

**PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS Y RECLAMACIONES
AMBIENTALES CHILENAS — ENTRE JURISPRUDENCIA JUDICIAL Y
CONSTITUCIONAL¹**

**CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE JUDICIAL REQUIREMENTS AND CHILEAN
ENVIRONMENTAL CLAIMS — BETWEEN JUDICIAL AND CONSTITUTIONAL
CASE LAW**

PEDRO HARRIS MOYA

Profesor de Derecho administrativo

Universidad Autónoma de Chile

pedro.harris@uautonoma.cl

Data de recepció: 11 de gener de 2023 / Data d'acceptació: 7 d'abril de 2023

RESUMEN: La calificación administrativa de la reclamación ambiental en Chile no tiene sólo una relevancia descriptiva, presenta también una utilidad comparativa, al permitir examinar si la lectura de sus presupuestos en litigios frente a la Administración, formulada por los tribunales de justicia, es o no concordante con la interpretación desarrollada por el Tribunal Constitucional. Aunque este examen podría llevar a apreciar posiciones irreconciliables en este ámbito, ciertas sentencias judiciales permiten observar criterios excepcionales que reenlazan con el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, extienden las garantías procesales del recurrente y justifican, en fin, interrogarse acerca de la evolución de estas exigencias en la materia.

RESUM: La qualificació administrativa de la reivindicació ambiental a Xile no només té una rellevància descriptiva, també presenta una utilitat comparativa, ja que permet examinar si la interpretació judicial dels seus requisits administratius és

¹ Agradecimientos: ANID Fondecyt de Iniciación N° 11220622.

coherent o no amb la interpretació desenvolupada pel Tribunal Constitucional. Tot i que aquest examen podria conduir a apreciar posicions inconciliables en aquest àmbit, determinades decisions judicials permeten observar criteris excepcionals. Com a característica general, aquests criteris són coherents amb la interpretació del Tribunal Constitucional, amplien les garanties processals i justifiquen, finalment, el qüestionament sobre l'evolució d'aquestes demandes.

ABSTRACT: The administrative qualification of the environmental claim in Chile not only has a descriptive relevance but also presents a comparative utility, as it allows examining whether the judicial interpretation of its administrative requirements is consistent with the interpretation developed by the Constitutional Court. Although this examination could lead to appreciating irreconcilable positions in this area, certain judicial decisions render it possible to observe exceptional criteria. As a general characteristic, these criteria are coherent with the interpretation of the Constitutional Court, extend the procedural guarantees and, finally, justify questioning about the evolution of these demands.

PALABRAS CLAVE: Contencioso administrativo – Debido proceso – Actos administrativos ambientales – Litigación pública – Tribunales ambientales.

PARAULES CLAU: Contenciós administratiu – A causa del procés – Actes administratius ambientals – Litigació pública – Tribunals ambientals.

KEYWORDS: Administrative litigation – Due process – Environmental administrative acts – Public litigation – Environmental courts.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA RESTRICCIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL EN LA INTERPRETACIÓN GENERAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS. 1. La excepción de impugnabilidad. 2. La publicidad previa. 3. La aceptación de la desviación procesal. III. LA EXTENSIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL EN LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS. 1. La regla de impugnabilidad. 2. La notificación previa. 3. La exclusión de la desviación procesal. IV. LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL EN LA INTERPRETACIÓN EXCEPCIONAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS. 1. La excepción de inimpugnabilidad. 2. La comunicación previa. 3. La

limitación de la desviación procesal. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA. 1. Sentencias. 2. Textos legales.

I. INTRODUCCIÓN

Sin perjuicio de que la reciente creación de tribunales especializados en el juzgamiento de la Administración chilena² se explique por causas diversas, puede observarse la relevancia de una justificación común, asociada al desarrollo de la tutela judicial efectiva y, específicamente, del acceso a la justicia. La creación de una jurisdicción especializada en materia ambiental no ha sido una excepción³. Al menos, si se considera, por una parte, los antecedentes del proyecto de la Ley 20.600 –vinculados a una posición crítica sobre la interpretación de los criterios de acceso aplicados hasta entonces por los Tribunales Superiores de Justicia, bajo el conocimiento del recurso de protección (arts. 19 N° 8 y 20 de la Constitución⁴)– y,

² Doctrinariamente, Chile ha sido calificado como el único país latinoamericano que ha carecido de tribunales contenciosos administrativos con competencia general, al no haber sido implementados aquellos referidos en los artículos 87 y 38 inc. 2° de las Constituciones de 1925 y 1980 (en su redacción previa a la reforma de 1989), de manera respectiva. Véase: Vergara, Alejandro, “La tendance actuelle du droit chilien pour une juridiction administrative hyper-spécialisée”, *Mélanges en l’honneur de Pierre Bon*, Dalloz. Paris, 2014, p. 1139 y ss. El que un sector de la doctrina interpretara que la supresión de toda referencia a tales tribunales en la Constitución no significara el abandono de tal creación -sino, un reenvío al legislador-, favorecería que diferentes legislaciones crearan distintos tribunales en sectores específicos. Los tribunales ambientales de la Ley 20.600 serían sólo uno de ellos. Véase: Pantoja, Rolando, “La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile”, en Germán Cisneros *et al*, Justicia administrativa, UNAM. México, 2007, p. 404 y ss.

³ El carácter especializado de esta jurisdicción, sin embargo, requiere ciertas precisiones. Con excepción de las demandas -relativas a la reparación de daños ambientales-, los tribunales ambientales chilenos han sido calificados como una jurisdicción revisora de los actos de la Administración. Véase: Hunter, Iván, “Desviación procesal en el contencioso-administrativo ambiental chileno”, *Revista de Derecho Ambiental*, vol. II, núm. 16, 2021, p. 280 y ss. Lo anterior significa que los tribunales ambientales sólo por excepción conocen de litigios entre particulares, los que son resueltos principalmente por los Tribunales Superiores de Justicia, por la vía del recurso de protección. Este modelo se fundaría en el conocimiento técnico especializado que supone la resolución de tales controversias, no existiendo en Chile tribunales contenciosos administrativos con competencia general: Méndez, Pablo, *Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2021, p. 59. Sin embargo, ha sido también objeto de cuestionamientos por la eventual afectación de la tutela judicial efectiva. En especial al haberse seguido una noción de acto administrativo más limitada que aquella referida en el art. 3 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos. Véase en tal sentido: Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de mayo 2012, Rol 2180, voto de prevención.

⁴ Riquelme, Carolina, “Los tribunales ambientales en Chile ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV, núm. 1, 2013, p. 13 y ss.; Cordero, Luis, “Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la Corte está

por otra, el propio mensaje del ejecutivo en la presentación de dicho proyecto de ley, al afirmar “que los elementos en juego a la hora de abordar la reforma a la institucionalidad y gestión ambiental”⁵ no sólo comprendían la certeza jurídica para la inversión y la protección del medio ambiente, sino también el acceso de los afectados a los procesos contenciosos, motivando ello indicaciones relevantes en su tramitación⁶.

Es sabido, sin embargo, que la interpretación de las condiciones de acceso a la justicia, tras la creación de los Tribunales Ambientales, no han sido apreciadas de manera favorable por la generalidad de los autores en Chile⁷, y que, antes bien, un sector de la doctrina ha formulado una posición crítica, al observarse, ya sea lecturas restrictivas del sistema recursivo de la Ley 20.600⁸, ya ambivalentes frente a interpretaciones favorables al derecho a la acción⁹, impidiéndose con ello alcanzar uno de los objetivos pretendidos por el legislador chileno con la creación de esta jurisdicción especializada, sin que la procedencia de recursos procesales en contra

revolucionando la regulación ambiental?”, en Couso, Javier, *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. Santiago, 2012, p. 359 y ss.

⁵ Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, 2012, p. 4.

⁶ Lo que justificaría sustituir, entre otros aspectos, la creación de un único Tribunal Ambiental en Santiago, por la implementación de tres tribunales en distintas regiones. Véase: Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, 2012, p. 68 y ss.

⁷ Véase: Harris, Pedro, “El acceso al contencioso administrativo de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2022, p. 7 y ss.; Hervé, Dominique y Bascur, Débora, “La Protección de los Derechos de las Comunidades Indígenas en el SEIA por los Tribunales Ambientales: ¿Avance o retroceso?”, en *Justicia Ambiental*, núm. 11, 2019, p. 197 y ss.; Cordero, Luis *et al*, “Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”, en *Informe de Políticas Públicas (Espacio Público)*, núm. 13, 2017, p. 12 y ss. Sobre una problemática más amplia, relativa a la tutela judicial efectiva, véase: Retamal, Jorge, “El ius imperium de los tribunales ambientales en Chile”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 44, 2019, p. 257 y ss.

⁸ Lillo, Diego y Berrios, Antonia, “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, en *Justicia Ambiental*, núm. 12, 2020, p. 320 y ss.

⁹ Salamanca, Carola y Soffia, María del Pilar, “Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental”, en Figueroa, Rodolfo, *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. Santiago, 2018, p. 289 y ss. En efecto, aunque la doctrina inicialmente interpretaría una superación de criterios cuestionables en el acceso a la reclamación ambiental – Poklepovic, Iván, “Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. V, núm. 8, 2017, p. 30 y ss. –, la jurisprudencia posterior regresaría sobre posiciones anteriores, ilustrando por tanto grados de inestabilidad en las soluciones finalmente aplicadas en la materia.

de sus sentencias hayan permitido revertir tal apreciación. Por la afectación de garantías constitucionales que ello implica frente al recurrente (al incidir en la racionalidad y justicia de los procesos contenciosos administrativos en materia ambiental¹⁰), adquiere relevancia en este ámbito el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre el debido proceso y la tutela judicial efectiva en reclamaciones administrativas.

En efecto, la creación de un número significativo de recursos contenciosos o acciones administrativas por el legislador chileno, desde la vigencia de la Constitución de 1980¹¹ (originando cientos de reclamos especiales¹²), no sólo ha incidido en la interpretación de los tribunales de justicia. También ha extendido la aplicación de un control preventivo de constitucionalidad, frente a las garantías del debido proceso y la tutela judicial efectiva (art. 19 N° 3 de la Constitución), permitiendo ello que el Tribunal Constitucional desarrollara una construcción inductiva de tales derechos, necesaria frente a la imposibilidad de deducir un justo y racional procedimiento directamente de la Constitución, en atención a la opción seguida por sus redactores, reticentes a concretar en ella sus manifestaciones positivas¹³. A este desarrollo jurisprudencial preventivo de las garantías procesales exigibles en el ejercicio de los recursos contenciosos administrativos, debe añadirse, desde el año 2005, el control de constitucionalidad represivo bajo la competencia del Tribunal Constitucional (que ha originado la inaplicación¹⁴ y

¹⁰ Art. 19, n° 3, inc. 6° de la Constitución.

¹¹ Ponce, Sandra, *Jurisdicción contencioso-administrativa - El control de la administración por los tribunales ordinarios y especiales procedimientos aplicables*, DER Ediciones. Santiago, 2018, p. 51 y ss.; Aróstica, Iván, “Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena – Una visión crítica a la luz de la Constitución”, en *Ius Publicum*, núm. 20, 2008, p. 85 y ss.

¹² Corte Suprema, Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la acción constitucional de protección del Año 2009, 2010. Carmona, Carlos, “El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003”, en Ferrada, Juan Carlos (coordinador), *La justicia administrativa*, Lexis Nexis. Santiago, 2005, p. 207.

¹³ Navarro, Enrique, “El debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 19, 2013, p. 121 y ss. Cea, José Luis, “Marco constitucional del proceso justo”, en *Revista chilena de derecho*, vol. 9, núm. 1, 1982, p. 77.

¹⁴ En efecto, el Tribunal Constitucional chileno “ha declarado ya en múltiples sentencias que la Constitución sí incluye el derecho de acceso a la justicia entre las garantías de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, consagradas en el numeral 3° de su artículo 19 (...) Así, por ejemplo, en sentencias de fechas de 7 de marzo de 1994, rol 184; 1° de febrero de 1995, rol 205; 28 de octubre de 2003, rol 389; 17 de junio de 2003, rol 376; 8 de agosto de 2006, rol 478; 4 de junio

declaración de inconstitucionalidad¹⁵ de diferentes preceptos en el contencioso administrativo).

Aunque la jurisprudencia constitucional no suele ser atendida por la jurisprudencia de los tribunales especializados en sectores administrativos en Chile¹⁶, puede observarse la relevancia de aquella en la resolución de controversias jurídicas en materia ambiental. Por una parte, ya que la generalidad de las competencias de los Tribunales Ambientales se asocian al conocimiento y fallo de la reclamación ambiental (art. 17 de la Ley 20.600), calificada como un recurso contencioso o acción administrativa, doctrinaria¹⁷ y jurisprudencialmente¹⁸. Y, por otra, ya que la restricción de los recursos procesales contra las sentencias de los Tribunales

de 2006, rol 481; 30 de agosto de 2006, rol 536; 17 de noviembre de 2006, rol 546; 3 de enero de 2008, rol 792, y 1º de julio de 2008, rol 946”. Sentencia del 22 de julio de 2008, Rol 1046, c. 20º.

¹⁵ V.gr., véase: Bordalí, Andrés, “Sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del juez tributario (Tribunal Constitucional)”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XIX, nº 2, 2006, p. 231 y ss.

¹⁶ Distintas causas podrían explicarlo. Ellas comprenden razones materiales, como las diferentes actuaciones formales sobre las cuales recae el control jurisdiccional de cada sede –al examinar la jurisdicción ambiental exclusivamente la juridicidad de los actos de la Administración, y desarrollarse el juzgamiento de constitucionalidad, en general, respecto a preceptos legales, que excluirían los actos administrativos–, o bien, los distintos parámetros empleados por el Tribunal Constitucional y los tribunales de justicia para realizar el control jurisdiccional –por contrastar el primero los actos con el bloque de constitucionalidad, que descartaría meros vicios de ilegalidad, y desarrollar los segundos exámenes relativos a los vicios descartados por aquel–. Paralelamente, se incorporan también razones funcionales, debido a la extensa intervención preventiva del Tribunal Constitucional y el reducido control previo ejercido por los Tribunales Ambientales (con ocasión del otorgamiento de autorizaciones de medidas provisionales y las consultas de sanciones) que, como jurisdicción de revisión, interviene en general a través de la anulación y modificación de los actos de la Administración.

¹⁷ Ferrada, Juan Carlos, “La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales”, en Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge Andrés y Pinilla, Francisco (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*, Thomson Reuters. Santiago, 2015, p. 299. Bermúdez, Jorge, “La legitimación activa en el contencioso ambiental”, en Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge Andrés y Pinilla, Francisco (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*, Thomson Reuters. Santiago, 2015, p. 159.

¹⁸ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 27 de octubre de 2016, R-86-2015, c. 5º.

Ambientales¹⁹ en nada afectó la procedencia del recurso de inaplicabilidad²⁰, susceptible de interponerse en gestiones ante dichas sedes, adquiriendo ello una especial relevancia frente a la lectura condicionada de los preceptos controlados, de haberse juzgados constitucionales en el entendido de una interpretación determinada.

Pese a que ello justificaría contrastar múltiples aspectos entre la jurisprudencia relativa a la reclamación ambiental y aquella constitucional, una divergencia especial se ha originado en la interpretación de los presupuestos para la constitución de una relación procesal válida, de ser ellos propios del contencioso administrativo que, como es sabido, requiere de la verificación de requisitos inexistentes en otros litigios. “[L]a doctrina ha fijado su atención en cuatro de ellos, por constituir gravísimos obstáculos de un eficaz control jurisdiccional de la actividad administrativa: a) los plazos para presentar la demanda; b) el principio *solve et repete*; c) la exigencia del acto administrativo previo, y d) el agotamiento de la vía administrativa”²¹. En efecto, con excepción de la regla de *solve et repete* (cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido extensamente reiterada²², siendo improcedente en reclamaciones ambientales), los restantes presupuestos han

¹⁹ Méndez, Pablo, *Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley Nº 20.600*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2021, p. 189. Así, frente al ejercicio de recursos procesales ordinarios, “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 ambientales. 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”: Ellenberg, Carlos, “La declaración de extemporaneidad de la acción de reclamación ambiental en la sentencia definitiva (Corte Suprema)”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXXII, núm. I, p. 332.

²⁰ Art. 93 Nº 6 de la Constitución.

²¹ López, Miguel, “Los presupuestos procesales y la tutela judicial efectiva”, en Fernández, Jorge y Otero, Filiberto (coordinadores), *Justicia contenciosa administrativa – Congreso internacional*, Universidad Autónoma de México. México, 2013, p. 714.

²² Véase, entre otras: Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de agosto de 2006, Rol 536, c. 9º; Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de enero de 2008, Rol 792; Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 2008, Rol 946; Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de julio de 2008, Rol 1046; Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de julio de 2011, Rol 1865. Véase: Carrasco, Edesio, “Acceso a la justicia, igualdad ante la ley y el término del *solve et repete*: un valioso cambio en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en Fermandois, Arturo, *Sentencias Destacadas LYD*, Libertad y Desarrollo. Santiago, 2008, p. 215 y ss.

estado sujetos a distintas lecturas en la jurisprudencia constitucional y judicial en Chile²³.

Como se verá, la lectura divergente de los presupuestos contenciosos administrativos no es indiferente a la posición jurídica del reclamante en contra de un acto de la Administración de carácter ambiental. Al menos si se considera que la interpretación judicial, restrictiva del acceso a la justicia en la interpretación de los presupuestos contenciosos administrativos de la reclamación ambiental, no ha sido seguida por el Tribunal Constitucional, al interpretar idénticas exigencias procesales en el ejercicio de impugnaciones contra actos de la Administración Pública. Aunque esta circunstancia pareciera justificar dos posiciones irreconciliables en este ámbito, ciertas sentencias en materia medioambiental permiten observar que la reinterpretación de los criterios formulados por el Tribunal Constitucional, por parte de los tribunales de justicia, no es constante, al exceptuarse ciertas decisiones de la interpretación jurisprudencial prevalente, lo que, junto con reenlazar con la jurisprudencia constitucional referida, permite observar la evolución de dichas exigencias.

II. LA RESTRICCIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL BAJO LA INTERPRETACIÓN GENERAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

La ausencia generalizada de referencias a la jurisprudencia constitucional en la elaboración de la jurisprudencia judicial relativa a la reclamación ambiental, bien podría anticipar su separación en la interpretación de ciertas instituciones. Tal es el caso de la interpretación de los presupuestos contenciosos administrativos de la reclamación ambiental. Distanciándose de los criterios favorables al acceso al contencioso en la interpretación del alcance de tales exigencias, como se verá, los Tribunales Ambientales y Superiores de Justicia han sostenido una lectura

²³ Así, en materia de reclamaciones ambientales se reitera una divergencia presente en otros ámbitos. Véase: Harris, Pedro, “El acceso a la justicia y el debido proceso ante el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema: dos nociones del contencioso administrativo chileno”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 11, núm. 3, 2021, p. 384 y ss.

prevalente a su restricción en el ejercicio de este recurso contencioso. Así se observa tanto de la restricción de los actos impugnables, como de la información previa al inicio del plazo y, por último, de la vinculación frente a un agotamiento previo.

1. La excepción de impugnabilidad

La restricción del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación general de sus presupuestos contenciosos administrativos se origina, primero, frente a la pregunta relativa a qué actos de la Administración del Estado son susceptibles de ser impugnados judicialmente. Al margen de impugnaciones específicas de ciertos y determinados actos administrativos (que no parecen en principio encasillarse en la competencia material de los Tribunales Ambientales, conforme al art. 17 de la Ley 20.600²⁴), la principal categoría de acto de la Administración que ha llevado a responder restrictivamente a dicha pregunta han sido los actos administrativos de mero trámite, al haberse seguido una interpretación extensiva del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, que consagra una regla de inimpugnabilidad a su respecto, exceptuada sólo en dos supuestos específicos, como lo son las hipótesis de impedir la continuación de la tramitación del procedimiento, o bien, la producción de indefensión de quien fuere su legitimado activo²⁵.

En efecto, aunque es sabido que un sector de la doctrina chilena ha interpretado de manera restrictiva la regla de inimpugnabilidad de los actos administrativos de mero trámite, con relación a las vías impugnatorias a las cuales se referiría (que comprenderían únicamente aquellas administrativas, mas no las contenciosas²⁶), la jurisprudencia judicial, salvo excepciones, ha optado por otorgarle aplicación al art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, frente al ejercicio de reclamaciones ambientales, interpretando que en principio sólo

²⁴ V.gr.: Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 15 de marzo de 2018, R-62-2018.

²⁵ Art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

²⁶ Parodi, Alejandro, "Tres lecciones acerca de cómo se deben proteger los derechos de las personas frente a la Administración", en Fermandois, Arturo, *Sentencias Destacadas LYD*, Libertad y Desarrollo. Santiago, 2005, pp. 56-58.

procederían contra actos terminales. Si se considera que la generalidad de los actos dictados en los procedimientos administrativos sujetos a la competencia de los Tribunales Ambientales tienen una naturaleza de “trámite” (en razón de existir, según la posición tradicional, tan sólo un acto terminal en tales procedimientos²⁷), puede apreciarse que esta lectura ha invertido la interpretación previa a la Ley 19.880²⁸, favorable a la impugnabilidad de tales actuaciones, las que serían en rigor excepcionales.

La principal dificultad en la impugnabilidad de los actos administrativos de mero trámite, sin embargo, no ha estado asociada a la mera aplicación del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, frente al ejercicio de reclamaciones ambientales, sino más bien a su interpretación. Aunque un sector de la doctrina ha destacado el carácter restrictivo que supondría la noción de “mero trámite” para efectos esta norma (pues, a diferencia del acto “de trámite”, aquella expresión únicamente limitaría la impugnación de actos preparatorios, que en nada inciden en la resolución definitiva²⁹), la jurisprudencia ha seguido una interpretación particularmente amplia de esta noción y, a la inversa, especialmente restrictiva de las contraexcepciones referidas en aquella disposición, careciendo tal lectura en general de una adecuada justificación³⁰. Tales aspectos han limitado la reclamación ambiental frente a actuaciones susceptibles de afectar sensiblemente la defensa de derechos e intereses, como lo es la dictación de medidas provisionales, juzgadas

²⁷ En contra: Bocksang, Gabriel, “¿Cuál es el acto terminal del procedimiento administrativo?” en *Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos*, Universidad Santo Tomás. Santiago, 2003, p. 15 y ss. De manera excepcional, una interpretación favorable a la existencia de distintos actos administrativos terminales ha sido acogida por la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales. Véase: Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 30 de abril de 2015, R-9-2014, c. 9º: “Que para este Tribunal, cada pronunciamiento del reclamado fue individualmente un acto terminal, que estuvo dotado de un carácter permanente”.

²⁸ Art. 10 de la Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado: “Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”.

²⁹ Parodi, Alejandro, “Tres lecciones acerca de” cit.

³⁰ Leppe, Juan Pablo, “Actos intermedios y recurso de protección ambiental”, *Revista de Derecho (Valparaíso)*, núm. 41, 2013, p. 561 y ss.

inimpugnables por la sola razón de dictarse en la tramitación de un procedimiento sancionador³¹.

2. La publicidad previa

La restricción del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación general de sus presupuestos contenciosos administrativos se produce, segundo, ante la interrogante sobre el inicio del plazo para impugnar los actos de la Administración, si quien fuere afectado no hubiere sido notificado previamente, respecto de un acto que tampoco hubiese sido publicado en el Diario Oficial. Como es sabido, esta circunstancia no ha sido objeto de regulación por una disposición legal específica en Chile (a diferencia de lo ocurrido frente a la dictación de resoluciones judiciales, ámbito en el que el art. 38 del Código de Procedimiento Civil chileno admite la eficacia excepcional de tales actuaciones, pese a no ser comunicadas³²), con excepción de la regla sobre notificaciones tácitas del art. 47 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, cuya lectura *a contrario sensu* llevaría, necesariamente, a reconocer una amplia impugnabilidad de actos de la Administración carentes de notificación o publicación, a favor de terceros, al haberse dispuesto una validez condicionada al comportamiento de quien fuere afectado, caracterizada por realizar gestiones diversas a la reclamación de su falta o irregularidad³³.

No obstante ello, tales circunstancias no han impedido que los Tribunales Ambientales interpreten la oponibilidad de actos administrativos desprovistos de un régimen de comunicación formal respecto a quienes, pese a no ser intervinientes

³¹ Sentencia de Corte Suprema del 30 de junio de 2020, Rol 10300-2019, c. 10^o. Con relación a la interposición de recursos procesales, véase: Sentencia de Corte Suprema de 20 de diciembre de 2017, Rol 3682-2017, c. 9 y ss.

³² Conforme al art. 38 del Código de Procedimiento Civil: “[l]as resoluciones judiciales sólo producen efecto en virtud de notificación hecha con arreglo a la ley, salvo los casos expresamente exceptuados por ella”.

³³ “Aun cuando no hubiere sido practicada notificación alguna, o la que existiere fuere viciada, se entenderá el acto debidamente notificado si el interesado a quien afectare, hiciere cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto, que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad” (art. 47 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos).

en el procedimiento administrativo en el cual tales actos han sido dictados, resultan afectados por estos. En la jurisprudencia judicial, dicha interpretación se originaría de la reiteración del criterio afirmado por la Contraloría General de la República³⁴, favorable a la utilización de plataformas electrónicas por parte de la Administración, aunque con relación a un ámbito diverso, referido al inicio del cómputo del plazo en que la Administración debía invalidar sus actos contrarios a derecho (art. 53 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos)³⁵. Según ello, bastaría con que el acto hubiere sido integrado en un expediente electrónico de libre acceso a los usuarios del servicio para que el plazo para recurrir en su contra debiera interpretarse iniciado, sin que en rigor ninguna circunstancia permita asegurar que los terceros afectados por tales procedimientos tuvieren conocimiento de su tramitación.

En principio, podría pensarse que los efectos de esta interpretación resultarían limitados, si la jurisprudencia afirmara una extensión mayor del plazo para impugnar frente a determinadas reclamaciones, como ha ocurrido con el reclamo general del art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, al haberse sostenido, en ciertos casos, que dicho plazo no sería de treinta días (como es la regla general), sino de dos años en aplicación del plazo de invalidación del art. 53 de la Ley 19.880³⁶. Sin embargo, es sabido que esta interpretación no ha sido afirmada con un carácter general³⁷ (habiéndose constatado, en cambio, la prevalencia del plazo de derecho común, de treinta días³⁸) y que en múltiples ocasiones el propio legislador ha consagrado términos más reducidos frente a terceros, como ha ocurrido ante las reclamaciones de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyo plazo es tan sólo de quince días³⁹ (y

³⁴ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 22134 del 18 de abril de 2012.

³⁵ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 31 de enero de 2017, R-67-2015.

³⁶ Sentencia de Corte Suprema del 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014, voto de prevención.

³⁷ Phillips, Jaime, “La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. I, núm. 15, 2021, p. 95 y ss.

³⁸ Salamanca, Carola y Soffia, María del Pilar, “Breve recapitulación del estado de la discusión” cit.

³⁹ Conforme al art. 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente: “Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”.

se ha entendido susceptible de oponerse, pese a la ausencia de comunicación formal⁴⁰).

3. La aceptación de la desviación procesal

La restricción del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación general de sus presupuestos contenciosos administrativos se alcanza, tercero, con relación a la cuestión referida a las formalidades bajo las cuales el recurrente debe expresar sus peticiones en el ejercicio de un recurso contencioso administrativo, de haberse ejercido previamente una reclamación ante la propia Administración. El silencio del legislador sobre el contenido de la reclamación ambiental en tal caso ha originado una pregunta razonable⁴¹ ¿Debe éste conservarse al recurrirse frente a los tribunales de justicia, de haber sido el recurso administrativo rechazado expresa o tácitamente (supuesto en el cual la reclamación contenciosa tendría un contenido predeterminado), o bien resulta admisible que el actor introduzca otros elementos (caso en el cual el ejercicio de dicha acción carecería de un contenido preestablecido)?

La posición que se adopte en este ámbito posee una relevancia especial, debido al extenso ámbito de aplicación del ejercicio de recursos administrativos obligatorios en la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales chilenos, la cual ha impuesto, por regla general, la carga de recurrir primero frente a la Administración y sólo luego ante los tribunales especializados⁴² (en razón de haber interpretado el Tribunal

⁴⁰ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 2 de febrero de 2018, R-58-2017, c. 14º.

⁴¹ Como en todos los presupuestos anteriormente analizados, se trata de un aspecto que no ha sido regulado en el proceso contencioso administrativo chileno, sino únicamente en la legislación referida al procedimiento de igual naturaleza que, al consagrar las solicitudes de quienes fueren interesados, establece el deber de integrar, entre otros aspectos, los “[h]echos, razones y peticiones en que consiste la solicitud” (art. 30 letra b de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos).

⁴² Esto se explica frente a la posición de la doctrina, desfavorable a la calificación de una desviación procesal, en el supuesto que el recurrente no hubiere ejercido un recurso administrativo obligatorio, sino facultativo (ya sea en aplicación o no del régimen supletorio del art. 59 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos). Véase en tal sentido: Hunter, Iván, “Desviación procesal en el contencioso-administrativo ambiental chileno”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. II, núm. 16, 2021, p. 271 y ss.; Helfmann, Carolina, “Vinculación entre recursos administrativos y contenciosos administrativos – Comentario a la sentencia de la Corte Suprema Rol Nº 42.004-2017 y desarrollo jurisprudencial posterior”, en *Revista Jurídica Digital de la Universidad de Los Andes*, vol. 5, núm. 1, p. 180 y ss.

Constitucional chileno, de manera reiterada, que el art. 38 inc. 2º de la Constitución, si bien garantiza el derecho a recurrir de los actos de la Administración, no asegura una vía de impugnación directa frente a los tribunales de justicia, pudiendo la ley imponer la tramitación de agotamientos administrativos previos⁴³), que por tal razón han sido caracterizados como una jurisdicción de revisión de dichas actuaciones⁴⁴. A diferencia de lo ocurrido en general frente a otras reclamaciones de los actos de la Administración en Chile, la jurisprudencia judicial ha interpretado de ello la exigibilidad de un contenido ritual, a través de la vinculación con su fase administrativa.

Una vinculación en tal sentido ha sido afirmada aplicando la sanción de desviación procesal del ejercicio de recursos procesales a las relaciones entre la prejudicialidad administrativa y el ejercicio de la reclamación ante los Tribunales Ambientales, correspondiendo así una jurisprudencia de excepción en el contexto de los recursos contenciosos o acciones administrativas en Chile, frente a la inexistencia de disposiciones que impongan la reiteración, en sede judicial, del contenido de los recursos resueltos por la Administración (cuyo alcance tampoco ha sido consagrado por el legislador, aplicándose por analogía el contenido general consagrado en la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, frente a las peticiones de iniciación de interesados⁴⁵). La problemática principal de esta interpretación general de la reclamación ambiental, sin embargo, no se ha originado de la sola aplicabilidad de dicha institución, sino también, y sobre todo, del rigor bajo el cual ella ha sido impuesta⁴⁶.

⁴³ V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de julio 2008, Rol 1051; Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, Rol 2036. La imposición de recursos administrativos previos derogan por especialidad en el Derecho chileno la regla general del art. 54 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, referida a la facultatividad de dichas impugnaciones. Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 12 de junio de 2017, R-72-2015, c. 19º. Valdivia, José Miguel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2018, p. 292. Bermúdez, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters. Santiago, 2014, p. 229.

⁴⁴ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 12 de julio de 2019, R-3-2019, c. 34º; Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 7 de junio de 2019, R-78-2018.

⁴⁵ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 31 de enero de 2019, R-173-2018, c. 48º.

⁴⁶ La sanción de desviación procesal bien puede encontrarse en el origen de la propuesta constitucional, incorporada en el texto constitucional sujeto a reciente plebiscito ratificatorio, en orden a excluir la procedencia de agotamientos previos en el ejercicio de reclamaciones ambientales.

En efecto, la sanción de la desviación procesal en ejercicio de reclamaciones ambientales ha sido caracterizada por su severidad. Por un lado, así se observa del ámbito de aplicación de las actuaciones vinculadas, que no tan sólo se han extendido al ejercicio de recursos administrativos propiamente tales, sino también a la intervención en procedimientos anteriores a su ejercicio frente a un órgano de la Administración, como ha sido la formulación de observaciones en la tramitación de la evaluación de impacto ambiental, resultando de ello que las observaciones formuladas por intervinientes en un procedimiento administrativo se entiendan vincular el contenido de toda impugnación futura de sus actos, ante la Administración y los tribunales⁴⁷. Por otra parte, así se aprecia del contenido de la vinculación impuesta por la jurisprudencia judicial, que no sólo impediría que el recurrente formule, ante los Tribunales Ambientales, peticiones diversas a las requeridas a la Administración, sino que también excluiría la incorporación nuevos argumentos⁴⁸.

No resulta difícil observar que una interpretación en este sentido se aparta de aquello sostenido por el Tribunal Constitucional que, con ocasión de múltiples controles de los presupuestos contenciosos administrativos, ha extendido dicho acceso.

Conforme al art. 333 N° 4 de la Propuesta Constitucional “[l]as acciones para impugnar la legalidad de los actos administrativos que se pronuncien sobre materia ambiental (...) podrán interponerse directamente ante los tribunales ambientales, sin que pueda exigirse el agotamiento previo de la vía administrativa”. La no ratificación del texto ha permitido la vigencia actual de dicha condición de procesabilidad.

⁴⁷ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 27 de octubre de 2016, R-86-2015, c. 12-14º.

⁴⁸ V.gr.: Sentencia del Primer Tribunal Ambiental del 19 de agosto de 2020, R-30-2019, c. 15º. Una interpretación en tal sentido se aparte de la doctrina que influencia la recepción nacional de la desviación procesal, al haberse interpretado en el Derecho español que “los motivos o fundamentos jurídicos pueden ser introducidos en el proceso por las partes en cualquier momento apto para realizar alegaciones sobre la cuestión debatida, e incluso pueden ser apreciados de oficio por el órgano judicial (*iura novit curia*) siempre que se garantice el ejercicio del derecho de defensa”: García, Marta, “La regla de inalterabilidad de la pretensión en el proceso contencioso-administrativo”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coruña*, núm. 2 p. 302. Véase en especial: Ruiz, Francisco, *El Proceso Contencioso Administrativo*, Thomson Reuters. Madrid, 2022, p. 307; Palomar, Alberto *et al*, *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa – Parte General: Los Procedimientos Contenciosos Administrativos*, Thomson Reuters. Madrid, 2021, p. 840.

III. LA EXTENSIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL BAJO LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

Distanciándose de los criterios ya referidos, desarrollados por la jurisprudencia judicial, el Tribunal Constitucional chileno ha extendido el acceso a la justicia en la interpretación de los presupuestos contenciosos administrativos, tanto al afirmar la extensión de los actos impugnables, como al requerir su notificación previa al inicio del plazo para recurrir en su contra y, por último, al no vincular el contenido del reclamo a un agotamiento previo, siendo criterios que han habilitado, ya sea la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos en contravención, ya una interpretación condicionada a su aplicación conforme a la lectura desarrollada *in abstracto* por aquella sede. Por tratarse de un recurso contencioso administrativo sujeto a la competencia de tribunales especiales, tales aspectos no resultan extraños a la interpretación que debe ser considerada en la aplicación de las disposiciones de la reclamación contra actos administrativos de carácter ambiental, cualquiera sea la actuación formal referida en la Ley 20.600, contra la cual ella se dirija.

1. La regla de impugnabilidad

La extensión del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación constitucional de sus presupuestos contenciosos administrativos se origina, en primer lugar, frente a la pregunta relativa a qué actos de la Administración del Estado son susceptibles de ser impugnados judicialmente a través de un recurso contencioso o acción, habiendo sido ello objeto de análisis en múltiples sentencias del Tribunal Constitucional chileno, tanto en ejercicio de un control represivo de constitucionalidad (en conformidad al art. 93 N° 6 de la Constitución, en razón de afectar la tutela judicial efectiva), como también preventivo (en aplicación del art. 93 N° 1 de la Constitución, que lo exige frente a leyes orgánicas constitucionales e interpretativas constitucionales), al haberse interpretado, de manera reiterada⁴⁹, que las disposiciones limitativas del principio de impugnabilidad de los actos

⁴⁹ Harris, Pedro, “El acceso a la justicia y el debido proceso” cit.

administrativos son susceptibles de incidir en las “atribuciones” de los tribunales de justicia⁵⁰, requiriendo por tanto ser aprobadas bajo un quórum orgánico constitucional.

No es difícil observar que, por la aplicabilidad de tales controles, una interpretación favorable a la impugnabilidad de los actos de la Administración haya tenido una aplicación común. Desde la calificación del litigio administrativo como una causa civil⁵¹ (para efectos de determinar la competencia de los tribunales ordinarios de justicia para juzgar a la Administración, luego de la supresión de toda referencia a los Tribunales Administrativos del art. 38 inc. 2º de la Constitución⁵²), el Tribunal Constitucional chileno ha afirmado una regla de impugnabilidad que, en rigor, no reconoce excepciones. Lo anterior explica que dicha magistratura haya reiterado que un precepto limitativo de recursos contra un acto administrativo “es constitucional en el entendido de que lo dispuesto en él es sin perjuicio del derecho que le asiste a toda persona para interponer, ante los tribunales competentes, las acciones que, en defensa de sus derechos e intereses legítimos, contempla el texto constitucional”⁵³.

Como la doctrina observa⁵⁴, este razonamiento ha supuesto el condicionamiento de la constitucionalidad de los preceptos legales que establecieran restricciones al ejercicio de recursos contenciosos frente a los actos de la Administración (que,

⁵⁰ Conforme al art. 77 de la Constitución: “Una 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”.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de noviembre de 1993, Rol 176, c. 6º: “Que dentro del concepto causas civiles a que se refiere la disposición preinserta, se deben incluir todas aquellas controversias jurídico administrativas que se pueden suscitar”.

⁵² Véase: Bordalí, Andrés, “Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 38, núm. 2, 2011, p. 311 y ss. Pantoja, Rolando, “El artículo 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República”, en Tavolari, Raúl, *Doctrinas esenciales: derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2010, p. 695 y ss. Pantoja, Rolando, “La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile”, en Cisneros, Germán *et al*, *Justicia administrativa*, Universidad Autónoma de México. México, 2007, p. 381.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de enero de 2010, Rol 1577, c. 14º.

⁵⁴ Bocksang, Gabriel, “Siete distorsiones categoriales en el régimen recursivo del Derecho administrativo chileno”, en Palomo, Diego (director), *Recursos procesales – Problemas actuales*, DER ediciones. Santiago, 2017, p. 541.

como se ha visto, se sujetan en el Derecho chileno a un control preventivo de constitucionalidad, por tratarse de una materia de ley orgánica constitucional, al incidir en el ejercicio de las atribuciones judiciales⁵⁵), los cuales han sido reinterpretados por el Tribunal Constitucional, no como una excepción al principio de impugnabilidad, sino como excepciones a la procedencia de determinados recursos contenciosos establecidos por ley⁵⁶, en función de una lectura favorable a la constitucionalidad de tales disposiciones “en el entendido que” no limitaren el ejercicio de los recursos y las acciones que tienen su fundamento en la Constitución⁵⁷, lo que equivale a juzgar inconstitucional la improcedencia de toda impugnación.

La divergencia de la jurisprudencia judicial y aquella constitucional resulta por tanto clara. Mientras la primera ha afirmado una impugnabilidad restrictiva de los actos de la Administración (al ser improcedente la reclamación en contra de la generalidad de los actos dictados en un procedimiento administrativo, cuya naturaleza es de trámite), la segunda ha interpretado una impugnabilidad extensiva de los actos

⁵⁵ Art. 77 de la Constitución.

⁵⁶ En ciertos casos, esta limitación ha sido reinterpretada por la jurisprudencia. V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, Rol 2036, c. 23º. En otros, tal limitación de la impugnabilidad ha sido declarada inconstitucional: Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de marzo 2012, rol 2159, c. 25º.

⁵⁷ Pese a que la referencias a las acciones constitucionales afirmada por el Tribunal Constitucional en estas sentencias, no precisen, por regla general, los mecanismos impugnatorios específicos que han sido considerados para interpretar la constitucionalidad de tales restricciones de inimpugnabilidad, el recurso de protección ha tenido un rol preponderante, lo que es coherente con la interpretación tradicional de los Tribunales Superiores de Justicia, conforme a la cual dicha acción constitucional sólo procederían de manera supletoria, si el legislador no hubiese previsto el ejercicio de un recurso contencioso especial en contra de un acto de la Administración. Tradicionalmente, tal ha sido una de las interpretaciones afirmada de la procedencia del recurso de protección “sin perjuicio de los demás derechos”, conforme al art. 20 de la Constitución. Véase: Larroucau, Jorge, “Los límites procesales de la protección de derechos fundamentales y el filtro de admisibilidad en la Corte de Apelaciones”, en *Revista de Derecho (Coquimbo)*, vol. 27, 2021, p. 1 y ss. No obstante ello, ha sido sostenido que “la Corte Suprema no tiene definido los criterios jurídicos generales y abstractos que hagan procedente o no el Recurso de Protección en materia ambiental, sino que ello depende de las circunstancias fácticas del caso y de la valoración que hacen los propios ministros de la gravedad de la infracción denunciada”: Ferrada, Juan Carlos, “El recurso de protección y la competencia de los Tribunales Ambientales: una difícil relación jurídica”, en Ferrada, Juan Carlos, *La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia – Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental*, DER ediciones. Santiago, 2022, pp. 50-51. Esta interpretación ha sido reiterada frente a la acción de nulidad de derecho público. Véase: Sentencia de Corte Suprema del 25 de septiembre de 2017, Rol 100752 – 2016. Harris, Pedro, “Técnicas del contencioso administrativo que refuerzan el principio de legalidad”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 31, 2020, p. 133.

administrativos, no siendo la impugnación de los actos de mero trámite una excepción al respecto. Por una parte, pues al no haber controlado preventivamente el art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, es razonable afirmar que el Tribunal Constitucional interpretara que dicha regla no incidía en las atribuciones judiciales (cuya legislación se sujeta a un examen preventivo por aplicación de los arts. 77 y 93 N° 1 de la Constitución), afectando sólo en el ejercicio de los recursos administrativos⁵⁸. Y, por otro, pues al controlar las disposiciones limitativas del principio de impugnabilidad, como se ha visto, dicha magistratura ha interpretado, de manera reiterada, una constitucionalidad condicionada a la procedencia de acciones constitucionales que, aunque no excluidas, han sido limitadas en este ámbito, desde el vigencia de los Tribunales Ambientales⁵⁹.

2. La notificación previa

La extensión del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación constitucional de sus presupuestos contenciosos administrativos se produce, en segundo lugar, ante la interrogante sobre el inicio del plazo para impugnar los actos de la Administración, si quien fuere afectado por ellos no hubiere sido notificado previamente, respecto de una actuación que tampoco hubiese sido publicada en el Diario Oficial, lo que incide en la generalidad de los actos administrativos excluidos del art. 48 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos. Si se considera que una respuesta favorable a la iniciación del plazo para recurrir de actos carentes de mecanismos de publicidad o comunicación no parece compatible con las garantías básicas que han sido consagradas en la legislación chilena del procedimiento administrativo (y, en especial, con aquella referida en el art. 50 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, al haberse dispuesto

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de mayo de 2003, Rol 374.

⁵⁹ Carrasco, Edesio, "De Trillium a Central Los Cóndores: Continuidad y cambio del recurso de protección ambiental en veinte años de jurisprudencia", en *Justicia Ambiental*, núm. 9, 2017, p. 275 y ss. Otros autores, en cambio, han constatado inicialmente una restricción aun mayor a la procedencia de esta acción constitucional: Zúñiga, Francisco, "A propósito de la "agonía" o "muerte" del recurso de protección ambiental", en *Revista de Derecho (Escuela de Posgrado)*, núm. 7, 2015, p. 15 y ss.

expresamente que la Administración “no iniciará ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico”, siendo obligación del órgano practicar una notificación en el plazo de cinco días⁶⁰), es razonable que el Tribunal Constitucional haya interpretado que ello podría resultar inconciliable también con las garantías del proceso contencioso administrativo.

Esta ha sido la interpretación del Tribunal Constitucional en su Sentencia Rol 2371-2012 del 4 de noviembre de 2014, con ocasión de un requerimiento de inaplicabilidad del art. 139 del Código de Aguas que, al establecer un procedimiento de reclamación contra las resoluciones de la Dirección General de Aguas, consagrara la iniciación del cómputo del plazo para recurrir, sin garantizarse la notificación previa del acto a quien fuere afectado por su aplicación, frente a lo cual dicha magistratura reiteraría, en el ámbito de la impugnación de los actos de la Administración, el criterio aplicado en el control de constitucionalidad de resoluciones judiciales carentes de notificación (afirmado con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 1994-2011 del 26 de abril de 2012, frente al requerimiento de inaplicabilidad del art. 70 del Código de Minería). Como resultado, se interpretaría la constitucionalidad de tales ficciones, si quien fuere afectado por ellas hubiese incumplido una carga procesal impuesta expresamente por ley.

De esta forma, la interpretación del Tribunal Constitucional tendría un carácter condicional. Por un lado, se trasvasarían al contencioso administrativo de manera excepcional ficciones legales relativas al conocimiento de actos administrativos no comunicados (consagrada en rigor sólo frente al ejercicio de recursos procesales contra resoluciones judiciales)⁶¹, las que serían susceptibles de iniciar el cómputo del plazo de impugnación de actuaciones no publicitadas formalmente. Sin

⁶⁰ Art. 45 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

⁶¹ Conforme al art. 38 del Código de Procedimiento Civil: “Las resoluciones judiciales sólo producen efecto en virtud de notificación hecha con arreglo a la ley, salvo los casos expresamente exceptuados por ella”. Con relación a resoluciones judiciales, véase Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2012, Rol 1994, c. 29º.

embargo, por otra parte, se vincularía dicha excepcionalidad al incumplimiento de cargas procesales por quien fuere afectado por tal ficción (que, en la especie, consistía en la no designación de un domicilio en la primera gestión realizada en el procedimiento, lo que impedía que fuesen practicadas las formas de notificación a las que en principio el interesado tendría derecho⁶²), situación que llevaría a interpretar la inconstitucionalidad de ficciones desvinculadas de infracción por el reclamante.

La divergencia de la jurisprudencia judicial y aquella constitucional resulta por tanto notoria. Primero, pues frente de actos carentes de comunicación formal, la jurisprudencia constitucional sólo ha admitido la producción de efectos desfavorables si quien fuere legitimado activo para recurrir en su contra hubiere infringido una carga procesal expresamente establecida por ley⁶³. Y, segundo, ya que en los supuestos sancionados por la jurisprudencia judicial en tales términos, quien ha sido afectado en su derecho a recurrir no se ha visto imponer una carga como la referida, en la medida que el acceso a la información ambiental (que en rigor es lo que habilita la publicidad de actos en plataformas electrónicas) sólo ha sido consagrado como un derecho⁶⁴. Es por lo anterior que, mientras los Tribunales Ambientales interpretan que la implementación de mecanismos de transparencia activa resultan asimilables a una comunicación formal de los actos de la

⁶² Conforme al art. 139 inc. 2º del Código de Aguas el interesado debía “designar un domicilio dentro de los límites urbanos del lugar en que funcione la oficina donde se haya efectuado la presentación”, habiéndose dispuesto que “[s]i no se hace esta designación la resolución se entenderá notificada desde la fecha de su dictación” (inc. 3º).

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2014, Rol 2371.

⁶⁴ Art. 31 bis de la Ley 19.300: “Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”. Véase: Ramírez, Felipe, “Acceso a la información ambiental”, en *Revista chilena de derecho*, vol. 38, núm. 2, 2011, p. 311 y ss. Esta fórmula de iniciar el cómputo del plazo para impugnar es una de las principales diferencias con relación al ejercicio de la acción de protección, que habilita su interposición “dentro del plazo fatal de treinta días corridos contados desde la ejecución del acto o la ocurrencia de la omisión o, según la naturaleza de éstos, desde que se haya tenido noticias o conocimiento cierto de los mismos” (N° 1 del Auto Acordado 94-2015, sobre tramitación y fallo del recurso de protección). Ello ha justificado que los Tribunales Superiores de Justicia hayan resuelto que “la sola circunstancia de encontrarse a disposición del público en la página web de la recurrida, un informe técnico relativo al cumplimiento del Decreto Supremo N° 122, no tiene otro efecto jurídico que la publicidad de dicho instrumento, conforme al principio de transparencia”, sin afectar el ejercicio de su derecho a recurrir de él. Sentencia de Corte Suprema del 21 de diciembre de 2020, rol 29302-2019, c. 6º.

Administración recurridos, para efectos impugnatorios (arts. 46 y siguientes de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos), el Tribunal Constitucional no ha aceptado la oponibilidad de las actuaciones administrativas en tales términos.

3. La exclusión de la desviación procesal

La extensión del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación constitucional de sus presupuestos contenciosos administrativos se alcanza, en tercer lugar, con relación a la cuestión referida a las formalidades bajo las cuales el recurrente debe expresar sus peticiones en el ejercicio de un recurso contencioso administrativo, de haberse ejercido previamente una reclamación ante la propia Administración. En la jurisprudencia constitucional, la respuesta general a dicha problemática no se relaciona con la institución del agotamiento previo (cuya constitucionalidad ha sido afirmada, sin referencias a una vinculación entre el contenido de los recursos contenciosos y administrativos⁶⁵), sino con la lectura del art. 19 N° 3 de la Constitución. Por una parte, pues la jurisprudencia constitucional ha afirmado que su interpretación debe ser “hecha con el propósito de infundir la mayor eficacia, que sea razonable o legítima, a lo asegurado por el Poder Constituyente a las personas naturales o jurídicas, sin discriminación”⁶⁶. Y, por otra, ya que ha recordado que las concreciones de tales garantías “deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales”⁶⁷.

Ambos razonamientos permiten concluir que si alguna vinculación existiese entre la interposición de recursos administrativos y contenciosos, ella habrá ser interpretada *a mínima*, evitando que cualquier separación entre el contenido de la impugnación

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de julio 2008, Rol 1051; Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, Rol 2036.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de abril de 2005, Rol 437, c. 15°.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de abril de 2005, Rol 437, c. 16°. Esta interpretación ha sido reiterada frente a otras acciones: Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 2008, Rol 946.

frente a los tribunales de justicia sea susceptible de originar una desviación procesal con relación a los “[h]echos, razones y peticiones” invocados ante la Administración⁶⁸. En especial si se considera que, mientras que el recurso contencioso tiene una valoración constitucional, aquellos administrativos poseen una jerarquía legal (al haberse rechazado por el Tribunal Constitucional que el art. 10 de la Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, pueda servir de base al ejercicio de un control de constitucionalidad⁶⁹), no pudiendo observarse cómo la interposición de estos últimos limitaría la garantía de ejercer aquellos, al ser susceptible de afectar el contenido esencial del derecho al recurso contra los actos de la Administración⁷⁰.

La divergencia de la jurisprudencia judicial y aquella constitucional resulta por tanto evidente. Primero, pues aunque el Tribunal Constitucional ha interpretado la conformidad de agotamientos administrativos con el art. 38 inc. 2º de la Constitución, al estimar que dicha regla no garantizaría el recurso judicial directo en contra de la Administración⁷¹, ello sólo ha sido sostenido en atención al ejercicio de recursos administrativos y no con relación a la participación en procedimientos no impugnatorios, como ha sido afirmado por la jurisprudencia judicial. Y, segundo, ya que la prohibición de interpretaciones exegéticas de las vinculaciones entre los recursos administrativos y contenciosos, formuladas por la jurisprudencia constitucional, lleva a cuestionar la interpretaciones judiciales relativas a la desviación procesal, como la sanción de incorporar, en la fase contenciosa, argumentos no comprendidos en la etapa de impugnación administrativa, al establecer un criterio que impone una restricción esencial a la efectividad de la garantía de igual protección en el ejercicio de los derechos (art. 19 Nº 3 de la Constitución)⁷².

⁶⁸ Art. 30 letra b de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, rol 2036, c. 20º.

⁷⁰ Conforme al art. 38 inc. 2º de la Constitución: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”.

⁷¹ V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de julio 2008, Rol 1051; Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, Rol 2036.

⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de abril de 2005, Rol 437, c. 15-16º.

Aunque tales aspectos parecieran reflejar una separación irreversible entre la jurisprudencia constitucional y judicial de tales presupuestos, una aproximación excepcional puede observarse de sentencias que han ampliado el acceso a la reclamación.

IV. LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA RECLAMACIÓN AMBIENTAL BAJO LA INTERPRETACIÓN EXCEPCIONAL DE SUS PRESUPUESTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

La jurisprudencia judicial relativa a la reclamación ambiental chilena no sólo presenta divergencias externas frente a los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional. También posee variaciones internas en la interpretación de diversos aspectos, ya sea que estas se verifiquen entre los Tribunales Superiores de Justicia y aquellos Ambientales, o bien, al interior de cada sede. La interpretación sostenida sobre el alcance de los presupuestos contenciosos administrativos no ha sido una excepción. Frente a la lectura restrictiva del acceso al reclamo, ya señalada, la jurisprudencia judicial ha sostenido una interpretación diversa, tanto con relación a la extensión de los actos administrativos impugnables ante la jurisdicción especializada, como de la forma de computar los plazos de impugnación y, en fin, del contenido de la reclamación en la fase judicial, si el recurrente se hubiere dirigido previamente ante un órgano de la Administración, a través de una solicitud o recurso.

De aquí entonces que sea de interés, no solamente analizar la separación de los criterios entre la jurisprudencia constitucional y aquella judicial, sino también observar si, a la luz de esta interpretación excepcional de los tribunales de justicia, existe o no una mayor convergencia con la lectura desarrollada por el Tribunal Constitucional en este ámbito. Una respuesta favorable parece clara. Excepcionalmente, los Tribunales Ambientales y Superiores de Justicia en Chile han afirmado criterios concordantes con aquella magistratura, por ampliar los actos impugnables, rechazar el cómputo de un *dies a quo* desde accesibilidad electrónica del acto impugnado y limitar, por último, una interpretación maximalista de la desviación procesal, si el recurrente no reprodujere el mismo contenido que hubiese

sido invocado en la impugnación administrativa; todo lo cual permite interrogarse acerca de la evolución futura de dichos presupuestos procesales en materia ambiental.

1. La excepción de inimpugnabilidad

La ampliación del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación excepcional de sus presupuestos contenciosos administrativos se origina, por un lado, frente a la pregunta relativa a qué actos de la Administración del Estado son susceptibles de ser impugnados judicialmente, en aquellos casos en los cuales los Tribunales Ambientales chilenos han señalado un criterio diverso al ya referido, tanto por haberse rechazado la aplicabilidad de restricciones legales a la impugnación judicial de los actos administrativos de mero trámite, como por haber sido ella interpretada de manera restrictiva, ya sea a través de una limitación del ámbito de aplicación de los referidos actos, o de la ampliación de los supuestos que permiten abrir su impugnabilidad directa (en razón de impedir la tramitación del procedimiento, o bien, por causar indefensión⁷³). La jurisprudencia permite observar cada una de estas técnicas en la interpretación de la reclamación ambiental, pese a no constituir los criterios aplicados de manera prevalente por los tribunales de justicia.

La interpretación desfavorable a la aplicabilidad de restricciones legales a la impugnación judicial de los actos administrativos de mero trámite constituye una jurisprudencia inhabitual, que excluye la aplicación del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, del ámbito de impugnación judicial de los actos de la Administración. Bajo esta lectura, se trataría de una limitación sólo aplicable a la interposición de recursos administrativos (por haber sido comprendida en una legislación del procedimiento administrativo y consagrarse en una disposición especial, referida a tales mecanismos de impugnación). Se trata de una interpretación que ha sido afirmada frente a la reclamación de actos administrativos de carácter ambiental precisos, como las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. En efecto, ha sido con ocasión de la

⁷³ Art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

reclamación de tales actos que se ha juzgado que la inimpugnabilidad del artículo 15 de la Ley 19.880 “no aplica a la impugnabilidad de los actos trámite en sede judicial”⁷⁴, sosteniéndose una lectura que encuentra respaldo en un sector de la doctrina⁷⁵.

Sin perjuicio de su excepcionalidad, más habitual ha sido que la jurisprudencia judicial en Chile otorgue una interpretación diversa de la limitación a la impugnabilidad de los actos administrativos de mero trámite, extendiendo los supuestos que permiten contra excepcionar la procedencia del recurso contencioso. Esto es lo que ha sucedido en especial frente a las impugnaciones de medidas provisionales dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, de excluirse ellas del régimen de autorización judicial. Pese a que la Corte Suprema hubiera resuelto la improcedencia de su impugnación judicial en la materia⁷⁶ (por haberse dictado como un acto trámite, durante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, siendo accesorias al mismo), ciertas sentencias de los Tribunales Ambientales han seguido una interpretación diversa, favorable a la impugnabilidad directa de dichos actos, conforme al art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880 pues, pese a tratarse de actuaciones de mero trámite, son susceptibles de causar indefensión⁷⁷.

Puede observarse entonces cómo esta interpretación excepcional de la jurisprudencia judicial resulta armónica con los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Al no haberse juzgado la constitucionalidad en abstracto de preceptos que limiten toda impugnabilidad de los actos de la Administración, la aplicabilidad de restricciones legales a la impugnación judicial de los actos de mero trámite debe sujetarse a revisión. De ser aplicable, a su vez, no

⁷⁴ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 24 de diciembre de 2015, R-21-2015, c. 10º.

⁷⁵ Bocksang, Gabriel, “Siete distorsiones categoriales en el régimen” cit. Parodi, Alejandro, “Tres lecciones acerca de” cit.

⁷⁶ Sentencia de Corte Suprema del 30 de junio de 2020, Rol 10300-2019, c. 10º. Con relación a la interposición de recursos procesales, véase: Sentencia de Corte Suprema de 20 de diciembre de 2017, Rol 3682-2017, c. 9 y ss.

⁷⁷ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 14 de julio de 2022, R-273-2021, c. 5º. En un sentido similar, véase también: Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 16 de agosto de 2019, R-4-2019, c. 60º.

parece razonable que su aplicación invierta la regla general en la materia (esto es, la impugnabilidad de los actos), interpretando ampliamente la noción de mero trámite y limitadamente los supuestos consagrados para abrir su impugnación directa (esto es, impedir la continuación del procedimiento administrativo, o bien, provocar indefensión⁷⁸). La jurisprudencia judicial ha considerado dichos aspectos, habiendo sostenido una interpretación excepcional que reenlaza con aquella constitucional.

2. La comunicación previa

La ampliación del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación excepcional de sus presupuestos contenciosos administrativos se produce, por otro lado, ante la interrogante sobre el inicio del plazo para impugnar los actos de la Administración, si quien fuere afectado no hubiere sido notificado previamente, respecto de un acto que tampoco hubiese sido publicado en el Diario Oficial, en aquellos casos en los cuales los Tribunales Ambientales chilenos han rechazado interpretar una ficción implícita de conocimiento de la actuación impugnada desde la época en que ésta hubiese sido accesible a través del uso de las plataformas electrónicas de la Administración, para sancionar la extemporaneidad del ejercicio de la reclamación, al iniciar el cómputo del plazo de impugnación del acto administrativo de carácter ambiental, distinguiendo de esta forma de manera clara el deber de la Administración de otorgar un acceso a la información ambiental⁷⁹, por un lado, de su obligación de comunicar formalmente los actos susceptibles de afectar a terceros⁸⁰, por el otro, al tratarse de regímenes diversos, cuya asimilación únicamente opera en detrimento de los derechos e intereses del recurrente en la materia.

En especial, esta ha sido la interpretación seguida de la Sentencia del Primer Tribunal Ambiental R-14-2018 del 13 de septiembre de 2019, con relación a la ficción de conocimiento presunto de resoluciones recaídas en solicitudes de

⁷⁸ Art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

⁷⁹ Art. 31 bis y siguientes de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

⁸⁰ Arts. 45 inc. 2º y 50 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

pertinencia de evaluación de impacto ambiental, carentes de mecanismos de publicidad ante terceros no intervinientes en el procedimiento administrativo. Frente a la problemática relativa a si la accesibilidad de dichas resoluciones en las plataformas fijaban el inicio del cómputo del plazo para recurrir, el Primer Tribunal Ambiental reconocería al efecto, primero, que “el citado procedimiento prevé que las respuestas a las consultas de pertinencia sean integradas a un repositorio virtual existente en la página web del Servicio”⁸¹, agregando no obstante, a renglón seguido, que “ello no necesariamente garantiza que los terceros ajenos al procedimiento que se puedan ver afectado con la decisión administrativa tomen conocimiento de aquello de manera oportuna”⁸², rechazando en consecuencia la extemporaneidad.

Si se considera que en la especie había sido ejercida una reclamación general en contra del acto⁸³, puede apreciarse que los Tribunales Ambientales han afirmado tres lecturas diversas sobre el cómputo del término para ejercer esta acción, de no haberse verificado una comunicación formal susceptible de asegurar el conocimiento de la actuación (al no haberse intervenido en el procedimiento administrativo). Primero, una interpretación favorable a un plazo de treinta días, desde la accesibilidad del acto en las plataformas electrónicas de la Administración⁸⁴; segundo, una lectura favorable a un plazo para recurrir de dos años desde aquella época⁸⁵; y tercero, una posición desfavorable al inicio de todo plazo para impugnar, de computarse desde aquella accesibilidad⁸⁶, de la cual podría resultar la interpretación más ventajosa para los terceros, si se considera que, en general, las actividades de impactos ambientales relevantes pueden ejecutarse

⁸¹ Considerando 24º.

⁸² Considerando 24º.

⁸³ Art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

⁸⁴ V.gr.: Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 1 de julio 2016, R-31-2016; Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 8 de noviembre de 2017, R-54-2017; Sentencia de Corte Suprema del 25 de junio de 2018, Rol 44326-2017, c. 20º.

⁸⁵ V.gr.: Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 13 de septiembre de 2019, R-189-2018; Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 24 de noviembre de 2020, R-212-2019. Véase también: Sentencia de Corte Suprema del 6 de julio de 2017, Rol 45807-2016, c. 15º.

⁸⁶ Sentencia del Primer Tribunal Ambiental del 13 de septiembre de 2019, R-14-2018.

luego del plazo de dos años⁸⁷ y que la afectación del recurrente suele ocurrir iniciada la obra.

Puede observarse entonces cómo esta interpretación excepcional de la jurisprudencia judicial resulta concordante con los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Baste recordar que el Tribunal Constitucional, para efectos de iniciar el cómputo del plazo para reclamar, sólo ha juzgado la constitucionalidad de ficciones de conocimiento si el recurrente hubiese incumplido una carga procesal impuesta expresamente por ley (a través de una interpretación por analogía favorable a la efectividad excepcional de resoluciones judiciales carentes de una notificación⁸⁸); de lo cual resulta una incompatibilidad cierta con una lectura favorable a un plazo de días desde la accesibilidad de actos en las plataformas electrónicas de la Administración, reiterándose ello incluso en el evento de aplicarse un plazo extenso para impugnar –tanto por no asegurar la efectividad del conocimiento del acto, como porque dichas extensiones no son reiterables en acciones diversas a la reclamación general, lo que ocurre frente a las impugnaciones a las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (de quince días⁸⁹)–.

3. La limitación de la desviación procesal

La ampliación del acceso a la reclamación ambiental bajo la interpretación excepcional de sus presupuestos contenciosos administrativos se alcanza, en fin, con relación a la cuestión referida a las formalidades bajo las cuales el recurrente debe expresar su reclamación en el ejercicio de un recurso contencioso administrativo, de haberse ejercido previamente un recurso ante la propia Administración, en aquellos casos en los cuales la jurisprudencia judicial ha rechazado interpretar el deber del recurrente de reiterar, de manera ritual, el mismo

⁸⁷ Conforme al art. 25 ter de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente: “La 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”.

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2014, Rol 2371.

⁸⁹ Art. 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 2 de febrero de 2018, R-58-2017, c. 13 y ss.

contenido que hubiese sido sostenido por él en la fase impugnatoria ante la Administración, o incluso, en intervenciones no impugnatorias en procedimientos que han contemplado una fase de participación, evitando así otorgarle una eficacia maximalista a la eventual desviación procesal que, en general, la jurisprudencia judicial chilena ha interpretado susceptible de ocurrir en cada una de dichas hipótesis, extrapolando al proceso, los “hechos, razones y peticiones”⁹⁰ que la ley sólo ha requerido para iniciar procedimientos administrativos (art. 30 letra b de la Ley 19.880).

En ciertos casos, esta ha sido la interpretación sostenida por la Corte Suprema. Conociendo de recursos de casación de fondo en contra de resoluciones de los Tribunales Ambientales, el máximo tribunal ha censurado sancionar la desviación procesal si la reclamación ambiental no reprodujere literalmente aquello que hubiese sido sostenido por el recurrente en el procedimiento de participación en materia de evaluación de impacto, previo a interponer los recursos administrativos. En efecto, tras haberse interpretado que las “observaciones ciudadanas [formuladas con ocasión de la tramitación del procedimiento de participación en dicho instrumento] no tienen por qué ser efectuadas en términos sacramentales, refiriendo normas específicas”, la Corte Suprema ha afirmado que “el principio de congruencia en la etapa administrativa del proceso de evaluación ambiental no puede ser entendido en los términos expuestos por los sentenciadores, restringiendo el análisis en demasía” (Sentencia de Corte Suprema del 22 de febrero de 2021, Rol 36919-2020, c. 21º).

El carácter excepcional de esta interpretación de la desviación procesal puede apreciarse de la jurisprudencia precedente del máximo tribunal, relativa a las relaciones existentes entre la fase administrativa y judicial de la reclamación ambiental. La jurisprudencia de Corte Suprema no sólo ha aceptado extrapolar el agotamiento administrativo previo a supuestos impugnatorios en los cuales tal figura no es consagrada de manera expresa –como ha ocurrido, precisamente, frente a la

⁹⁰ Art. 30 letra b) de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

formulación de observaciones, que en su oportunidad han sido interpretadas por el máximo tribunal susceptibles de vincular la reclamación posterior (Sentencia del 9 de abril de 2018, Rol 34281-2017⁹¹)—, sino que también ha interpretado rigurosamente las relaciones del recurso administrativo y la impugnación judicial en la reclamación ambiental, por ejemplo, al censurar que sea invocada una legitimación activa en sede contenciosa distinta de aquella invocada ante la Administración (Sentencia de Corte Suprema del 15 de enero de 2018, Rol 258-2017).

Puede observarse entonces cómo esta interpretación excepcional de la jurisprudencia judicial resulta coherente con los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional. A través de ella la Corte Suprema ha limitado una interpretación extensiva de las relaciones entre el recurso administrativo y la reclamación judicial, en cuanto al contenido de las solicitudes formuladas y de los recursos interpuestos frente a la Administración en la fase prejudicial (art. 30 letra b de la Ley 19.880). Y, al hacerlo, ha formulado una interpretación que resulta convergente con aquella sostenida por el Tribunal Constitucional, al afirmar, con razón, que las disposiciones legales que desarrollan el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva “deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducir las por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales”⁹², siendo lo anterior reiterable en ejercicio de reclamaciones en contra de los actos administrativos de carácter ambiental.

V. CONCLUSIONES

Pese a no haber sido usualmente considerada por los tribunales de justicia chilenos, la jurisprudencia constitucional referida a reclamaciones contenciosas administrativas, presenta una relevancia especial en la interpretación judicial de las reclamaciones ambientales. Por una parte, pues esta acción ha sido calificada como

⁹¹ Considerando 14º.

⁹² Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de abril de 2005, Rol 437, c. 16º.

un recurso contencioso administrativo, al estar dirigida únicamente en contra de actos administrativos de carácter ambiental. Y, por otro, ya que ha sido el Tribunal Constitucional el que ha interpretado tradicionalmente la conformidad de dichos recursos. En efecto, al tratarse de aspectos susceptibles de afectar las atribuciones de los tribunales de justicia (cuya regulación requiere de normas orgánicas constitucionales⁹³), esta interpretación ha sido formulada por dicha magistratura especialmente en exámenes preventivos de los presupuestos contenciosos administrativos, sin perjuicio de verificarse en inaplicaciones que, al proceder vía represiva, determinan la incidencia de la jurisprudencia constitucional en materia administrativa.

De aquí que resulte de interés constatar en Chile las diferencias entre la jurisprudencia judicial, relativa a la reclamación ambiental, con aquella constitucional, referida a sus presupuestos contenciosos administrativos, en general. En especial pues, mientras que el Tribunal Constitucional ha interpretado la extensión de los actos administrativos susceptibles de reclamación, garantizado la notificación para efectos de determinar la iniciación término para recurrir y prescindido de vinculaciones entre la fase administrativa y judicial, los tribunales de justicia han reinterpretado cada uno de estos elementos, restringido los actos susceptibles de reclamación (en base a una interpretación extensiva de la inimpugnabilidad de aquellos de mero trámite), sustituyendo la notificación (por la accesibilidad de las actuaciones impugnables en plataformas electrónicas) y vinculado, en fin, en términos rigurosos el contenido de un reclamo judicial con los hechos, razones y peticiones que hubiesen sido formulados ante un órgano administrativo.

A pesar que una separación en tal sentido permitiría formular una divergencia característica a la interpretación constitucional y judicial de estas acciones, el desarrollo de esta última ilustra una posible convergencia, originada por la carencia de uniformidad de la jurisprudencia referida a los presupuestos contenciosos administrativos, frente al ejercicio de reclamaciones ambientales. Aunque

⁹³ Art. 77 de la Constitución.

excepcionalmente, los tribunales de justicia en Chile han afirmado la ampliación de los actos administrativos susceptibles de ser objeto de esta reclamación (descartando una extensión maximalista relativa a la inimpugnabilidad de aquellos de mero trámite), excluido la iniciación de un término para recurrir desde la accesibilidad de actos en plataformas electrónicas (que requerirían de otra forma de publicidad) y censurado, por último, una vinculación rigurosa del contenido de la reclamación administrativa y contenciosa, ilustrando tanto la influencia silenciosa de la interpretación constitucional, como la posible evolución de estos presupuestos contenciosos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Aróstica, Iván, “Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena – Una visión crítica a la luz de la Constitución”, en *Ius Publicum*, núm. 20, 2008.

Bermúdez, Jorge, “La legitimación activa en el contencioso ambiental”, en Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge Andrés y Pinilla, Francisco (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*, Thomson Reuters. Santiago, 2015, pp. 155-180.

Bermúdez, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters. Santiago, 2014.

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, 2012.

Bocksang, Gabriel, “¿Cuál es el acto terminal del procedimiento administrativo?” en *Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos*, Universidad Santo Tomás. Santiago, 2003, pp. 15-32.

Bocksang, Gabriel, “Siete distorsiones categoriales en el régimen recursivo del Derecho administrativo chileno”, en Palomo, Diego (director), *Recursos procesales – Problemas actuales*, DER ediciones. Santiago, 2017, pp. 537-565.

Bordalí, Andrés, “Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 38, núm. 2, 2011.

Bordalí, Andrés, “Sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del juez tributario (Tribunal Constitucional)”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XIX, núm. 2, 2006.

Carmona, Carlos, “El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003”, en Ferrada, Juan Carlos (coordinador), *La justicia administrativa*, Lexis Nexis. Santiago, 2005, pp. 183-240.

Carrasco, Edesio, “Acceso a la justicia, igualdad ante la ley y el término del *solve et repete*: un valioso cambio en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en Fernandois, Arturo, *Sentencias Destacadas LYD*, Libertad y Desarrollo, 2008, pp. 215-237.

Carrasco, Edesio, “De Trillium a Central Los Cóndores: Continuidad y cambio del recurso de protección ambiental en veinte años de jurisprudencia”, en *Justicia Ambiental*, núm. 9, 2017.

Cea, José Luis, “Marco constitucional del proceso justo”, en *Revista chilena de derecho*, vol. 9, núm. 1, 1982.

Cordero, Luis *et al*, “Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile”, en *Informe de Políticas Públicas (Espacio Público)*, núm. 13, 2017.

Cordero, Luis, “Corte Suprema y Medio Ambiente ¿Por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?”, en Couso, Javier, *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. Santiago, 2012.

Ellenberg, Carlos, “La declaración de extemporaneidad de la acción de reclamación ambiental en la sentencia definitiva (Corte Suprema)”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. XXXII, núm. I.

Ferrada, Juan Carlos, “El recurso de protección y la competencia de los Tribunales Ambientales: una difícil relación jurídica”, en Ferrada, Juan Carlos, *La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia – Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental*, DER ediciones. Santiago, 2022.

Ferrada, Juan Carlos, “La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación con los procesos administrativos generales”, en Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge Andrés y Pinilla, Francisco (coordinadores), *La nueva justicia ambiental*, Thomson Reuters. Santiago, 2015, pp. 299-328.

García, Marta, “La regla de inalterabilidad de la pretensión en el proceso contencioso-administrativo”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad da Coruña*, núm. 2.

Harris, Pedro, “El acceso a la justicia y el debido proceso ante el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema: dos nociones del contencioso administrativo chileno”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 11, núm. 3, 2021.

Harris, Pedro, “El acceso al contencioso administrativo de los terceros absolutos en la evaluación de impacto ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2022.

Harris, Pedro, “Técnicas del contencioso administrativo que refuerzan el principio de legalidad”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 31, 2020.

Helfmann, Carolina, “Vinculación entre recursos administrativos y contenciosos administrativos – Comentario a la sentencia de la Corte Suprema Rol Nº 42.004-2017 y desarrollo jurisprudencial posterior”, en *Revista Jurídica Digital de la Universidad de Los Andes*, vol. 5, núm. 1.

Hervé, Dominique y Bascur, Débora, “La Protección de los Derechos de las Comunidades Indígenas en el SEIA por los Tribunales Ambientales: ¿Avance o retroceso?”, en *Justicia Ambiental*, núm. 11, 2019.

Hunter, Iván, “Desviación procesal en el contencioso-administrativo ambiental chileno”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. II, núm. 16, 2021.

Larroucau, Jorge, “Los límites procesales de la protección de derechos fundamentales y el filtro de admisibilidad en la Corte de Apelaciones”, en *Revista de Derecho (Coquimbo)*, núm. 27, 2021.

Leppe, Juan Pablo, “Actos intermedios y recurso de protección ambiental”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, núm. 41, 2013.

Lillo, Diego y Berrios, Antonia, “Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia”, en *Justicia Ambiental*, núm. 12, 2020.

López, Miguel, “Los presupuestos procesales y la tutela judicial efectiva”, en Fernández, Jorge y Otero, Filiberto (coordinadores), *Justicia contenciosa administrativa – Congreso internacional*, Universidad Autónoma de México. México, 2013, pp. 713-731.

Méndez, Pablo, *Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley Nº 20.600*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2021.

Navarro, Enrique, “El debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 19, 2013.

Palomar, Alberto *et al*, *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa – Parte General: Los Procedimientos Contenciosos Administrativos*, Thomson Reuters. Madrid, 2021.

Pantoja, Rolando, “El artículo 38 inciso 2º de la Constitución Política de la República”, en Tavolari, Raúl, *Doctrinas esenciales: derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2010.

Pantoja, Rolando, “La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile”, en Cisneros, Germán *et al*, *Justicia administrativa*, Universidad Autónoma de México. México, 2007.

Parodi, Alejandro, “Tres lecciones acerca de cómo se deben proteger los derechos de las personas frente a la Administración”, en Fermandois, Arturo, *Sentencias Destacadas LYD*, Libertad y Desarrollo. Santiago, 2005.

Phillips, Jaime, “La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 15, 2021.

Poklepovic, Iván, “Aspectos relevantes relativos al acceso a la justicia ambiental en el ejercicio del reclamo del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en el contexto del SEIA”, en *Revista de Derecho Ambiental*, vol. V, núm. 8, 2017.

Ponce, Sandra, *Jurisdicción contencioso-administrativa - El control de la administración por los tribunales ordinarios y especiales procedimientos aplicables*, DER Ediciones. Santiago, 2018.

Ramírez, Felipe, “Acceso a la información ambiental”, en *Revista chilena de derecho*, vol. 38, núm. 2, 2011.

Retamal, Jorge, “El ius imperium de los tribunales ambientales en Chile”, en *Revista Derecho del Estado*, núm. 44, 2019.

Riquelme, Carolina, “Los tribunales ambientales en Chile ¿Un avance hacia la implementación del derecho de acceso a la justicia ambiental?”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IV, núm. 1, 2013.

Ruiz, Francisco, *El Proceso Contencioso Administrativo*, Thomson Reuters. Madrid, 2022.

Salamanca, Carola y Soffia, María del Pilar, “Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental”, en Figueroa, Rodolfo, *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. Santiago, 2018, pp. 289-308.

Valdivia, José Miguel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2018.

Vergara, Alejandro, “La tendance actuelle du droit chilien pour une juridiction administrative hyper-spécialisée”, *Mélanges en l’honneur de Pierre Bon*, Dalloz. Paris, 2014, pp. 1139-1154.

Zúñiga, Francisco, “A propósito de la “agonía” o “muerte” del recurso de protección ambiental”, en *Revista de Derecho (Escuela de Posgrado)*, núm. 7, 2015.

1. Sentencias

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 22134 del 18 de abril de 2012.

Sentencia de Corte Suprema del 21 de diciembre de 2020, rol 29302-2019.

Sentencia de Corte Suprema del 22 de abril de 2015, Rol 23000-2014.

Sentencia de Corte Suprema del 6 de julio de 2017, Rol 45807-2016.

Sentencia de Corte Suprema del 20 de diciembre de 2017, Rol 3682-2017.

Sentencia de Corte Suprema de 25 de septiembre de 2017, Rol 100752-2016.

Sentencia de Corte Suprema del 15 de enero de 2018, Rol 258-2017.

Sentencia de Corte Suprema del 9 de abril de 2018, Rol 34281-2017.

Sentencia de Corte Suprema del 25 de junio de 2018, Rol 44326-2017.

Sentencia de Corte Suprema del 30 de junio de 2020, Rol 10300-2019.

Sentencia de Corte Suprema del 22 de febrero de 2021, Rol 36919-2020.

Sentencia del Primer Tribunal Ambiental del 13 de septiembre de 2019, R-14-2018.

Sentencia del Primer Tribunal Ambiental del 19 de agosto de 2020, R-30-2019.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 27 de octubre de 2016, R-86-2015.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 31 de enero de 2017, R-67-2015.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 12 de junio de 2017, R-72-2015.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 31 de enero de 2019, R-173-2018.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 13 de septiembre de 2019, R-189-2018.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 24 de noviembre de 2020, R-212-2019.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 14 de julio de 2022, R-273-2021.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 30 de abril de 2015, R-9-2014.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 24 de diciembre de 2015, R-21-2015.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 1 de julio 2016, R-31-2016.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 8 de noviembre de 2017, R-54-2017.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 2 de febrero de 2018, R-58-2017.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 15 de marzo de 2018, R-62-2018.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 7 de junio de 2019, R-78-2018.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 12 de julio de 2019, R-3-2019.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental del 16 de agosto de 2019, R-4-2019.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de noviembre de 1993, Rol 176.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de mayo de 2003, Rol 374.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de abril de 2005, Rol 437.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de agosto de 2006, Rol 536.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de enero de 2008, Rol 792.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de julio de 2008, Rol 946.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de julio de 2008, Rol 1046.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de julio 2008, Rol 1051.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de enero de 2010, Rol 1577.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de julio de 2011, Rol 1865.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de abril de 2012, Rol 1994.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de mayo 2012, Rol 2180.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de octubre 2011, Rol 2036.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de marzo 2012, Rol 2159.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de noviembre de 2014, Rol 2371.

2. Textos legales

Constitución Política de la República.

Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado.

Ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.