

Santiago, veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

**Vistos y teniendo presente:**

En estos autos Rol N° 22.026-2019, caratulados "*Cecilia Paulina Agüero Ramírez y otros con Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos*", los reclamantes dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia de única instancia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental el 12 de julio de 2019, que rechazó la reclamación.

En la especie, las Sras. Cecilia Paulina Agüero Ramírez, Carla Andrea Amtmann Fecci y Nancy Herminda Silva Guerrero, y los Sres. Víctor Hugo Gutiérrez Ponce, Matías José Fernández Hartwig, Hernán Andrés Cabrera Flores, José Robinson Araya Cornejo, Osvaldo Daniel Aichele Carrasco y Vicente Javier Gómez San Martín, dedujeron la reclamación prevista en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en contra de la Resolución Exenta N° 010 de 4 de marzo de 2019, que rechazó la solicitud de los actores destinada a invalidar la Resolución Exenta N° 16 de 18 de mayo de 2018 que, a su vez, calificó de manera favorable el proyecto denominado "*Edificio Estacionamientos Subterráneos, Plaza de la República, Valdivia*".

Explican que la obra versa sobre la construcción de 301 estacionamientos, en dos niveles subterráneos, abarcando una superficie total de 8.612,91 m<sup>2</sup>, bajo la Plaza de la República de la comuna de Valdivia, y sólo es



posible de realizar previa concesión municipal por 35 años. Precisan, acto seguido, que el ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental obedece a lo dispuesto en el artículo 3, literal t), de su Reglamento, por tratarse de: *"Obras que se concesionen para construir y explotar el subsuelo de los bienes nacionales de uso público, en virtud del artículo 37 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades"*. Del mismo modo, fue objeto de un estudio de impacto ambiental en virtud de la causal contemplada en el artículo 11, literal f), de la Ley N° 19.300, al producir la: *"Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural"*.

Agregan que, agotada la tramitación del procedimiento administrativo, el 18 de mayo de 2018 se dictó la RCA N° 16/18 que calificó favorablemente el proyecto. Solicitada su invalidación por parte de los recurrentes, el 4 de marzo de 2019 la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos dictó la Resolución Exenta N° 10 que rechazó aquella impugnación, siendo éste el acto que aquí se reclama.

Denuncian que la Resolución Exenta N° 10 se ve afectada por los siguientes motivos de ilegalidad: (i) Infringe lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N°



19.880, por errónea interpretación, y es contraria al principio de participación ciudadana en materia ambiental, por cuanto el primer fundamento expresado en el acto para el rechazo de la solicitud de invalidación se ha hecho consistir en la falta de legitimación activa de los peticionarios, desconociendo que el proyecto se pretende emplazar en un bien nacional de uso público, que los actores se desplazan cotidianamente y desarrollan sus actividades en el lugar, que constituyen un grupo intermedio denominado "Ciudad Defiende", que el impacto afecta a todos quienes viven en la ciudad de Valdivia, y que entre los solicitantes concurrió un Concejal de dicha comuna y un Consejero Regional de Los Ríos, cargos de representación popular; (ii) Vulnera el principio de coordinación en materia administrativa, consagrado en los artículos 3 y 5 de la Ley N° 18.575, y en el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880, al no acoger uno de los fundamentos desarrollados en la petición de invalidación, consistente en la incompatibilidad entre la conveniencia del proyecto para la política de desarrollo comunal y regional, según fue afirmado por el Consejo Regional y la Municipalidad, con el "*Plan de movilidad urbana para la ciudad de Valdivia*", instrumento que se orienta en un sentido contrario al propender a la disminución del flujo vehicular en el centro de la ciudad desincentivando el uso de automóviles; (iii) Contraviene lo preceptuado en los



artículos 9, 9 bis, 16 y 24 de la Ley N° 19.300, al omitir que el proyecto fue aprobado pese a no contar con el permiso ambiental sectorial regulado en el artículo 132 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, autorización que fue denegada por el Consejo de Monumentos Nacionales; y, (iv) Transgrede lo estatuido en el artículo 15 de la Ley N° 19.300, y artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al haber consolidado la infundada declaración de suficiencia, contenida en la RCA, respecto de las medidas de mitigación, a pesar de que uno de los cuestionamientos centrales planteados por el Consejo de Monumentos Nacionales durante el procedimiento de evaluación consistió en la existencia de defectos en la elaboración de la línea de base, sin que dichos errores hayan sido corregidos, situación que lleva a concluir que malamente pudieron ser consideradas suficientes las medidas de mitigación diseñadas en virtud de una línea de base de incierta veracidad.

La sentencia de única instancia rechazó sin costas la reclamación, ante la ausencia de legitimación activa de los reclamantes para haber solicitado la invalidación en sede administrativa, omitiendo pronunciamiento sobre los restantes capítulos de ilegalidad. Tuvo en consideración para ello las siguientes razones: (i) El derecho que le asiste a una persona natural o jurídica para solicitar la invalidación de un acto administrativo con contenido



ambiental, se justifica en una afectación a un interés del solicitante, entendido como la posición de un sujeto frente a una determinada situación jurídica, que puede ser de ventaja, beneficio o provecho, o la liberación de una carga, obligación o gravamen, siendo, entonces, la merma de dicha posición la habilitación para impugnar; (ii) En materia ambiental el cumplimiento de esta exigencia se traduce en alegar y probar que el entorno adyacente de las personas impugnantes puede verse afectado por un acto administrativo de contenido ambiental, debiéndose, al menos, efectuar una descripción del interés que lo mueve y del contenido del mismo, con la finalidad de precisar su entidad, debiendo éste ser real, concreto, personal, directo y actualmente comprometido; (iii) En el caso concreto los reclamantes no cumplieron con dicha carga, al no identificar ni justificar su interés en la invalidación, y no señalar o explicar la forma como el acto los perjudica; (iv) El único antecedente aportado para tal fin en sede administrativa consistió en el domicilio mencionado por cada solicitante en la petición, expresión que es del todo insuficiente; (v) No es procedente complementar la solicitud administrativa en sede jurisdiccional, como se pretendió, sin perjuicio de no haberse acreditado durante la tramitación del reclamo los asertos contenidos en el libelo; (vi) La decisión del órgano administrativo de dar a la legitimación un tratamiento de fondo y, por lo tanto, no



requerir en un estadio inicial del procedimiento la subsanación de aquella omisión, se ajusta a derecho, ya que se trata de un aspecto sustantivo relacionado con una posición jurídica y su lesión por un acto ilegal, en tanto que el examen de admisibilidad previsto en los artículos 30 y 31 de la Ley N° 19.880 es meramente formal, limitándose a la revisión de los contenidos mínimos de la petición; y, (vii) No basta el mero interés en el cumplimiento de la ley, sino que, como se dijo, para pretender la invalidación se requiere la afectación de un interés de carácter personal.

Respecto de esta decisión la reclamante dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, en el recurso de nulidad formal, se sostiene que la sentencia impugnada ha incurrido en la causal especial prevista en el artículo 26, inciso 4°, de la Ley N° 20.600, por haberse infringido en la valoración de la prueba las reglas de la sana crítica, en especial, los principios lógicos de no contradicción y de razón suficiente.

Explica que la primera máxima fue vulnerada al desarrollarse en el fallo conclusiones que se niegan o contradicen entre sí, particularmente cuando se sostuvo que existieron omisiones en la solicitud administrativa de



invalidación y que éstas no pueden ser subsanadas en la instancia jurisdiccional, pese a lo cual analiza si el interés de los actores fue o no justificado ante el Tribunal Ambiental, para, finalmente, afirmar que se trata de un asunto de fondo y no de un aspecto puramente formal, conclusiones que, a entender de los recurrentes, resultan evidentemente contradictorias.

A su turno, se habría transgredido el principio de razón suficiente puesto que los jueces de instancia no han explicado cómo descartaron la concurrencia, en los solicitantes, de un interés personal, real, concreto y actual en la invalidación de la RCA, si se considera que constan en el expediente una serie de hechos que dan cuenta del supuesto contrario, según detallan, resaltando que las personas no son puntos estáticos.

**SEGUNDO:** Que, a través del arbitrio de nulidad sustancial, se denuncian las siguientes infracciones de ley: (i) La errónea interpretación del artículo 21 de la Ley N° 19.880, al requerirse un estándar de legitimación extremadamente complejo de satisfacer; (ii) La no aplicación del artículo 31 de la Ley N° 19.880, insistiendo en que, ante la omisión formal de mención a los presupuestos de legitimación, el órgano administrativo debió ordenar subsanar tal defecto, otorgándose al administrado la posibilidad de corrección, trámite que, en la especie, no fue cumplido; y, (iii) La infracción de lo



dispuesto en el artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales y en el artículo 76 de la Constitución Política de la República, normas que contemplan el principio de inexcusabilidad, desatendido por los jueces del grado al decidir no conocer el fondo del asunto.

**TERCERO:** Que, previo a entrar al análisis de las materias propuestas por los recursos de casación deducidos en autos, es esencial determinar, ante todo, su procedencia. Para ello conviene recordar que, en lo pertinente, el artículo 26 de la Ley N° 20.600, dispone: *"En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.*

*El plazo para la interposición de la apelación será de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva.*

*En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en*



conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, sólo por las causales de los números 1, 4, 6 y 7 de dicho artículo. Asimismo, procederá este recurso cuando en la sentencia definitiva se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica".

**CUARTO:** Que, por su parte, los artículos 766 y 768 del Código de Procedimiento Civil señalan que el recurso de casación en la forma procede en contra de sentencias definitivas por las causales previstas en la última disposición citada, mientras que el artículo 767 del mismo cuerpo legal preceptúa que el recurso de casación en el fondo tiene lugar en contra de sentencias definitivas inapelables, siempre que se hayan emitido con infracción de ley que haya influido substancialmente en lo dispositivo de lo resuelto.

**QUINTO:** Que, atento a lo anterior, la resolución que rechaza el reclamo deducido de conformidad a lo previsto en



el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600, por estimar que los actores carecen de legitimación activa, sin emitir pronunciamiento en relación a las materias de fondo propuestas en el libelo pretensor, aun cuando pone término al juicio, no reviste la naturaleza de sentencia definitiva, por cuanto no resuelve la cuestión o asunto que ha sido el objeto controvertido del juicio, razón por la cual los arbitrios de nulidad formal y sustancial intentados en autos no resultan procedentes.

En otras palabras, los recursos de casación en la forma y en el fondo sólo resultan admisibles en contra de las sentencias definitivas señaladas taxativamente en los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Ley N°20.600. En consecuencia, siendo la resolución cuestionada por los recurrentes una de aquellas definidas en el inciso primero del citado artículo 26, por expreso mandato de la ley, en su contra sólo puede entablarse el recurso de apelación y no los de casación en la forma o en el fondo.

**SEXTO:** Que, en este escenario y tal como se ha resuelto con anterioridad por esta Corte (V.g. SCS Roles N° 3.682-2017, 18.341-2017, 43.049-2017, 3.572-2018, 7.359-2018, 21.265-2019, 23.085-2018, 28.886-2019, 27.083-2019 y 24.001-19) al no cumplir la resolución impugnada la naturaleza jurídica establecida en los artículos 766 y 767 del Código de Procedimiento Civil, y en el artículo 26 de



la Ley N° 20.600, los arbitrios de nulidad formal y sustancial resultan inadmisibles.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 766, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, **se declaran inadmisibles** los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos por los reclamantes en lo principal y en el primer otrosí de la presentación de fojas 4.457, en contra de la sentencia de doce de julio de dos mil diecinueve, escrita a fs. 4.431.

Al escrito folio N° 131.514-2020: estése a lo resuelto.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del fallo a cargo del Ministro Sr. Muñoz.

Rol N° 22.026-2019.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Diego Munita L. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado integrante Sr. Quintanilla, por estar ausente. Santiago, 27 de enero de 2021.

SERGIO MANUEL MUÑOZ GAJARDO  
MINISTRO  
Fecha: 27/01/2021 20:49:15

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET  
MINISTRA  
Fecha: 27/01/2021 20:49:16



ANGELA FRANCISCA VIVANCO  
MARTINEZ  
MINISTRA  
Fecha: 27/01/2021 20:49:16

DIEGO ANTONIO MUNTA LUCO  
ABOGADO INTEGRANTE  
Fecha: 27/01/2021 21:12:32





En Santiago, a veintisiete de enero de dos mil veintiuno, se incluye en el Estado Diario la resolución precedente.

