

Santiago, 29 de febrero de dos mil dieciséis.

VISTOS:

El 26 de febrero de 2015 fue recibida en el Tribunal una reclamación presentada por ENAP Refinerías S.A. (en adelante, "ENAP" o "la reclamante"), fundada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución F.M.(V.) ORD N°12.050/10/1, de 9 de enero de 2015 (en adelante, "la resolución reclamada"), del Fiscal Marítimo de la Gobernación Marítima de Valparaíso (en adelante "la reclamada"), mediante la cual fue rechazado el recurso de reposición interpuesto por ENAP en contra del Dictamen Fiscal, emitido por esa misma autoridad marítima, el 26 de noviembre de 2014. Ello, luego del cierre de la Investigación Sumaria Administrativa Marítima (en adelante, "ISA"), instruida con el objeto de determinar las causas, circunstancias y eventuales responsables del derrame de hidrocarburos ocurrido el 24 de septiembre de 2014 en la Bahía de Quintero. La reclamación fue ingresada en la Corte de Apelaciones de Valparaíso el 18 de febrero de 2015, y remitida a este Tribunal mediante oficio del Tercer Juzgado Civil de Viña del Mar.

I. Antecedentes de la reclamación

El 23 de septiembre de 2014, el buque tanque LR Mimosa, de bandera de las Islas Marshall, efectuó su amarre con un tren de espías y cadenas al Terminal Monoboya ENAP, en la bahía de Quintero, con el objeto de efectuar la descarga de 63.594 m³ de petróleo crudo oriental ecuatoriano que transportaba. Una vez efectuada la instalación de las mangueras flexibles al buque tanque, se inició el procedimiento de descarga de petróleo, a partir de las 17:24 horas. Desde el inicio de dichas actividades, se encontraba a bordo de la nave el señor Alejandro Hermann, en su calidad de Práctico de Puerto, conforme a lo exigido por el Estudio de Maniobrabilidad del Terminal, y amarrado a popa, el remolcador RAM Horcón, cuyo objetivo era mantener al buque tanque alejado de la Monoboya

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000189
Cura
Ochoa y
Munoz

y, al mismo tiempo, mantenerlo bien ubicado para evitar daños a los flexibles y/o al sistema de conexión a bordo.

A las 21:25 horas, el señor Hermann fue remplazado por el Práctico Oficial, señor Eliseo Jamett, y a las 3:54 am de 24 de septiembre de 2014, el remolcador fue a su vez sustituido por el RAM Puyehue, el que siguió arrastrando el buque tanque en dirección opuesta al Terminal Monoboya de ENAP. Alrededor de 10 minutos después del cambio de remolcador, se produjo un corte en las espías que amarraban el buque tanque a la Monoboya, para luego producirse el desacople de las mangueras flexibles, cayendo éstas al mar y produciéndose un derrame aproximado de 38,7 m³ de crudo.

Frente a dicho derrame, el Gobernador Marítimo de Valparaíso dispuso instruir la referida ISA mediante Resolución G.M. (V.) Ord. N° 12.050/10/105, de 24 de septiembre de 2014, procediendo la reclamada a formular el Dictamen Fiscal el 26 de noviembre del mismo año, y disponer su remisión al señor Gobernador Marítimo de Valparaíso, para su conocimiento, resolución y tramitación posterior. En lo que a ENAP se refiere, se indica que le cabría responsabilidad en los hechos materia de la investigación, por no mantener el sistema de amarre de su Terminal Monoboya, conforme a las condiciones señaladas en el Estudio de Maniobrabilidad respectivo, y por no haber contemplado procedimientos específicos tendientes a minimizar los riesgos de contaminación asociados al cambio de remolcadores en su Terminal. Adicionalmente, considera como atenuante la adopción de medidas para minimizar los daños, y propone una multa de cien mil pesos oro.

El 15 de diciembre de 2014, ENAP interpuso un recurso de reposición en contra del Dictamen Fiscal, fundado en el artículo 59 inciso final de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, solicitando a la Autoridad Marítima -entre otras cosas- su invalidación por las ilegalidades de las que adolecería, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 53 de la citada ley, entre

otras normas invocadas. Asimismo, solicita que la autoridad deje sin efecto la resolución, disponiendo el inicio de una nueva ISA. El recurso de reposición fue rechazado por la reclamada, mediante Resolución F.M.(V.)ORD. N°12.050/10/1, de 9 de enero de 2015.

II. Reclamación judicial ante el Tribunal

El 18 de febrero de 2015, y estando domiciliada fuera de la ciudad de asiento del Tribunal, ENAP presentó por buzón una Solicitud de Remisión de Reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Dicha presentación fue distribuida al Tercer Juzgado Civil, de Mayor Cuantía, de Viña del Mar, el que la remitió al Tribunal mediante Oficio N° 348-2015, habiendo sido recibido en esta sede el 26 de febrero de 2015.

El 4 de marzo de 2015, el Tribunal ordenó que, previo a resolver, debía acreditarse la fecha de recepción de la carta certificada que notificó la resolución reclamada en la Oficina de Correos correspondiente, o el documento que acreditara la fecha de la notificación de dicha resolución (fojas 69).

El 7 de marzo de 2015, ENAP cumplió lo ordenado, presentando una serie de antecedentes adicionales, a fin de acreditar la fecha de notificación de la resolución impugnada. Dado los nuevos antecedentes, el Tribunal, el 10 de marzo de 2015, resolvió oficiar a la Gobernación Marítima de Valparaíso para que informara al respecto (fojas 82), trámite que fue evacuado el 19 de marzo de 2015. En éste se informa, respecto de la fecha de notificación: (i) que el 13 de enero 2015, el Fiscal dio aviso, mediante correo electrónico, a la señora Lyllian Valdenegro Rojas, apoderada de ENAP, para que concurriera a notificarse de la Resolución F.M.(V.) ORD. N° 12.050/10/1; y (ii) que el 14 de enero, se apersonó en dependencias de la Gobernación Marítima la señora Vanessa Saavedra, quien invocando los correos electrónicos intercambiados entre el Fiscal y la señora Valdenegro, y afirmando actuar por encargo

de ésta última, solicitó la entrega de copia de la resolución, sin constatar su calidad de apoderado de ENAP (fojas 89 y 90).

El 23 de marzo de 2015, se admitió a tramitación la reclamación (fojas 95), ordenando a la Gobernación Marítima informar sobre la materia, y rechazando la medida cautelar de suspensión solicitada.

El 2 de abril de 2015, el Consejo de Defensa del Estado (en adelante, "CDE") asumió la representación judicial de la reclamada, solicitando ampliación de plazo para informar (fojas 100), lo que fue concedido por el Tribunal, el 7 de abril de 2015 (fojas 107). Ese mismo día, ENAP interpuso recurso de reposición en contra de la resolución de fojas 95, en lo que se refiere a la medida cautelar de suspensión de la ISA, fundado en que, a su juicio, el objeto de la pretensión judicial se vería frustrado, en caso de seguir adelante con el procedimiento administrativo sancionador (fojas 104).

El 13 de abril de 2015, el señor Rodrigo Ramírez Daneri renunció al patrocinio y poder otorgado por la reclamada (fojas 108), lo que fue tenido presente por el Tribunal el 14 de abril de 2015 (fojas 109), misma resolución mediante la cual fue rechazada la reposición interpuesta por ENAP a fojas 104, en atención a que los antecedentes adicionales aportados por el recurrente no eran suficientes para modificar la decisión adoptada por el Tribunal (fojas 105).

El 16 de abril de 2015 la causa quedó en relación. El 28 de mayo del mismo año se efectuó la vista de la misma. Alegaron en estrados el abogado señor Jorge Bermúdez Soto, por la parte reclamante, y el abogado señor Rubén Saavedra Fernández, en representación de la reclamada. A fs. 173 se certificó que la causa quedó en estudio a contar de la referida fecha.

El 15 de junio de 2015, ENAP propuso, como medida para mejor resolver, la establecida en el N° 1 del artículo 159 del Código de Procedimiento Civil, para que el Tribunal solicitara a la Gobernación Marítima de Valparaíso el envío de copias de todas las resoluciones emitidas por el señor Gobernador Marítimo, señor Rodrigo Vattuone Garcés, en atención a los argumentos

ahí señalados (fojas 181). Dicha solicitud fue rechazada mediante resolución de 18 de junio de 2015, por referirse a hechos no relevantes para el análisis de la eventual ilegalidad de la resolución reclamada.

El 26 de febrero de 2016, la causa quedó en estado de acuerdo (fojas 187).

III. Alegaciones de la Reclamante

Las principales alegaciones de la reclamante fueron las siguientes:

1. La impugnabilidad del Dictamen Fiscal, que emana de la ISA, ya que se trataría, a juicio de ENAP, de un acto administrativo final -en los términos del artículo 3 de la Ley N° 19.880- que implicaría una decisión formal que concluye la instrucción de un procedimiento sumario, atribuyendo responsabilidad y fijando una sanción de multa, la que incluso sería graduada mediante una atenuante. Tal resolución sería, agrega, de carácter sancionatorio y, por ende, impugnabile.
2. Luego, la reclamante argumenta que, en caso que el Tribunal estime que se trata de un acto trámite, la resolución igualmente sería, a su juicio, reclamable conforme al artículo 15 inciso segundo de la Ley N° 19.880, ya que, en los hechos, imposibilita continuar con el procedimiento administrativo, que denomina "etapa de instrucción de la ISA", cerrando la investigación e impidiendo a los interesados acompañar antecedentes probatorios o solicitar diligencias. Asimismo, indica que tal resolución dejaría en la indefensión a ENAP, por una serie de ilegalidades e incumplimientos al principio del debido proceso administrativo.
3. Añade que el recurso de reposición, contemplado en el inciso final del artículo 59 de la Ley N° 19.880, sería la vía adecuada para, frente a tales ilegalidades, solicitar a la autoridad administrativa, en este caso el Fiscal Marítimo, el ejercicio de su potestad invalidatoria, contemplada en el artículo 53 inciso primero de dicha Ley. Ello sería así ya que la ley no

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

050193
c/lo
reunión p/nd

limitaría las causales de procedencia de dicho recurso, pudiendo ser causales de mérito, oportunidad, conveniencia e incluso de legalidad. Agrega que la resolución que rechazó dicho recurso tendría "la virtualidad de corresponder a la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación de un acto de carácter ambiental, en los términos que exige el artículo 17 N° 8 de la LTTAA. En efecto, en el recurso de reposición que antecede a la presente reclamación se solicitó expresamente a la autoridad administrativa que ejerciera la potestad invalidatoria que consagra el artículo 53 de la LBPA. Con lo que la resolución F.M.(V.) ORD N°12.050/10/1 tiene el carácter de resolución final del mencionado procedimiento [...]" (fojas 44).

4. Adicionalmente, ENAP alega que el Dictamen Fiscal sería un acto administrativo de carácter ambiental, por estar directamente asociado a un Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, "IGA"). Al respecto, señala que es perfectamente plausible que existan tales instrumentos fuera de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ya sea en leyes sectoriales o en normas de carácter reglamentario. Lo relevante sería que sean utilizadas para alcanzar la protección del medio ambiente. En el caso de autos, ENAP afirma que estaríamos en presencia de un IGA que tiene por objeto la protección marina y el medioambiente acuático, contenido en el D.S. N° 1 de 1992 del Ministerio de Defensa, que aprueba el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (en adelante, "RCCA").

5. En cuanto a las supuestas ilegalidades de que adolecería la resolución impugnada, ENAP distingue, por una parte, entre aquellas que dicen relación con las ilegalidades propias del Dictamen Fiscal -que la resolución que resuelve el recurso no habría subsanado- y, por otra, aquellas ligadas a la resolución que resuelve el recurso de reposición.

6. De acuerdo a la reclamante, las ilegalidades del Dictamen Fiscal, que fueron confirmadas con ocasión de la resolución del recurso de reposición, serían variadas. La primera de ellas dice relación con que tal resolución, y en general todo el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000124
Comis.
reunión
unión

procedimiento aplicado a la tramitación de la ISA, confundiría la responsabilidad administrativa con la disciplinaria, sancionando a la reclamante en un procedimiento de investigación diseñado para perseguir la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, contenido en el Reglamento N° 9-10/1 sobre Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas, aprobado mediante el D.S. (E.M.D.N.) N° 277 de 9 de abril de 1974 del Ministerio de Defensa Nacional (por remisión sucesiva de la Ley de Navegación -Decreto Ley N° 2.222-, el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática -D.S. N° 1/92- y el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República -D.S. N° 1340 bis/41-, todos del Ministerio de Defensa Nacional).

En segundo lugar, indica que se habría vulnerado la Ley N° 19.880, norma que debió aplicarse directamente, por ser de jerarquía superior, cometiendo en su sustanciación una serie de ilegalidades, cuales son la omisión de etapas esenciales del procedimiento administrativo sancionador, a saber: la vulneración del derecho a defensa consagrado en la Constitución; la transgresión al principio de imparcialidad al no investigar a otros sujetos responsables, en particular al Capitán de Fragata, señor Eliseo Jamett; la infracción al principio de contradictoriedad; la vulneración de los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, y que la ISA se habría desarrollado de forma secreta. Tales ilegalidades no habrían sido remediadas por la resolución impugnada.

Finalmente, alega una serie de vicios sustantivos, en específico la falta de indicación de cuál fue la infracción cometida y si esa es la sanción que corresponde aplicar a la misma; la falta de fundamentación de las conclusiones y decisiones a las que se arriba en el Dictamen Fiscal, y la exclusión de la consideración de las repercusiones ecológicas del derrame.

7. Respecto de los vicios específicos de que adolecería la resolución que resuelve el recurso de reposición, ENAP estima que la reclamada, además de incurrir en las mismas ilegalidades

antes mencionadas, comete nuevas ilegalidades, entre las cuales menciona el hecho de que la resolución fue resuelta de plano, debiendo haberse iniciado un procedimiento administrativo para recabar antecedentes y fundamentos para adoptar una nueva resolución; que se omitió un trámite esencial, la audiencia de los interesados, en los términos del inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880; que la resolución habría vulnerado derechos de los interesados, en especial, el derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento en cuestión; que la resolución habría sido infundada, al no pronunciarse acerca de ninguna de las ilegalidades alegadas, limitándose a señalar que no se habría advertido cómo el derecho de defensa de ENAP pudo haberse visto vulnerado con motivo de la investigación, y que no se apreciaría la necesidad de invalidarla; que la resolución sería errónea por desconocer el carácter de acto impugnabile del Dictamen Fiscal, y que la resolución habría aplicado normas de procedimiento improcedentes al invocar el artículo 158 del Reglamento N° 9-10/1 sobre Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas, ya citado.

8. Finaliza su presentación solicitando que, para restablecer el imperio del derecho, se declare el acto administrativo que resuelve la reposición como "no conforme a la normativa vigente", y se declare la nulidad de dicho acto administrativo, del acto administrativo Dictamen Fiscal que le precede y de la ISA sustanciada, ordenando a la Autoridad Marítima instruir un nuevo procedimiento administrativo según lo dispuesto en la Ley N° 19.880.

9. Adicionalmente, solicita la suspensión del procedimiento administrativo seguido ante la Autoridad Marítima, como medida cautelar conservativa.

IV. Informe de la reclamada

El CDE, en representación de la reclamada, evacuó el 15 de abril de 2015 el informe solicitado por el Tribunal (fojas

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000190
Carrasco
noviembre
2015

111), conforme lo exige el artículo 29 de la Ley N° 20.600. En él, expuso las siguientes alegaciones: i) extemporaneidad; ii) incompetencia; iii) falta de presupuestos para la configuración de la causal del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600; iv) acto trámite no susceptible de reposición; y v) plena legalidad tanto del acto como del procedimiento administrativo.

1. Respecto de la extemporaneidad de la reclamación deducida, el CDE alega que, al haber sido notificado el acto impugnado el 14 de enero de 2015, el plazo de 30 días hábiles para deducir la acción habría vencido el día 18 de febrero de ese año. Por otra parte, señala que puesto que ENAP presentó su reclamación el día 19 de febrero de 2015, ésta se encontraría fuera de plazo.

2. Respecto de la incompetencia del Tribunal, alega que, en los hechos, no se cumplirían los requisitos copulativos exigidos por el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 para concurrir ante esta judicatura. Esto es, que la resolución reclamada "resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental". El CDE afirma, en primer lugar, que la reclamación no deriva de un procedimiento administrativo de invalidación, sino que de una vía recursiva ordinaria, a saber, el recurso de reposición. Señala a este respecto, que ENAP pretende asignar los mismos efectos jurídicos de un recurso de reposición a una solicitud de invalidación, confundiendo sus regímenes procesales y sustantivos.

En efecto, indica que "la invalidación administrativa, regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 LBPA, constituye una 'revisión no recursiva' del acto administrativo, y ha sido definida como 'el acto de contrario imperio que dicta la Administración como consecuencia de un procedimiento administrativo revisor o impugnatorio y por cuya virtud se anula una medida anterior, que se estima ilegal y para así restablecer el orden jurídico quebrantado". Como consecuencia de esta potestad, la Administración elimina o invalida un acto administrativo, y "ello puede suceder aunque el interesado no

haya interpuesto un recurso, y sin necesidad de intervención judicial, lo que explica su carácter de verdadero poder de autotutela. Como se observa la única causal de procedencia de la invalidación la constituye la ilegalidad del acto" (fojas 118).

Afirma, que el recurso de reposición, regulado en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, "constituye una vía recursiva ordinaria de la que dispone siempre un interesado en el curso de un procedimiento administrativo, siendo definido como "la reclamación administrativa por excelencia" y que "tiene por objeto obtener la invalidación, revocación o modificación del acto administrativo en contra del cual se recurre, de manera que la Administración, que ha manifestado ya su voluntad, debe estudiar nuevamente el asunto concreto y decretar otra vez". Como se puede constatar procede tanto por motivos de ilegalidad como de mérito, oportunidad o conveniencia. Asimismo, se ha destacado que la reposición "obliga a la autoridad correspondiente a revisar desde todos los puntos de vista el acto impugnado, es decir, bajo el aspecto de los hechos como bajo el del Derecho". El artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, se habría establecido, asegura, "como la vía de impugnación judicial contra resoluciones administrativas que resuelven un procedimiento administrativo de invalidación, mas no respecto de resoluciones que resuelvan recursos administrativos ordinarios" (fojas 120).

3. En tercer lugar, el CDE sostiene que el Dictamen Fiscal no constituye un acto administrativo de carácter ambiental asociado a un IGA. Señala que, al dar curso a un procedimiento sancionador, no estaría aplicando o gestionando ninguno de dichos instrumentos, sino que estaría ejerciendo sus potestades de policía administrativa, ligadas más bien a lo que la doctrina calificaría como normas de "derecho ambiental especial", en este caso la Ley de Navegación y el RCCA. Agrega que los IGAs se encuentran expresamente recogidos y regulados en el Título II de la Ley N° 19.300, no habiéndose incluido dicho Reglamento en la enumeración, a pesar de ser anterior a dicha Ley. Termina este punto señalando que el artículo 108

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000198
auto
resolución
0040

del RCCA constituye un Permiso Ambiental Sectorial en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"), mas no un IGA.

4. Adicionalmente, la reclamada sostiene que el Dictamen Fiscal constituiría un acto trámite por no tener carácter decisorio, en atención a que en éste, el Fiscal Marítimo se limita a proponer determinados responsables y una sanción asociada a cada uno de ellos, propuesta que procesalmente corresponde ser elevada a su superior, para que éste se pronuncie en una decisión definitiva. Agrega que, por su naturaleza jurídica, dicho acto no sería impugnabile de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 19.880. Indica para ello que la dictación de acto en cuestión no determinaría la imposibilidad de continuar el procedimiento ya que con el Dictamen Fiscal se formaliza la ISA, y es en ese momento, en que se proponen los responsables y las sanciones, pudiendo la reclamante aportar nuevas pruebas y solicitar la realización de las diligencias probatorias que estime pertinentes. Por su parte, no produciría la indefensión de la reclamante ya que la ISA se habría efectuado de conformidad al procedimiento administrativo que tanto la Ley de Navegación, como el RCCA, prevén para estos efectos, respetando plenamente los principios contenidos en la Ley N° 19.880.

5. Por último, el CDE alega la plena legalidad de la totalidad del procedimiento administrativo sancionador, ya que no existirían vicios procedimentales, ni omisión de etapas en dicho procedimiento, el que se habría sustanciado en cumplimiento de la normativa aplicable, la que en nada pugnaría con las disposiciones de la Ley N° 19.880. Analiza el marco legal de las ISAs por contaminación de las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, refiriéndose a las normas atributivas de competencia, las potestades sancionatorias y las reglas de procedimiento. Luego, se refiere a la ISA de autos, explicando los antecedentes del derrame, las etapas de la investigación, las infracciones y responsabilidades detectadas, así como las multas propuestas, indicando detalladamente cada una de las etapas ocurridas con posterioridad al Dictamen Fiscal, en donde

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000137
Código asunto
y ruc

ENAP habría tenido la facultad de presentar descargos y solicitar diligencias probatorias. Adicionalmente, informa que se habría reabierto la investigación, otorgándose un nuevo término probatorio donde se reevaluarían las responsabilidades del Práctico Oficial. Indica que el recurso de reposición fue rechazado por su total y absoluta improcedencia.

Asimismo, afirma que, a su juicio, no existiría vulneración al principio de imparcialidad, ya que el Fiscal Marítimo se habría declarado incompetente para sancionar al Práctico Oficial Capitán de Fragata PR., señor Eliseo Jamett, en consideración a que la ley contempla un procedimiento distinto para sancionarlo, regulado por el Estatuto del Personal de las FF.AA. No obstante lo anterior, el Gobernador Marítimo de Valparaíso, en la reapertura de la investigación, habría ordenado al Fiscal Instructor pronunciarse acerca de su participación en los hechos y elevar dichos antecedentes al mando militar. Tampoco existiría vulneración al principio de contradictoriedad, pues las etapas del procedimiento aseguran, a su juicio, el cumplimiento de las garantías procesales de la reclamante. De igual forma no existiría una vulneración a los derechos de ENAP, en su calidad de interesado, con anterioridad y posterioridad a la formulación del Dictamen Fiscal. Enseguida, sostiene que era necesaria la reserva en la ISA, con el fin de asegurar el éxito de la investigación. Finalmente, que la formulación del Dictamen Fiscal no tendría vicios sustantivos.

Añade, que la exclusión de la consideración de las repercusiones del derrame, tendría su explicación en que cuando se trata de hidrocarburos o mezclas de hidrocarburos, la calificación del derrame como menor, mediano o mayor, respondería exclusivamente al volumen de hidrocarburo derramado, disponiendo una multa tarifada que atendería solamente a dicho elemento objetivo de ponderación.

Respecto de los vicios específicos de que supuestamente adolecería la resolución que resuelve la solicitud de invalidación, el CDE sostiene la inexistencia de ilegalidades. Al respecto, indica que el recurso de reposición fue rechazado

por su total y absoluta improcedencia, por lo que correspondía fuese declarado de plano. En cuanto a la supuesta omisión de la audiencia a los interesados, señala que el artículo 59 de la Ley N° 19.880 que regula el recurso de reposición, no contempla tal audiencia, la que se encuentra prevista para el ejercicio de la potestad invalidatoria del artículo 53 de la misma ley. Distinto hubiera sido, indica, si la reclamante hubiera interpuesto directamente y en forma, una solicitud de invalidación. Señala además, que la resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, siendo sucinta y suficiente. Finalmente, reitera que el Dictamen Fiscal es un acto trámite, por cuanto no tiene un carácter decisorio, constituyendo una propuesta de resolución, modificable, por lo que no es un acto que produzca estado, ni cosa juzgada. Agrega sobre el particular que *"la calidad de acto trámite del dictamen fiscal, hace perder efectividad a las vulneraciones alegadas por el reclamante para sustentar dicho recurso, todas las cuales giran en torno a la idea que el dictamen pone fin al procedimiento, hace imposible su prosecución o deja a ENAP Refinerías en una situación de indefensión, lo cual ha quedado demostrado, no se ajusta a la realidad"* (fojas 162).

Concluye el CDE solicitando tener por evacuado el informe; el rechazo de la reclamación en todas sus partes, con expresa condena en costas; y acompaña copia del expediente administrativo correspondiente a la ISA (fojas 111).

CONSIDERANDO:

Primero. Que, el Tribunal, durante el desarrollo de esta parte considerativa -conforme a los argumentos expuestos por las partes-, abordará las siguientes materias:

I. DE LA EXTEMPORANEIDAD DE LA RECLAMACION

II. DE LA INVALIDACION COMO POTESTAD DE REVISION DE LA ADMINISTRACION Y POSTERIOR RECLAMACION ANTE EL TRIBUNAL AMBIENTAL

1. Consideraciones generales sobre la invalidación

2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N°
20.600

III. DE LA RELACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN
ORDINARIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA
INVALIDACIÓN DEL ARTICULO 53 DE LA LEY N°19.880

1. Del régimen de impugnación ordinario de los actos
administrativos

2. De la existencia de una solicitud de invalidación
del artículo 53 de la Ley N° 19.880

3. De la competencia del Tribunal Ambiental

I. DE LA EXTEMPORANEIDAD DE LA RECLAMACION

Segundo. Que, en lo que respecta a la extemporaneidad de la reclamación deducida, cabe señalar que el Tribunal, en forma previa a admitir a trámite la reclamación, solicitó a la reclamante acreditar la fecha de recepción de la carta certificada que notificó la resolución reclamada -F.M.(V.) ORD N ° 12.050/10/1, de 9 de enero de 2015- o, en subsidio, acompañar el documento correspondiente que acreditara la fecha de la notificación de la misma (fojas 69).

Tercero. Que, cumpliendo lo ordenado, ENAP presentó un escrito indicando, entre otras alegaciones, que dicha resolución nunca le fue notificada por las vías legales previstas para ello, ni tampoco le fue entregada una copia íntegra de la resolución a un apoderado o mandatario de ENAP Refinerías S.A. Manifiesta que la actuación de la señora Vanessa Saavedra no puede equipararse a una notificación que, de conformidad a la ley, genere efectos jurídicos, pues ella realiza gestiones administrativas para ENAP, pero carece de poder, mandato o

representación legal para comparecer ante autoridades administrativas. Señala que sólo es posible entender como fecha válida de notificación el 29 de enero de 2015, día en el que ENAP presentó un escrito notificándose expresamente en el expediente administrativo.

Cuarto. Que, ante lo anteriormente señalado por la reclamante, el Tribunal resolvió oficiar a la Gobernación Marítima de Valparaíso (fojas 84), solicitando que informara sobre: (i) la fecha de notificación del acto administrativo reclamado, adjuntando todos los antecedentes necesarios; (ii) la calidad de apoderado de la señora Vanessa Saavedra para representar a ENAP, de conformidad al artículo 22 de la Ley N° 19.880, y (iii) la realización, por parte de ENAP, de alguna presentación en el procedimiento administrativo ISA, entre los días 14 y 29 de enero de 2015.

Quinto. Que, por su parte, el 19 de Marzo de 2015 concurrió, ante el Tribunal, el señor Rodrigo Ramírez Daneri, abogado en representación del Gobernador Marítimo de Valparaíso, haciéndose parte, y señalando que el 14 de enero de 2015 se apersonó en dependencias de la Gobernación Marítima doña Vanessa Saavedra, quien, invocando correos electrónicos intercambiados entre el Fiscal, señor Bendel y la señora Lylían Valdenegro, apoderada de ENAP, y afirmar actuar por encargo de ésta última, solicitó la entrega de copias de las resoluciones, entre ellas, la resolución reclamada, *"firmando el respectivo libro de correspondencia, en señal de haberlas recibido conforme"*. Esto, afirma, *"sin que fuese necesario constatar además la calidad de apoderado de aquella"*. De lo anterior, reitera que la resolución se entendería notificada el 14 de enero de 2015. Adicionalmente, indica que *"el cumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 22 de la Ley N° 19.880 no es exigible a esta Gobernación Marítima sino a ENAP Refinerías S.A. siendo inaceptable que ella pretenda negar validez a la notificación de la Resolución [...] por una omisión atribuible a ella misma, como es la supuesta ausencia de poder de la persona encomendada por la propia ENAP para acudir a notificarse"*. Luego, invoca el principio de no formalización y

concluye informando que ENAP no realizó ninguna presentación en la ISA entre los días 14 y 29 de enero de 2015 (fojas 89).

Sexto. Que, en igual sentido, el CDE, en representación de la Gobernación Marítima, alega en su informe que, al haber sido notificado el acto impugnado el 14 de enero de 2015, el plazo para deducir la acción habría vencido el día 18 de febrero de ese año. Dado que ENAP habría presentado su reclamación en la Corte de Apelaciones de Valparaíso para distribución el día 19 de febrero del mismo año -lo que constaría en el timbre del registro de ingreso de dicha Corte- ésta sería extemporánea. Agrega que ENAP no podría pretender subsanar la manifiesta extemporaneidad de su reclamación mediante la invocación de una nueva fecha de notificación mediante una presentación posterior.

Séptimo. Que, adicionalmente, la reclamada señaló, en estrados, que ENAP "no puede pretender subsanar la evidente y manifiesta extemporaneidad de su reclamación mediante el artificio de invocar una nueva fecha de notificación en su reclamación un 29 de enero, por dos razones: en primer término porque [...] la facultad legal de reclamar se agota en sí misma produciéndose una preclusión procesal por consumación. El procedimiento de la reclamación se encuentra regulado en la Ley [...] y no contempla etapas de réplica, ni duplica, por lo tanto es artificioso en una presentación posterior [...] venir a rectificar una nueva fecha de notificación, cuando lo cierto es que cuando uno revisa la reclamación, no una, tres veces ENAP insiste con claridad en que la fecha de notificación fue el 14 de enero. Por lo tanto podemos descartar un error de tipeo evidentemente".

Octavo. Que, por su parte, respecto de esta alegación, la reclamante respondió, en su alegato, que "se ha dicho que es extemporánea, extemporánea por un día. Es decir, en vez de haber sido presentada el día 18 de febrero del año en curso, fue presentada el día siguiente, el día 19". Sin embargo, afirma que "basta ver el timbre horizontal que está estampado en la primera hoja del libelo de reclamación, donde se ve

claramente que es el día 18 de febrero cuando se ingresa a distribución en la Corte de Apelaciones de Valparaíso".

Noveno. Que, ENAP prosigue en su alegato señalando que la Ley N° 20.600, para facilitar el acceso a la justicia, admite que los legitimados activos que no tengan su domicilio en la ciudad asiento de Corte puedan interponer la reclamación en un lugar distinto. En el caso de autos, ENAP hizo uso, dentro de plazo, de la prerrogativa que confiere la ley, ingresando su reclamación a distribución ante el juez civil de Viña del Mar, para que la remitiera al Segundo Tribunal Ambiental. Afirma por lo tanto, que "[...] la reclamación de extemporaneidad debe ser rechazada con la sola apreciación ocular de ese timbre de ingreso de la Corte de Apelaciones de Valparaíso".

Décimo. Que, al respecto, cabe señalar que, de acuerdo al principio de inexcusabilidad contenido en el artículo 14 de la Ley N° 19.880, la Administración del Estado se encuentra obligada a notificar sus resoluciones a quienes corresponda. Adicionalmente, el artículo 18 inciso tercero de dicha ley dispone que "Todo el procedimiento administrativo deberá constar en un expediente, [...]. Asimismo, se incorporarán [...] las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso".

Undécimo. Que, el párrafo 1° del Capítulo III de dicho cuerpo legal, denominado "Publicidad y ejecutividad de los actos administrativos", regula la notificación, disponiendo, sobre su procedencia, que: "Los actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro" (artículo 45). Respecto de los procedimientos administrativos se señala que: "Las notificaciones se harán por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad [...]. Las notificaciones podrán, también, hacerse de modo personal por medio de un empleado del órgano correspondiente, quien dejará copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el

domicilio del interesado, dejando constancia de tal hecho. Asimismo, las notificaciones podrán hacerse en la oficina o servicio de la Administración, si el interesado se apersonare a recibirla, firmando en el expediente la debida recepción" (artículo 46).

Duodécimo. Que, también se aborda en dicho cuerpo legal la institución de la notificación tácita. Al efecto, el artículo 47 dispone que: "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, hiciera cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto, que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad".

Decimotercero. Que, por su parte, respecto a la representación en los procedimientos administrativos, la ley tantas veces mencionada dispone, en su artículo 22, dispone que: "Los interesados podrán actuar por medio de apoderados [...]. El poder deberá constar en escritura pública o documento privado suscrito ante notario".

Decimocuarto. Que, en atención a lo anterior, de acuerdo a lo informado por ambas partes y los documentos acompañados, cabe señalar que: i) la reclamada no despachó la notificación por carta certificada; ii) la notificación tampoco fue realizada personalmente por un empleado de la reclamada en el domicilio de ENAP; iii) tampoco consta en el expediente de la ISA la notificación personal efectuada a una persona que cuente con el debido poder para representar a ENAP en dicha sede administrativa; y iv) con fecha 29 de enero de 2015, ENAP presentó un escrito notificándose expresamente de la resolución reclamada, al que la autoridad proveyó "No ha lugar, por no ser procedente", basándose principalmente en la actuación de la señora Vanessa Saavedra.

Decimoquinto. Que, entonces, dado que no se verificó ninguna de las hipótesis de notificación previstas en los artículos 45 y 46, el Tribunal estima que, en este caso, corresponde aplicar la regla de la notificación tácita, contenida en el artículo 47 de la Ley N° 19.880. De esta forma, de acuerdo a lo informado en las presentaciones de fojas 77 y 89, éstas se encuentran contestes en que la primera gestión en el procedimiento -que supone necesariamente su conocimiento- sin haber reclamado previamente la falta o nulidad de la notificación, fue la presentación realizada por ENAP en la ISA, de 29 de enero de 2015, fecha en que debe, por tanto, entenderse como notificada la resolución reclamada, para todos los efectos legales.

Decimosexto. Que, siendo la fecha de notificación el día 29 de enero de 2015, y habiéndose presentado la reclamación el 18 de febrero de 2015, tal como se desprende del timbre de ingreso horizontal (fojas 3), el Tribunal considera que la reclamación fue interpuesta dentro de plazo, desechando, por tanto, la alegación de extemporaneidad, y así se declarará.

II. DE LA INVALIDACION COMO POTESTAD DE REVISION DE LA ADMINISTRACION Y POSTERIOR RECLAMACION ANTE EL TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimoséptimo. Que, a continuación, se analizará la institución de la invalidación como potestad extraordinaria de revisión de la Administración del Estado y su relación con los medios de impugnación ordinarios de los actos administrativos, con el objeto de determinar si el Tribunal es competente para conocer de la reclamación en contra de la Resolución del Fiscal Marítimo de Valparaíso, de 9 de enero de 2015, F.M.(V.) Ord. N° 12.050/10/1, que rechaza el recurso de reposición interpuesto por ENAP.

1. Consideraciones generales sobre la invalidación

Decimoctavo. Que, la invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, el que dispone:

"Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario".

Decimonoveno. Que, la invalidación se ha definido como la potestad de la Administración del Estado para dejar sin efecto un acto contrario a derecho. Así, se ha señalado que se trata de "[...] la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad" (FERRADA B., Juan C., "La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado", Acto y Procedimiento Administrativo. Actas IIas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p. 132). En el mismo sentido, se ha establecido que se trata de "[...] la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado" (BERMÚDEZ S., Jorge, "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria", Revista Derecho U. Austral, Vol. XVIII, N° 2 - Dic 2005, p. 94). Por su parte, también se ha conceptualizado como "[...] el retiro de un acto administrativo por la propia Administración por ser contrario a Derecho, esto es, por padecer de un vicio originario de legalidad." (JARA S., Jaime. Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 182).

Vigésimo. Que, la invalidación se fundamenta en el principio de autotutela de la Administración del Estado para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial

posterior y definitiva, erigiéndose en una potestad de revisión de la Administración del Estado, de contrario imperio. Sin embargo, si bien se trata de una potestad, se ha considerado que es de carácter obligatoria, calificándose como un poder-deber. En tal sentido, se ha señalado que el órgano administrativo no puede sustraerse del mandato de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico (CATALAN A., Angélica, "Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?", *Revista de Derecho Administrativo*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N°1, 2007, pp. 71-75).

Vigésimo primero. Que, la invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración del Estado. Sin embargo, no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto. Así, se considera que la invalidación constituye la *última ratio* para la Administración del Estado, lo que explica que exista la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N° 19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la misma ley), el reconocimiento de los principios de conservación y de trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima y la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria. En este sentido se ha manifestado la doctrina, al señalar que en *"la actividad de la Administración es prioritaria la cabal atención de las necesidades colectivas, lo que impone una obligación de certeza y una vocación de permanencia de los actos que ejecuta. Esta convicción de trascendencia y continuidad de la actividad administrativa lleva a invalidar el acto irregular sólo como último remedio, cuando el vicio es insanable por incidir en un elemento o requisito esencial. En virtud de esta exigencia, los defectos de forma tienen menor significado y deben acarrear la invalidez de la decisión administrativa solamente si impiden se cumpla la finalidad del acto o se produzca la indefensión del administrado."* (MARÍN V., Urbano, "Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos", *Revista de Derecho*,

000277
Roviter
nuovo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

del Consejo de Defensa del Estado, año 1 N° 2, diciembre 2000, pp. 55-56).

Vigésimo segundo. Que, el procedimiento de invalidación puede ser iniciado de oficio o a solicitud de parte. En cuanto a esta última hipótesis, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 28 de la misma, el solicitante de invalidación debe ser parte interesada, es decir, titular de derechos o intereses individuales o colectivos, los cuales deben estar debidamente acreditados. Finalmente, el procedimiento de invalidación posee el requisito esencial de la audiencia previa del (de los) interesado(s), como forma de conciliar el interés general envuelto en el respeto al ordenamiento jurídico y la protección de los administrados que podrían verse afectados por dicha invalidación.

2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Vigésimo tercero. Que, la competencia del Tribunal para conocer la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, está regulada en el artículo 17 N° 8 de Ley N° 20.600, que dispone lo siguiente: "Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución. Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga

su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación. En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

Vigésimo cuarto. Que, como queda de manifiesto, la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de carácter general o residual, respecto de una resolución de la Administración del Estado que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En efecto, según la propia historia de la Ley N° 20.600, esta disposición incorporó la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental, considerados contrarios a derecho, que procediera después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa (Historia de la Ley N° 20.600, p. 414).

Vigésimo quinto. Que, como se desprende de la norma antes mencionada, en materia ambiental se ha consagrado una regla especial en cuanto a la impugnabilidad jurisdiccional de la resolución que resuelve el procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. Así, sea que se acoja, se rechace o se declare inadmisibile la respectiva invalidación, es posible reclamar ante el órgano jurisdiccional especializado. En tal sentido, no se aplica la regla general de impugnación del artículo 53 inciso tercero de la Ley N° 19.880, que fija un procedimiento breve y sumario para impugnar solamente el acto invalidatorio, y que eventualmente permite solicitar la nulidad de derecho público en el resto de los casos, en particular cuando no se da lugar a dicha solicitud.

Vigésimo sexto. Que, la legitimación activa para interponer esta reclamación ante la judicatura ambiental está prevista en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, que señala lo siguiente: "De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas

que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: [...]
7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación".

Vigésimo séptimo. Que, en consecuencia, conforme a la disposición mencionada, tiene legitimación activa ante el Tribunal Ambiental quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación. La primera hipótesis se refiere a aquellos casos en que el procedimiento de invalidación se inicia a solicitud de parte, abarcando la situación de todo solicitante de invalidación tenido como tal. La segunda hipótesis se refiere a aquellos casos en que el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante, es decir, compromete derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo.

Vigésimo octavo. Que, en relación a la reclamación del artículo 17 N° 8 ya citado, es conveniente tener presente que en la doctrina y jurisprudencia existen diversos criterios sobre temas tales como la relación del régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos y la invalidación; el interés invocado en sede administrativa; el plazo para ejercer la potestad invalidatoria; el plazo para solicitar la invalidación; el concepto de directamente afectado; los límites a la potestad invalidatoria; la invalidación de actos trámites; y el agotamiento de la vía administrativa una vez solicitada la invalidación, entre otros. El primero de estos temas será abordado a continuación.

II. DE LA RELACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA INVALIDACIÓN DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY N° 19.880

Vigésimo noveno. Que, a continuación, y una vez analizada la naturaleza de la invalidación propiamente tal, y la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, corresponde revisar la relación que se produce entre el régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos - interposición de recursos- y la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, por cuanto, en el presente caso, ENAP interpuso un recurso de reposición en contra del Dictamen Fiscal, acto administrativo que sería posteriormente derivado al Gobernador Marítimo de Valparaíso, por ser la autoridad que ordenó instruir la ISA, quien a su vez debe proceder a notificarla por escrito al o a los inculpados, "fijándoles un plazo de cinco días para que, también por escrito, formulen sus descargos", y luego proseguir con el procedimiento regulado en el artículo 158 del D.S. (M) N° 1.340 bis de 1941, que aprueba el Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina.

1. Del régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos

Trigésimo. Que, cabe señalar que el régimen de impugnación ordinario de los actos administrativos se encuentra regulado principalmente en el artículo 9 de la Ley N° 18.575, donde se establece, por regla general, que: "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".

Trigésimo primero. Que, por su parte, en el inciso primero del artículo 15 de la Ley N° 19.880 dispone lo siguiente: "Principio de impugnabilidad: Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de

los demás recursos que establezcan las leyes especiales".

Trigésimo segundo. Que, a partir de lo anterior, las vías de impugnación administrativas ordinarias se han definido como aquellas "que sucede(n) a la notificación o publicación del acto administrativo, que se provoca(n) a través de recursos que interpone oportuna y debidamente el sujeto pasivo de dicho acto, u otros interesados en el mismo, con el fin de controvertir el acto no sólo en su legalidad, sino también en cuanto a su conveniencia, mérito y oportunidad, ante la misma autoridad que lo dictó o ante superior jerárquico, si lo tuviere, para que éstas lo reconsideren" (MORAGA K., Claudio, *Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la Administración del Estado*, Legal Publishing, 2010, p. 271). En efecto, la Ley N° 19.880 regula expresamente los recursos de reposición, jerárquico y extraordinario de revisión y, adicionalmente, existen otras leyes que contemplan recursos administrativos especiales como, por ejemplo, el reclamo de ilegalidad de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, o el régimen recursivo especial contemplado en la Ley N° 19.300.

Trigésimo tercero. Que, en este sentido, la garantía del derecho a la impugnación se refiere a que los ordenamientos jurídicos regulen medios de impugnación ante la misma autoridad que los dictó u otra, consagrando recursos administrativos, mediante los cuales se intente el restablecimiento del derecho, ya sea modificando o anulando, parcial o totalmente, el acto. Así, estos recursos son medios disponibles para que las personas puedan reaccionar jurídicamente en contra de una decisión de la Administración. Su objeto es obtener que el acto se modifique, se deje sin efecto, o que se indemnice el perjuicio ocasionado (Cfr. CORDERO V., Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 225).

Trigésimo cuarto. Que, por tanto, y en atención al principio de contradicción, los sujetos pasivos de las decisiones administrativas pueden impugnar, mediante las vías ordinarias, ciertos actos administrativos, con el propósito de solicitar a

la Administración que éstos sean aclarados, modificados o revocados. Estas vías de impugnación "no se inicia(n) por imperativo legal, sino por decisión unilateral del interesado que se considera afectado en sus derechos" (CORDERO V., Luis, Op. cit., p. 373), constituyendo entonces una garantía para los administrados.

Trigésimo quinto. Que, en efecto, los recursos administrativos han sido definidos como "aquellas reclamaciones que se interponen, tramitan y resuelven ante la propia administración, como consecuencia de su deber de velar por que sus actos se adecuen a Derecho y satisfagan las necesidades públicas, volviendo sobre ellos si es necesario para tal fin y no persistir en sus errores", siendo, en consecuencia, una "instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo presentada a la autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos señalados por la ley" (CORDERO V., Luis, Op. cit., p. 410 y 411, respectivamente).

Trigésimo sexto. Que, en igual sentido, la doctrina ha señalado que los recursos administrativos "constituyen un mecanismo de impugnación de los actos administrativos, que se ejerce ante la Administración. Ello los distingue de las simples peticiones -para que se dicte un acto- y de las quejas- que por lo general se manifiestan durante el procedimiento administrativo, en orden a la corrección del mismo. [...] En consecuencia, constituyen un mecanismo de protección real para el administrado, y no un privilegio para la Administración Pública". (BERMÚDEZ S., Jorge, Derecho Administrativo General, Legal Publishing, 2010, p. 134). Por su parte, se los define como las "reclamaciones que los interesados afectados por una decisión administrativa formulan a la Administración en orden a que sea revisada su juridicidad o conformidad a Derecho y enmendarla o revocarla. Ellos originan los llamados "procedimientos administrativos de segundo grado" y vinculan per se de suyo al órgano administrativo que debe conocer de tales recursos". (SOTO K., Eduardo, Op. cit., p. 319).

Trigésimo séptimo. Que, finalmente, cabe señalar que los recursos administrativos constituyen la forma ordinaria de control que realiza la Administración del Estado, a instancias del particular afectado, siendo justamente uno de sus elementos constitutivos su carácter simplemente potestativo. Ello, pues recae sobre el interesado, es decir, sobre el afectado por el acto administrativo, la interposición e impulso procesal del recurso.

Trigésimo octavo. Que, el recurso de reposición es un recurso ordinario que, según lo dispuesto en la Ley N° 19.880, debe interponerse, dentro del plazo de cinco días, ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo y, que puede ser presentado, conjunta o separadamente, con el jerárquico. La autoridad tiene un plazo de 30 días para resolverlo. Este recurso -también denominado "gracioso" o de reconsideración- puede fundarse en cualquier causal de objeción al acto: ilegalidad, arbitrariedad, oportunidad, entre otros, y así lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia (BERMÚDEZ S., Jorge, *Derecho Administrativo General*, Legal Publishing, 2010, p. 221 y ss., y CORDERO V., Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 415; Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema, Rol N° 11.600-2014). En el mismo sentido se pronunció este Tribunal, en autos caratulados "Porkland Chile S.A. con Superintendente del Medio Ambiente (Res. Ex. N° 448 de 22 de agosto de 2014)" Rol R-44-2014, causa acumulada a las reclamaciones Roles R-47-2014, R-50-2014, R-56-2014 y R-61-2015.

2. De la existencia de una solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880

Trigésimo noveno. Que, de la suma del escrito de reposición, interpuesto por ENAP en sede administrativa el 15 de diciembre de 2014 (fojas 10), se desprende que se interpuso un "**recurso de reposición y solicitud de dejar sin efecto actuación que indica**" (destacado del tribunal), solicitándose expresamente en el petitorio "[...] acoger el presente **recurso de reposición**

administrativo, resolviéndolo dentro de los plazos legales establecidos en el art. 59 inciso 5° de la LBPA, esto es, en un plazo no superior a los treinta días disponiendo que se deje sin efecto el acto impugnado **en razón de los fundamentos de mérito y de las ilegalidades** de que adolece en virtud de la facultad que US. posee para "invalidar los actos contrarios a derecho", consagrada en el art. 53 de la LBPA o en virtud de la facultad que le asiste de revocar los mismos [...]" (destacado del tribunal).

Cuadragésimo. Que, así las cosas, y analizando la naturaleza de lo solicitado por la reclamante, no cabe sino concluir que se trata de un recurso de reposición, tanto por los plazos invocados, como por lo pedido. Ello, por cuanto, respecto de esto último, es justamente el recurso de reposición y no la invalidación, el que permite revisar tanto fundamentos de mérito como de ilegalidad. En tal sentido, la simple remisión a la invalidación y la cita a un artículo determinado, no puede alterar la naturaleza de la solicitud efectuada.

Cuadragésimo primero. Que, así también lo ha entendido la Administración. En efecto, de la sola lectura de la resolución reclamada, F.M.(V.)ORD: N° 12.050/10/1, es posible advertir - tanto de la suma como de su parte resolutive- que lo que se resolvió fue un recurso de reposición, de aquellos contemplados en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, y no una solicitud de invalidación, de aquellas del artículo 53 del mismo cuerpo legal, referido a la vía extraordinaria de revisión anteriormente descrita.

3. De la competencia del Tribunal Ambiental

Cuadragésimo segundo. Que, por consiguiente, el Tribunal estima que lo interpuesto y resuelto en sede administrativa es un recurso de reposición, de aquellos contenidos en el artículo 59, y no una petición o solicitud de invalidación de aquellas indicadas en el artículo 53, ambos de la Ley N° 19.880. Efectivamente, el recurso de reposición interpuesto en la sede administrativa pide indistintamente invalidar o revocar el

acto, pues esa es la naturaleza propia de dicho medio de impugnación. Pero, esa solicitud genérica no conlleva el inicio del procedimiento previsto en el artículo 53, pues éste representa una vía de revisión de los actos administrativos no recursiva.

Cuadragésimo tercero. Que, conforme a lo anteriormente expresado, el Tribunal se declarará incompetente para conocer de la reclamación de autos, por no haber acreditado la reclamante el presupuesto fáctico exigido por el artículo 17 N° 8 ya citado, cual es, la existencia de una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación.

Cuadragésimo cuarto. Que, en el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal en causa Rol R N° 66-2015. En efecto, el 7 de mayo de 2015, se declaró inadmisibile la reclamación de la causa caratulada "Asociación Gremial de Trabajadores del Mar Panamericana Norte Caleta Hornos y otros / SEA" en consideración a lo siguiente: "5) *Que, [...] fue posible constatar que la presentación realizada por el señor Poblete [...] corresponde a un recurso de reposición, regulado en [...] artículo 59. Así se explicita tanto en su encabezado, como en el cuerpo de la presentación y particularmente en su parte petitoria. Por lo tanto, no es posible considerar dicha presentación como una solicitud de invalidación, tal como lo alega el reclamante en estos autos, institución que se encuentra regulada en el artículo 53 [...].* 6) *Que en virtud de lo anterior, procede declarar la inadmisibilidad de la reclamación de autos, por no haber acreditado ante este Tribunal el presupuesto fáctico exigido por el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, cual es, la existencia de una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental".* Este fallo fue confirmado mediante sentencia de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, de 22 de diciembre 2015, Ingreso Ambiental N° 3-2015. Adicionalmente, cabe señalar que este mismo criterio fue seguido en la causa Rol R N° 78-2015, caratulada "ENAP Refinerías S.A. / Fiscal Marítimo de la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

00218
Documentos
Digitados

Gobernación Marítima de Valparaíso Res. F.M. ORD N° 12.050/10/71" de este mismo Tribunal, confirmado mediante sentencia de la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago, de 19 de enero de 2016, Ingreso Ambiental N° 13-2015.

Cuadragésimo quinto. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas por la reclamante en relación a la ilegalidad de la Resolución F.M.(V.) ORD N°12.050/10/1.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18, N° 7, 28 y 29 de la Ley N° 20.600; en los artículos 3, 13, 14, 15, 18, 22, 45, 46, 47, 53, 59 de la Ley N° 19.880, y las demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

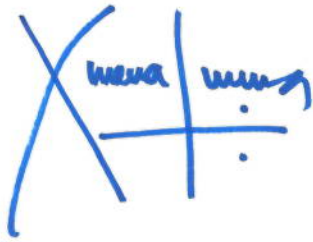
1.- Rechazar la extemporaneidad planteada por la reclamada, por cuanto la notificación de la Resolución F.M.(V.) ORD N°12.050/10/1, del Fiscal Marítimo de la Gobernación Marítima de Valparaíso, se produjo con la presentación efectuada ante ella el 29 de enero de 2016, comenzando a correr, en dicha oportunidad, el plazo para reclamar ante esta sede jurisdiccional;

2.- Acoger la excepción de incompetencia planteada por la reclamada, rechazándose, en consecuencia la reclamación deducida en contra de la Resolución F.M.(V.) ORD N°12.050/10/1, del Fiscal Marítimo de la Gobernación Marítima de Valparaíso, de 9 de enero de 2015.

3.- No condenar en costas a la reclamante por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 62-2015.



Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Rafael Asenjo Zegers, y por los Ministros señor Sebastián Valdés De Ferrari y señora Ximena Insunza Corvalán.

Redactó la sentencia la Ministra Ximena Insunza Corvalán.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Juan Pablo Arístegui Sierra (I).

