

# Invalidación Administrativa y caso Celco: estabilidad o precariedad de los permisos ambientales



ARTURO FERMANDOIS VÖHRINGER  
*Profesor de Derecho Constitucional*  
P. Universidad Católica de Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

*El artículo trata la problemática de la estabilidad jurídica como principio central del derecho ambiental, de la inversión privada y del desarrollo sustentable. Se concentra en la Resolución de Calificación Ambiental que aprueba un Estudio de Impacto Ambiental y revisa las eventuales herramientas legales de que disponen la Conama o la Corema para modificarla ante el cambio de las variables ambientales. Con ocasión del caso Celco en Valdivia y de la sentencia de la Corte Suprema en recurso de protección (mayo de 2005), concluye que ni la Ley 19.300, ni la Ley 19.880 sobre procedimientos administrativos, ni la Constitución, amparan la alteración unilateral de una RCA. Así, discrepa de la constitucionalidad del Dictamen 20.477 de la Contraloría General de la República, que admitió como legítimo este proceder. El trabajo revisa doctrina y jurisprudencia de invalidación, revocación y derechos adquiridos en otras ramas del derecho, como la urbanística y de educación. Por último, el autor propone ilustrar el debate con el principio europeo de la confianza legítima, que actúa como una barrera en defensa de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho.*

## SUMARIO

1.- Introducción. 2.- Certeza y Difícil Constitucionalización de las "Zonas Jurídicas Administrativizadas". 3. - La Fuente del Conflicto: Desviaciones en Estudio de Impacto Ambiental y en la Resolución de Calificación Ambiental. 3.1 Fundamentos de la Sentencia de la Corte Suprema. 3.2.- Naturaleza de la Resolución de Calificación Ambiental. 3.3.- Tratamiento de los Impactos Ambientales no Previstos. El Debate sobre el Rol de Corema y Conama. 4.- Herramientas Legales Disponibles para la Alteración de un Acto Administrativo. 4.1.- Autotutela Ejecutiva y la Doctrina Hasta 2003. 4.2.- Ley 19.880 y la Sentencia del Tribunal Constitucional. 4.3.- Instrumentos propios de la Legislación Administrativa General (Ley 19.880). 4.4.- La Legislación Ambiental ante el Cambio en las Variables Ambientales de la RCA. 5.- La Contraloría General de La República y su Nueva Doctrina: Dictamen 20.477, de 2003. 6.- Derechos y Principios Constitucionales Envueltos en Modificaciones Unilaterales de la Resolución de Calificación Ambiental. 6.1.- El Acto Declarativo Ajustado a Derecho no puede invalidarse. 6.2.- Exclusividad de Jurisdicción y Debido Proceso. 6.3.- Confianza Legítima, más que Derechos Adquiridos. 7.- Conclusiones y Propuestas. 8.- Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La sentencia de la Corte Suprema en el llamado Caso Celco<sup>1</sup> causó un fuerte impacto mediático durante todo el año 2005. Un error de referencia en el considerando 8° del fallo de protección, que al citar un documento acompañado al recurso lo atribuyó al Centro EULA de la Universidad de Concepción –emanado en realidad de la propia empresa recurrente (CELCO)– detonó uno de los capítulos más agrios de los últimos tiempos para el Poder Judicial<sup>2</sup>.

El visible error de cita se sumó a la crisis que atravesó poco antes en Valdivia el Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter, en el Río Cruces. Cientos de cisnes muertos por efecto de la desaparición de su alimento natural, “el luchecillo”, fueron una realidad ineludible que se imputó inequívocamente por la opinión pública a la contaminación de la planta de celulosa de la empresa Celulosa Arauco S.A. en San José de la Mariquina, cuyo dueño aparecía absuelto por la Corte en el recurso de protección rechazado<sup>3</sup>.

Pero la consecuencia más impactante de este capítulo medioambiental no sería ético-procesal, sino administrativo-constitucional. Acaecería unos días después, y consistiría en que por vez primera en la historia del derecho del medio ambiente, la autoridad regional, COREMA de la Décima Región, modificaría unilateralmente la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA)<sup>4</sup> que había aprobado el Estudio de Impacto Ambiental de Celco casi siete años antes<sup>5</sup>.

Así, tendríamos en por primera vez también bajo el imperio de la Ley 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo, un órgano

---

<sup>1</sup> Corte Suprema, Tercera Sala, 31 de mayo de 2005, redacción de Ministro don Domingo Kokish.

<sup>2</sup> Estudio denominado “Balance del Río Cruces - Sector Descarga de Efluentes de la Planta Valdivia”, de 17 de mayo de 2005. El Estudio fue preparado por el recurrente, en hojas membretadas de la propia empresa, pero acompañado al proceso como emanado del Centro EULA de la Universidad de Concepción. Así fue referido en el fallo.

<sup>3</sup> La Corte Suprema corrigió posteriormente la referencia al documento respectivo. Ello no impidió que la Cámara de Diputados tramitara una acusación constitucional contra quienes suscribieron el fallo (ministros Domingo Kokisch, Jorge Rodríguez y Eleodoro Ortiz), rechazada por la misma Cámara por 59 votos en contra, siete a favor y una abstención, con fecha 19 de julio de 2005.

<sup>4</sup> La modificación se materializó por la Resolución Exenta N° 377, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, de fecha 6 de junio de 2005.

<sup>5</sup> La Resolución de Calificación Ambiental original fue emitida por Resolución Exenta N° 279, de fecha 30 de octubre de 1998, de la COREMA X Región.

del Estado dejaba sin efecto buena parte de un acto administrativo relevante. ¿Revocación parcial del acto administrativo? ¿Invalidación? ¿Aplicación de la revocación del artículo 61° de la Ley 19.880?

Cualquiera sea la calificación jurídica que se le atribuya a la Resolución N° 377-2005, de la Corema, las políticas públicas y el Derecho exigen detenerse en su fundamento y legitimidad en Chile. Ese acto administrativo alteró los derechos y obligaciones del administrado, sin su consentimiento, y muchos años después que haber quedado firme. La estabilidad y certeza jurídica en los actos administrativos firmes en derecho ambiental es un pilar básico de la delicada ecuación que debe existir entre inversión privada, regulación y desarrollo sustentable. Cuantiosas inversiones penden de esta institucionalidad ambiental. ¿Cómo juega esa certeza con la evolución muchas veces impredecible de las variables ambientales y las herramientas que las leyes 19.300 y 19.880 confieren a la autoridad? ¿Qué hay de los derechos de propiedad adquiridos bajo el amparo del acto, de buena fe? ¿Se atribuyó facultades jurisdiccionales la Corema? ¿Está la Contraloría General de la República avalando una inestabilidad generalizada en la Administración del Estado?<sup>6</sup>

Estas interrogantes llaman a una mejor difusión del moderno principio del derecho público europeo llamado de la *confianza legítima*, que opera como un límite a las facultades invalidatorias omnímodas del Estado<sup>7</sup>. Asumiremos esa tarea en este trabajo<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Se ha venido acusando a la Contraloría General de la República de actuaciones exorbitantes en materia de invalidación, especialmente en materia urbanística. Recientes fallos han declarado la inconstitucionalidad de sus amplias pretensiones invalidatorias fuera del trámite de la toma de razón. Véase sentencia de primera instancia de la Corte de Apelaciones de Santiago, 25 de abril de 2006, rol N° 8344, en recurso de protección "*Club Deportivo de la Universidad Católica de Chile con Contralor General de la República*" (Apelación pendiente).

<sup>7</sup> En doctrina europea, véase ANÍBARRO PÉREZ, SUSANA, "*El principio de protección de la confianza legítima como límite al poder legislativo en materia tributaria*", en revista Revista Española de Derecho Financiero, N°119, 2003, páginas 395-419. También GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "*El principio de la protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador*", en Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación, N°33, 2003, páginas 116-162. Para una revisión del principio en el derecho del Reino Unido, véase SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, DANIEL, "*El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa*", en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 114, 2002, páginas 233-264. En Chile los trabajos son muy escasos, destacando BERMÚDEZ SOTO, JORGE, "*El principio de la confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria*", en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Vol. XVIII, N°2, páginas 83-105.

<sup>8</sup> En derecho administrativo norteamericano, el bien jurídico protegido es la irretroactividad que subyace a la invalidación de las reglas (rules) por parte de las

Este es el objeto del presente comentario. No indagaré especialmente sobre los aciertos o desaciertos de la sentencia de la Corte Suprema que revocó aquel fallo de la Corte de Valdivia y desechó en definitiva el recurso de protección interpuesto contra Celco. Nos serviremos de este caso para repasar y enjuiciar el escenario administrativo que se abrió luego de aquel polémico fallo de protección.

## **2. CERTEZA Y DIFÍCIL CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS “ZONAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVIZADAS”**

Una de las tareas inconclusas de nuestro tiempo es la constitucionalización de las zonas que llamaremos “administrativizadas” del derecho. Este proceso consiste en la progresiva inyección de los valores constitucionales a órganos, tradiciones y subconjuntos legales acostumbrados a operar preferentemente con categorías propias. El derecho administrativo es una de ellas y –que nadie se ofenda– el derecho del medio ambiente viene siguiendo sus pasos<sup>9</sup>.

Por el contrario, el Derecho Constitucional, dotado de supremacía normativa, pretende irrigar todas las ramas del derecho. Algunos autores han llamado a este proceso la “constitucionalización del Derecho”<sup>10</sup>. Pero no se trata aquí de llevar a la misma Carta Fundamental normas propias y detallas del derecho civil, comercial y otras ramas.

Aquí se pretende, entonces, que las tradiciones administrativas propias de zonas intensamente técnicas del Derecho, sean anteriores o posteriores a la Ley 19.300, se apeguen a las categorías del Derecho

---

agencias administrativas. Como recuerdan Funk y Seamon, *“De hecho, la Corte Suprema ha resuelto que una regla (acto administrativo general) no puede ser retroactiva salvo que la ley que autoriza esa regla explícitamente faculte al órgano estatal para adoptar una regla retroactiva”*. FUNK, WILLIAM Y SEAMON, RICHARD, *Administrative Law*, Aspen Law and Business, New York, 2001, p. 135. Similar exigencia sería aplicable para la actividad administrativa proveniente de actos genéricos (*rulemaking*) o particulares (*adjudication*). El tema también se aborda por la vía del debido proceso en la generación del acto administrativo. Consúltese el capítulo *“Legal constraints on choice of policymaking models-Due process constraints”*, en CASS, DIVER Y BEERMANN, *Administrative Law - Cases and Materials*, Aspen Law and Business, New York, 2002, p. 365.

<sup>9</sup> Otra rama que sufre esta tensión es el Derecho Urbanístico, cuya fuente básica es el DFL 458, de 1975, anterior a la Constitución de 1980.

<sup>10</sup> DOMÍNGUEZ ÁGUILA, RAMÓN, *Aspectos de la Constitucionalización del Derecho Civil Chileno*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XCIII, N°3, páginas 107-137. También, GUZMÁN BRITO, ALEJANDRO, *El Derecho Privado Constitucional de Chile*, Valparaíso, Editorial Universitaria, 2001.

Constitucional; a sus normas, principios, doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Corte Suprema.

He aquí otro desafío para el derecho del medio ambiente. Debe armonizar su tráfico jurídico con la Constitución, doctrina y jurisprudencia asentada. Así lo ordena el artículo 6° de la Carta. Les está vedado a esta y a otras ramas por la misma Constitución reclamar tratamientos especiales, aislacionistas, bolsones en el Estado de Derecho. ¿Parece obvio? No, si se revisa el caso Celco.

### **3. LA FUENTE DEL CONFLICTO: DESVIACIONES EN ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL Y EN LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL**

La fuente del conflicto en el caso Celco parece provenir de una evolución imprevista de las variables ambientales, así mensuradas al tiempo de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, en adelante EIA. Así al menos se lee la sentencia exculpatoria de la Corte Suprema. Los recurrentes alegaron en su recurso la existencia de tres “desviaciones” posteriores a la RCA de 1998, atribuibles más bien a la acción deliberada de empresa: a) aumento de la capacidad potencial de producción de la planta de 550 mil a 685 mil toneladas anuales; b) la instalación de una descarga alternativa de riles; y c) la evacuación conjunta de las aguas del proceso productivo y las aguas lluvia.

Antes de revisar las alternativas legales de que dispone la Corema para resolver este conflicto, corresponde revisar someramente la sentencia de la Corte Suprema, así como la naturaleza jurídica de una Resolución de Calificación Ambiental.

#### **3.1 Fundamentos de la sentencia de la Corte Suprema**

Las entidades recurrentes del recurso de protección alegaron que las desviaciones referidas por parte de Celulosa Arauco S.A., en adelante Celco, venían causando el incumplimiento de la RCA N° 279, de 1998, que aprobó el EIA de la planta Valdivia de esa empresa<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Los recurrentes en el recurso de protección fueron los siguientes: Vladimir Alberto Riesco Bahamondes, abogado, por sí y por doña Erica Jimena Rojas Cabrapán, Presidenta de la Junta de vecinos de Rucaco, Jacob Sandoval Vidal, Presidente de la Unión Sectorial de Juntas de Vecinos de San José de la Mariquina; Jimmy Davis Castillo, Presidente de la Asociación Gremial de Armadores de Valdivia y de Ricardo Asuman Doering, Presidente de Agrupación Guías Fluviales de Valdivia, Jaime Ramí-

Acompañando un estudio de una consultora, imputaron a Celco esas desviaciones, atribuyéndole la severa contaminación que estaba terminando con la vida de grandes cantidades de cisnes del río Cruces.

La Corte Suprema desechó el recurso con tres clases de argumentos<sup>12</sup>. En primer lugar, en lo formal, sostuvo que el recurso era extemporáneo, puesto que habiendo conocido la empresa de esas desviaciones ambientales por un estudio datado 3 de octubre de 2004, la acción solo se interpuso el 12 de enero de 2005. Citando a don Eduardo Soto Kloss, rechazó la tesis de los efectos permanentes como excusa para ampliar el plazo de interposición<sup>13</sup>.

Luego, la Corte concluye que ninguna de las tres desviaciones ambientales efectivamente tuvo lugar. En cuanto al aumento de capacidad de la planta, la Corte sostiene que el mero aumento potencial, sin que medie prueba que en los hechos acredite que la producción se incrementó en el período, es insuficiente para inferir que hay contaminación. La Corte rechaza además el índice diario que los recurrentes pretendieron como base de cálculo, sosteniendo que el período es anual. Y en cuanto a la evacuación de las aguas, el fallo recoge la prueba que habría demostrado que había sido reparado el defecto con anterioridad.

Hasta aquí los argumentos son procesales y técnicos. Pero el tercero es netamente constitucional. Este apunta a la función del recurso de protección y de los tribunales en general ante la institucionalidad ambiental. Dice el considerando 9°:

*“Que, consecuentemente, a través del presente recurso se pretende que los tribunales de justicia reemplacen a la autoridad medioambiental en el ejercicio de sus funciones, sin que la acción constitucional deducida a fojas 1 haya sido dirigida en contra de la Corema X Región, que es el organismo que por ley está llamado a determinar si hay o no desviaciones a la Resolución de Calificación Ambiental”.*

Esta argumentación es orgánica y, pese a exhibir un tinte procesalista, hace sentido, al menos en parte. Es decir, si efectivamente la

---

rez Márquez, profesor; don Temístocles Navarrete, empresario; Rubén Castillo Castillo, dirigente deportivo; Carlos Montullao Lienlaf, Presidente del Partido Radical San José de la Mariquina; José Araya Cornejo, profesor y don Juan Pablo Lazo Ureta, abogado.

<sup>12</sup> La Corte Suprema revocó la sentencia de primera instancia de la Corte de Apelaciones de Valdivia, rol 33/2005, de fecha dieciocho de abril de dos mil cinco.

<sup>13</sup> El fallo cita a don EDUARDO SOTO KLOSS, *“El Recurso de Protección”*, Editorial Jurídica, 1982, pg. 257. En rigor, el rechazo de la tesis de los efectos permanentes proviene de que en este caso, los actos son materiales y no jurídicos. Así, el plazo comienza a correr cuando el afectado toma conocimiento de esos actos.

acción ilegal y arbitraria<sup>14</sup> provino de Celco, y la ley impone a la Corema fiscalizar y sancionar esa acción, ese órgano también debió ser emplazado en el recurso.

El argumento no es sólido, en cambio, si lo que se pretende es excluir al recurso de protección en materias medioambientales solo porque existe una completa institucionalidad en la materia. Esa tentación despojaría de todo sentido al recurso y su rango constitucional, aunque en rigor la Corte no llegó a ese extremo.

Como sea, el recurso fue rechazado y la autoridad ambiental comenzó a recibir las fuertes presiones causadas por el fallo, su error de cita y la contaminación innegable del Río Cruces.

La mirada de la Corema se dirigió entonces, a la RCA N° 279, de 1998. La Corte Suprema afirmaba que no había sido incumplida por la empresa. En rigor, nuestra más alta autoridad judicial había resuelto que la RCA estaba siendo observada rigurosamente por el obligado a ello. Sin embargo, tenemos contaminación en el río. ¿Qué hacer? ¿Podría modificarse la RCA por otras razones distintas del incumplimiento?

### 3.2 Naturaleza de la resolución de calificación ambiental

Ante la Ley 19.880, la RCA es un acto administrativo pleno, que emana del procedimiento reglado contenido en la Ley 19.300. Asimismo, es un acto constitutivo de derechos, y no de gravamen<sup>15</sup>. La RCA habilita a su beneficiario el desarrollo de un determinado proyecto y la ejecución de determinados actos jurídicos y materiales, bajo las condiciones ambientales que contiene. Así, su titular adquiere el conjunto de derechos que hemos descrito.

<sup>14</sup> Legalidad y arbitrariedad eran los requisitos copulativos exigidos a la fecha en que se interpuso el recurso según el inciso segundo del Art. 20 de la Constitución. Hoy, solo ilegalidad, por obra de las reformas constitucionales de la ley 20.050, de 2005.

<sup>15</sup> Véase GARCÍA-TREVIJANO GÁRNICA, ERNESTO, "Consideraciones sobre la revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen", en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 91, 1996, pags. 415-436. La distinción entre actos declarativos de derechos y de gravamen ha estado siempre presente en la doctrina y jurisprudencia administrativa para efectos de su estabilidad. García Trevijanos cita a VILLAR PALASÍ, en su obra de 1925, "La Doctrina del Acto Confirmatorio", cuando dice " ...la Administración, en todo caso, tiene la facultad para alterar el acto administrativo viciado cuando en él no se contenga una declaración de derechos, sino una privación de derechos al particular". García-Trevijano, *op. cit.*, p. 418.

Esta precisión es relevante. Si se trata de un acto administrativo, cualquiera sea su naturaleza, pero en especial si confiere beneficios al administrado, su creación, modificación y extinción deberá regirse por lo previsto por la ley y por la Constitución para esa clase de actos.

Para Galindo Villarroel, la RCA es pura y simple o sujeta a condiciones, y es relativa: “solo autoriza el proyecto en la forma que fue evaluado” y “las actividades que no se incluyen en él no están evaluadas”<sup>16</sup>.

Ni la doctrina ni la jurisprudencia aclaran, sin embargo, qué ocurre si las actividades han sido efectivamente evaluadas en el EIA y RCA, pero las variables ambientales tienen una evolución imprevista.

### **3.3 Tratamiento de los impactos ambientales no previstos. El debate sobre el rol de COREMA y CONAMA**

Dispone el artículo 12, letras b y d, Ley 19.300, que el proponente debe incluir en su Estudio de Impacto Ambiental una línea de base, una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto. Además, el proponente debe señalar las medidas de mitigación al impacto ambiental (letra e).

Emerge nuevamente la pregunta: si acaece un impacto ambiental no previsto en el EIA: ¿Qué tratamiento jurídico puede otorgársele?

Fluye del análisis del Caso Celco que CONAMA responde esta interrogante mediante el siguiente razonamiento: la responsabilidad del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA) recaería exclusivamente en el solicitante privado, en el administrado. Por consiguiente, la omisión de impactos por el solicitante en el EIA impedirá a la autoridad el añadir medidas correctivas al dictar la RCA. Así, como no podría premiarse a quien oculta efectos de su proyecto mediante un EIA deficiente, si ese estudio es imperfecto, la RCA podría lícitamente modificarse en forma sobreviniente por la autoridad administrativa ambiental.

Bajo esta perspectiva, el permiso ambiental subyacente a la RCA deviene enteramente precario.

---

<sup>16</sup> GALINDO VILLARROEL, MARIO, *El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante la Jurisprudencia, 1996-2000*, CONAMA, 2001. p. 137.



El planteamiento alternativo es diametralmente opuesto. Consiste en rechazar el rol pasivo del órgano estatal en la aprobación y en atribuir a este efectos vinculantes y estables a la RCA. Bajo este prisma, el privado presenta un EIA acucioso y predice hasta lo posible el comportamiento de las variables ambientales. La RCA es un acto administrativo constitutivo de derechos, que no puede ser modificado unilateralmente por la autoridad sin afectar derechos constitucionales relevantes, como la propiedad, el debido proceso, el derecho a desarrollar una actividad económica y otros. Por consiguiente, la evolución de las variables ambientales en forma distinta a lo previsto no autoriza a la invalidación o anulación de la RCA. Luego, la responsabilidad es compartida entre Estado y particular en dichas predicciones.

He aquí el conflicto desatado por el caso CELCO: estabilidad o precariedad de los permisos ambientales. ¿Cómo resolverlo?

En la misma disyuntiva, la Unión Europea impuso el principio de la *vigencia temporal de licencias ambientales*. Un plazo acotado que permite a la autoridad, de oficio, o al interesado introducir cambios en las exigencias, pero solo cada diez años<sup>17</sup>.

#### 4. HERRAMIENTAS LEGALES DISPONIBLES PARA LA ALTERACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

##### 4.1 Autotutela ejecutiva y la doctrina hasta 2003

Hasta 2003, la doctrina y la jurisprudencia rechazaban mayoritariamente la invalidación o revocación de un acto administrativo por parte de órganos del Estado. Soto Kloss ha sido el autor más prolífico en la denuncia de esta alternativa, calificándola de *autotutela ejecutiva*<sup>18</sup>. Nosotros hemos condenado igualmente este proceder, con ocasión de comentar otros fallos<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Principio recogido por la Directiva 96/61, de la Comisión Europea.

<sup>18</sup> El trabajo más temprano de don EDUARDO SOTO KLOSS, es "*La Invalidación de los actos administrativos en el derecho chileno*", en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXV, N° 3, 1988, páginas 157-167. El último de los trabajos es posterior a la Ley 19.880, y de ahí su valor: *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿"Aleluya" o "Miserere"?*, SOTO KLOSS, EDUARDO, en Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos, Editorial Universidad Santo Tomás, 2003. pp 100-101.

<sup>19</sup> Puede verse estos comentarios sobre autotutela en FERNANDOIS, ARTURO, *Informe Constitucional*, números 1.410, 9 de diciembre de 1.996, 1974, de 20 de abril de 1999 y 1.856, de 20 de octubre de 1998.

Acertadamente Soto Kloss subraya que si el Estado, por cualquier causa, altera los términos de un acto administrativo ya emitido, se está haciendo justicia por sí mismo. Una invalidación vulnera así el derecho de la persona a no ser juzgada por comisiones especiales, erigiéndose el órgano estatal en esa repudiada clase de comisión, al atribuirse la resolución de un conflicto, mediante el ejercicio de una jurisdicción que no le pertenece. Esta pertenece exclusivamente a los tribunales señalados en la ley (artículo 76° CPR). Los numerales 3° y 24° (propiedad del administrado de buena fe) del artículo 19° de la Constitución aparecen además infringidos en la modificación sobreviniente de actos administrativos.

Pero el 29 de mayo de 2003 fue publicada la Ley 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos. Este cuerpo legal vendría a remecer la tradición sobre la invalidación administrativa, puesto que, lejos de proscribirla, derechamente la admitiría, junto con la revocación de oficio y la revisión extraordinaria<sup>20</sup>.

#### **4.2 Ley 19.880 y la sentencia del Tribunal Constitucional**

El severo impacto de comprobar que la propia Ley 19.880 acogió la técnica de la invalidación aún no cesa; su compatibilidad con la Constitución es fuertemente cuestionada en doctrina<sup>21</sup>.

Algunos sostienen que la invalidación habría aprobado el examen de constitucionalidad, porque el Tribunal Constitucional, al ejercer el control del proyecto de Ley 19.880, declaró a este constitucionales<sup>22</sup>.

Discrepamos de esta opinión. Los preceptos que introdujeron la invalidación no fueron controlados por el Tribunal Constitucional, y hasta la fecha aún no hay pronunciamiento alguno de la justicia, ni ordinaria ni especial, sobre el punto, que avale su constitucionalidad. Más bien, existen sentencias que limitan fuertemente esta facultad<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Artículos 53, 60 y 61 de la Ley N° 19.880, que contienen la invalidación, la revisión administrativa extraordinaria y la revisión de oficio por la Administración.

<sup>21</sup> ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, *“La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio”*, en Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos, *op. cit.*, página 63.

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional, sentencia rol n° 374, de fecha 13 de mayo de 2003, en control forzoso del denominado “Proyecto de Ley que Fija las Bases de los Procedimientos que rigen los Actos de la Administración del Estado”.

<sup>23</sup> Véase sentencia de la Corte Suprema (primera sala) de 10 de septiembre de 2003, rol N°3125-03, que dejó sin efecto la invalidación emanada del Ministerio de Educación, por vulnerar derechos de terceros ingresados a su patrimonio. La sentencia alude expresamente a la en aquel momento recientemente dictada Ley 19.880.

Como consta del considerando primero de la sentencia, el Tribunal Constitucional solo controló los artículos 33° y 63° del proyecto de ley, ambos de quórum de ley orgánica constitucional por referirse a procedimientos judiciales<sup>24</sup>.

Ni la *invalidación*, ni la *revocación* ni la *revisión extraordinaria* fueron controladas en su constitucionalidad, y caben aún severas dudas sobre su armonía con la Carta Fundamental. Empero, por encontrarse vigentes y ser relevantes para el caso Celco, las revisaremos.

### **4.3 Instrumentos propios de la legislación administrativa general (Ley 19.880):**

Es así como, frente a la necesidad de modificar un acto administrativo ambiental como la RCA, la Ley 19.880 contiene las siguientes figuras: a) la revisión extraordinaria; b) la revocación; c) la invalidación; y d) las medidas provisionales.

Desde luego, esta legislación alcanza y vincula a la Conama y a la Corema, como entes pertenecientes a la Administración del Estado, todo según los artículos 1° y 2° de Ley 19.880, en concordancia con art. 1° Ley 18.575.

#### **a) Recurso extraordinario de revisión administrativa (Art. 60, Ley 19.880)**

La lógica de este recurso es similar a la que inspira al recurso de revisión procesal del artículo 810 Código de Procedimiento Civil. Es decir, es la solución administrativa ante el *fraude*, como antecedente de un acto administrativo. Un tercero es quien interpone el recurso contra actos administrativos firmes. Las causales son las siguientes: i. "*Manifiesto error de hecho*" determinante para decisión adoptada o bien que "*aparecieren documentos de valor esencial para la decisión tomada*" ignorados al dictarse el acto. ii. "*Prevaricación, violencia, cohecho u otra maquinación fraudulenta*" como

<sup>24</sup> El Considerando primero de la sentencia del Tribunal Constitucional expresó: "PRIMERO. Que, por oficio N° 22.078, de 29 de abril de 2003, complementado por certificado de su Secretario General, el Senado ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que fija las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de sus artículos 33 y 63".

antecedentes del acto, así declarado por sentencia ejecutoriada. iii. “*Documentos declarados falsos por sentencia ejecutoriada*”, antes o después del acto, pero que han influido en él.

La revisión extraordinaria queda por consiguiente descartada como vehículo para modificar un acto administrativo ambiental otorgado en circunstancias normales. Su filosofía inspiradora es reparar el fraude, el delito. Es el caso de la prevaricación, la falsedad de instrumentos, el cohecho y la violencia. Se trata derechamente de delitos. En tanto, el manifiesto error de hecho o los documentos esenciales que aparecieren con posterioridad son circunstancias del todo excepcionales; trátase de documentos *esenciales* y errores *manifiestos*, no asimilables al cuadro que buscamos, esto es, a meros cambios en las variables ambientales que evaluó la RCA.

Por último, es esencial a la revisión el que un tercero la solicite, quedando vedado al órgano actuar de oficio.

***b) Revisión de oficio de la administración (Revocación). Art. 61, Ley 19.880***

La lógica de este instrumento consiste en que actúa el mismo órgano estatal que dictó el acto administrativo que se busca revocar. El verbo rector es “revocar” y, dada su unilateralidad, opera con amplias restricciones<sup>25</sup>. Nos parece, en cualquier evento, incompatible con derechos adquiridos.

Su procedencia es en definitiva muy excepcional, como se deduce de las exclusiones de la ley. No procederá entonces, i. Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente. ii. Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; o iii. Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.

Lo interesante de la revocación es el bien jurídico enunciado por el legislador al excluirla: *la adquisición de derechos por causa de actos administrativos* creadores de los mismos. Aquí hay un expreso reconocimiento al derecho de propiedad incorporal del artículo 19 N° 24 de la Constitución, de que es titular el administrado. ¡Cuánta

---

<sup>25</sup> Para GARCÍA-TREVIJANO, por *revocación* debe entenderse en su sentido amplio, “acaparador, en definitiva, tanto de la retirada del acto del mundo jurídico por motivos de legalidad como de oportunidad”. García-Trevijano, Ernesto, *op. cit.*, p. 416.

razón tenía Soto Kloss! La ley reconoce finalmente en 2003 la barrera constitucional ante la autotutela ejecutiva.

Nítidamente, la revocación administrativa no es apta para dejar sin efecto o modificar una Resolución de Calificación Ambiental. Siguiendo a Galindo, la RCA es creadora de derechos, porque autoriza a su titular para ejecutar su proyecto, en las condiciones que contiene<sup>26</sup>.

***c) La invalidación. Art. 53, Ley 19.880. Su inconstitucionalidad manifiesta***

Esta es el mecanismo que presenta mayores incompatibilidades con la Constitución. Su lógica es autorizar al propio órgano que emitió un acto administrativo, a dejarlo sin efecto por la causal genérica de “ser contrario a Derecho”. Es decir, aparecen como potenciales actos invalidables –por la propia Administración– aquellos que a juicio de la misma Administración contraríen la ley y sus principios, esto es, sean “contrarios a Derecho”.

Como se ve, el que califica si el acto se ubica en esta vaga causal, es la propia Administración. Procede de oficio o a petición de parte, con dos gruesas limitaciones formales: “previa audiencia del interesado” y “dentro de dos años desde la notificación o publicación del acto”.

Es decir, se ha creado un largo plazo, casi de prescripción ordinaria ante la ley civil, dentro del cual el acto administrativo permanece completamente inestable, precario, imperfecto. Basta un requisito formal, el mero emplazamiento del interesado, y el órgano tiene la vía legal despejada para ¡invalidar un acto administrativo que puede tener casi dos años de emitido!

Casi como para tranquilizar su conciencia constitucional, el legislador insertó en el inciso final del artículo 53° una frase meramente lírica, carente de todo efecto jurídico: “*el acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los tribunales de justicia, en procedimiento breve y sumario*”. Este es un resguardo meramente genérico, sobrebundante, que solo reitera principio un general del derecho constitucional y propio de la Ley 18.575<sup>27</sup>: la impugnabilidad de los actos administrativos ante los tribunales de justicia.

<sup>26</sup> GALINDO VILLARROEL, MARIO, *op. cit.*, pp.45-51

<sup>27</sup> Artículo 3°, inciso segundo, Ley 18.575.

Cabe formular de inmediato tres reproches constitucionales a la Invalidez.

En primer lugar, vulnera esta el principio de la *exclusividad de la jurisdicción* propio de los Tribunales del Poder Judicial. Art. 76° CPR. La Administración se arroga facultades jurisdiccionales para el caso que invalidez resulte controversial por oposición del interesado. Como ha venido la Corte Suprema aclarando en sus fallos<sup>28</sup>, estos tribunales deben ubicarse fuera de la esfera del Poder Ejecutivo, so pena de infringir el principio del derecho al juez natural, imparcial, propio del artículo 19 N° 3, inciso cuarto de la Carta Fundamental. Los incentivos, amovilidades y remuneraciones del funcionario estatal son incompatibles con la neutralidad e inamovilidad propia del Poder Judicial.

Luego, la invalidez amaga el derecho al debido proceso legal. En concreto, vulnera el derecho al procedimiento racional y justo que provee el Art. 19 N°3, inciso 5° de la CPR. La alusión a una mera "audiencia del interesado" es insuficiente para asegurar derecho a la defensa, como fácilmente se comprende. Aquí no se garantiza una oportunidad para presentar una defensa propiamente tal, ni pruebas; basta comparecer a una audiencia.

Finalmente, la invalidez tolera la privación de los derechos adquiridos por el administrado, ese mismo bien jurídico inalcanzable por la revocación del artículo 61 de la Ley 19.880, pero ahora incomprensiblemente omitido. Nuevamente el artículo 19 N° 24 del Código Máximo aparece tocado.

#### **d) Medidas provisionales (Art. 32, Ley 19.880)**

Regresando a nuestro dilema ambiental, la legislación administrativa dispone de un último instrumento a considerar en principio en el caso Celco y la necesidad de enmendar la RCA de 1998 con pleno apego al Estado de Derecho. Se trata de las medidas provisionales del artículo 32 de la Ley 19.880.

Su lógica es "asegurar la eficacia de la decisión" administrativa. Pueden decretarse durante el procedimiento o incluso antes de iniciado, en casos urgentes.

---

<sup>28</sup> Véase fallo de inaplicabilidad, Corte Suprema, pleno, rol 882-2004, "CMPC Celulosa S.A.". Por tercera vez, el máximo tribunal declaró aquí inconstitucional el artículo 116° del Código Tributario.

En rigor, no hay aquí espacio jurídico para modificar por esta vía la Resolución de Calificación Ambiental que aprueba el EIA. Ello porque las medidas provisionales, como su nombre lo indica, solo caben cuando se encuentra pendiente el procedimiento administrativo y no cuando este ha concluido por la dictación de su acto final, creador de derechos, como es la RCA.

#### **4.4 La legislación ambiental ante el cambio en las variables ambientales de la RCA**

Así como la ley administrativa sorprende con instrumentos que pugnan con la estabilidad de los actos, la legislación ambiental, más técnica y precisa, carece de esa clase de instrumentos.

En efecto, la Ley 19.300 y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental solo operan sobre la lógica de fiscalización y sanciones. Esto es, más que un seguimiento de las variables ambientales de la RCA, practica sanciones a los incumplimientos de las obligaciones establecidas en ellas.

Es así como el artículo 64° de la Ley 19.300 faculta para la fiscalización cumplimiento normas y condiciones que fueron base para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Autoriza para imponer multas de hasta 500 UTM y para la revocación de la RCA, pero por efecto de su incumplimiento. Es decir, esta herramienta no faculta a la Corema para enmendar esas normas y condiciones.

A nivel reglamentario, el artículo 64 del Reglamento del SEIA contiene el llamado Plan de Seguimiento Ambiental<sup>29</sup>. Este tiene por objeto fiscalizar y sancionar a quien incumpla las normas bajo las cuales se aprobó el EIA y emitió la RCA. En suma, el seguimiento

---

<sup>29</sup> El artículo 64° del Reglamento dispone: "El Plan de Seguimiento Ambiental de un proyecto o actividad tiene por finalidad asegurar que las variables ambientales relevantes que dieron origen al Estudio de Impacto Ambiental evolucionan según lo establecido en la documentación que forma parte de la evaluación respectiva". A su vez, el artículo 65° dice: "Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.

está atado al EIA y sus circunstancias. Ellas son las que se monitorean, aún en su evolución. Así, el Plan de Seguimiento no autoriza para el cambio de las normas, parámetros y variables ambientales envueltas en un Estudio de Impacto Ambiental.

Hasta aquí, el tema central de este trabajo parece claro. La RCA no puede dejarse sin efecto por aplicación de la Ley 19.300 y de su reglamento. ¿Podría serlo por aplicación de la invalidación administrativa general de la ley 19.880?

### **5. LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU NUEVA DOCTRINA: DICTAMEN 20.477, DE 2003**

Con fecha 20 de mayo de 2003, la Contraloría General de la República cambia su precedente y emite su Dictamen 20.477, solicitado por los directores ejecutivos de la Conama y de la Corema Metropolitana.

El Dictamen 20.477 vendría a dejar sin efecto otro dictamen anterior y muchos años de doctrina favorable a la estabilidad de los actos administrativos<sup>30</sup>.

La nueva opinión jurídica del ente contralor comienza por reconocer: a) que el procedimiento ambiental del SEIA es reglado y no discrecional; b) que la incorporación de trámites no previstos infringe principio de juridicidad; c) que la modificación de acto administrativo infringe asimismo el principio de juridicidad (para lo cual invoca jurisprudencia administrativa desde 1969 a 2002).

Empero, el Contralor estima que aun con este marco de estabilidad, en caso de vicios de legalidad en el acto, o bien supuestos erróneos, “la autoridad administrativa debe proceder a la invalidación, total o parcial, del respectivo acto, retrotrayéndose, en lo pertinente, la situación al estado que corresponda”.

Tres argumentos jurídicos ofrece el Contralor en abono de la posibilidad de modificar de la Resolución de Calificación Ambiental. En

---

<sup>30</sup> La Contraloría dejó a su vez sin efecto el Dictamen N° 52.241 de 2002, mediante el cual se resolvió que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente carecían de atribuciones para modificar una resolución de calificación ambiental sin someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, fundándose en que ese acto administrativo es el resultado de un procedimiento normado y cuyos efectos se encuentran contemplados por la propia Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.



primer lugar, recurre a la *invalidación*, como tradición en la jurisprudencia CGR. En segundo lugar, reitera que la *modificación de proyecto* envuelve una nueva evaluación de impacto ambiental y modificación de la Res. Calificación Ambiental (art. 2, letra d) reglamento). Y finalmente, admite que la modificación es posible en función del llamado *plan de seguimiento*, del artículo 63° del Reglamento del SEIA.

Este último argumento nos parece especialmente desnudo de fundamento jurídico, a diferencia de la invalidación, que al menos exhibe una cuestionada pero concreta fuente legal<sup>31</sup>.

Repasemos ahora los reparos al Dictamen 20.477.

## **6. DERECHOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ENVUELTOS EN MODIFICACIONES UNILATERALES DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL**

El Dictamen 20.477 vino a traer precariedad, inestabilidad e incerteza al derecho ambiental. Lo que el Contralor propone para la Resolución de Calificación Ambiental está vedado por la Constitución no solo para ese permiso administrativo específico, sino para todos los actos administrativos declarativos de derechos.

<sup>31</sup> El Dictamen transfiere por esta vía íntegramente al particular la responsabilidad de los eventos ambientales inciertos a través de los años. Las evoluciones de las variables ambientales en forma distinta a lo previsto en la RCA, harían de suyo inestable ese acto administrativo, independientemente de si el EIA fue acucioso o no, al margen de la buena o mala fe del administrado, etc. Dice el Contralor: *“En efecto, la figura del plan de seguimiento carecería de sentido si no importara la facultad de la autoridad correspondiente de adoptar –una vez constatada la circunstancia de que las variables ambientales relevantes tenidas en consideración al momento de dictar la resolución de calificación ambiental que aprueba un estudio, no han evolucionado del modo esperado– las medidas que, dentro de su competencia, resulten necesarias para, por la vía de modificar la resolución, procurar que tales variables ambientales efectivamente evolucionen en la forma prevista. Lo anterior, máxime si se considera que, de acuerdo con la normativa, la resolución que califica ambientalmente un proyecto en forma favorable lo hace precisamente considerando que las variables ambientales relevantes evolucionarán de una determinada manera, y si ello no ocurre con motivo de la ejecución del proyecto no puede sino concluirse que será menester implementar las correcciones del caso. Ahora bien, sin perjuicio de que la ley no regula la forma en que se deben adoptar las medidas, debe señalarse que, por aplicación de principios generales, naturalmente la autoridad podrá obrar de oficio o a petición de terceros, y previo los informes de los organismos de la Administración del Estado con competencia ambiental pertinentes y por cierto del titular del proyecto, con el exclusivo propósito de cautelar las variables ambientales en riesgo”*. Dictamen 20.477.

### **6.1 El acto declarativo ajustado a derecho no puede invalidarse**

Es la opinión de la doctrina nacional y extranjera. En primer lugar, a nivel legal el Dictamen es equivocado porque el artículo 53° de la Ley 19.880 solo admite la invalidación por “actos contrarios a derecho” y no por “supuestos errados”. De consiguiente, el regulador debe identificar un vicio, una falla jurídica, una omisión que haga irregular, írrita o ilegal la resolución administrativa. El mero cambio en las circunstancias de hecho no es suficiente, ni podría serlo, para hacer desaparecer el acto que ha constituido lícitamente derechos en el administrado. Recuérdese que este es un requisito expreso de la misma ley, ineludible para Contraloría, Corema y Conama.

Ahora, si la invalidación se pretende por motivos de mera oportunidad, entonces desaparece la invalidación y nos trasladamos en rigor al plano de la revocación, la que aparece expresamente prohibida por el artículo 61° de la propia Ley 19.880, para “*cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente*”. En consecuencia, el legislador viene a consagrar lo ya reconocido hace mucho en la doctrina española, en cuanto a que si el acto es regular, debe exigirse una indemnización para la alteración del acto. García-Trevijano afirma: “*más cautos se debe ser al afirmar dicha posibilidad de revocación por motivos de oportunidad, posibilidad que, al menos en términos generales, debe admitirse siempre que concurran los requisitos exigidos para hacer viable dicha revocación (cobertura legal en su caso, razones de interés público acreditadas, indemnización si procediera, etc)*”<sup>32</sup>.

Pero aun si la RCA fuese dictada con infracción de ley, Soto Kloss opone el famoso principio del *nemo auditur turpitudinem propriam allegans* (la torpeza la Administración solo la perjudica a ella)<sup>33</sup>. Si la Administración participó, cohonestó y aprobó el acto ilegal, ¿debe pagar el particular por ello, o solo el Estado soportar las consecuencias de ese error, torpeza o negligencia? Hace sentido acoger esta última idea.

### **6.2 Exclusividad de jurisdicción y debido proceso**

Pero otros principios constitucionales caen vulnerados por la doctrina subyacente al Dictamen de Contraloría en el caso Celco. Hemos

---

<sup>32</sup> GARCÍA-TREVIJANO, JAVIER, *op. cit.*, p. 416.

<sup>33</sup> SOTO KLOSS, EDUARDO, *op. cit.*, p.101

hablado del principio de la *exclusividad de la jurisdicción* para los tribunales de justicia (artículo 76° de la CPR). Bermúdez Soto se pregunta, para el caso de que la Administración pretenda la invalidación una vez transcurridos los dos años previstos por la Ley 19.880: “Ya que cabe preguntarse si podría la Administración invalidar su propio acto ante el juez. Es decir, resultaría jurídicamente plausible plantearse un Fisco con Fisco? Evidentemente, si no interviene un particular solicitando la nulidad del acto administrativo, cabe preguntarse acerca de cómo podría la Administración del Estado impugnar ante el juez su propio acto?”<sup>34</sup>.

La pregunta es más exigente aún. ¿Es constitucionalmente aceptable que, aun dentro de los dos años del artículo 53° de la ley, un órgano del Estado proceda a dejar sin efecto un acto administrativo, perfectamente regular y ajustado a derecho, cuando el particular afectado controvierte y resiste esa invalidación? ¿Puede una cuestión irrefutablemente jurisdiccional resolverse por el mismo interesado en invalidarla? ¿Se puede ser juez y parte?

La respuesta es negativa. No lo impiden solo la exclusividad de la jurisdicción en manos de los tribunales, sino el derecho fundamental al debido proceso, al juez natural e imparcial del artículo 19 N° 3, incisos cuarto y quinto de la Constitución. Finalmente, si la invalidación despoja al particular aquellos derechos emanados del acto, vulnerase también el derecho de propiedad (art. 19 N° 24 CPR).

### **6.3 Confianza legítima, más que derechos adquiridos**

Ante tantos indicios de inestabilidad jurídica, la doctrina europea desarrolló el *principio de confianza legítima*. Ante la insuficiencia del gastado, ambiguo y pretérito principio de los *derechos adquiridos*, surge otro parámetro vinculante para el Estado. El abuso de la idea de las *meras expectativas*, difundidas como el estado natural de la vida jurídica, manipuladas para jamás transformarlas en derechos, da paso a un instrumento más eficiente.

Entre nosotros, Bermúdez afirma que este principio se deduce “de los principios constitucionales de Estado de Derecho y Seguridad Jurídica”, y recuerda que está reconocido en la ley alemana de procedimiento administrativo. Acierta el autor cuando subraya que

---

<sup>34</sup> BERMÚDEZ SOTO, El Principio de Confianza Legítima, *op. cit.*, p. 83.

el principio apunta a definir los límites más que la existencia, de la facultad de la Administración de revisar sus propios actos<sup>35</sup>.

Aróstica cita al menos 11 sentencias de la Corte Suprema en los últimos años que respaldan la intangibilidad de los contratos ante la Administración y por esa vía –agregamos– la confianza legítima<sup>36</sup>.

Llama especialmente la atención aquel fallo de 10 de septiembre de 2003, en que la Corte Suprema, estando ya vigente la Ley 19.880, defendió los derechos del administrado ante un intento de invalidación. Dijo:

*“Que, (...) si bien se ha sostenido desde antiguo, aparece expresamente recogido (el principio) en los artículos 13 inciso final y 61 de la Ley 19.880, publicada en el Diario Oficial de 29 de mayo de 2003, en cuanto señala el primero que la Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afecten intereses de terceros y, el segundo, que la revocación de los actos administrativos no procederá cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente”<sup>37</sup>.*

En suma, el principio de confianza legítima apunta a cobijar al administrado ante una alteración imprevisible de las normas que lo rigen. Afirma Aníbarro Pérez que *“el requisito esencial para que la protección de la confianza legítima de los afectados resulte oponible a situaciones de retroactividad normativa, ya sea auténtica o impropia, es el de la falta de previsibilidad del cambio normativo”<sup>38</sup>.*

Apunta Sarmiento que en Inglaterra el principio se construye sobre los llamados estándares *“Wednesbury”* y *“estoppel by representation”*. Si interviene un acto generador de confianza y luego sucede su revocación ¿Es tan irrazonable que ninguna autoridad razonable lo hubiera adoptado<sup>39</sup>.

En definitiva, la confianza legítima como defensa de la estabilidad jurídica se traduce en el *principio de proporcionalidad* en Alemania, y en el *Substantive Due Process* en Estados Unidos<sup>40</sup>. Trátase, todos

<sup>35</sup> BERMÚDEZ SOTO, *op. cit.*, p. 83.

<sup>36</sup> ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, *“La Intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio”*, en Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos, Ed. Universidad Santo Tomás, 2003, pg. 63.

<sup>37</sup> Corte Suprema, rol 3125, 2003, primera sala, apelación protección, 10-9-2003.

<sup>38</sup> ANÍBARRO PÉREZ, SUSANA, El principio de la confianza legítima como límite al Poder Legislativo en materia tributaria, *op. cit.*, p. 400.

<sup>39</sup> SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, El principio de confianza legítima..., *op. cit.*, p. 248.

<sup>40</sup> Véase BARNES, JAVIER, *Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario*, en Revista de Administración Pública, N° 135 (Sevilla, 1994), p. 500.

ellos, de encarnaciones de las modernas exigencias de estabilidad y certeza en Estado de Derecho que modela el Derecho Constitucional universal.

## 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- a) El derecho ambiental chileno debe someterse integralmente a las exigencias de la Constitución y de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. La Conama, Corema, así como la Contraloría General de la República, están sometidas a los parámetros generales aplicables a todos los demás órganos estatales y ramas del derecho.
- b) La sentencia de la Corte Suprema en el caso Celco, a pesar de su visible y polémico error de cita, es acertada, solo en cuanto no pretenda excluir por principio el recurso de protección de materias ambientales con el pretexto de existir una amplia institucionalidad administrativa sectorial.
- c) La legislación ambiental básica –Ley 19.300 y Reglamento SEIA– no confieren facultades especiales a la autoridad ambiental para modificar o dejar sin efecto una Resolución de Calificación Ambiental.
- d) El Dictamen 20.477 de la Contraloría General de la República (2003), que habilitó a la Corema para modificar las resoluciones de calificación ambiental, alteró la propia jurisprudencia administrativa de la Contraloría, desatendió gravemente la Ley 19.880 e infringió los artículos 7°, 19 N°3 y 24° y 76° de la Constitución.
- e) Los órganos del Estado no pueden ni invalidar ni revocar actos administrativos cuando estos han creado derechos para los particulares, so pena de vulnerar el principio universal de la confianza legítima, de la intangibilidad de los derechos de los particulares. Así ya lo ha declarado la Corte Suprema en recientes fallos en materia educacional y urbanística.
- f) El derecho ambiental debe promover una delicada armonía entre inversión y desarrollo sustentable, en la que la estabilidad de las regulaciones es determinante para el Estado de Derecho en lo jurídico y para el sano y vigoroso emprendimiento en lo económico.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ANÍBARRO PÉREZ, SUSANA, *“El principio de protección de la confianza legítima como límite al Poder Legislativo en materia tributaria”*, en Revista Española de Derecho Financiero, N°119, 2003.
- ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, *“La Intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio”*, en Ley 19.880 sobre Procedimientos Administrativos, Ed. Universidad Santo Tomás, 2003.
- BARNES, JAVIER, *Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario*, en Revista de Administración Pública, N° 135 (Sevilla, 1994).
- BERMÚDEZ SOTO, JORGE, *El principio de la confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria*, en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Vol. XVIII, N° 2.
- CASS, RONALD, DIVER, COLIN, Y BEERMANN, JACK, *Administrative Law - Cases and Materials*, Aspen Law and Business, New York, 2002.
- DOMÍNGUEZ ÁGUILA, RAMÓN, *Aspectos de la Constitucionalización del Derecho Civil Chileno*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo XCIII, N° 3.
- FERNANDOIS, ARTURO, *Informe Constitucional*, número 1410, de 1996, 1856, de 1996 y 1974, de 1999. Ediciones Informe Constitucional.
- FUNK, WILLIAM Y SEAMON, RICHARD, *Administrative Law*, Aspen Law and Business, New York, 2001.
- GALINDO VILLARROEL, MARIO, *El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante la Jurisprudencia, 1996-2000*, CONAMA, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *El principio de la protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, en Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación, N° 33, 2003.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, ERNESTO, *“Consideraciones sobre la revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen”*.
- GUZMÁN BRITO, ALEJANDRO, *El Derecho Privado Constitucional de Chile*, Valparaíso, Editorial Universitaria, 2001.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, DANIEL, *El principio de confianza legítima en el Derecho inglés: la evolución que continúa*, en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 114, 2002.
- SOTO KLOSS, EDUARDO *“El Recurso de Protección”*, Editorial Jurídica, 1982.
- SOTO KLOSS, EDUARDO es *“La Invalidación de los actos administrativos en el derecho chileno”*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXV, N°3, 1988.
- SOTO KLOSS, EDUARDO: *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿“Aleluya” o “Miserere”?*, Editorial Universidad Santo Tomás, 2003.