INFORME EN DERECHO

IMPOSIBILIDAD QUE UNA MEDIDA PROVISIONAL ADOPTADA POR LA AUTORIDAD AMBIENTAL PUEDA SUSPENDER UN PLAZO LEGAL PARA LA INTERPOSICIÓN DE UNA RECLAMACIÓN JURISDICCIONAL

I.- DEL INFORME EN DERECHO

Se ha solicitado un informe en derecho a fin de determinar si la decisión de un órgano administrativo puede tener como efecto la prórroga o suspensión del plazo legal para entablar los recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental a que se refieren los numerales 5º y 6º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600, en contra de sendos Acuerdos adoptados por el Comité de Ministros establecido por el artículo 20 de la Ley Nº 19.300.

Se consulta adicionalmente si una vez transcurrido el lapso legal de 30 días para deducir las reclamaciones jurisdiccionales a que se ha hecho referencia, puede la autoridad administrativa hacer uso de la potestad de invalidar los acuerdos y resoluciones impugnados.

Ambas consultas se formulan en el contexto de lo dispuesto en el inciso 4º del numeral 8º del artículo 17 de la Ley Nº20.600 que prohíbe el ejercicio de la potestad invalidatoria, en los casos de los números 5) y 6) del mismo artículo, cuando ya se hubieren resuelto los recursos administrativos y jurisdiccionales o hubieren transcurrido los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido.

II.- ANTECEDENTES

Los antecedentes que se han suministrado a estos informantes y se han considerado para los efectos de emitir esta opinión legal son los siguientes:

1. Mediante Resolución exenta Nº 225, de 13 de mayo de 2011, de la Comisión de Evaluación de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, rectificada por la Resolución exenta Nº 231, de 23 de mayo del mismo año, se aprobó, con condiciones, la calificación ambiental del proyecto denominado "Proyecto Hidroeléctrico Aysén" de la empresa "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A.".

2. "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A." recurrió administrativamente en contra del acto referido en el numeral precedente, para ante el Comité de Ministros establecido en el artículo 20 de la Ley Nº 19.300, solicitando su modificación. Asimismo, 34 personas jurídicas y naturales que participaron en el procedimiento de evaluación ambiental referido, dedujeron también sendas reclamaciones en contra de dicha resolución ante el mismo órgano ministerial, todo ello de conformidad al artículo 29 de la misma preceptiva.

3. Por Acuerdo Nº 1, de 30 de enero de 2014, el Comité de Ministros dispuso la realización de medidas para mejor resolver respecto de 18 de las 34 reclamaciones formuladas por intervinientes en el procedimiento de evaluación ambiental a que se alude en el numeral 2.1. precedente.

4. El Comité de Ministros, mediante Acuerdo Nº 2, de fecha 30 de enero de 2014, acogió parcialmente el recurso de reclamación interpuesto por la empresa "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A.".

5. En seguida, por Acuerdos Nºs 3 al 18, todos de fecha 30 de enero de 2014, el Comité de Ministros rechazó dieciséis de las reclamaciones formuladas por personas jurídicas y naturales que participaron en el procedimiento de evaluación ambiental. Asimismo, se ordenó desacumular estas reclamaciones del resto de las deducidas que fueron objeto de medidas para mejor proveer.

6. Los Acuerdos Nºs 1 a 19 del año 2014, del Comité de Ministros, fueron luego sancionados por las Resoluciones exentas Nºs 146 a la 164, todas fechadas el 6 de marzo de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, las que fueron notificadas a los respectivos interesados entre los días 11 y 13 de marzo de 2014.

7. Con posterioridad, mediante Acuerdo Nº 20, de fecha 19 de marzo de 2014, el Comité de Ministros resolvió dar inicio a un proceso de invalidación administrativa de sus Acuerdos Nºs 1 a 19 que resolvieron las pertinentes reclamaciones deducidas ante dicho órgano. Además resolvió ***suspender,*** como medida provisional del artículo 32 de la Ley Nº19.880, los efectos de los acuerdos de enero pasado, pues consideró *"indispensable adoptar medidas provisionales a fin de asegurar la eficacia de la decisión que podría adoptarse con ocasión del proceso de invalidación".* Este Acuerdo Nº 20 fue materializado por Resolución exenta Nº 224, de 21 de marzo de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, notificada a fines de ese mismo mes.

8. Por Acuerdo Nº 22, de fecha 10 de junio de 2014, el Comité de Ministros resolvió invalidar los Acuerdos del mismo organismo Nºs 1 al 19, todos de fecha 30 de enero de 2014 y sus respectivas resoluciones, en virtud de las propias motivaciones consignadas en sus considerandos. Este acuerdo se ejecutó por Resolución exenta Nº 569, de fecha 9 de julio de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

9. Seguidamente, el Comité de Ministros por Acuerdo Nº 23, de fecha 10 de junio de 2014, se pronunció nuevamente sobre las reclamaciones administrativas formuladas

por la empresa "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A.", y por las 34 personas jurídicas y naturales que participaron en el procedimiento de evaluación ambiental. En el señalado acuerdo, dejó sin efecto la Resolución exenta Nº 225, de 13 de mayo de 2011, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén, rectificada por Resolución Nº 231, de fecha 23 de mayo de 2011, que aprobó la Calificación Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Aysén. La Resolución exenta Nº 570, de 9 de julio de 2014, el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental sancionó este último acuerdo.

10. Con fecha 13 de Agosto de 2014, se interpuso ante el Segundo Tribunal Ambiental (Santiago) por la empresa "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A." un recurso de reclamación de conformidad a lo previsto en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600 en contra del Acuerdo Núm. 22 de 2014 del Comité de Ministros que había invalidado los Acuerdos Núms. 1 al 19 de 2014 del mismo organismo y sus respectivas resoluciones.

En dicha reclamación jurisdiccional se solicita dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 569 antes mencionada, restableciendo la plena vigencia de los acuerdos Núms. 2 a 19 y las respectivas resoluciones que los ejecutan, sin perjuicio de formular otras peticiones de carácter subsidiario.

11. Por otra parte, con fecha 26 de Agosto de 2014, se interpuso ante el Tercer Tribunal Ambiental (Valdivia), por la recurrente "Centrales Hidroeléctricas de Aysén S.A." un recurso de reclamación de conformidad a lo previsto en el artículo 17 N° 5 de la Ley 20.600 en contra del Acuerdo Nº 23 de 10 de junio de 2014, sancionado por la resolución Exenta N° 570 de 9 de julio de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que había dejado sin efecto la Resolución de Calificación original, descalificando desde el punto de vista ambiental el Proyecto Hidroeléctrico Hidroaysén.

En dicha reclamación se ha solicitado dejar sin efecto los referidos Acuerdos y Resolución, por haberse producido el decaimiento del procedimiento administrativo y, por ende, la pérdida de la potestad del órgano administrativo para dictar un acto de gravamen que permitiera dejar sin efecto la Resolución Exenta 225 de 13 de Mayo de 2011, rectificada mediante Resolución Nº231 de 23 de mayo de 2011, de la Comisión de Evaluación Regional de Aysén, sin perjuicio de otras peticiones de carácter subsidiario.

III.- MEDIDA PROVISIONAL ADMINISTRATIVA NO PUEDE PARALIZAR EL PLAZO LEGAL DE INTERPOSICIÓN DE UNA ACCIÓN IMPUGNATORIA ANTE EL TRIBUNAL AMBIENTAL.

A fin de absolver la primera parte de la consulta formulada, esto es, si es procedente en derecho que un órgano administrativo pueda suspender, paralizar o prorrogar el plazo establecido en la ley para entablar los recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental, según los numerales 5º y 6º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600, será necesario:

1) analizar la naturaleza jurídica de dicho plazo, contemplado en el artículo 20 de la Ley Nº 19.300;

2) Examinar el ámbito de aplicación y las restricciones a que se sujeta la medida provisional de suspensión decretada por la autoridad administrativa mediante el Acuerdo Nº 20, de 19 de marzo de 2014, conforme al artículo 32 de la Ley Nº 19.880; y

3) Establecer si dicho acuerdo resulta eficaz a ese propósito.

Como regla general, debe tenerse presente que un plazo establecido en la ley para el ejercicio del derecho a impugnar jurisdiccionalmente una decisión administrativa, no es susceptible de interrupción, suspensión o aplazamiento alguno, salvo disposición legal expresa en contrario. Ello desde la perspectiva de los principios y reglas tanto del Derecho Procesal como del Derecho Administrativo.

A.- ARGUMENTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO PROCESAL.

Bajo un prisma procesal nos corresponde precisar la naturaleza jurídica que reviste el término previsto en el artículo 20 de la Ley 19.300 para los efectos de interponer la reclamación administrativa y la factibilidad que el mismo haya podido ser suspendido por parte de una autoridad administrativa.

Al efecto establece dicho precepto legal:

> Artículo 20.- *En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación de la resolución recurrida. La autoridad competente resolverá, mediante resolución fundada, en un plazo fatal de treinta o sesenta días contado desde la interposición del recurso, según se trate de una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental.*
>
> *Con el objeto de resolver las reclamaciones señaladas en el inciso primero, el Director Ejecutivo y el Comité de Ministros podrá solicitar a terceros, de acreditada calificación técnica en las materias de que se trate, un informe independiente con el objeto de ilustrar adecuadamente la decisión. El reglamento establecerá cómo se seleccionará a dicho comité y las condiciones a las que deberá ajustarse la solicitud del informe.*
>
> *En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental, el Comité de Ministros deberá solicitar siempre informe a los organismos sectoriales que participaron de la evaluación ambiental.*

> ***De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contado desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley.***
>
> *La resolución que niegue lugar o que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, será notificada a todos los organismos del Estado que sean competentes para resolver sobre la realización del respectivo proyecto o actividad.*

Debemos tener presente que por mandato contenido en el artículo 19 N°3 de nuestra Carta Fundamental, *"toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos"*.

La Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, regula expresamente los procedimientos que deben seguirse ante estos órganos judiciales especiales.

Es así como se regula en el Título III de la Ley 20.600 el procedimiento de reclamación (párrafo 2º) y el procedimiento de daño ambiental (párrafo 4°).

Estos procedimientos de reclamación son conocidos por los Tribunales Ambientales en única instancia, puesto que en contra de las sentencias definitivas que se pronuncian en sus procedimientos sólo es procedente el recurso de casación en la forma y en el fondo en los plazos y casos previstos en el artículo 26 de esa preceptiva.

En dichos procedimientos de reclamación cabe la promoción de incidentes generales, los que se deben tramitar y generan los efectos en el procedimiento previstos en el artículo 23 de la misma ley.

Finalmente, se prevé expresamente en el artículo 47 de la ley citada, sobre *Normas supletorias*, que a los procedimientos establecidos en esta ley se les aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil.

En consecuencia, en lo que dice relación con la regulación de los plazos en los procedimientos que se siguen ante los Tribunales Ambientales deberemos aplicar las reglas generales que respecto de ellos se contemplan en el Libro I del Código de Procedimiento Civil.

Las disposiciones comunes a todo procedimiento contenidas en el Libro I del Código de Procedimiento Civil revisten gran importancia práctica por cuanto:

a) Tienen una aplicación general dentro de los diversos procedimientos y asuntos que reglamenta el Código de Procedimiento Civil en sus Libros II, III y IV, salvo norma expresa en contrario.

Es así por ejemplo, que cada vez que debemos determinar que norma rige una notificación que deba efectuarse dentro de cualquiera de esos procedimiento o la forma que debe tener una sentencia definitiva que ha de pronunciarse en ellos, a falta de una norma especial establecida, corresponde aplicar las disposiciones contenidas en el Libro I.

Excepcionalmente, no recibirán aplicación las disposiciones comunes a todo procedimiento contenidas en el Libro I en aquellos casos en que el legislador dentro de los procedimientos contenidos en los Libros II, III y IV haya contemplado alguna norma especial diversa a aquellas contenidas en este Libro I.

Ello ocurre, por ejemplo, con la notificación del artículo 44 en las querellas posesorias, en que dicha notificación puede practicarse de acuerdo a lo previsto en el artículo 553 del Código, aún cuando el querellado no se encuentre en el lugar del juicio, o con la forma de las sentencias definitivas que debe dictar el árbitro arbitrador, la que no se rige por el artículo 170 del C.P.C., sino que por la norma especial del artículo 640 de ese Código.

b) Tienen aplicación en los procedimientos civiles especiales reglamentados en leyes especiales fuera del Código de Procedimiento Civil.

Es así como esas normas reciben aplicación por ejemplo en el procedimiento sobre juicio de arrendamiento de predios urbanos regulado en la Ley 18.101, en el nuevo procedimiento del trabajo regulado en el Libro IV del Código del Trabajo, en los Procedimientos ante los Tribunales de Familia, en los Procedimientos antes los Jueces de Policía Local como en los procedimientos ante los Tribunales Ambientales, salvo que en ellos se contemple una norma especial diversa.

Las disposiciones más importantes que se contemplan en nuestra legislación para la regulación de los plazos en el proceso civil se encuentran en los artículos 48 a 50 del Código Civil y 64 a 68 del Código de Procedimiento Civil.

El plazo o término procesal es el espacio de tiempo fijado por la ley, el juez o las partes para el ejercicio de una facultad o la realización de un acto jurídico procesal dentro del proceso.

Hay quienes efectuaban una distinción entre **el plazo**, que era el período establecidas para cuestiones derivadas del cumplimiento de obligaciones civiles y **el término**, que era el período establecido para cuestiones procesales. En nuestra legislación, doctrina y jurisprudencia no se efectúa esa distinción, siendo ambas expresiones sinónimas.

Los plazos procesales son susceptibles de ser clasificados desde diversos puntos de vista:

a.- En atención al sujeto que los establece.

Desde este punto de vista los plazos se clasifican en plazos legales, judiciales y convencionales.

b.- En atención a su extensión.

Desde este punto de vista se clasifican en plazos de horas, días, meses y años.

c.- En cuanto a la forma de extinción de una facultad por su no ejercicio en el plazo.

Desde este punto de vista se clasifican en fatales y no fatales.

d.- En cuanto a la posibilidad de extender el plazo más allá de su vencimiento una vez que hubiere comenzado a correr.

Desde este punto de vista los plazos se clasifican en prorrogables e improrrogables.

e.- En cuanto al instante a partir del cual comienza el computo del plazo.

Desde este punto de vista se clasifican en comunes e individuales.

f.- En cuanto a su suspensión por la interposición de días feriados.

Desde este punto de vista se clasifican en continuos y discontinuos.

Estas clasificaciones son importantes por los diversos aspectos en atención a los cuales se establecen y porque ellas deben ser relacionadas entre sí para establecer los efectos que genera el transcurso de uno u otro plazo, su forma de cómputo o la modalidad de extinción de la facultad por su transcurso.

Además el establecimiento de una u otra clase de plazos en un procedimiento permite determinar la preponderancia de los diversos principios formativos dentro de él.

A continuación nos referiremos brevemente solo a la clasificación de los plazos que sea atingente para los efectos del presente informe.

I.- PLAZOS LEGALES, JUDICIALES Y CONVENCIONALES.

Plazos legales son aquellos establecidos por la ley.

Los plazos legales constituyen la regla general dentro de nuestra legislación y a través de ellos se establece la aplicación dentro de los procedimientos nacionales de los principios formativos del procedimiento del orden consecutivo legal y de la preclusión.

Ejemplos típicos de los plazos legales son todos aquellos que se establecen dentro de los diversos procedimientos para los efectos de evacuar el o los trámites que se comprenden en el período de discusión, el término probatorio y los plazos para deducir los diversos recursos legales.

Plazos judiciales son aquellos fijados por el juez cuando la ley lo autoriza expresamente para ello.

En los casos de los plazos judiciales se da aplicación dentro de nuestro procedimiento al principio formativo del procedimiento del orden consecutivo convencional.

Como ejemplo de plazos legales tenemos el plazo en que se debe comparecer a absolver posiciones en el juicio ordinario, el plazo para comparecer a confesar deuda o reconocer firma como gestión preparatoria de la vía ejecutiva, etc.

El tribunal sólo puede fijar un plazo para la realización de actuaciones judiciales en los casos en que la ley lo hubiere facultado para ello.

Plazo convencional es aquel fijado de común acuerdo por las partes o por aquel que debe concurrir a realizar un acto jurídico unilateral.

Como ejemplo de plazos convencionales, que importan la aplicación dentro del procedimiento del principio formativo del orden consecutivo convencional, podemos señalar el procedimiento ante árbitros arbitradores en el que las partes pueden de común acuerdo establecer el procedimiento para la resolución del conflicto.

Esta clasificación, que se efectúa atendiendo al origen del establecimiento del plazo, tiene importancia para los siguientes efectos:

a.- Para establecer el carácter de fatal o de no fatal del plazo.

Los plazos que establece el Código de Procedimiento Civil son fatales, salvo que se refieran a actuaciones propias del tribunal (Art. 64 del C.P.C.). Los plazos judiciales revisten el carácter de no fatales. (Art. 78 del C.P.C.).

b.- Para establecer la posibilidad de prórroga del plazo.

Los términos legales no son prorrogables. Los plazos judiciales son prorrogables en el evento de darse cumplimiento de los requisitos que establece la ley. Los términos convencionales son prorrogables de común acuerdo por las partes.

Especial importancia revisten en esta materia, los principios de igualdad de oportunidades y del orden consecutivo legal, los que se materializan mediante el establecimiento de los plazos dentro del procedimiento.

La igualdad procesal no significa que las partes de un proceso sean iguales. Es evidente que no lo son. Existe una desigualdad intrínseca y funcional de las partes (actor o demandante y demandado). No es ni puede ser igual quien ataca, por así decirlo, que quien, en principio es atacado. No es igual ni le corresponde, en consecuencia, jugar en el proceso igual papel. Sin perjuicio de ello, la desigualdad natural no impide y es compatible en cuanto a las actuaciones decisivas del proceso, las partes gocen de oportunidades sustancialmente iguales o equivalentes para sostener y fundamentar sus posturas. Con todo se debe estimar que el contenido del principio de bilateralidad de la audiencia se circunscribe a impedir una resolución jurisdiccional perjudicial o condenatoria de quien no haya podido, en absoluto, intervenir en el proceso correspondiente.

De allí, que en lo que dice relación con la igualdad de oportunidades en relación con el derecho a la postulación de pretensiones y formulación de defensas en el proceso, el ofrecimiento y rendición de pruebas, y la impugnación de sentencias que se dicten no se efectúan mayores distinciones entre las partes, con la salvedad de la limitación de actuación que se contempla respecto del ejecutado y demandado en el juicio ejecutivo y monitorio respectivamente, lo que se justifica por razones sistémicas.

Es por ello que no es siquiera pensable en la actualidad en que se contempla una igualdad de trato entre las partes en un proceso que se establezcan antiguas preferencias respecto de una de las partes en perjuicio de la otra, como sería tener una de ellas la capacidad unilateral de suspender el derecho de la otra de acudir a los órganos jurisdiccionales, una vez que han comenzado a correr los plazos para tal efecto.

Por otra parte, en relación con el principio del orden consecutivo en el procedimiento, siendo éste la vía a través de la cual se concreta el proceso, siempre lleva envuelto la idea de secuencia o cadena de actos que se desenvuelven progresivamente y a través de diversas fases o etapas para el logro de un fin: la resolución del conflicto sometido a la decisión del tribunal.

El proceso no existe si la resolución del conflicto se alcanza con un solo acto, la secuencia de actos es consustancial a la idea misma de proceso y es una garantía constitucional consagrada en el art. Nº 3 inciso quinto de la Constitución Política de la República. Y esta característica se traspasa también y por entero al procedimiento.

Este orden que sigue el proceso para arribar a la decisión del conflicto es establecido por regla general por el legislador, y excepcionalmente, por el juez o las partes.

En virtud del principio del orden consecutivo legal es la ley la que se encarga de establecer la secuencia de fases o etapas en que se desenvuelve el proceso. El procedimiento, en otros términos, se encuentra *preestablecido por la ley* de manera que toda persona puede saber anticipadamente la forma en que éste se desarrolla a través de sus diversos trámites.

Dentro del procedimiento civil existe una clara aplicación del principio del orden consecutivo legal, puesto que el legislador se ha encargado de establecer las etapas de

discusión, prueba y sentencia, perfectamente delimitadas y reguladas, apreciándose en forma previa los diferentes escritos, resoluciones, trámites y actuaciones que cada una de ellas comprende.

Este principio ha adquirido una mayor transcendencia a partir de la modificación del Artículo 64 del Código de Procedimiento Civil, puesto que todo plazo legal establecido en este cuerpo legal para el ejercicio de facultades que no sean propias del tribunal pasó a tener el carácter de fatal, extinguiéndose o precluyendo por ello las facultades de las partes por el sólo ministerio de la ley al sólo transcurso de éste, sin que le quepa al juez o a las partes la realización de actuación alguna para que ello acaezca.

El orden que se establece por el legislador a través de los plazos se materializa a través de la aplicación de otro principio como es el de la preclusión como veremos a continuación

II.- PLAZOS FATALES Y NO FATALES.

Plazos fatales son aquellos en que la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar un acto se extingue o precluye al vencimiento del plazo por el sólo ministerio de la ley y sin necesidad que se dicte resolución alguna que declare extinguida la facultad.

En nuestro derecho se encuentra contemplada la existencia de los plazos fatales en los artículos 49 del Código Civil y en el inciso primero del artículo 64 del Código de Procedimiento Civil.

Al efecto, establece el mencionado artículo 49 del Código Civil, que *"cuando se dice que un acto debe ejecutarse **en o dentro de** cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la medianoche en que se termina el último día del plazo; y cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren derechos, se entenderá que estos derechos no nacen o expiran sino después de la medianoche en que termine el último día de dicho espacio de tiempo."*

Por su parte, el artículo 64 del Código de Procedimiento Civil establecía que *"los derechos para cuyo ejercicio se conceda un término **fatal** o que supongan un acto que deba ejecutarse **en o dentro de** cierto término, se entenderán irrevocablemente extinguidos por el ministerio sólo de la ley, si no se han ejercido antes del vencimiento de esos términos."*

En consecuencia, de acuerdo con esos preceptos para los efectos de poder establecer cuándo un término tenía el carácter de fatal era menester que se señalara por el legislador su carácter de fatal o se utilizara por éste las expresiones *en* o *dentro de* cierto plazo.

No obstante, mediante la dictación de la Ley 18.882 de 20 de Diciembre de 1989, se modificó el artículo 64 del Código de Procedimiento Civil, estableciéndose en el inciso primero de ese precepto actualmente que *"los plazos que señala este Código son fatales cualquiera sea la forma en que se exprese, salvo aquellos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal. En consecuencia, la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar el acto se extingue al vencimiento del plazo. En estos casos el tribunal, de oficio o a petición de parte, proveerá lo que convenga para la prosecución del juicio, sin necesidad de certificado previo."*

A partir de esa modificación legal, la regla de la fatalidad de los plazos se extendió a todos los términos que el legislador establece en el Código de Procedimiento Civil, sin importar la expresión que se utilice para su establecimiento.

En consecuencia, **en la actualidad se puede señalar como regla general que revisten el carácter de fatales todos los plazos establecidos por el legislador en el Código de Procedimiento Civil, cualquiera sean la expresiones que éste utilice y la extensión que ellos tengan.**

Dada la extensión de esta regla a todos los plazos establecidos en el Código de Procedimiento Civil, algunas disposiciones de éste carecen en la actualidad de trascendencia, puesto que sólo reiteran para situaciones específicas la fatalidad del plazo. Ello ocurre por ejemplo en el artículo 463 del C.P.C. al señalar la fatalidad de los plazos para oponer excepciones por el ejecutado en el juicio ejecutivo.

Excepcionalmente, no revisten el carácter de fatal, no obstante tratarse de términos contemplados en el Código de Procedimiento Civil, aquellos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal. En estos casos, si el tribunal no ejerce la facultad dentro del plazo establecido en la ley, ella no se extingue y puede ser ejercida con posterioridad, sin perjuicio de la sanción disciplinaria que podría imponerse a éste. Es así por ejemplo, que si un tribunal no dicta en el juicio ordinario sentencia definitiva dentro del término de 60 días contados desde que la causa quede en estado de sentencia, ella podrá ser dictada con posterioridad, sin perjuicio de poderse deducir por el retardo en la dictación una queja disciplinaria de acuerdo a lo previsto en el Nº 1 del artículo 545 del C.O.T..-

Sin perjuicio de lo anterior, existe una contraexcepción en la cual no obstante tratarse de términos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal, el transcurso de éste impide que produzca efectos la resolución que dicte transcurrido ese plazo. Esta situación es la que se presenta en las medidas para mejor resolver, puesto que de acuerdo a lo previsto en el artículo 159 del C.P.C. *"los tribunales sólo dentro del plazo para dictar sentencia, podrán dictar de oficio medidas para mejor resolver. Las que se dicten fuera de este plazo se tendrán por no decretadas."*

El efecto que se produce por el sólo ministerio de la ley y sin necesidad de dictación de resolución alguna por parte del tribunal al transcurso de un plazo fatal es la extinción de la facultad procesal. Al efecto, se señala por el legislador en el citado artículo 64 del C.P.C. que *"la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar el acto se extingue al vencimiento del plazo."*

La extensión por la modificación legal de la fatalidad de los plazos a todos los términos que establece el Código de Procedimiento Civil, con la excepción de aquellos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal, permitió que adquiriera una mucho mayor aplicación dentro de nuestro procedimiento civil el principio de la preclusión, puesto que una de las cuatro modalidades para que éste opere es precisamente el no ejercicio de una facultad en el procedimiento dentro del plazo establecido por el legislador y que trae como consecuencia que la facultad precluya o se extinga por el sólo ministerio de la ley.

Extinguida la facultad por el solo ministerio de la ley una vez transcurrido el plazo sin haberse ella ejercido, debe el tribunal de oficio o a petición de parte dictar la resolución pertinente para dar curso al procedimiento, sin necesidad de certificado previo acerca de haber transcurrido el plazo y no haberse ejercido la facultad. Al efecto, el mencionado artículo 64 del C.P.C. establece que *"en estos casos el tribunal, de oficio o a petición de parte, proveerá lo que convenga para la prosecución del juicio, sin necesidad de certificado previo."*

Así por ejemplo, si el demandado no contesta la demanda dentro del término de emplazamiento del juicio ordinario, deberá el tribunal de oficio o a petición de parte, conferir traslado al demandante para replicar.

Plazos no fatales son aquellos en que la posibilidad de ejercer un derecho o para ejecutar un acto no se extingue al vencimiento del plazo por el solo ministerio de la ley, sino que es necesario para ello que se dicte una resolución por el tribunal, de oficio o a petición de parte, teniendo por evacuado el trámite en rebeldía de la parte.

En la actualidad, a partir de la dictación de la Ley 18.705 de 24 de Mayo de 1988, sólo revisten el carácter de no fatales en nuestra legislación los *plazos judiciales*.

Al efecto, el artículo 78 del C.P.C. establece que *"vencido un plazo judicial para la realización de un acto procesal sin que éste se haya practicado por la parte respectiva, el tribunal de oficio o a petición de parte, declarará evacuado dicho trámite en su rebeldía y proveerá lo que convenga para la prosecución del juicio, sin certificado previo del secretario."*

En un plazo judicial que reviste el carácter de no fatal, mientras no sea declarada la rebeldía por el tribunal una vez transcurrido el plazo, ya sea de oficio o a petición de parte, la parte respectiva no ve extinguida su facultad procesal y puede practicar la actuación judicial.

De allí, que los plazos fatales se encuentren estrecha e indisolublemente vinculados con la institución de las rebeldías, puesto que mientras ella no sea declarada por el tribunal, no obstante haber transcurrido el plazo, la facultad no se extingue y puede ser ejercida por la parte.

De acuerdo con ello, para que una facultad procesal se extinga por la rebeldía de la parte respectiva en su ejercicio es menester que concurran los siguientes requisitos.

i. Que se haya establecido un plazo judicial para el ejercicio de la facultad por la parte respectiva

ii. Que haya transcurrido el plazo judicial sin haberse ejercido la facultad por la parte respectiva

iii. Que el tribunal, de oficio o a petición de la otra parte, acuse la rebeldía teniendo por evacuado ese trámite, proveyendo lo que convenga para la prosecución del juicio.

iv. Que se notifique la resolución que declare tener por evacuado el trámite en rebeldía, puesto que esa resolución no produce efectos mientras ella no sea notificada de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 del C.P.C..-

De lo expuesto se desprende que esta clasificación tiene importancia para determinar el instante en que se extingue la facultad para realizar una actuación dentro del procedimiento.

En los plazos fatales, la facultad para realizar la actuación se extingue por el sólo ministerio de la ley al transcurso del plazo; en cambio, en los plazos no fatales es necesario para que se extinga la facultad que, además del transcurso del plazo, se proceda a declarar la rebeldía mediante una resolución judicial y que ella sea debidamente notificada a las partes.

El establecimiento del principio del orden consecutivo legal, que se materializa mediante el establecimiento de los plazos fatales permite que rija el principio de la preclusión.

Según Chiovenda, el principio de la preclusión consiste en la pérdida, extinción o caducidad de una facultad procesal que se produce por no haberse observado el orden señalado

por la ley para el ejercicio de la facultad o haberse ejercitado ya una vez válidamente la facultad. (consumación procesal propiamente dicha).

Couture nos dice que la preclusión es la pérdida, extinción o consumación de la facultad procesal.

El respeto al orden legal se logra mediante la clausura definitiva de cada una de las fases o etapas en que está dividido el procedimiento, impidiendo el regreso de aquellas ya extinguidas o consumadas.

Esto se conoce como preclusión y, así, toda medida, o actuación debe realizarse dentro del período o fase que corresponda, debiendo las partes ejercer sus facultades dentro de esas fases y los términos preestablecidos, so pena de preclusión.

Al contrario, en un proceso de desenvolvimiento discrecional, es siempre factible volver atrás, retroceder a fases eventualmente consumadas, porque no existiendo fases preestablecidos, no opera la preclusión.

De acuerdo al concepto de preclusión dado por Chiovenda, cuatro son las formas en que ella se presenta.

a) La facultad precluye por no haberse ejercido dentro del plazo establecido por la ley.

Si una parte no ejercita una facultad dentro del término que la ley ha establecido para ello, precluirá la facultad para llevarla a cabo, en beneficio de la parte que no debía realizarla.

El medio a través del cual nuestro legislador reconoce esta forma de operar de la preclusión revista gran trascendencia a partir de la ley 18.705, que modificó el Art. 64 del C.P.C. puesto que todos los plazos que establece el Código de Procedimiento Civil son fatales, cualesquiera sea la forma en que se exprese.

Sólo no revisten el carácter de fatales los plazos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal. La sanción por el no ejercicio de una facultad dentro de un plazo fatal es que la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar el acto se extingue al vencimiento del plazo.

Así, por ejemplo, si no se hace valer una excepción dilatoria o no se contesta la demanda dentro del término de un emplazamiento o no se interpone un recurso dentro del plazo establecido por la ley, precluirá el respectivo derecho.

Además, existen otras tres modalidades de operar de la preclusión las que solo mencionaremos por no ser atinentes a este informe:

b) **La facultad precluye por no haber respetado en su ejercicio el orden establecido por la ley para hacerla valer.**

c) **La facultad precluye por haber realizado un acto incompatible con su ejercicio**

d) **Una facultad procesal precluye por haberse ejercido válidamente.**

El principio del orden consecutivo legal que se cautela a través de la preclusión, requiere para ser respetado y que las partes sean tratadas en forma igualitaria, la imposibilidad de aceptar la modificación de los plazos establecidos por el legislador como veremos a continuación al tratar la última clasificación de los plazos pertinente para los efectos de este informe.

III.- Plazos Prorrogables E Improrrogables.

Plazos improrrogables son aquellos que no pueden extenderse más allá de su vencimiento natural o primitivo.

En materia civil, revisten siempre el carácter de improrrogables los plazos legales.(i. e., El plazo para contestar la demanda en el juicio ordinario; el plazo para oponer excepciones en el juicio ejecutivo; etc.).

Plazos prorrogables son aquellos que pueden extenderse más allá de su vencimiento natural o primitivo.

En materia civil, pueden prorrogarse los plazos judiciales siempre que se dé cumplimiento a los requisitos que al efecto contemplan los artículos 67 y 68 del Código de Procedimiento Civil.

Para los efectos de obtener una prórroga de un plazo judicial es menester que se cumpla copulativamente con los siguientes requisitos:

1º Que se trate de un plazo judicial;

2º Que se pida la prórroga antes del vencimiento del término.

En consecuencia, nunca será prorrogable un plazo judicial si la prórroga se solicita una vez transcurrido el término judicial, sin perjuicio de poder ejercer la facultad si no se hubiere acusado la rebeldía.

3º Que se alegue justa causa, la que será apreciada prudencialmente por el tribunal.

En todo caso, la prórroga que se conceda por el tribunal nunca podrá comprender una ampliación del término más allá de los días asignados por la ley de acuerdo a lo previsto en el artículo 68 del Código de Procedimiento Civil.

Los plazos convencionales siempre son susceptibles de ser prorrogados por el acuerdo de las partes.

En consecuencia, podemos concluir con toda claridad que un plazo legal es siempre improrrogable, que un plazo judicial solo puede ser prorrogado por el tribunal, y que un plazo convencional puede ser prorrogado solo por las partes de común acuerdo

De todo lo expuesto se desprende que nos encontramos en el caso del término previsto en el artículo 20 de la Ley 19. 300 ante un plazo procesal, legal, fatal, e improrrogable.

Se trata de un plazo de carácter *procesal,* dado que se ha previsto para los efectos de ejercer una actuación dentro de un procedimiento ante el Tribunal Ambiental respectivo.

Claramente reviste el carácter de *legal,* puesto que ha sido el legislador quien lo ha contemplado para la reclamación por las partes afectadas por una resolución administrativa, y en consecuencia, tiene el carácter de fatal e improrrogable .

Reviste el carácter de *fatal,* puesto que la reclamación judicial debe ser efectuada dentro de un determinado plazo previsto por el legislador , transcurrido el cual precluye la facultad por el sólo ministerio de la ley.

Finalmente, reviste el carácter de improrrogable, dado que sólo se ha contemplado la prórroga respecto de los plazos judiciales y en los casos expresamente previstos en la ley.

En consecuencia, no existe ninguna facultad para que una autoridad administrativa puede de manera alguna suspender, prorrogar o modificar un plazo procesal, legal y fatal que ha comenzado a correr, porque con ello se deniega el expedito acceso a la administración de justicia y no se concreta el principio básico de la igualdad de trato para que nos encontremos en presencia de un debido proceso.

Conforme con estas características procesales, se desprende en forma clara y nítida que la autoridad administrativa no puede de manera alguna modificar el plazo procesal, previsto por el legislador, para el ejercicio de una actuación, puesto que no está prevista su suspensión en manera alguna por tener un carácter improrrogable, y la sanción que debe operar al término atendida su fatalidad no puede ser modificada por encontrarse ella prevista por el legislador.

B.- ARGUMENTOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.- LAPSO DE INTERPOSICIÓN DE LA RECLAMACIÓN JURISDICCIONAL DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 19.300 CONFIGURA UN INEQUÍVOCO PLAZO DE CADUCIDAD DE ÍNDOLE PERENTORIO, FATAL E INDETENIBLE.

La acción de reclamación para ante el Tribunal Ambiental competente contra la resolución del Comité de Ministros a que se refiere la misma norma legal debe ser interpuesta dentro del plazo de 30 días contados desde su notificación.

Esta disposición citada consagra entonces un **plazo de caducidad**, que como cualquier otro término de esta índole es *perentorio, improrrogable* e *ininterrumpible*.[1]

Dicho precepto obliga al interesado a deducir su acción dentro de un *término fatal* para impugnar la ilegalidad que le afecta y cuyo transcurso es indetenible y sólo puede salvarse mediante la precisa presentación de dicha reclamación.

La finalidad del establecimiento de este lapso obedece a la necesidad de privilegiar la certeza y firmeza de las decisiones administrativas impugnables una vez consumido dicho lapso fatal que tiene por objeto impedir que se pueda intentar dicha acción constituyendo por lo común un elemento o requisito procesal que justifica la inadmisibilidad del reclamo por extemporaneidad.

La propia índole del plazo de caducidad impone al interesado el deber de reaccionar dentro del término improrrogable e indetenible fijado en la ley en contra de una determinada medida o acto administrativo que se estima ilegal.

No escapa a este sistema el conjunto de reclamaciones contencioso-administrativas de que conocen los Tribunales Ambientales creados al amparo de la Ley N°20.600 conforme su artículo 17. La fatalidad del mismo queda comprobada en el artículo 27 de la ley, que expresa que el Tribunal Ambiental podrá declarar la reclamación *"inadmisible mediante resolución fundada si, en opinión unánime de sus miembros, no hubiere sido interpuesta **dentro** de plazo".*

La **caducidad** ha sido conceptualizada como el efecto que produce la no observancia o incumplimiento de plazos fatales o no interrumpibles y que determina consecuencias extintivas para su titular.[2]

Circunscrito este concepto al Derecho Administrativo y al ejercicio de derechos o potestades de esta índole, puede definírsela como *la causal de agotamiento o extinción de un derecho o de una facultad administrativa por el cumplimiento del plazo para su ejercicio.*[3]

---

[1] **JARA SCHNETTLER, JAIME**, *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*, Editorial Libromar, Santiago, 2004, pág. 105.

[2] **CABALLERO SÁNCHEZ, RAFAEL**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, McGraw-Hill Interamericana de España, S.A.U., Madrid, 1999. Cfr. **VERGARA BLANCO, ALEJANDRO**, "Nota sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo", en *Actas. XXXIV Jornadas de Derecho Público*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, pág. 567 ss.

[3] **DIEZ, MANUEL MARÍA**, *Derecho Administrativo*, Tomo IV, Bibliográfica Ameba, Buenos Aires, 1969, pág. 518; . **MARIENHOFF, MIGUEL S.**, *Tratado del Dominio Público*, Tipográfica Editora Argentina, TEA, Buenos Aires, 1960, pág. 384; **SILVA CIMMA, ENRIQUE**, *Derecho Administrativo y Comparado. Actos, contratos y Bienes.*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1995, pág., 286. Cfr. dictamen N° 89.271, de 1966, de Contraloría General de la República.

Y sus rasgos básicos son la condición fatal e ininterrumpible del plazo; su automaticidad; su efecto extintivo radical en la consumación del lapso; su apreciación de oficio y aun su irrenunciabilidad.[4]

La caducidad se justifica en el principio general de la certeza jurídica. En esta línea se ha expresado que con: *"[...] frecuencia el sistema normativo, en aras de la seguridad jurídica, constriñe al titular de una posición de poder – y en buena teoría, también a los entes públicos – para que dentro de un plazo determinado actúen su titularidad o al menos manifiesten su voluntad de actuar. El interés general exige fijar las situaciones jurídicas, impidiendo que los operadores jurídicos puedan alterarlas extemporáneamente".* [5] Así también lo expresa la Corte Suprema en sentencia de 30 de noviembre de 2005, rol 916-2003: *"La caducidad se funda en el interés del legislador de estabilizar rápidamente una situación jurídica, de dar seguridad a las relaciones jurídicas y, por consiguiente, si la caducidad ha sido establecida por la ley [...] puede y debe ser declarada de oficio, al contrario de la prescripción extintiva que debe ser alegada por la parte interesada para que el tribunal pueda declararla".*[6]

La imposibilidad de interrumpir un plazo de caducidad establecido para el ejercicio de una reclamación jurisdiccional se deduce de la necesidad del cumplimiento de una única y precisa condición antes de que expire dicho lapso (i. e., interponer la acción de reclamación), sin que resulte admisible ningún otro acto o actuación equivalente. De ahí que no cabe referirse al recurso o reclamación ni siquiera como un "acto *interruptivo*" del plazo de caducidad, sino propiamente como un *acto impeditivo* de ésta, porque dicha actuación es *definitiva*: no abre una prórroga, sino que genera una *nueva situación jurídica*: i. e., un proceso judicial de reclamación ante un órgano jurisdiccional especializado. Por ello se expresa acertadamente que *"el plazo para recurrir sólo puede cumplirse, no detenerse".*[7] La doctrina en este punto emplea expresiones categóricas: "efecto extintivo inmatizado" y "sin vuelta de hoja"; "irremediable", entre otros calificativos, para remarcar este atributo y la firmeza de la situación jurídica generada una vez consumada la caducidad del plazo.[8]

En seguida cabe señalar que el transcurso del plazo y la extinción del derecho que acarrea la consumación de la caducidad *obliga* a la autoridad administrativa.

En efecto la doctrina nacional ha planteado que la pérdida del derecho que supone la caducidad *"no queda sujeta al arbitrio de la autoridad para disponerla cuando ella lo estime conveniente y adecuado, con una eventual prórroga tácita de los plazos legales, sino que opera en el instante mismo en que se ha cumplido el término prestablecido para estos efectos".* Y se agrega: *"La autoridad pública, a nuestro juicio, carece de facultades para*

---

[4] Cfr. **Madariaga Gutiérrez, Mónica**, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*, 2ª ed. actualizada, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1993, págs. 103.

[5] **Caballero Sánchez, Rafael**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 99.

[6] *"Illanes Campo y otros con Comunidad Agrícola Los Choros"*, Número Identificador Legal-Publishing 33356.

[7] **Caballero Sánchez, Rafael**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 139.

[8] **Caballero Sánchez, Rafael**, *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 142.

prorrogar esos plazos, salvo en los casos en que la ley expresamente se las hubiere conferido [...]".[9]

Lo dicho guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 19.880 que establece que *"Los términos y plazos establecidos en ésta* ***u otras leyes*** *obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos"* lo que no es sino proyección de la aplicación del principio de legalidad a la actuación de la administración.

Esto no se contrapone con el criterio tradicional de la jurisprudencia de Contraloría General, contenida, entre otros, en sus dictámenes N° 61.059, de 2011; 20.306, de 2012 y 19.557, de 2013, que ha precisado que los plazos que la ley establece para los trámites y decisiones de la Administración no son fatales para ésta y que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo, comoquiera que ello sólo sucede en ausencia de una disposición legal expresa en contrario. En la circunstancia a que se refiere este informe, al contrario, resulta aplicable la jurisprudencia del mismo órgano contralor que particularmente en materia de la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley 19.880, ha expresado que los lapsos de caducidad, que no se suspenden ni se interrumpen, *imponen a la Administración la prohibición de ejercer la potestad una vez transcurrido ese lapso temporal,* ya que dicho término configura un límite a la facultad de revisión de los actos administrativos.[10]

De esta somera revista queda de manifiesto la imposibilidad de atribuir a la autoridad administrativa la prerrogativa de abrir prórrogas o interrupciones al lapso fatal establecido en la ley para la interposición de las reclamaciones contencioso administrativas ambientales establecidas en el artículo 17 de la Ley N°20.600, al margen de los casos en que la ley expresamente pudiere haber otorgado esa posibilidad, lo que no concurre en la especie.

Si se permitiera a la autoridad administrativa alterar, sea ampliando o reduciendo ese lapso de interposición de la acción judicial a su arbitrio, autorizando por ejemplo la posibilidad de medidas administrativas que directa o indirectamente incidan en la interrupción o paralización de ese lapso antes de su vencimiento, se produciría una disposición ilegal de uno de los requisitos de admisibilidad de la acción de reclamación contencioso-administrativa, cuyo conocimiento y calificación exclusiva pertenece al Tribunal Ambiental competente conforme al artículo 27 de la Ley N°20.600, condición que consagra la ley y que queda al margen de cualquier posibilidad de alteración discrecional por parte de la voluntad del órgano administrativo.[11]

Así también lo ha expresado la doctrina: *"Por razones elementales de interés general los poderes públicos no pueden consentir actuaciones jurídicas realizadas fuera de su plazo de caducidad. Lo contrario sería sancionar la arbitrariedad en el ejercicio de los derechos, vulnerando directamente el principio de la seguridad jurídica".*[12]

---

[9] **Madariaga Gutiérrez, Mónica,** *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XXI*, págs. 104-105.

[10] Cfr. Dictámenes 26005 de 2006; 18353 de 2009 y 41891 de 2009, entre otros.

[11] **Jara Schnettler, Jaime,** *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*, pág. 105.

[12] **Caballero Sánchez, Rafael,** *Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, pág. 143.

Como se pasa a exponer a continuación, dicho término de caducidad consagrado en la ley no puede aun ser suspendido ni siquiera mediante medidas provisionales.

2.- MEDIDA PROVISIONAL ADMINISTRATIVA NO PUEDE JUSTIFICAR LA PARALIZACIÓN DE UN PLAZO LEGAL OBLIGATORIO. TAMPOCO PUEDE IMPLICAR "VIOLACIÓN DE DERECHOS AMPARADOS POR LAS LEYES": VULNERACIÓN DEL "DERECHO A LA ACCIÓN".

Ya se ha expuesto que mediante Acuerdo N° 20 del Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley N°19.300, materializado en la Resolución Exenta N° 224, de 21 de marzo de 2014 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, se dispuso el inicio de un procedimiento administrativo de invalidación respecto de los acuerdos números 1 al 19, de 30 de enero de 2014, de ese mismo órgano ministerial, así como de las resoluciones exentas del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) que les habían dado aplicación.

En lo que interesa a la materia del informe, el mismo acuerdo del citado Comité Ministerial, de manera coetánea a la iniciación del proceso invalidatorio, dispuso, invocando la aplicación del artículo 32 de la Ley N°19.880, ***"suspender los efectos"*** de cada uno de los Acuerdos del Comité de Ministros ya citados, de enero de 2014 y de sus respectivas resoluciones, como medida provisional *"a fin de asegurar **la eficacia** de la decisión que podría adoptarse con ocasión del proceso de invalidación"*.

Sin embargo, según se pasa a exponer la suspensión provisional acordada por el Comité de Ministros como medida conservativa del artículo 32 de la Ley N°19.880, en caso alguno ha podido tener como efecto la interrupción o suspensión de los plazos legales fijados para la interposición de las acciones de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente.

El artículo 32 de la Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos contempla la facultad de la autoridad de adoptar "medidas provisionales" que pueden ser resueltas una vez iniciado el procedimiento para asegurar la eficacia de la decisión que pueda recaer en el Procedimiento Administrativo.

La misma disposición en su inciso cuarto expresa, al describir los límites a que se encuentran afectas este tipo de actuaciones, que *"No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados, **o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes"**.*

Precisamente en razón de este precepto no resulta posible jurídicamente extender la eficacia de este tipo de medidas preventivas a la "suspensión" o "aplazamiento" de un lapso legal de interposición de recursos judiciales, como lo son aquellos descritos en los numerales 5 y 6 del artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 que proceden ante el Tribunal Ambiental. Un criterio tal atropellaría claramente dicha limitación y desbordaría el marco propio de las medidas provisionales reguladas en la Ley N°19.880.

En efecto, no puede admitirse que un órgano administrativo pueda paralizar o suspender la oportunidad para ejercer el derecho de acceso a la Justicia.

Como ya se ha expresado el lapso de interposición de acciones jurisdiccionales consagrado por el legislador constituye expresión del derecho a la impugnación jurisdiccional recogido en los artículos 2 y 10 de la Ley N°18.575 y en el artículo 15 de la Ley N°19.880, en relación al artículo 17 de la Ley N°20.600 sobre Tribunales Ambientales.

Este derecho legal es derivación de la garantía esencial de tutela judicial efectiva, recepcionada en nuestra Constitución bajo la denominación de *derecho a la acción*, la que no puede ser amagada o limitada por la dictación de una medida administrativa, i. e., aquella que suspenda indefinidamente un plazo de impugnación.[13]

Esa "suspensión" supondría la perturbación del derecho fundamental a la acción del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución en relación al artículo 38 inciso 2° de ese mismo texto. Se comprende fácilmente que reconocer a la autoridad administrativa la facultad de paralizar el ejercicio de acciones por el agraviado ante los Tribunales que determine la ley choca abiertamente con el contenido de dichas garantías que no contemplan condicionamientos de ninguna especie, salvo aquellos que prevé la propia ley en la regulación de la acción procesal pertinente. Una medida provisional tal configura evidentemente una ***violación de derechos amparados por las leyes.***

Por otra parte ese mismo criterio implicaría que la medida provisional contenida en el acuerdo Nº 20, de 19 de marzo de 2014 del Comité de Ministros, habría tenido por alcance la suspensión del inicio de un proceso judicial de reclamación jurisdiccional, en absoluta ausencia de una norma legal que consagre dicho efecto. Dicho término legal corre *sin interrupción* desde el momento en que se notifica legalmente la resolución que ejecutó el acuerdo.

Nuestro ordenamiento sólo establece excepcionalmente una consecuencia de esa índole en el artículo 54 de la Ley N°19.880. Este precepto consagra una *interrupción legal* del plazo para entablar acción jurisdiccional en los casos de reclamaciones deducidas por el *mismo* reclamante y en virtud de una *misma* pretensión.

Sin embargo dicha regla especial que recoge el inciso 2° del artículo 54, ya citado, no resulta aplicable a los procedimientos de impugnación establecidos en la normativa sectorial ambiental, toda vez que respecto de las resoluciones recaídas en los acuerdos adoptados por el Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley N°19.300, que resuelven recursos administrativos, no resultan procedentes nuevos recursos o reclamaciones en esa sede, salvo el preciso ejercicio de la vía jurisdiccional conforme a las acciones que recoge el artículo 17 numerales 6 y 8 de la Ley N°20.600. En otras palabras la decisión superior del aludido comité ministerial agota la vía administrativa haciendo improcedente el planteamiento de nuevos recursos o reclamos de esa naturaleza.

Al respecto es útil recordar que el artículo 1 de la Ley N°19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, otorga a esa preceptiva general un carácter supletorio frente a los procedimientos consagrados en normas especiales, de modo tal que sólo

---

[13] Cfr. Bordalí Salamanca, Andrés y Ferrada Bórquez, Juan Carlos, *Estudios de Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago, 2008, pág. 137 y ss.

procede su aplicación en la medida que ella resulte conciliable con la naturaleza de estos, comoquiera que el objetivo de esa ley general sólo ha sido suplir vacíos en los procedimientos existentes pero sin afectar el normal desenvolvimiento de los mecanismos procesales contemplados en las regulaciones especiales.[14]

Por consiguiente existiendo en la normativa ambiental ya citada instancias particulares de revisión administrativa e impugnación jurisdiccional, ante el Comité Ministerial del artículo 20 de la Ley N°19.300 como ante los Tribunales Ambientales regulados en la Ley N°20.600, con respecto al conjunto de actos y resoluciones a que se refieren esos cuerpos normativos, no tienen cabida los recursos generales consagrados en el artículo 10 de la Ley N°18.575 ni en el artículo 59 de la Ley N°19.880, los que a mayor abundamiento, según criterio arraigado y uniforme de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, sólo configuran un *resguardo mínimo* precisamente a falta de mecanismos o arbitrios previstos en la normativa especial.[15]

Por ende tampoco resulta posible recoger la aplicación supletoria del citado artículo 54 de la Ley N°19.880 en este particular ámbito sectorial comoquiera que la propia normativa ambiental regula agotadoramente a través de trámites, instancias y procedimientos reglados, tanto la sede, la oportunidad en que deben intentarse así como las condiciones para el idóneo ejercicio de estas reclamaciones, de modo que no pueden descontextualizarse del ordenamiento en que se encuentran insertos ni afectar o entorpecer su normal desarrollo o desenvolvimiento.[16]

Ya se aludió antes a la obligación de cumplimiento de plazos que recae en las autoridades y funcionarios de la Administración según lo dispone el artículo 23 de la Ley N°19.880. Sería absolutamente contrario al principio de legalidad que mediante una simple medida provisional se permitiera vaciar de valor obligatorio a dicha disposición autorizando, al margen de la ley, la paralización del lapso de interposición de recursos ante los Tribunales de Justicia.

Debe en consecuencia concluirse que la tutela anticipatoria que admite el artículo 32 de la Ley N°19.880 en caso alguno ha sido reconocida para excusar a la Autoridad del cumplimiento estricto de sus deberes y obligaciones legales. Tal prerrogativa, según dicha disposición, sólo se contempla para "asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer", siempre en conformidad a la ley, *pero no en contra de ella*.

---

[14] Cfr. Dictámenes Núms. 3.825 y 31.414, de 2005, y Núm. 11.564 de 2007, de la Contraloría General de la República.

[15] Cfr. Dictámenes Núm. 61.519, de 2006; Núm. 6.635, de 2008; y Núm. 25.818, de 2010;

[16] Un criterio contrario supondría aceptar que proceden infinitamente, en una suerte de sucesión inagotable, "recursos" del "recurso", lo que resulta contrario a los principios de economía y de eficacia de la acción administrativa que dictan la necesidad de agotamiento de la vía administrativa, sin perjuicio de que ese criterio supone dejar entregada al arbitrio de las partes la oportunidad para dar inicio a la etapa de impugnación jurisdiccional.

III) MEDIDA PROVISIONAL QUE SUSPENDE UN ACTO ADMINISTRATIVO YA EJECUTADO RESULTA ADEMÁS INEFICAZ. HA CARECIDO DE OPORTUNIDAD Y OBJETO.

Pero no sólo es improcedente la suspensión en relación al lapso legal de caducidad ya referido, sino que dicha medida provisional de suspensión en todo caso ha carecido de objeto y oportunidad al momento de adoptarse por el Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley Núm. 19.300, y por ende resulta ineficaz a su propósito.

En efecto, al momento de notificarse, entre el 11 y el 13 de marzo pasados, conforme al artículo 45 y 46 de la Ley N°19.880, el conjunto de resoluciones recaídas en los recursos administrativos resueltos por el Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley 19.300 se produjo inexorablemente el efecto legal propio de dicha actuación de trámite, consistente en el inicio del plazo de interposición de los recursos jurisdiccionales de los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley 20.600 sobre Tribunales Ambientales.

Así se infiere del artículo 45 de la Ley 19.880 que indica que *"los actos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados"*, complementado por el artículo 51, inciso segundo, de la misma preceptiva, que encierra el principio de que los actos administrativos *"producirán sus efectos jurídicos **desde su notificación** o publicación, según sean de contenido individual o general"*. Ello se ve refrendado por el artículo 25 de la Ley 19.880 al señalarnos que *"los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto"*.

El término legal de caducidad indicado, iniciado que sea su curso, como ya se ha tenido oportunidad de señalarlo en el apartado precedente de este informe, corre *sin interrupción, suspensión o prórroga*, en la medida que no existe norma expresa que habilite paralización o aplazamiento de ese lapso.

Esta caducidad es el efecto sustantivo que principia a producirse practicada que fuere la notificación válida de los actos que resuelven los recursos administrativos a sus destinatarios, los que por esa circunstancia adquirirán carácter firme o definitivo en sede administrativa.

De ello se sigue que los Acuerdos Nº 1 al 19, adoptados por el Comité de Ministros en su sesión de fecha 30 de enero de 2014, adquirieron el carácter de actos administrativos firmes, una vez transcurrido el lapso para su impugnación, situación que principio a generarse a partir de la fecha de las notificaciones de las resoluciones que los sancionaron. El Comité de Ministros careció de atribuciones para ordenar la suspensión del plazo contemplado en la ley para la interposición de los mencionados recursos jurisdiccionales, y cualquier decisión en sentido contrario resulta ilegal, ineficaz e inconducente a ese propósito, sin que quepa reconocerle consecuencias jurídicas de ningún carácter.

IV.- EN EL CASO DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS ACTOS ASOCIADOS A ELLA NO CABE EJERCER LA POTESTAD INVALIDATORIA UNA VEZ RESUELTOS LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES O TRANSCURRIDOS LOS PLAZOS LEGALES PARA INTERPONERLOS SIN QUE SE HAYAN DEDUCIDO.

La segunda parte de la materia sometida a informe, plantea establecer si transcurrido el plazo legal de 30 días, del artículo 20 de la Ley N°19.300, para deducir las reclamaciones jurisdiccionales en contra de los Acuerdos Nºs 1 a 19, de 30 de enero de 2014, del Comité de Ministros así como de las Resoluciones que los sancionaron, puede la autoridad administrativa hacer uso de la potestad de invalidar los mencionados acuerdos y resoluciones.

1.- EJERCICIO DE LA POTESTAD INVALIDATORIA Y SUS LIMITACIONES GENERALES.

La institución de la invalidación, elaborada originariamente por la doctrina y la jurisprudencia administrativa, ha sido recogida mediante texto expreso en la Ley Nº 19.880, sobre Bases de Procedimientos Administrativos de la Administración del Estado. Como se ha indicado ya en este informe, su artículo 53 señala que *"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"*

Esta potestad de los órganos de la administración configura una forma de revisión extraordinaria de los actos administrativos fundada en el privilegio de autotutela que se le reconoce para velar por el principio de juridicidad previsto en los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental y en el artículo 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley Nº 18.575 (DFL N°1/19.653).

La jurisprudencia administrativa, en armonía con dichas normas había reconocido y aceptado desde antiguo que la *"autoridad administrativa tiene el deber de invalidar los actos administrativos que violan normas preestablecidas, porque existe un interés general en restablecer el ordenamiento jurídico alterado y así mantener la regularidad del sistema positivo".*[17]

El plazo general establecido en el artículo 53 de la Ley Nº 19.880 para el ejercicio de esta facultad invalidatoria es de dos años contados desde la fecha de notificación o publicación del acto.

Sin embargo, ese límite temporal no es el único al que debe atender el órgano administrativo para ejercitar legítimamente el poder de invalidar sus propios actos que infrinjan o trasgredan el ordenamiento jurídico.

---

[17] Dictamen N° 16.794, de 29.04.1980.

En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia administrativa y judicial, están contestes en que la invalidación no puede afectar la *intangibilidad de los derechos incorporados al patrimonio de terceros de buena fe, lo que impide en consecuencia la revisión de dichos actos*. Y por otro, el propio ordenamiento jurídico ha establecido prohibiciones del ejercicio de esta potestad administrativa, en casos particulares, por razones de certeza o estabilidad jurídicas generales y, además, por respeto a las decisiones jurisdiccionales involucradas.

2.- EJERCICIO DE LA POTESTAD INVALIDATORIA EN MATERIA AMBIENTAL. PROHIBICIÓN ESPECÍFICA.

En esta última categoría, se inscribe la disposición contenida en el inciso 4º del numeral 8º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600 que contempla una regla especial de agotamiento o extinción del ejercicio de la potestad invalidatoria en el caso de los específicos actos de contenido ambiental descritos en los numerales 5) y 6) del mismo artículo 17, todos los cuales recaen en la Resolución de Calificación Ambiental o se hallan asociados a ella.

En efecto, según esta norma dichos actos no pueden ser invalidados conforme al artículo 53 de la Ley Nº 19.880 *"una vez que han sido resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido"*.

Para comprender el alcance de esta restricción debe tenerse presente que ella se contempla en el contexto de la acción general de impugnación ambiental que recoge el numeral 8° del artículo 17 de la Ley 20.600.

Esta competencia del Tribunal Ambiental constituye una verdadera "cláusula residual" que permite a esa magistratura especial conocer de reclamaciones no específicamente vinculadas con una norma o resolución ambiental en particular, como en el caso de los numerales anteriores del mismo artículo, sino relacionadas en general a la impugnación de cualquier *"acto administrativo con contenido ambiental"* en los términos que describe el inciso tercero del mismo precepto.

Esta acción general es procedente sólo a condición de que previo a su interposición se hubiere agotado la vía administrativa concretamente mediante la instrucción y resolución de un procedimiento de invalidación conforme al artículo 53 de la Ley N°19.880, es decir, previa audiencia de los interesados y dentro del plazo de 2 años de notificados o publicados los actos respectivos.[18]

[18] *"Mediante la incorporación de este nuevo numeral se buscaba cubrir todas las hipótesis posibles destinadas a impugnar un acto administrativo de carácter ambiental, habiéndose previamente tenido que agotar la vía administrativa"*. Cfr. Informe de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados evacuado en el Segundo Trámite Constitucional. *Historia de la Ley N°20.600*, pág. 817.

Sin embargo las resoluciones emanadas del Sistema de Evaluación Ambiental, en particular a la Resolución de Calificación Ambiental y los actos asociados a ella se sometieron a una regla diversa.

En la medida que ellas tienen en la ley su sistema propio de reclamaciones administrativas y jurisdiccionales [numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N°20.600], el legislador determinó excluir esta vía impugnatoria general del numeral 8°, con el objeto de dar estabilidad, certeza y para la mejor ordenación de las acciones respectivas. De modo tal que en el caso que ya se hubieren *"resuelto los recursos administrativos y jurisdiccionales" o hubieren transcurrido "los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido"* quedaba vedado el ejercicio de la potestad invalidatoria.[19]

La historia legislativa de este precepto ratifica plenamente lo señalado. En las Comisiones Unidas de Constitución y Medio Ambiente del Senado se conformó un comité técnico especializado integrado por profesores de Derecho y asesores legislativos del ejecutivo, que trabajo para concordar una indicación sustitutiva, que contó con un amplio consenso y que incorporó esta nueva redacción del numeral 8° del artículo 17. En el informe respectivo se dejó constancia que la incorporación de esta limitación a la potestad invalidatoria se hacía *"con el objeto de asegurar la **estabilidad** del sistema"* y que el nuevo texto buscaba *"dar certeza introduciendo la idea de la **cosa juzgada**. En consecuencia, interpuesto un recurso administrativo o jurisdiccional en contra de un acto; pierde la Administración la posibilidad de invalidarlo. Así se da certeza a la actividad administrativa y se consolidan sus actuaciones"*.[20]

Si bien no resulta común hablar de "Cosa Juzgada" en Derecho Administrativo, precisamente la expresión se ha utilizado por la doctrina como extensión a los actos administrativos del atributo de la *inmutabilidad* presente en el campo del Derecho Procesal. Correspondería al carácter *definitivo, firme y estable* de que puede llegar a gozar un acto administrativo, siendo su fundamento la seguridad jurídica. La "Cosa Juzgada Administrativa" o "Estabilidad" configura un atributo impeditivo de la extinción o modificación de un acto administrativo o sus efectos.[21] Uno de los ejemplos más nítidos de esa *estabilidad* sobreviene en el caso de los actos administrativos que adquieren *firmeza* en sede administrativa por no ser procedentes o haberse agotado ya los recursos impugnatorios.[22]

---

[19] Cfr.: **Bermúdez Soto, Jorge**, "Administración y Jurisdicción Ambiental: La institucionalidad ambiental frente al nuevo contencioso-administrativo", en *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho Chileno*, VV. AA., Coord. Juan Carlos Ferrada B., Legal Publishing, Santiago, 2013, pág. 508.

[20] Las citas corresponden, respectivamente, a los académicos Luis Cordero y Raúl Tavolari. Cfr. Informe de las Comisiones Unidas de Constitución y Medio Ambiente del Senado evacuado en el Primer Trámite Constitucional. *Historia de la Ley N°20.600*, pág. 449-450.

[21] **Durán Martínez, Augusto**, "Cosa Juzgada Administrativa", *Ius Publicum* N°3, Santiago, 1999, pág. 131.

[22] La Contraloría General ha expresado que el *carácter de firme de los actos "consiste en la condición que adquieren los actos administrativos una vez que terminan los recursos administrativos ordinarios deducidos o desde que transcurra el plazo que la ley concede para la interposición de los mismos, siendo del caso agregar, respecto de la primera situación, que los recursos administrativos interpuestos se entienden terminados una vez*

En esta condición las resoluciones del Comité de Ministros del artículo 20 que resolvieron en enero pasado las reclamaciones administrativas respectivas han adquirido la condición de ***actos firmes***, es decir, actos que ya no son susceptibles de recurso administrativo por haber transcurrido los plazos para interponerlos o haber sido desestimados.[23]

El legislador ha querido equiparar el lapso de preclusión de la reclamación contenciosa ante los Tribunales Ambientales competentes con la caducidad del ejercicio de la potestad invalidatoria que pudiera recaer en los mismos actos. Esta última facultad se pierde inexorablemente una vez agotado el plazo fatal para deducir la acción impugnatoria. Subyace aquí una exigencia de estabilidad que descarta la revisión invalidatoria para dar firmeza y definitividad a los pronunciamientos de los órganos que gestionan el proceso de evaluación ambiental.

En otro orden, cabe reiterar que el lapso que se otorga para invalidar configura un término de caducidad fatal e inexorable. Así lo ha expresado la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de manera arraigada y uniforme.[24] No puede por lo tanto ser extendido de oficio o a petición de los interesados, porque incidiría en la alteración de un elemento reglado del ejercicio de la potestad invalidatoria. La facultad ejercida más allá de este lapso resultará viciada de incompetencia (temporal).

La doctrina coincide en este punto:

"El ejercicio concreto de la potestad invalidatoria se agotará [...] *si dentro del plazo no hubiere sido al menos emitido o pronunciado el acto invalidatorio.*"[25]

"No se trata de un plazo de prescripción adquisitivo de un derecho, sino que es de caducidad en el ejercicio del poder de la Administración respecto de un acto administrativo particular".[26]

"La extinción del plazo legal [de invalidación] impide la anulación administrativa del acto y por lo tanto *se consolidan los efectos jurídicos del mismo, quedando impedida la Administración de volver sobre el mismo".*[27]

---

afinado el procedimiento impugnatorio respectivo, ya sea mediante una resolución expresa o por haber transcurrido el plazo para entender desestimado el recurso". Cfr. dictamen 13.188, de 2009.

[23] **Morell Ocaña, Luis,** *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Universidad Complutense, Madrid, 2002, pág. 1.027.

[24] En este sentido el dictamen Núm. 55.804, de 22 de julio de 2014, reiterando una línea invariable desde la entrada en vigor de esta disposición legal, expresa: *"el artículo 53, inciso primero, de la ley N° 19.880, previene que se podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, siempre que se haga dentro de los dos años contados desde su notificación o publicación, lapso que, acorde con el criterio contenido en los dictámenes Nos 23.159, de 2012, y 44.283, de 2014, de este origen, entre otros, es de caducidad y no de prescripción, de modo que no puede interrumpirse ni suspenderse por la interposición de reclamos durante su vigencia".* Por su parte anteriormente el oficio Núm. 18.353, de 9 de bril de 2009, había expresado análogo criterio en relación a esta institución puntualizando en relación a dicho lapso extintivo que: *"[...] en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo".*

[25] **Jara Schnettler, Jaime,** *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y la Jurisprudencia*, pág. 105.

[26] **Bermudez Soto, Jorge,** "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria", en *Revista de Derecho*, Facultad de Derecho Universidad Austral, Valdivia, v. 18, N°. 2, 2005, pág. 100.

De los antecedentes considerados en este informe, se infiere con toda evidencia que los Acuerdos Nº 1 a 19 de 2014 del Comité de Ministros y las Resoluciones que los sancionaron fueron notificados a los interesados entre los días 11 y 13 de marzo, por lo que el plazo de 30 días para recurrir de reclamación ante los Tribunales Ambientales caducó a más tardar el 25 de abril de 2014.

Es ésta precisamente la limitación que impedía, después de esa fecha, el ejercicio de la potestad invalidatoria por parte del Comité de Ministros para acordar la ineficacia de tales decisiones conforme a la limitación del inciso cuarto del numeral 8° del artículo 17 de la Ley N°20.600.

En el caso que se examina, la invalidación fue dispuesta por el Comité de Ministros sólo mediante el Acuerdo Nº 22, de 10 junio de 2014 y sancionada por la Resolución exenta Nº 569, de 9 de julio de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental.

De ello se sigue que la invalidación de los Acuerdos Nºs 1 a 19, del 30 de enero de 2014, del Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley N°19.300, fue dispuesta en una fecha en que ya había transcurrido en exceso el plazo para interponer los recursos jurisdiccionales que procedían en contra de ellos, sin haber sido deducidos, por lo que el ejercicio de la potestad invalidatoria ha resultado del todo extemporánea.

3.- EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO INVALIDATORIO NO TIENE CARÁCTER INTERRUPTIVO NI CONSTITUYE EJERCICIO DE LA POTESTAD DE INVALIDACIÓN. TAMPOCO PRODUCE SUS EFECTOS.

El Acuerdo Nº 20, de 2014, de fecha 19 de marzo de 2014, del Comité de Ministros dispuso de oficio el inicio del procedimiento de invalidación de los referidos Acuerdos, todo ello en conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes de la Ley Nº 19.880 en relación al artículo 53 de la misma preceptiva.

Este acto que da nacimiento al proceso formativo de la voluntad invalidatoria del órgano administrativo, no tiene regulado en la ley ningún efecto específico que permita interrumpir o suspender el plazo de caducidad del ejercicio de la potestad invalidatoria. Este comienzo del proceso es meramente adjetivo y no produce otros efectos sustantivos, que incidir en la validez y regularidad de los actos procedimentales que se realicen con posterioridad y, por ende, en la eficacia de la decisión administrativa terminal que se adopte en su secuela, esto es, el acto invalidatorio propiamente tal que debe afinar el procedimiento tramitado.

La autoridad administrativa reconoce esta circunstancia en el mismo Acuerdo Nº 20, al intentar disponer expresamente una medida de suspensión de los efectos de los Acuerdos

[27] FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS, "La Potestad Invalidatoria de los órganos de la Administración del Estado", en *Acto y Procedimiento Administrativo en la Ley 19.880*, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2006, pág. 139.

Nºs 1 a 19, de 2014, que como ya se ha señalado en este informe no ha podido tener como efecto extender el plazo de ejercicio de la potestad invalidatoria.

En suma, resulta irrefragable concluir que el acto invalidatorio acordado por el Comité de Ministros y sancionado por Resolución Nº 569, de 9 de julio de 2014, ha sido claramente extemporáneo en la medida que infringe la prohibición contemplada en el inciso 4º del numeral 8º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600 y es por ende, írrito o ilegítimo. De ahí que ha sido inhábil para producir los efectos de ineficacia de los Acuerdos Nºs 1 a 19 de 2014 del Comité de Ministros y de las respectivas resoluciones administrativas que los materializaron.

IV.- CONCLUSIONES.

De los antecedentes expuestos podemos concluir respecto de las materias consultadas:

1. Una decisión de un órgano administrativo no puede prorrogar o suspender el plazo legal para entablar los recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental a que se refieren los numerales 5º y 6º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600, en contra de sendos Acuerdos adoptados por el Comité de Ministros establecido por el artículo 20 de la Ley Nº 19.300, por tratarse de un plazo *legal, fatal* e *improrrogable* desde un aspecto procesal, y por ser improcedente conforme a los principios generales que reglan el procedimiento administrativo.

2. El plazo para deducir recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental reviste naturaleza *procesal,* dado que se ha previsto para los efectos de ejercer una actuación dentro de un procedimiento ante un órgano jurisdiccional.

3. El plazo para deducir recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental reviste un carácter *legal,* puesto que ha sido el legislador quien lo ha contemplado para la reclamación por las partes afectadas por una resolución administrativa, y en consecuencia, tiene el carácter de fatal e improrrogable .

4. El plazo para deducir recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental reviste un carácter de *fatal,* puesto que la reclamación judicial debe ser efectuada dentro de un determinado plazo previsto por el legislador, transcurrido el cual precluye la facultad por el sólo ministerio de la ley.

5. El plazo para deducir recursos jurisdiccionales ante el Tribunal Ambiental reviste un el carácter de improrrogable, dado que sólo se ha contemplado la prórroga respecto de los plazos judiciales y sólo en los casos expresamente previstos en la ley y no respecto de plazos legales y fatales.

6. Los principios de la igualdad de trato, orden consecutivo legal y de la preclusión que inspiran el desarrollo del procedimiento impiden la prórroga de plazos legales y fatales establecidos por el legislador.

7. El artículo 20 de la Ley Nº 19.300 que consagra el plazo dentro del cual debe interponerse la acción de reclamación para ante el Tribunal Ambiental competente contra las resoluciones del Comité de Ministros a que se refieren los números 5 y 6 del artículo 17 de la Ley Nº 20.600, consagra desde el punto de vista del Derecho Administrativo un **plazo de caducidad**, que como cualquier otro término de esta índole es *perentorio* e *ininterrumpible*.

8. No es jurídicamente posible atribuir a la autoridad administrativa la prerrogativa de abrir prórrogas o interrupciones al lapso fatal establecido en la ley para la interposición de las reclamaciones contencioso administrativas ambientales del artículo 17 de la Ley N°20.600, al margen de los casos en que la ley expresamente pudiere haber otorgado esa posibilidad, lo que no concurre en la especie.

9. El conocimiento y la calificación de los requisitos de admisibilidad de la acción de reclamación contencioso-administrativa referida en el numeral precedente, pertenece exclusivamente al Tribunal Ambiental competente, conforme al artículo 27 de la Ley N°20.600. Tal potestad está consagrada en la ley y queda al margen de cualquier posibilidad de alteración discrecional por parte del órgano administrativo.

10. La suspensión provisional acordada por el Comité de Ministros mediante Acuerdo N° 20, materializado en la Resolución Exenta N° 224, de 21 de marzo de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, como medida conservativa del artículo 32 de la Ley N°19.880, en caso alguno ha podido tener como efecto la interrupción o suspensión de los plazos legales fijados para la interposición de las acciones de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente. Un criterio tal desbordaría el marco propio de las medidas provisionales reguladas en la Ley N°19.880.

11. Los Acuerdos Nº 1 al 19, adoptados por el Comité de Ministros en su sesión de fecha 30 de enero de 2014, adquirieron el carácter de actos administrativos firmes, una vez transcurrido el lapso para su impugnación. El Comité de Ministros careció de atribuciones para ordenar la suspensión del plazo contemplado en la ley para la interposición de los mencionados recursos jurisdiccionales, y cualquier decisión en sentido contrario resulta ilegal, ineficaz e inconducente a ese propósito, y no cabe reconocerle consecuencias jurídicas de ningún carácter.

12. El inciso 4º del numeral 8º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600 contempla una regla especial de agotamiento o extinción del ejercicio de la potestad invalidatoria en el caso de los actos de contenido ambiental descritos en los numerales 5) y 6) del mismo artículo 17, todos los cuales recaen en la Resolución de Calificación Ambiental o se hallan asociados a ella.

13. La invalidación de los Acuerdos Nºs 1 a 19, del 30 de enero de 2014, del Comité de Ministros del artículo 20 de la Ley N°19.300, fue dispuesta en una fecha en que ya había transcurrido en exceso el plazo para interponer los recursos jurisdiccionales que procedían en contra de ellos, sin haber sido deducidos, por lo que el ejercicio

de la potestad invalidatoria intentada por el órgano administrativo ha resultado del todo extemporánea.

14. Resulta irrefragable concluir que el acto invalidatorio acordado por el Comité de Ministros y sancionado por Resolución Nº 569, de 9 de julio de 2014, ha sido claramente extemporáneo en la medida que infringe la prohibición contemplada en el inciso 4º del numeral 8º del artículo 17 de la Ley Nº 20.600 y adolece por ende de ilegitimidad. De ahí que no ha sido idóneo para producir la invalidez de los Acuerdos Nºs 1 a 19, de 2014, del Comité de Ministros aludido y de las respectivas resoluciones administrativas que los materializaron

Santiago, 20 de octubre de 2014

CRISTIAN MATURANA MIQUEL
ABOGADO
PROFESOR DE DERECHO PROCESAL
FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD DE CHILE

JAIME A. JARA SCHNETTLER
ABOGADO
PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE