

Santiago, veintiuno de abril de dos mil dieciséis

VISTOS:

El 6 de marzo de 2015, la Corporación Fiscalía del Medio Ambiente (en adelante, indistintamente "la reclamante" o "FIMA") presentó ante el Tribunal reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, en contra de la Resolución Exenta N° 67 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, indistintamente "la reclamada" o el "Director Ejecutivo del SEA"), de 22 de enero de 2015. Esta resolución rechazó el recurso de reposición interpuesto por FIMA en contra de la Resolución Exenta N° 1.154 de la misma autoridad, de 27 de noviembre de 2014, que no acogió a trámite la solicitud de invalidación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051 del Director Ejecutivo del SEA, todas de 23 de octubre de 2012, que ejecutaron los Acuerdos N° 4, 5 y 6 del Comité de Ministros, todos del 20 de julio de 2012. Las dos primeras resoluciones acogieron parcialmente, por una parte, y rechazaron, por otra, dos reclamaciones administrativas presentadas por personas naturales que habían sido parte de la etapa de participación ciudadana del procedimiento de evaluación ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Achibueno (en adelante, "el proyecto"). La última resolución acogió la reclamación presentada por Hidroeléctrica Centinela S.A (en adelante, "el titular") en contra de ciertas condiciones establecidas en la Resolución Exenta N° 206 de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del Maule, de 3 de enero de 2011 (en adelante, "la RCA"), que calificó favorablemente el proyecto.

I. Antecedentes de la Reclamación

El 24 de marzo de 2009, el titular presentó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA") del proyecto, el que contempla la construcción y operación de dos

centrales hidroeléctricas de pasada en serie, denominadas "El Castillo" y "Centinela", con una potencia total instalada de 135 MW, habiéndose generado tres Informes Consolidados de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones al EIA durante el proceso de evaluación. Por su parte, el 3 de enero de 2011, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del Maule calificó favorablemente dicho proyecto.

Dictada la RCA, algunas personas naturales que fueron parte de la etapa de participación ciudadana del procedimiento de evaluación, presentaron dos reclamaciones administrativas (en adelante, "reclamaciones PAC") en conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Específicamente, una reclamación PAC fue presentada por Pedro Arriagada Cameratti, Héctor Balladares Norambuena y Néstor Becerra Monsalve, representados por Francisco Bartucevic Sánchez, y otra reclamación PAC fue presentada por Oscar Spichiger Spichiger. Por su parte, el titular del proyecto también presentó reclamación administrativa en contra de la RCA, conforme con el artículo 20 de la Ley N° 19.300. Dichas reclamaciones fueron acumuladas y resueltas por el Comité de Ministros, habiéndose ejecutado sus acuerdos mediante las tres resoluciones señaladas previamente: (i) la Resolución N° 1.049, que acogió parcialmente la reclamación interpuesta por las personas representadas por Francisco Bartucevic; (ii) la Resolución N° 1.050, que rechazó la reclamación interpuesta por Oscar Spichiger, y (iii) la Resolución N° 1.051, que acogió la reclamación interpuesta por el titular, eliminando algunas condiciones de la RCA.

Por su parte, el 28 de noviembre de 2012, Oscar Spichiger, FIMA y otras personas naturales, interpusieron conjuntamente un recurso de protección ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en contra de las referidas resoluciones, en causa Rol N° 41.633-2012. Este recurso fue declarado inadmisibile el 30 de noviembre de 2012, por considerarse que los hechos sobrepasaban los márgenes del

recurso de protección, existiendo para este tipo de cuestiones un procedimiento especial establecido en el artículo 20 de la Ley N° 19.300. En contra de dicha resolución se interpuso, por una parte, recurso de reposición, que fue rechazado el 6 de diciembre de 2012, y por otra, recurso de queja ante la Excelentísima Corte Suprema, en causa Rol N° 9.267-2012, el que fue declarado inadmisibile.

El 6 de diciembre de 2012, Pedro Arriagada, Rodrigo Balladares y Néstor Becerra, representados por Francisco Bartucevic, interpusieron reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 1.049 ante el Segundo Juzgado de Letras de la ciudad del Linares, dando origen a la causa Rol R N° C-2569-2012, que culminó al acogerse excepción dilatoria de incompetencia relativa, sin haber sido dicha decisión objeto de impugnación.

Por su parte, ese mismo día, Oscar Spichiger interpuso reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 1.050 ante el Segundo Juzgado de Letras de la ciudad de Linares, dando origen a la causa Rol N° C-2.578-2012, allanándose la reclamante a la excepción dilatoria de incompetencia relativa interpuesta, para presentarla luego ante este Tribunal -causa Rol R N° 3-2013-. En efecto, el 25 de abril de 2013, Oscar Spichiger, representado por Ezio Costa Cordella, interpuso reclamación ante este Tribunal en contra de la Resolución Exenta N° 1.050, siendo admitida a trámite el 29 de abril del mismo año. Sin embargo, el 28 de agosto de 2013, frente a una inhibitoria de competencia planteada por el Director Ejecutivo del SEA se produjo una contienda de competencia, la que según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley N° 20.600, fue conocida por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 4.054-2013, resolviendo que la prosecución de los autos quedaba radicada en el Décimo Noveno Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en causa Rol N° C-5.601-2013, encontrándose dicho juicio pendiente de resolución.

Por último, el 14 de octubre de 2014, FIMA y Oscar Spichiger solicitaron al Comité de Ministros la invalidación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, en virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, solicitud declarada inadmisibile el 27 de noviembre de 2014, como consta en la Resolución Exenta N° 1.154 del Director Ejecutivo del SEA. En contra de dicha resolución los solicitantes presentaron, el 10 de diciembre de 2014, recurso de reposición, el que fue rechazado mediante la Resolución Exenta N° 67, de 22 de enero de 2015.

II. De la Reclamación Judicial

El 6 de marzo de 2015, FIMA presentó ante el Tribunal recurso de reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la referida Resolución Exenta N° 67 del Director Ejecutivo del SEA (fojas 77 y siguientes). Dicha reclamación se acogió a tramitación el 16 de marzo de 2015 (fojas 100). Por su parte, el 1 de abril de 2015, la reclamada evacuó el informe solicitado por el Tribunal (fojas 119 y siguientes).

II.1 Argumentos de las Partes

II.1.1 Argumentos de la Reclamante

La reclamante argumenta, por una parte, que la resolución es contraria a las normas del procedimiento administrativo y, por otra, sostiene que confirma actos administrativos ilegales que aprueban un proyecto viciado.

Sobre el primer punto, FIMA señala que el rechazo del recurso de reposición se fundó en el hecho de que el plazo en virtud del cual la solicitud de invalidación fue presentada no

otorgaba a la Administración un período razonable ni prudente para sustanciar el procedimiento de invalidación, ni eventualmente resolver dejar sin efecto las resoluciones que se pretendían invalidar. Sin embargo, aduce que la autoridad no determinó en su resolución cuál sería ese plazo razonable y prudente, generándose una decisión arbitraria que atentaría gravemente contra la certeza jurídica. Así, indica que el riesgo de esa discrecionalidad excesiva y arbitraria es que se castigaría al administrado por la inactividad de la Administración, puesto que la autoridad podría manejar antojadizamente el plazo de tramitación de la solicitud de invalidación, haciendo impracticable la potestad invalidatoria. Señala, a su vez, que no existe disposición alguna que permita no acoger a tramitación una solicitud de invalidación realizada dentro de plazo legal. Por último, agrega que la propia Administración se mantuvo inactiva hasta una vez transcurrido el plazo de dos años para recién decidir que la solicitud era inadmisibile.

Sobre el segundo punto, relativo a que la resolución confirmaría actos administrativos ilegales que aprueban un proyecto viciado, la reclamante señala que la ilegalidad de fondo del acto reclamado, no puede ser separada de aquella en la que incurren los actos cuya invalidación originalmente se solicitó, las que en conjunto trasuntan en la aprobación y confirmación de un proyecto con serios vicios de ilegalidad, por omisión de requisitos establecidos en la Ley N° 19.300.

En primer lugar, establece que el proyecto se aprobó sin que las autoridades evaluadoras hubieran manejado la totalidad de la información relevante y necesaria para prevenir sus impactos, tanto en cuanto al caudal del río Achibueno y sus afluentes, como en lo que respecta a las especies en categoría de conservación. Alega que en las resoluciones exentas señaladas se aumenta de forma marginal y arbitraria el caudal ecológico del río Achibueno, sin fundamentar cómo ese aumento aseguraría los objetivos buscados, utilizando antecedentes no verificables entregados por el titular,

vulnerándose la Ley N° 19.300, el principio preventivo, los principios del procedimiento administrativo de la Ley N° 19.880 y la Constitución.

Sobre el particular, señala que consta en el expediente de reclamaciones administrativas, que la Dirección General de Aguas (en adelante, "DGA") emitió el Ordinario N° 421 de 12 de julio de 2012, junto a un informe que lo respaldaba, en el cual concluye que no había información en el expediente de evaluación ambiental respecto de la metodología utilizada para estimar el caudal en distintos puntos a lo largo del río Achibueno; que las zonas denominadas Vado Azul y Los Hualles representarían sectores adecuados para constituirse como áreas de interés ecológico; y que, considerando que no era posible reproducir ni verificar los caudales en algunas secciones del río Achibueno, especialmente en los sectores Vado Azul y Los Hualles, el servicio no podía establecer si la modelación presentada por el titular reproducía adecuadamente las alturas de escurrimiento, el perímetro mojado y las velocidades de la corriente en los sectores indicados, variables requeridas para verificar si el caudal ecológico propuesto era una medida de mitigación adecuada para hacerse cargo de los efectos del proyecto.

En cuanto a esto, señala que el Comité de Ministros, en la Resolución Exenta N° 1.049, fija como medida de mitigación la mantención de un caudal permanente, correspondiente al máximo entre los 3 m³/s de los derechos de aprovechamiento de aguas otorgados por la DGA, y el 10% del caudal medio anual en m³/s. De esa manera, modifica la RCA, que fijaba solo el caudal de 3 m³/s, sin fundamentar cómo ese aumento aseguraría los objetivos buscados por el establecimiento de la medida.

En segundo lugar, se refiere a incumplimientos en la línea de base del proyecto. Al respecto, indica que en el "Informe Valor Ambiental Sitio Prioritario Altos de Achibueno", emitido por el Ministerio del Medio Ambiente en mayo de 2012 -el cual consta en el expediente de reclamaciones

administrativas como documento adjunto al Ordinario N° 122.052 de dicha entidad, de 22 de junio de 2012- se constatan una serie de cuestiones relevantes. La primera sería que no se incorporó en la línea de base del proyecto el sitio prioritario de conservación Altos del Achibueno, señalando específicamente que el proyecto carecía de una línea de base completa e integral que abordara de manera adecuada cada uno de los componentes ambientales que se verían afectados por el proyecto, lo que redundaba en una dificultad de determinar, de manera precisa, los posibles efectos sobre los diversos componentes ambientales de los sitios prioritarios Altos de Achibueno y Cajón de Pejerreyes y, por ende, de establecer las medidas pertinentes que se hicieran cargo de dichos impactos. La segunda sería que no se incorporó la especie *Beilschmiedia*, monumento natural según Decreto N° 13 del Ministerio de Agricultura, de 3 de abril de 1995, y, por último, que existiría incertidumbre sobre la superficie de las obras principales del proyecto.

En tercer lugar, alega que el EIA, al carecer de información relevante y esencial para predecir los efectos del proyecto - punto que habría sido observado por los Órganos de la Administración del Estado con Competencia Ambiental- infringe el principio preventivo.

En cuarto lugar, sostiene que existe una infracción de la obligación de rechazar el EIA, conforme con los artículos 12 y 16 de la Ley N° 19.300.

En quinto lugar, alega vulneración de los derechos garantizados en el artículo 19 N° 2 y 8 de la Constitución.

Finalmente, solicita acoger a tramitación la reclamación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 67 del Director Ejecutivo del SEA, dejarla sin efecto y en consecuencia invalidar las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, todas de 23 de octubre de 2012, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley N° 20.600.

II.1.2 Argumentos de la Reclamada

La reclamada, por una parte y de modo principal, se refiere a la imposibilidad que tuvo de acoger la invalidación por haber estado *ad portas* de cumplirse el plazo de caducidad para dictar un eventual acto invalidatorio. Por otra parte, aborda la falta de legitimación activa de la reclamante, la ilegítima utilización del sistema de impugnación de la Ley N° 20.600, y las supuestas ilegalidades reclamadas en cuanto a las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, señalando que hubo pleno cumplimiento del estándar de revisión que el Comité de Ministros debe tener en cuenta al momento de conocer una reclamación administrativa.

Sobre el primer punto, relativo a la imposibilidad de acoger la invalidación por estar *ad portas* de cumplirse el plazo de caducidad para dictar un eventual acto invalidatorio, sostiene que el principio de legalidad o juridicidad implica, conforme con el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que la Administración solo puede invalidar un acto administrativo a solicitud de parte o de oficio dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto, previa audiencia al interesado. Agrega que, en el caso de autos, el 14 de octubre de 2014, fecha de presentación de la solicitud de invalidación, restaban siete días hábiles administrativos hasta el día 23 de octubre de 2014, correspondiente al vencimiento del plazo de caducidad de dos años -dos años que, como se desprende, la reclamada cuenta desde la fecha de dictación de las resoluciones exentas objeto de la solicitud de invalidación-. Sostiene que, en dicho término, debía citarse al Comité de Ministros para resolver dar inicio al procedimiento, dictar la resolución y notificar al titular de la RCA para que alegara cuanto considerara procedente, otorgándole un plazo prudente, debiendo agregarse al cómputo el término de tres días hábiles del artículo 46 inciso 2° (relativo a las notificaciones). En tal sentido, señala que solo la audiencia del interesado requería de a lo menos ocho

días hábiles, lo que se traducía en la imposibilidad fáctica de invalidar antes del vencimiento del plazo de dos años. Finalmente, advierte que, dado que el plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880 es de caducidad y no de prescripción, no se suspende ni interrumpe.

Sobre la falta de legitimación activa de la reclamante para accionar en contra de la RCA del proyecto, señala que, si bien FIMA y Oscar Spichiger solicitaron la invalidación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, solo Oscar Spichiger tuvo participación en el SEIA al efectuar observaciones en la etapa de participación ciudadana. En cambio, FIMA no sería susceptible de ser estimada como un interesado en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880, al no ser titular de derechos relativos al procedimiento respectivo, ni existir riesgo relacionado con algún derecho del que sea titular que pudiera verse afectado, rechazando las hipótesis de los numerales 1 y 2 del citado artículo, y especialmente la del numeral 3, debido a que nunca se apersonó en el SEIA. Indica finalmente que, para tener titularidad para accionar, se requiere haber sufrido daño o perjuicio, es decir, tener un interés actual en los resultados por haberse afectado o comprometido un derecho y no una mera expectativa como la de la reclamante.

Sobre la ilegítima utilización del sistema de impugnación de la Ley N° 20.600 por FIMA, sostiene que las resoluciones exentas N° 1.049 y 1.050 habían sido objeto de agotamiento de la vía administrativa y de la acción jurisdiccional que establece la ley. Señala que, resuelta la reclamación PAC presentada por Pedro Arriagada, Rodrigo Balladares y Néstor Becerra, representados por Francisco Bartucevic, se hizo valer la acción jurisdiccional a través de reclamación ante el Segundo Juzgado de Letras de Linares, en causa Rol N° C-2569-2012, la cual terminó al acogerse la excepción dilatoria de incompetencia relativa, sin que se hubiera intentado una nueva reclamación o demanda. Por su parte, resuelta la reclamación PAC presentada por Oscar Spichiger, se hizo valer

acción jurisdiccional ante el Segundo Juzgado de Letras de Linares, en causa Rol N° C-2.578-2013, allanándose la reclamante a la excepción dilatoria de incompetencia relativa interpuesta, para presentarla luego ante este Tribunal -causa Rol R N° 3-2013-, quedando en definitiva radicada en el Décimo Noveno Juzgado Civil de Santiago con el Rol C-5.601-2013, tras la inhibitoria hecha valer, estando actualmente dicho juicio pendiente de resolución. Así, concluye que se sustituye o releva a quienes concurrieron legítimamente como observantes en el proceso de participación ciudadana, pretendiendo anular "engañosamente" la RCA.

Sobre las supuestas ilegalidades de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, la reclamada señala que la reclamante no las justifica de manera alguna. De este modo, explica por qué, en su opinión, la totalidad de los actos se ajustaron a la Ley N° 19.300 y a los principios que rigen los procedimientos administrativos.

Sobre el particular, cabe destacar lo señalado a propósito de la Resolución Exenta N° 1.049. Sobre la misma, considera que la reclamación PAC presentada por Pedro Arriagada, Rodrigo Balladares y Néstor Becerra, representados por Francisco Bartucevic, se reducía principalmente a alegaciones por la no consideración del valor ambiental del territorio; una línea de base incompleta; y a que los cálculos y modelos hidrológicos para verificar el caudal ecológico eran deficientes. Al respecto, establece que el Comité de Ministros ponderó el reclamo, fundado en lo informado por la DGA y el Ministerio del Medio Ambiente. Así, señala que reconoció efectos asociados al artículo 11 letra d) de la Ley N° 19.300, decidiendo aumentar el área de conservación ofrecida por el titular en la RCA. Luego, el Comité de Ministros consideró que la línea de base era suficiente. Finalmente, dicho Comité estableció un caudal ecológico como medida de mitigación, restringiendo el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas, estableciendo un caudal permanente correspondiente al máximo entre los 3 m³/s de los

derechos de aprovechamiento de aguas otorgados por la DGA, y el 10% del caudal medio anual en m³/s. En tal sentido, la reclamada señala que la reclamación PAC fue debidamente considerada. Por último, agrega que la solicitud de invalidación de FIMA es básicamente una reformulación de las observaciones contenidas en dicha reclamación PAC, las cuales habían sido debidamente abordadas.

Sobre la Resolución Exenta N° 1.050, además de señalar que el Comité de Ministros había analizado las observaciones de Oscar Spichiger, establece que la solicitud de invalidación se presentó por FIMA y Oscar Spichiger conjuntamente, por lo que la Administración debió haberse inhibido de conocer su solicitud, en conformidad con el artículo 54 de la Ley N° 19.880, al ejercer la vía administrativa respecto de asuntos radicados en sede judicial, lo que fue innecesario porque la invalidación se presentó *ad portas* del plazo de caducidad, habiendo imposibilidad fáctica de resolver el procedimiento.

Finalmente, sobre la Resolución Exenta N° 1.051, relativa a la reclamación administrativa del titular, señala que en ninguna parte se establece expresamente cuáles serían los supuestos vicios cometidos en dicha resolución.

Termina su presentación señalando que el Comité de Ministros consideró adecuadamente las observaciones ciudadanas, alcanzando el fin pretendido por el legislador al crear esta instancia de revisión, como es que se subsanaran los defectos o vicios de legalidad de la RCA. Luego, solicita el rechazo de la reclamación en todas sus partes, con expresa condena en costas.

II.1.3 Argumentos del Tercero Coadyuvante

El 25 de mayo de 2015, el titular solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la reclamada, lo que fue acogido por el Tribunal mediante resolución de 28 de mayo de 2015. El 29 de mayo de 2015, el titular, actuando como tercero

002246
asuntos
conf y
wb

coadyuvante, hizo presente una serie de consideraciones (fojas 185 y siguientes).

En primer lugar, hace valer una excepción principal de incompetencia, señalando que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 otorga competencia al Tribunal para conocer de la reclamación en contra de un acto que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, que no es el caso de autos, puesto que el procedimiento de invalidación nunca se inició.

En segundo lugar, se refiere a la falta de acción respecto de la pretensión deducida. Ello, porque no se confiere acción para reclamar en contra de un acto que no sea aquel que resuelve el procedimiento de invalidación y porque a la fecha de dictarse la Resolución Exenta N° 1.154 ya estaba vencido el plazo para invalidar, caducidad que había operado el 23 de octubre de 2014. En tal sentido, señala que FIMA presentó la solicitud de invalidación ante órgano administrativo incompetente, en las oficinas del Ministerio del Medio Ambiente y no ante el Director Ejecutivo del SEA, secretario del Comité de Ministros. Este último, habría recibido la remisión de la solicitud recién el 22 de octubre de 2014, sin poder declarar sino la inadmisibilidad de la solicitud.

En tercer lugar, se refiere a la falta de legitimación activa, puesto que la reclamante no cuenta con la calidad de interesado que la habilite para solicitar la invalidación ni mucho menos para reclamar judicialmente. Específicamente, señala que FIMA no acreditó ninguna de las calidades mencionadas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, sin señalar si la solicitud la promovía como titular de derechos individuales o colectivos, ni mucho menos de qué forma fueron afectados derechos por la decisión de la Comisión Regional del Medio Ambiente de aprobar el proyecto.

En cuarto lugar, señala que la pretensión de la reclamante es infundada e improcedente. Considera que es infundada porque

solo reprocha una cuestión de hecho, a saber, que su solicitud no fue completamente tramitada y resuelta en forma favorable en un plazo de siete días hábiles, lo que se encuentra fuera de los límites de la revisión de la presente reclamación. Por su parte, considera que es improcedente porque busca oblicuamente la nulidad de la RCA del proyecto, así como de los pronunciamientos del Comité de Ministros. Sobre el punto, sostiene que si bien se interpone el recurso de reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 67, que rechaza el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 1.154, que a su vez había declarado inadmisibile la solicitud de invalidación, la reclamante en la parte petitoria de su libelo solicita declarar la nulidad de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, por lo que intenta utilizar la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 como una reclamación del artículo 17 N° 6 de dicho cuerpo legal.

Finalmente, concluye señalando que la autoridad no ha vulnerado norma procedimental alguna de la Ley 19.880, y solicita que el Tribunal declare su incompetencia material o, en subsidio, rechace la reclamación por carecer manifiestamente de fundamentos fácticos y jurídicos, con expresa condena en costas.

II.2 Continuación del procedimiento ante el Tribunal

El 7 de abril de 2015 se decretó autos en relación, fijándose la fecha de la vista de la causa para el 2 de junio de 2015 (fojas 162).

El 29 de mayo de 2015, Oscar Spichiger solicitó hacerse parte, no admitiéndoselo como tal, el mismo día (fojas 183). Esto, porque si bien había presentado conjuntamente con FIMA la solicitud de invalidación, no había sido considerado en sede administrativa como solicitante.

El 30 de mayo de 2015 Oscar Spichiger presentó recurso de reposición con apelación subsidiaria, siendo rechazado el recurso de reposición y no admitido a tramitación el recurso de apelación. Respecto de esta última resolución, Oscar Spichiger interpuso recurso de hecho ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, siendo acogido (Rol Ingreso Ambiental N° 6-2015). No obstante lo anterior, el 12 de abril de 2016 el recurso de apelación fue rechazado, con costas (Rol Ingreso Ambiental N° 11-2015).

El 2 de junio de 2015 se efectuó la vista de la causa. Alegaron en estrado Diego Lillo Goffreri por la parte reclamante, Javier Naranjo Solano por la reclamada y Mario Galindo Villarroel por el titular. Con esa fecha, finalizada la vista de la causa, se certificó que ésta quedó en estado de estudio (fojas 219).

El 13 de abril de 2016 la causa quedó en estado de acuerdo (fojas 234).

CONSIDERANDO:

Primero. Que, el desarrollo de la parte considerativa de esta sentencia se estructurará según el siguiente esquema:

- I. Consideraciones generales sobre la invalidación
 - I.1 La invalidación como potestad de revisión de la Administración
 - I.2 La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

- II. La competencia del Tribunal para pronunciarse sobre la resolución que declara inadmisibles las solicitudes de invalidación

- III. El régimen de impugnación especial de la Ley N° 19.300 y su relación con la invalidación, conforme

con el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

IV. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio

I. Consideraciones generales sobre la invalidación

I.1 La invalidación como potestad de revisión de la Administración

Segundo. Que, la invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, el cual dispone 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. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario"*.

Tercero. Que, la invalidación se ha definido como la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho. Así, se ha señalado que se trata de *"[...] la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad"* (FERRADA B., Juan C., "La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado", Acto y Procedimiento Administrativo. Actas Segundas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, Ed. U. Valparaíso, 2005, p. 132). En el mismo sentido, se ha establecido que se trata de *"[...] la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la*

propia Administración Pública que lo ha dictado" (BERMÚDEZ S., Jorge, "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria", *Revista Derecho U. Austral*, Vol. XVIII, N° 2 - Dic 2005, p. 94). Por su parte, también se ha conceptualizado como "[...] el retiro de un acto administrativo por la propia Administración por ser contrario a Derecho, esto es, por padecer de un vicio originario de legalidad." (JARA S., Jaime. *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo*, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 182).

Cuarto. Que, la invalidación se fundamenta en el principio de autotutela de la Administración para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva, erigiéndose en una potestad de revisión de la Administración, de contrario imperio. Sin embargo, si bien se trata de una potestad, se ha considerado que es de carácter obligatoria, calificándose como un poder-deber. En tal sentido, se ha señalado que el órgano administrativo no puede sustraerse del mandato de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico (CATALAN A., Angélica, "Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?", *Revista de Derecho Administrativo*, PUCV, N°1, 2007, pp. 71-75).

Quinto. Que, la invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración. Sin embargo, no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto. Así, se considera que la invalidación constituye la *ultima ratio* para la Administración, lo que se desprende de las instituciones de la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N° 19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la misma ley), el reconocimiento de los principios de

conservación y de trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima y la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria.

Sexto. Que, en este sentido se ha manifestado la doctrina, al señalar que: *"En la actividad de la Administración es prioritaria la cabal atención de las necesidades colectivas, lo que impone una obligación de certeza y una vocación de permanencia de los actos que ejecuta. Esta convicción de trascendencia y continuidad de la actividad administrativa lleva a invalidar el acto irregular sólo como último remedio, cuando el vicio es insanable por incidir en un elemento o requisito esencial. En virtud de esta exigencia, los defectos de forma tienen menor significado y deben acarrear la invalidez de la decisión administrativa solamente si impiden se cumpla la finalidad del acto o se produzca la indefensión del administrado."* (MARÍN V., Urbano, "Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos", *Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado*, Año 1 N° 2, diciembre 2000, pp. 55-56).

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

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

Octavo. Que, la competencia de este Tribunal para conocer la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental está regulada en el artículo 17 N° 8 de Ley N° 20.600, que dispone lo siguiente: "Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución. Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación. En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido".

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

solicitud de invalidación en sede administrativa (p. 414 de la Historia de la Ley N° 20.600).

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

Undécimo. Que, la legitimación activa para interponer esta reclamación ante la judicatura ambiental está prevista en el artículo 18 N° 7 de la Ley N° 20.600, que señala lo siguiente: "*Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: [...] 7) En el caso del número 8), quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación*".

Duodécimo. Que, en consecuencia, tiene legitimación activa ante el Tribunal Ambiental quien hubiese solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación. La primera hipótesis se refiere a aquellos casos en que el procedimiento de invalidación se inicia a solicitud de parte, abarcando la situación de todo

solicitante de invalidación tenido como tal. La segunda hipótesis se refiere a aquellos casos en que el resultado del procedimiento afecta directamente al reclamante, es decir, compromete derechos subjetivos o intereses cualificados del mismo.

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

II. La competencia del Tribunal para pronunciarse sobre la resolución que declara inadmisibile la solicitud de invalidación

Decimocuarto. Que, el tercero coadyuvante, titular del proyecto, hace valer una excepción principal de incompetencia, señalando que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 otorga competencia al Tribunal para conocer de la reclamación en contra de la resolución que resuelve un procedimiento administrativo de invalidación y no en contra de aquella que declara inadmisibile una solicitud de invalidación, como es la Resolución Exenta N° 1.154, respecto de la cual se interpuso recurso de reposición, el que fue rechazado mediante la Resolución Exenta N° 67.

Decimoquinto. Que, para determinar si dichas resoluciones son de aquellas que pueden ser conocidas a través de la reclamación de autos, se debe tener presente las disposiciones legales que contienen las reglas sobre

competencia y legitimación activa, a saber, los artículos 17 N° 8 y 18 N° 7 de la Ley N° 20.600. Considerando lo dispuesto en estas normas, el Tribunal estima que las resoluciones exentas N° 67 y 1.154 efectivamente resuelven un procedimiento administrativo de invalidación. Ello, pues si bien no son resoluciones de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, constituyen actos trámites que ponen término al procedimiento y que, por tanto, son impugnables conforme con el artículo 15 de la citada ley.

Decimosexto. Que, así se ha establecido previamente por este Tribunal en la causa Rol R N° 10-2013, considerando sexto, señalando: "Que, a juicio de este Tribunal, la Resolución Exenta N° 73 efectivamente resuelve un procedimiento administrativo de invalidación, ya que si bien no es una resolución de término de aquellas a las cuales se refiere el artículo 41 de la Ley N° 19.880, corresponde a un acto trámite que pone término al procedimiento y que, por tanto, es impugnable conforme al artículo 15 de la citada ley. Lo afirmado anteriormente, obedece a que la autoridad administrativa decidió pronunciarse en una especie de 'control de admisibilidad' respecto a la legitimación activa -que rechazó- [...]". Esta sentencia fue confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.547-2014. En este mismo sentido se pronunció el Tribunal en la causa Rol R N° 11-2013, considerando sexto, sentencia confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 21.993-2014. Por su parte, el Tribunal también se ha pronunciado sobre una resolución que declaró inadmisibile una solicitud de invalidación en la causa Rol R N° 53-2014. Por tanto, el Tribunal es plenamente competente para conocer de la reclamación que impugna la resolución que se pronuncia sobre la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, y así se declarará.

III. El régimen de impugnación especial de la Ley N° 19.300 y su relación con la invalidación, conforme con el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

Decimoséptimo. Que, la reclamada sostiene que la reclamante hace un ilegítimo uso del sistema de impugnación de la Ley N° 20.600, puesto que las resoluciones exentas N° 1.049 y N° 1.050 ya habían sido recurridas a través de la acción jurisdiccional que establece la Ley N° 19.300, por los sujetos legitimados para ello. Luego, sostiene que los argumentos de la solicitud de invalidación de FIMA constituyen una reformulación de las observaciones ciudadanas hechas valer por los reclamantes de la reclamación PAC que había sido resuelta por la Resolución Exenta N° 1.049. Finalmente, el titular agrega que la reclamante pretende anular las resoluciones exentas ya señaladas, como si ejerciera una reclamación del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600. De este modo, tanto la reclamada como el titular del proyecto plantean inquietudes vinculadas al adecuado uso del régimen de impugnación especial que tanto la Ley N° 19.300 como la Ley N° 20.600 contemplan a propósito del SEIA, y su relación con la reclamación en contra de la resolución que resuelve una solicitud de invalidación, materia que será abordada a continuación.

Decimooctavo. Que, tanto la Ley N° 19.300 como la Ley N° 20.600, contemplan un sistema de impugnación especial de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA tanto para el titular del proyecto como para los reclamantes PAC. Dicho sistema se encuentra regulado principalmente en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, y en los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley N° 20.600. Al respecto, el artículo 29 de la Ley N° 19.300 en su inciso cuarto establece que: *"Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental [...], podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo*

señalado en el artículo 20". Por su parte, el artículo 20 inciso cuarto regula el contencioso administrativo que interesa en estos autos, señalando que: "De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar, dentro del plazo de treinta días contados desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental".

Decimonoveno. Que, sobre dicho contencioso administrativo, los numerales 5) y 6) del artículo 17 de la Ley 20.600 establecen que: "Los Tribunales Ambientales serán competentes para: 5) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300" y para "6) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma ley".

Vigésimo. Que, antes de la entrada en funcionamiento de los Tribunales Ambientales, el juez de letras en lo civil era competente para conocer de dicho contencioso administrativo. Al respecto, previo a la Ley N° 20.417, este contencioso solo podía ser impetrado por el titular del proyecto, tal como se desprende del antiguo artículo 20 de la Ley N° 19.300: "[...] En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Estos recursos deberán ser interpuestos por el responsable del respectivo proyecto, [...]. De lo resuelto mediante dicha resolución fundada se podrá reclamar [...] ante el juez de letras competente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes de esta ley." La Ley N° 20.417 que, al modificar la Ley N°

19.300, otorgó acción a los reclamantes PAC, mantuvo la competencia del juez de letras en lo civil para conocer el contencioso administrativo mientras no entraran en funcionamiento los Tribunales Ambientales. Así lo dispuso el artículo 10 transitorio de la Ley N° 20.417: *"Mientras no entre en funcionamiento el Tribunal Ambiental, las materias contenciosas a las cuales hace referencia la Ley N° 19.300 seguirán siendo de competencia del juez de letras en lo civil que corresponda"*.

Vigésimo primero. Que, en cuanto a la relación entre el sistema de impugnación especial recién explicado y la acción en contra de lo resuelto a propósito de un procedimiento de invalidación cuyo objeto es una resolución que resuelve una reclamación administrativa relativa a una RCA, el inciso final del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 señala que: *"En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo, no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos para interponerlos sin que se hayan deducido"*, fijando un límite a la impugnación ante el Tribunal.

Vigésimo segundo. Que, en efecto, esta regla impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de la citada norma -es decir, los reclamantes PAC y el titular del proyecto- soliciten invalidación y reclamen de lo resuelto en virtud del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, haciendo valer las pretensiones y los argumentos que podrían haber alegado mediante las reclamaciones contenidas en los referidos numerales 5) y 6). Al respecto, no obstante tratarse de una norma que no tenía aplicación mientras no estaban en funcionamiento los Tribunales Ambientales, las razones en las que se funda permiten aplicarla a las causas conocidas por los juzgados de letras en lo civil.

Vigésimo tercero. Que, es relevante para este caso, tener en cuenta que la regla busca evitar un nuevo pronunciamiento respecto de pretensiones y fundamentos que hayan sido resueltos en el fondo por un órgano jurisdiccional a propósito de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación del titular o una reclamación PAC. Por su parte, la imposibilidad que fija la regla de impugnar judicialmente a través del numeral 8) cuando han transcurrido los plazos para interponer las reclamaciones de los numerales 5) y 6) sin que se hayan deducido, razona en base a la preclusión de la oportunidad de los reclamantes PAC y del titular para reclamar de la decisión del Comité de Ministros con respecto a las materias que podrían haber alegado en base a estos últimos numerales.

Vigésimo cuarto. Que, como se desprende de lo señalado precedentemente, esta regla del artículo 17 N° 8 inciso final, no alcanza a terceros ni tampoco se aplica a la invalidación de oficio. Los terceros, por tanto, podrían solicitar la invalidación y posteriormente reclamar judicialmente en virtud del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600 y también la autoridad podría invalidar de oficio. Con todo, en ambos casos, las pretensiones y fundamentos de la invalidación no deben haber sido resueltos en el fondo por órgano jurisdiccional alguno a consecuencia de la impugnación de una resolución que resuelve una reclamación PAC o una reclamación de un titular, puesto que de otra forma se analizarían las mismas pretensiones y los mismos fundamentos dos veces. Adicionalmente, en el caso de una solicitud de invalidación, se debe exigir necesariamente que el tercero fundamente un interés cualificado para solicitar la invalidación conforme con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 28 de dicho cuerpo normativo, cuestión que debe determinarse caso a caso, tal como lo ha señalado el Tribunal en la causa Rol R N° 53-2014 (considerandos vigésimo octavo, trigésimo octavo y cuadragésimo segundo).

Vigésimo quinto. Que, en cuanto al caso de autos, los argumentos contenidos en la solicitud de invalidación de FIMA -tercero que no observó en la etapa PAC- a juicio del Tribunal, esencialmente se orientan a impugnar la decisión de Comité de Ministros ejecutada mediante la Resolución Exenta N° 1.049. Principalmente, FIMA cuestiona que el Comité, no obstante reconocer que el EIA del proyecto no había considerado la afectación del valor ambiental del territorio, ni por consiguiente tenido en consideración el artículo 11 letra d) de la Ley N° 19.300, tomó la decisión de modificar una de las medidas presentadas por el titular en la RCA, sin suficiente fundamentación. Alude así al ya citado informe del Ministerio del Medio Ambiente, que reconoce que el proyecto afectará el sitio prioritario Altos de Achibueno, estableciendo que las medidas propuestas por el titular son insuficientes e inadecuadas para los impactos identificados. Por su parte, FIMA cuestiona que, no obstante reconocer que el caudal ecológico de la RCA no era suficiente, haya decidido alterarlo sin fundamentación debida. Se refiere, en tal sentido, al ya mencionado informe de la DGA, que establece que hubo falta de información respecto de la metodología para estimar el caudal en distintos puntos del río Achibueno -especialmente en zonas adecuadas para constituirse como áreas de interés ecológico- considerando que no era posible verificar si el caudal ecológico era una medida adecuada para hacerse cargo de los efectos del proyecto.

Vigésimo sexto. Que, si bien la Resolución Exenta N° 1.049 había sido impugnada judicialmente con anterioridad, las pretensiones y fundamentos hechos valer en dicha acción no fueron resueltos en el fondo por órgano jurisdiccional alguno. De hecho, según consta en el informe evacuado en autos por la reclamada, el respectivo procedimiento judicial habría terminado al acogerse la excepción de incompetencia relativa, sin que se hubiera intentado una nueva reclamación. Por tanto, las pretensiones y fundamentos de la solicitud de

invalidación y posterior reclamación judicial de FIMA no han sido conocidos por órgano jurisdiccional alguno.

Vigésimo séptimo. Que, por su parte, si bien la Resolución Exenta N° 1.050 está siendo impugnada ante Décimo Noveno Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, siendo una de las pretensiones de FIMA dejarla sin efecto, los fundamentos hechos valer por FIMA no coinciden de manera alguna con aquellos que están siendo conocidos en esta sede jurisdiccional. En efecto, la solicitud de invalidación de FIMA no contiene fundamentos que impugnen la forma en que el Comité de Ministros abordó las observaciones del reclamante PAC cuya reclamación administrativa fue resuelta mediante Resolución Exenta N° 1.050, que se vinculan a la ubicación del depósito de marinas DM Centinela 06, la pendiente máxima de caminos, la afectación de bosque nativo por construcción de caminos, la alternancia de canales y túneles, y la constitución de una servidumbre, las que eventualmente serán abordadas por el juzgado de letras en lo civil. Por tanto, no existe posibilidad real de decisiones contradictorias, ya que una eventual decisión del juzgado de letras en lo civil no resolverá lo discutido en sede de reclamación judicial vinculada al procedimiento de invalidación.

Vigésimo octavo. Que, a modo de conclusión, si bien existe un régimen de impugnación especial para las resoluciones que resuelven las reclamaciones administrativas en contra de una RCA, establecido tanto para el titular del proyecto como para los reclamantes PAC, aquel no impide que un tercero pueda impugnar dichas resoluciones a través de una solicitud de invalidación ni su posterior reclamación ante el Tribunal. Con todo, ello no será posible si las pretensiones y fundamentos hechos valer por el tercero fueron abordados por un órgano jurisdiccional en virtud de ese régimen de impugnación especial, lo que no sucede en el caso de autos, de manera tal que este Tribunal es plenamente competente para conocer estas materias, y así se declarará.

IV. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio

Vigésimo noveno. Que, sobre el plazo para presentar la solicitud de invalidación, así como para dictar un acto eventualmente invalidatorio, la reclamante señala que la autoridad no fundamentó válidamente la norma positiva que permite no acoger a tramitación la solicitud de invalidación realizada dentro de plazo legal de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, ni qué se considera como plazo razonable y prudente para resolver dicha solicitud. Por su parte, el reclamado señala que, en realidad, restaban solamente siete días hábiles administrativos para que se cumpliera el plazo de los dos años en el que se debe dictar el acto invalidatorio, estableciendo que en dicho término se debía citar al Comité de Ministros para resolver el inicio del procedimiento, dictar resolución sobre el particular, notificar al titular de la RCA para que hiciera las alegaciones, otorgar un plazo prudente de días hábiles para ello, y resolver; lo que se tradujo en la imposibilidad fáctica de invalidar antes del vencimiento de dicho término.

Trigésimo. Que, sobre esta materia, el tercero coadyuvante de la reclamada -el titular del proyecto- se refiere a la falta de acción respecto de la pretensión deducida por la reclamante porque, entre otras razones, a la fecha de dictarse la resolución que declaró inadmisibles la solicitud de invalidación, ya estaba vencido el plazo con que contaba la autoridad para invalidar, por haber transcurrido los dos años. En relación con este punto, el tercero señala que la reclamante presentó la solicitud de invalidación ante el Ministerio del Medio Ambiente y no ante el Director Ejecutivo del SEA -secretario del Comité de Ministros-, recibiendo dicha solicitud en la oficina de partes del SEA el 22 de octubre de 2014, horas antes del vencimiento del plazo de caducidad - 23 de octubre de 2014-.

Trigésimo primero. Que, asimismo, el tercero señala que no se vulneró norma procedimental alguna de la Ley 19.880, afirmando: (i) que el artículo 24 dispone tanto que las decisiones definitivas deben expedirse dentro de 20 días desde la petición del interesado como que el funcionario del organismo al que corresponda resolver una solicitud deberá hacerla llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción, y que la primera providencia de mérito trámite debe dictarse dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la solicitud; (ii) que el artículo 27 señala que el procedimiento administrativo no podrá exceder 6 meses; (iii) que la autoridad podría haber abierto un término probatorio de diez a treinta días según el artículo 35; que la autoridad podría haber requerido informes según el artículo 37, y (iv) por último, que conforme con el artículo 54, se requiere cumplir imperativamente con el plazo de cinco días hábiles para que los interesados aleguen lo que consideren procedente. Por su parte, en cuanto a la Ley N° 19.300, señala que el artículo 20 otorga 60 días para resolver reclamaciones administrativas en contra de una RCA, careciendo de toda lógica que para invalidar una RCA la autoridad cuente con un plazo de siete días hábiles.

Trigésimo segundo. Que, en consecuencia, corresponde al Tribunal determinar, en este caso, cuál era la oportunidad para solicitar la invalidación y el plazo para dictar un eventual acto invalidatorio. Para ello, se debe establecer cuántos días hábiles restaban para que se cumpliera el plazo de dos años desde la publicación o notificación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051 al momento de presentarse la solicitud de invalidación, y analizar si la autoridad administrativa tenía suficiente tiempo para llevar adelante el procedimiento de invalidación.

Trigésimo tercero. Que, en cuanto a los días hábiles que restaban -cuando se presentó la solicitud de invalidación- para que se cumpliera el plazo de dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, contado desde la publicación o notificación

de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, cabe señalar que la solicitud de invalidación de FIMA fue presentada el 14 de octubre de 2014 y las resoluciones exentas fueron emitidas el 23 de octubre de 2012 y publicadas en la página web del SEIA el 30 de octubre de 2012. Como se ha señalado previamente, tanto la reclamada como el titular consideraron que restaban siete días hábiles para que transcurriera el plazo de dos años, contando este plazo desde el día de la emisión de las respectivas resoluciones exentas, esto es, desde el 23 de octubre de 2012, hasta el día 23 de octubre de 2014. Sin embargo, no puede considerarse que FIMA haya tomado conocimiento de dichas resoluciones exentas en una fecha previa a su publicación, por lo que debe concluirse necesariamente que restaban doce días hábiles para que transcurriera el plazo de dos años, contando este plazo desde el día de la publicación de las respectivas resoluciones exentas, esto es, desde el 30 de octubre de 2012, hasta el 30 de octubre de 2014.

Trigésimo cuarto. Que, en relación a la posibilidad de que el plazo de dos años pueda suspenderse o interrumpirse, tanto la doctrina como la jurisprudencia -administrativa y judicial- están contestes en que se trata de un plazo que no se suspende ni interrumpe por la presentación de la solicitud de invalidación, siendo un plazo de caducidad y no de prescripción. En este sentido, se ha señalado que: "[...] en aquellos casos en los que los interesados pretenden la anulación de un acto administrativo mediante el procedimiento de invalidación o en los que es la propia autoridad administrativa la que pretende ejercer dicha facultad, la CGR ha concluido que -no existiendo norma especial- ello no es posible más allá del término de dos años indicado en el artículo 53 de la LBPA, pues -al cabo de dicho plazo y pese a la existencia del vicio invocado- la posibilidad de invalidación administrativa, se ha extinguido por disposición del legislador. [...] Importa destacar que, por tratarse de un plazo de caducidad, éste no se encuentra a disposición del órgano administrativo" (MILLAR Silva, Javier. La potestad

Invalidatoria en el Derecho Chileno. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Profesor Guía: Juan Carlos Ferrada. Año 2008. pp. 213-215).

Trigésimo quinto. Que, por su parte, la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR"), en el Dictamen N° 18.353-2009, ha señalado que: "Como es dable apreciar, la disposición precitada [artículo 53] contempla la obligación de la autoridad administrativa para dejar sin efecto los actos que ha emitido con infracción a derecho, sujeto a las restricciones que para tal efecto ha previsto el propio ordenamiento jurídico y la jurisprudencia administrativa, entre las cuales cabe destacar que esa atribución debe ejercerse dentro del término de dos años contados desde la notificación o publicación del acto viciado. En efecto, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el dictamen N° 52.014, de 1970, ha manifestado que los plazos fatales, como ocurre en aquellos prefijados para el ejercicio de la actuación en estudio, son de caducidad y no de prescripción, por lo cual no pueden interrumpirse ni suspenderse por virtud de la interposición del recurso dentro de su término, porque en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo". Este criterio también se desprende de los dictámenes N° 12.391-2008, 35.681-2009, 77.184-2010, 1.088-2011 y 28.097-2011.

Trigésimo sexto. Que, en el mismo sentido, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, en causa Rol N° 1890-2012, confirmada por la Excelentísima Corte Suprema, en causa Rol N° 600-2013, señaló: "QUINTO: Que el artículo 53 de la ley N° 19.880 confiere a la administración la facultad de invalidar sus actos de oficio o a petición de parte, pero limita su ejercicio en el tiempo otorgándole dos años al efecto, contados desde la notificación o publicación del acto". De la misma forma, el Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia Rol R N° 10-2015, dispuso: "Trigésimo tercero: Que el plazo indicado para el ejercicio de la potestad es un

plazo de caducidad, por lo que no se suspende ni interrumpe, tal como lo ha sostenido invariablemente la doctrina y la jurisprudencia del máximo órgano administrativo de control (entre otros, los dictámenes números 19.353/2009 y 46.941/2015, ambos de la Contraloría General de la República) que estos sentenciadores comparten; y ha confirmado la jurisprudencia de las cortes nacionales [...], por lo que, a su término, se produce la extinción de la competencia para ejercer la potestad invalidatoria”.

Trigésimo séptimo. Que, por tanto, como se desprende, el plazo de dos años para dictar un eventual acto invalidatorio no se suspende ni interrumpe por la presentación de una solicitud de invalidación, entendiéndose, en cuanto a su naturaleza jurídica, que se trata de un plazo de caducidad y no de prescripción. En tal sentido, la caducidad se trata de una sanción que impone el ordenamiento jurídico por no ejercer un derecho en el debido plazo. Al respecto, se ha señalado que: “la caducidad es un mecanismo estrictamente extintivo, que sanciona el no ejercicio en plazo de un derecho, la prescripción obedece a un planteamiento mucho más amplio. No sólo produce la pérdida del derecho, sino que, además, por esa misma extinción se está produciendo el efecto añadido de consolidar una situación de hecho. Por exigencia del principio de seguridad jurídica sobrevienen consecuencias paradójicamente adquisitivas. El plus que cualifica a la prescripción está en su carácter estabilizador de las situaciones jurídicas, que consiste en la consolidación definitiva de la situación creada por la pasividad continuada” (CORDERO Vega, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda Edición Corregida. Thomson Reuters. Santiago. 2015. Página 317).

Trigésimo octavo. Que, en cuanto a si la autoridad administrativa tenía, en este caso concreto, suficiente tiempo para llevar adelante el procedimiento de invalidación, cabe analizar las etapas mínimas de dicho procedimiento conforme con la Ley N° 19.880. Si bien no es un procedimiento

regulado en detalle, éste debe incluir a lo menos el análisis de admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la declara admisible y que da traslado a los interesados, la notificación de dicha resolución, el plazo de audiencia de los interesados, el análisis de los antecedentes, la resolución del procedimiento y las notificaciones pertinentes.

Trigésimo noveno. Que, en cuanto a este caso, cabe señalar que, conforme con el artículo 24 de la Ley N° 19.880, recibida la solicitud de invalidación, ésta debía hacerse llegar a la oficina correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la recepción, luego de lo cual debía resolverse su admisibilidad. Por su parte, en cuanto a la notificación de la resolución que declara admisible la solicitud de invalidación y que da traslado a los interesados, debía realizarse por carta certificada, debiendo considerarse el plazo de tres días hábiles administrativos establecido en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley N° 19.880. En cuanto al plazo de audiencia al interesado, por aplicación extensiva del artículo 55 de la Ley N° 19.880, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso ha entendido que deben otorgarse 5 días hábiles (considerando quinto de la sentencia Rol N° 1.890-2012 ya citada, confirmada por la Excelentísima Corte Suprema en sentencia Rol N° 600-2013), mientras que parte de la doctrina ha considerado un plazo de 15 días hábiles (ver Op. Cit. MILLAR SILVA, Javier. La potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno, pp. 187-188).

Cuadragésimo. Que, luego de las etapas referidas en el considerando anterior, se debía realizar un análisis de los antecedentes para luego tomar una decisión, debiendo considerarse la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento de invalidación. Por tanto, si se hace un análisis de los tiempos mínimos requeridos para llevar adelante el procedimiento de invalidación, es forzoso concluir que los doce días hábiles que restaban para el

cumplimiento de los dos años, en este caso, no eran suficientes para llevar adelante dicho procedimiento.

Cuadragésimo primero. Que, a propósito de solicitudes de invalidación presentadas ocho o trece días hábiles antes del plazo de dos años consignado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la jurisprudencia ha sido unánime en considerar legales las resoluciones que, en estos casos, declaran inadmisibles dichas solicitudes de invalidación por insuficiente tiempo para llevar adelante el respectivo procedimiento. Así, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso a propósito de una situación similar -quedando ocho días hábiles para cumplirse el plazo de dos años tantas veces mencionado- ha señalado que: *"De otro lado, si bien de acuerdo al principio de conclusividad a que recurren los actores para sostener su acción la administración debe emitir un pronunciamiento de fondo, ello ha de compatibilizarse con el principio de economía procesal de acuerdo al cual, encontrándose ad portas de caducar la facultad en comento, lo que no permitía adoptar una resolución siguiendo el procedimiento legal, la decisión cuestionada resultaba la más idónea, en consecuencia razonable y por consiguiente tampoco es arbitraria"* (considerando sexto, Rol N° 1890-2012).

Cuadragésimo segundo. Que, por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia de causa Rol R N° 10-2015, ya citada, quedando trece días hábiles para cumplirse el plazo de dos años, señaló que: *"Trigésimo quinto: En efecto, se debe considerar que la actuación de la potestad cuyo ejercicio se solicitó, implica para la Administración cumplir con los trámites básicos de un procedimiento administrativo general, así como con los particulares establecidos en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en el que al menos se debe dar audiencia a los interesados y considerar un tiempo prudencial para que la Administración pondere la procedencia o no de la invalidación, lo que no parece razonable de concluir en el plazo indicado. Trigésimo sexto: En el contexto descrito, este Tribunal estima que la solicitud de*

invalidación no habría sido efectuada de manera eficaz, en un término acorde con las exigencias legales del procedimiento administrativo invalidatorio, por lo que la resolución que no acoge a trámite la solicitud de invalidación, se encontraría justificada jurídicamente. Por estas razones, se procederá a rechazar su impugnación en la parte resolutive de este fallo".

Cuadragésimo tercero. Que, por tanto, si bien conforme con el principio de celeridad -que incluye el deber de los órganos de la Administración del Estado de actuar por propia iniciativa en la prosecución del procedimiento para un pronta y debida decisión (artículo 7 de la Ley N° 19.880)- y con el principio de economía procedimental -que establece que la Administración debe evitar trámites dilatorios (artículo 9 de la Ley N° 19.880)- la autoridad administrativa debía resolver el procedimiento de invalidación con rapidez, es claro que los doce días hábiles que restaban para que transcurriera el plazo de caducidad de dos años no eran suficientes para poder llevar adelante el procedimiento en forma legal en este caso. Por tanto, a juicio del Tribunal era improcedente que la Administración declarara admisible la solicitud de invalidación presentada por FIMA. Sin embargo, cabe advertir que la Administración debe declarar la inadmisibilidad en un caso como éste con la mayor celeridad posible.

Cuadragésimo cuarto. Que, en último lugar, es necesario señalar que el plazo de dos años no sana el vicio objeto del acto administrativo. Al respecto, la doctrina ha señalado que: "[...] la cuestión que surge es determinar qué ocurre con el acto viciado, una vez que ha transcurrido el plazo que tiene la Administración para ejercer sus poderes de autotutela anulatoria. Es claro que por el mero transcurso de dicho plazo el vicio del acto no se habrá purgado. El acto no se convierte en válido, saneándose el vicio por el paso de los dos años que tiene la Administración para declarar la invalidez del acto. Así pareciera, que todavía la ilegalidad del acto podrá ser causa de impugnación ante los tribunales

de justicia de acuerdo a las normas generales, quedando la declaración reservada exclusivamente a éstos, mediante la acción de nulidad de derecho público" (Op. Cit., MILLAR Silva, Javier. La potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno, p. 240).

Cuadragésimo quinto. Que, en el mismo sentido, se ha señalado que: "En tal caso, no obstante la constatación, la Administración no puede ejercer su potestad invalidatoria al haber transcurrido el plazo que la ley estableció para ello. 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. Como se expuso antes, ello no obstaría a que la Administración accionara la nulidad de su propio acto ante los tribunales de justicia" (Op. Cit., BERMÚDEZ S., Jorge, "El principio de confianza legítima [...]" p. 103). Por tanto, el respectivo vicio del acto puede ser impugnado ante los tribunales de justicia trascurrido el plazo de dos años que tiene la Administración para invalidar.

Cuadragésimo sexto. Que, por tanto, de acuerdo a lo establecido en las consideraciones anteriores, el Tribunal concluye que era procedente que la Administración declarara inadmisibles las solicitudes de invalidación de FIMA, puesto que fue presentada en un plazo que hacía imposible llevar adelante dicho procedimiento en forma legal, y así se declarará.

Cuadragésimo séptimo. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas valer por la reclamante y por el tercero coadyuvante.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7 y 30 de la Ley N° 20.600; 7, 9, 13, 21, 24, 28, 46 y 53 de la Ley N° 19.880; 12, 16, 20 y 29

de la Ley N° 19.300, y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

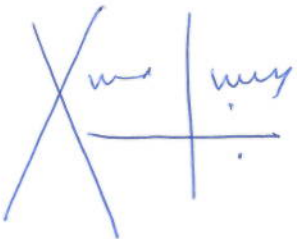
1. **Rechazar** la excepción de incompetencia del Tribunal planteada, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2. **Rechazar** la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 67 del Director Ejecutivo del SEA, de 22 de enero de 2015, que rechazó el recurso de reposición presentado por FIMA en contra de la Resolución Exenta N° 1.154, de 27 de noviembre de 2014, que declaró inadmisibles sus solicitudes de invalidación, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

No se condena en costas a la reclamante por tener motivo plausible para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 63-2015



Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por el señor Rafael Asenjo Zegers, quien presidió, y por los Ministros señores Sebastián Valdés De Ferrari y Ximena Insunza Corvalán.

Redactó la sentencia la Ministra Ximena Insunza Corvalán.

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

