

Santiago, diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

VISTOS:

El 12 de noviembre de 2015, el señor Fernando Maturana Crino (en adelante, "la reclamante") interpuso ante el Tribunal Ambiental una reclamación fundada en el artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 1307, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "Director Ejecutivo del SEA" o "la reclamada"), de 30 de septiembre 2015, que rechazó admitir a trámite la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 725, dictada por esa misma autoridad ambiental, el 14 de agosto de 2013, mediante la cual se resolvió acoger un recurso de reclamación del artículo 20 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), procediéndose a calificar favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe (en adelante, también "el proyecto"), cuyo titular es Agrícola Sichahue Limitada (en adelante, "el titular").

I. Antecedentes de la Reclamación

El 11 de junio de 2012, mediante Resolución Exenta N° 53 (en adelante, "la RCA"), la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos procedió a calificar desfavorablemente la DIA del proyecto Piscicultura Río Calcurrupe, fundado en que requería de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA"). Lo anterior, por cuanto la actividad sometida a evaluación generaría los efectos, características y circunstancias establecidas en el literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, referido a la alteración significativa del valor paisajístico o turístico de la zona.

El 25 de julio de 2012, el titular interpuso un recurso de reclamación administrativo ante el Director Ejecutivo del SEA, en virtud del artículo 20 de la Ley N° 19.300, en contra de la

Resolución Exenta N° 53, solicitando calificar favorablemente el proyecto, en razón de la no generación de los efectos, características y circunstancias del literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, sosteniendo que no resultaba necesario modificar la vía de ingreso del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA").

Dicho recurso de reclamación administrativo fue resuelto mediante Resolución Exenta N° 725, de 14 de agosto de 2013, acogiendo y ordenándose, en consecuencia, eliminar diversos considerandos de la RCA, agregar otros y reemplazar los resuelvos N° 1, 2 y 3 de la misma, procediendo a calificar favorablemente el proyecto.

Posteriormente, el 13 de agosto de 2015, don Fernando Maturana Crino interpuso ante el Director Ejecutivo del SEA una solicitud de invalidación en contra de Resolución Exenta N° 725, fundada en el 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 (en adelante, "Ley N° 19.880"), solicitando a la autoridad ambiental -entre otras cuestiones- declarar su invalidación, por ser nula -de nulidad de derecho público-, en virtud de haberse dictado fuera del plazo legal establecido con expreso carácter de fatal, sin perjuicio de las demás consideraciones de ilegalidad que se estimaran procedentes. Tal solicitud de invalidación fue declarada inadmisibles mediante Resolución Exenta N° 1307, de 30 de septiembre de 2015, por considerar la reclamada que su potestad invalidatoria sólo podía ejercerse dentro del plazo legal de 2 años y, en este caso, la reclamante efectuó su solicitud con un día hábil de anticipación al vencimiento del plazo de caducidad contemplado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo que imposibilitaba, en su concepto, dar lugar al procedimiento de invalidación, dictar la resolución correspondiente y notificarla.

II. De la Reclamación Judicial

El 12 de noviembre de 2015, el señor Fernando Maturana Crino interpuso una reclamación ante el Tribunal (fojas 42) impugnando la Resolución Exenta N° 1307, recién citada, del Director Ejecutivo del SEA, asumiendo su propia representación judicial en atención a su calidad de abogado habilitado. Dicha reclamación fue admitida a trámite el 18 de noviembre de 2015 (fojas 74) asignándosele el Rol R N° 87-2015.

Por su parte, el 2 de diciembre de 2015, de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 20.600, el Director Ejecutivo del SEA se apersonó en el procedimiento, designando abogado patrocinante a don Javier Naranjo Solano, quien asumió la representación judicial de la reclamada, pidiendo ampliación de plazo para informar (fojas 80), lo que fue concedido por el Tribunal el 3 de diciembre (fojas 82). Posteriormente, el 11 de diciembre de 2015, evacuó el informe respectivo, solicitando el rechazo de la reclamación, con costas (fojas 85).

1. Argumentos de las Partes

Conforme a las pretensiones y alegaciones y defensas, esgrimidas por la parte reclamante y reclamada, respectivamente, los puntos controvertidos en autos son los siguientes:

1.1. La fecha de notificación de la Resolución Exenta N° 725

La reclamante señala, por una parte, que la notificación al titular del proyecto de la Resolución Exenta N° 725 no se produjo el 14 de agosto de 2013 y, por otra parte, que ésta no sería la notificación que determina el inicio del plazo de dos años de la Administración para invalidar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de La Ley N° 19.880. Por el contrario, indica que la fecha sería aquella correspondiente a la publicación o notificación en el expediente electrónico del SEIA de los recursos administrativos del proyecto, lo que habría acontecido el 2 de septiembre de 2013, pues el acto administrativo no produce efectos mientras no cumpla con toda

su tramitación, que en este caso sería la notificación de todos los intervinientes y del público general.

La reclamada, en cambio, señala que la Resolución Exenta N° 725 constituye un acto administrativo terminal y singular que, según el artículo 51 de la Ley N° 19.880, produce sus efectos desde que se notifica al único interesado -en este caso, el titular del proyecto- y no desde la publicación de la resolución en el expediente electrónico del SEIA. Agrega que el titular, en virtud del artículo 21 de la Ley N° 19.880, sería el único interesado y que a partir de la fecha de la notificación se debe contar el plazo para el ejercicio de la facultad invalidatoria del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Luego, afirma que el uso de la plataforma electrónica del SEIA solo tiene por finalidad facilitar la consulta de antecedentes conforme a los principios de publicidad y transparencia, pero no constituiría una forma de notificación de los actos administrativos ambientales.

1.2. La naturaleza del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880

La reclamante alega que el término del artículo 53 de la Ley N° 19.880 no sería de caducidad, ni tampoco extinguiría la facultad de invalidar a que se refiere la norma, en atención a que: (i) los términos que las leyes establecen para el ejercicio de potestades públicas no son fatales, sin extinguir la correspondiente facultad, a menos que ello sea expresamente previsto en la respectiva ley, lo que no ocurre respecto de la potestad invalidatoria; (ii) una vez iniciado un procedimiento de invalidación se suspende el plazo legal de dos años, en atención a que sería la única forma de darle una aplicación lógica y razonable a la norma, y (iii) la limitación del artículo 53 no debiera aplicarse a un acto manifiestamente nulo, de nulidad de derecho público, imprescriptible, insubsanable e ineludible, por aplicación del artículo 7 de la Constitución Política.

La reclamada, en cambio, reitera que, tanto la jurisprudencia administrativa como la judicial, están contestes en que el

plazo de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 sería un plazo de caducidad y no de prescripción, por lo que no se interrumpe ni se suspende ni siquiera con la interposición de solicitudes de invalidación. Cita los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, y el artículo 2 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, concluyendo que la Administración sólo puede invalidar un acto administrativo dentro del plazo de dos años contados desde la notificación o publicación del acto, dando la respectiva audiencia al interesado. Luego, cita diversos dictámenes de la Contraloría General de la República (en adelante, también, "CGR"), N°s 4.484 de 2008, 8.665 y 18.535 de 2009, y 80.858, 94.787 y 99.293 de 2014, así como jurisprudencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso en causa Rol N° 1.890-2012, y del Tercer Tribunal Ambiental, en causa Rol R N° 10-2015.

Luego, la reclamada se pregunta si "[...] ¿habría sido realmente posible invalidar en un día, o en trece para el caso?" (fojas 93), indicando que resultaba imposible realizar un procedimiento administrativo de invalidación en esos lapsos de tiempo, esgrimiendo al efecto el principio de razonabilidad, haciendo presente, además, que a lo imposible nadie está obligado. A su entender, existe una negligencia del actor en la defensa de sus intereses al no haber considerado que el plazo de dos años es un plazo de caducidad, que no puede suspenderse por la interposición de solicitudes o recursos administrativos, lo que le impone la carga de solicitar la invalidación en forma oportuna en términos de tiempo, permitiendo así a la Administración del Estado resolver dentro de un plazo razonable considerando la complejidad del asunto, cautelando las garantías y derechos de los interesados y los principios y etapas de todo procedimiento administrativo. Adicionalmente, agrega que, a la fecha actual, ya habría operado la caducidad del artículo 53 respecto del ejercicio de la potestad de invalidar, lo que importaría una extinción, decaimiento o desaparición de la potestad de la que está dotado el órgano de la Administración, perdiendo en consecuencia su

competencia específica para emitir un acto de decisión. Apela luego al interés público de la estabilidad de los actos de la Administración del Estado, a la confianza legítima y a la no afectación de situaciones jurídicas consolidadas.

1.3. Vicio de nulidad de derecho público en la Resolución Exenta N° 725

La reclamante indica que la solicitud de invalidación en sede administrativa tenía por objeto que se declarara la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N° 725, por haber sido dictada fuera del plazo legal establecido expresamente con carácter de fatal, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 20 de la Ley N° 19.300.

A su juicio, la Resolución Exenta N° 1307 se excusa de calificar el mérito de la solicitud de invalidación y de ejercer la potestad invalidatoria respecto de una nulidad de derecho público manifiesta, habida consideración de que infringiría los artículos 20 inciso primero de la Ley N° 19.300, 6 y 7 de la Constitución Política, y 10, 11, 19 inciso primero y 23 del Código Civil. Al respecto, señala que: (i) se habría infringido el artículo 20 de la Ley N° 19.300, el cual dispone un plazo fatal de 30 días a la autoridad competente para resolver los recursos administrativos de la especie, siendo la Resolución Exenta N° 725, por lo tanto, extemporánea, dado el carácter fatal del plazo en comento, y (ii) que el Director Ejecutivo del SEA cuenta con la competencia para invalidar la Resolución Exenta N° 725, al tratarse de una nulidad de derecho público, sin que para ello exista límite alguno, particularmente cuando la nulidad aparece de manifiesto del solo acto administrativo, sin necesidad de invocar el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

La reclamada, en cambio, indica que la potestad de invalidación del artículo 53, y la nulidad de derecho público, serían instituciones incompatibles entre sí, debiendo la segunda perseguirse en sede jurisdiccional ordinaria. Sostiene que, siendo el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 un "contencioso especial" (fojas 100), solo puede reclamarse en contra de la resolución que resuelve la solicitud de invalidación del

artículo 53. Afirma, por último, que no puede pretenderse la declaración de la nulidad de derecho público en esta sede jurisdiccional, sin que ello sobrepase la competencia de los Tribunales Ambientales.

1.4. La evaluación del Proyecto a través de un EIA

La reclamante sostiene que el proyecto debía ingresar al SEIA mediante un EIA, conforme al literal e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300. En este sentido, sostiene que el Sernatur informó durante la evaluación ambiental del proyecto que éste era incompatible con la vocación turístico-ambiental del río Calcarrupe, lo cual habría sido confirmado por el Consejo Regional de Los Ríos, por la Ilustre Municipalidad de Futrono y por numerosas organizaciones comunitarias, vecinales e indígenas del sector. Adicionalmente, señala que, desde hace al menos setenta años, el río Calcarrupe habría sido destinado a la pesca recreativa, de lo cual habría constancia en la Resolución Exenta N° 725, numeral 5.4.4. Por otra parte, sostiene que el proyecto contempla, respecto del impacto de la descarga de efluentes, que el equilibrio con las aguas originales se alcanzaría a 1.000 metros aguas abajo de la descarga y que, a propósito de la concentración de residuos industriales líquidos, se estima que la pluma de la descarga tendría un ancho de entre 30 y 500 metros, concluyendo que la afectación directa y visible del curso del río comprendería, por ende, una zona relevante de éste.

La reclamante afirma que no existe ni ha existido otra piscicultura en el río Calcarrupe. Por otro lado, a propósito de los efectos de estos proyectos sobre las comunidades indígenas, cita palabras de investigadores relativas a las pisciculturas, en que se describe el proceso productivo del salmón, el riesgo del uso de antibióticos y pesticidas, las consecuencias de éstos en el fitoplancton y el zooplancton, el problema de los salmones que escapan y sus consecuencias en relación a las especies nativas, el surgimiento de especies híbridas, y las variaciones en el nitrógeno y fósforo provocado por sus desechos con la consecuente eutrofización de las zonas

afectadas, que puede derivar en daños tales como el boom de algas. Finalmente, la reclamante se refiere, a modo de ejemplo, al desastre ambiental y económico producido por la crisis del virus ISA entre 2008 y 2011, señalando que las pisciculturas representan un daño a los intereses ambientales y constituyen una amenaza potencial de graves consecuencias personales y económicas para las comunidades locales.

1.5. La ilegalidad de la Resolución Exenta N° 1307

La reclamante señala que la Resolución Exenta N° 1307, al no acoger la solicitud de invalidación, se tornaría en ilegal, debiendo entenderse que no acogerla a trámite importa en la práctica un rechazo de ésta.

La reclamada, en cambio, señala que la fundamentación de la Resolución Exenta N° 1307 estaría acorde con la jurisprudencia administrativa y judicial en la materia, y cita al efecto extractos de la respectiva resolución exenta y dictámenes de la Contraloría General de la República (N°s 67.471 de 2015, 18.353 de 2009, 12.391 de 2008, y 28.097 de 2011). Concluye señalando que el procedimiento de invalidación impone a la Administración del Estado no solo un deber de invalidar si apareciera un vicio de legalidad, sino, adicionalmente, de cumplir con la respectiva iniciación, instrucción y finalización del procedimiento de invalidación, dando audiencia al interesado, así como el cumplimiento de lo prescrito en los artículos 18, 31 y 37 de la Ley N° 19.880.

2. Peticiones

La reclamante solicita al Tribunal, que declare que la Resolución Exenta N° 1307 no está conforme a la normativa vigente y anularla totalmente, decidiendo en su lugar que se declare la invalidación -o que ésta debe ser declarada, según corresponda- o la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N° 725, por no estar conforme a la normativa constitucional y legal vigente, en virtud de haberse dictado fuera del plazo legal establecido con expreso carácter de

fatal, sin perjuicio de las demás consideraciones de ilegalidad y nulidad o invalidación que se estimen procedentes, o de las demás medidas apropiadas que el Tribunal estime conducente adoptar, con costas.

La reclamada, en cambio, solicita el rechazo de la reclamación en todas sus partes, con expresa condena en costas.

Tras los alegatos de las partes, el 23 de diciembre de 2015, a fojas 107, la causa quedó en relación. El 20 de enero de 2016 se efectuó la vista de la causa, alegando en estrados el abogado señor Luis Fernando Maturana Crino, por la parte reclamante, y el abogado señor Javier Naranjo Solano, en representación de la reclamada. El trece de junio de 2016 la causa quedó en estado de acuerdo (fojas 112).

CONSIDERANDO:

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

- I. Consideraciones generales sobre la invalidación
 1. La invalidación como potestad de revisión de la Administración
 2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600
- II. La oportunidad para presentar la solicitud de invalidación y el plazo para dictar el acto invalidatorio

I. Consideraciones generales sobre la invalidación

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 BÓRQUEZ, Juan C., *La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado, Acto y Procedimiento Administrativo*, en *Actas Segundas Jornadas Derecho Administrativo*. Derecho PUCV, editorial Universidad de 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 SOTO, 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 SCHNETTLER, 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 APPELGREN, 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 en determinadas circunstancias 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 VALLEJO, 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.

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

Octavo. Que, la competencia del Tribunal para conocer la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental está regulada en el artículo 17 N° 8 de Ley N° 20.600, que dispone lo siguiente: "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 y 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 (Historia de la Ley N° 20.600, p. 414).

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 inadmisibles 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, siendo el primero de ellos objeto de pronunciamiento en el caso de autos.

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

Decimocuarto. Que, la reclamante señala, por una parte, que la notificación al titular de la Resolución Exenta N° 725 no se produjo el 14 de agosto de 2013. Por otra parte, establece que la notificación al titular de dicha resolución no sería la

fecha desde la cual comenzaría a correr el plazo de dos años que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 contempla para dictar un acto invalidatorio en relación con la misma, sino aquella correspondiente a su publicación en el expediente electrónico del SEIA. Finalmente, en cuanto a la naturaleza del plazo respectivo, la reclamante sostiene que no sería de caducidad. En este sentido, establece que los plazos para el ejercicio de potestades públicas no son fatales, a menos que ello se prevea expresamente; que, una vez iniciado el procedimiento de invalidación, se suspende el plazo legal de dos años, siendo la única forma de darle aplicación lógica y razonable a la norma; y que el plazo de dos años no debiera ser aplicado respecto de un acto manifiestamente nulo, de nulidad de derecho público.

Decimoquinto. Que, en cambio, la reclamada sostiene que la notificación de la Resolución Exenta N° 725 al titular del proyecto se realizó el 14 de agosto de 2013, y que, conforme con el artículo 51 de la Ley N° 19.880, desde tal momento - notificado el único interesado- debía producir sus efectos. Por su parte, en cuanto a la publicación en el expediente electrónico del SEIA, señala que sólo tiene por finalidad la consulta de antecedentes, conforme a los principios de publicidad y transparencia. Finalmente, en cuanto a la naturaleza del plazo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sostiene que sería un plazo de caducidad y no de prescripción, citando al efecto, diversos dictámenes de la Contraloría General de la República, jurisprudencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso y del Tercer Tribunal Ambiental. Al respecto, considera que el lapso de tiempo que restaba para que se cumpliera el plazo de dos años, desde la solicitud de invalidación, hacía imposible llevar adelante el procedimiento pertinente, agregando además que había operado la caducidad.

Decimosexto. Que, en consecuencia, corresponde al Tribunal determinar cuál es la oportunidad para solicitar la invalidación y el plazo para dictar un eventual acto invalidatorio, antes de lo cual debe establecer cuántos días restaban, al momento de presentarse la solicitud de

invalidación, para que se cumpliera el plazo de dos años desde la publicación o notificación de Resolución Exenta N° 725, y analizar si la autoridad administrativa podía llevar adelante el respectivo procedimiento de invalidación.

Decimoséptimo. Que, en cuanto a los días que restaban -al presentarse 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 la Resolución Exenta N° 725, cabe señalar que la solicitud de invalidación de la reclamante fue presentada el 13 de agosto de 2015, y la Resolución Exenta N° 725 fue emitida el 14 de agosto de 2013, sin que conste en el expediente la fecha exacta en que fue notificada al titular, sin perjuicio de haber sido publicada en la página web del SEIA el 2 de septiembre de 2013.

Decimooctavo. Que, como se ha señalado previamente, la reclamada consideró que restaba un día hábil para que transcurriera el plazo de dos años, contando éste desde el día siguiente a la supuesta notificación de la Resolución Exenta N° 725 al titular, que se habría producido, según la reclamada, el día 14 de agosto de 2013, culminando, por tanto, el día 14 de agosto de 2015. Sin embargo, además, de no constar el día de la notificación al titular según los antecedentes tenidos a la vista por el Tribunal, no puede considerarse que la reclamante -tercero ajeno al procedimiento de evaluación- hubiera tomado conocimiento de la respectiva resolución en una fecha previa a la de su publicación, por lo que debe concluirse necesariamente que el plazo debe contarse desde el día siguiente a la publicación de la resolución referida en la página web del SEIA, esto es, desde el 3 de septiembre de 2013, hasta la medianoche del día 2 de septiembre de 2015. Por ello, debe concluirse que la reclamante presentó la solicitud de invalidación a quince días hábiles administrativos de que se venciera el plazo de dos años.

Decimonoveno. Que, en relación a la posibilidad 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, 2008, pp. 213-215).

Vigésimo. Que, por su parte, la 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.

Vigésimo primero. 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"*. Finalmente, similar criterio ha seguido este Tribunal en la sentencia de 21 de abril de 2016, causa Rol R N° 63-2015 (considerandos vigésimo noveno a cuadragésimo tercero).

Vigésimo segundo. Que, en consecuencia, 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, p. 317).

Vigésimo tercero. Que, en cuanto a si la autoridad administrativa tenía, en este caso concreto, suficiente tiempo para llevar adelante el procedimiento de invalidación, corresponde establecer si era posible dar cumplimiento a las etapas reglamentadas conforme a 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.

Vigésimo cuarto. Que, en cuanto a este caso, cabe señalar que, en primer lugar, debía resolverse la admisibilidad de la solicitud de invalidación. Por su parte, en cuanto a la notificación de la resolución que declara admisible la solicitud de invalidación, dando 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 (causa Rol N° 1.890-2012, ya citada, considerando quinto, 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).

Vigésimo quinto. 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 atiende a los tiempos mínimos requeridos para llevar adelante el procedimiento de invalidación, es forzoso concluir que los quince días hábiles administrativos, desde presentada la solicitud de invalidación, que restaban para el cumplimiento de los dos años, en este caso, no eran suficientes para llevar adelante dicho procedimiento.

Vigésimo sexto. 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 que se encuentran ajustadas a la legalidad las resoluciones que, en dichos casos, declaran inadmisibles esas 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, ya citada).

Vigésimo séptimo. Que, por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia de 21 de julio de 2015, causa Rol R N°

10-2015, 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".

Vigésimo octavo. Que, por tanto, tal como ha señalado el Tribunal en causa antes citada, Rol R N° 63-2015, "[...] 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" (considerando cuadragésimo tercero), argumento que es plenamente aplicable para el caso de autos, en que restaban quince días. Por tanto, a juicio del Tribunal, la decisión de la Administración de declarar inadmisibile la solicitud de invalidación presentada por la reclamante, se encuentra ajustada a la legalidad.

Vigésimo noveno. 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).

Trigésimo. 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 SOTO, Jorge, "El principio de confianza legítima [...]", p. 103).

Trigésimo primero. Que, por todo lo expuesto en las consideraciones precedentes, el Tribunal concluye que, no obstante el error de la Administración en el cómputo del plazo, era procedente que declarara inadmisibles las solicitudes de invalidación de la reclamante, puesto que fue presentada en un plazo que hacía imposible llevar adelante dicho procedimiento en forma legal, por lo que la reclamación de autos será rechazada.

Trigésimo segundo. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones hechas valer por la reclamante.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7 y 29 de la Ley N° 20.600; 53 de la Ley N° 19.880, y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1.- **Rechazar** la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 1307 del Director Ejecutivo del SEA, de 30 de septiembre de 2015, que no admitió a trámite la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de la Resolución Exenta N° 725, dictada por esa misma autoridad ambiental el 14 de agosto de 2013, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2.- No se condena en costas a la reclamante por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 87-2015

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

Redactó la sentencia la Ministra Ximena Insunza Corvalán.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

000136
ciento
treinta y seis

En Santiago a diecisiete de junio de dos mil dieciséis
autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rubén Saavedra
Fernández, notificando por el estado diario la resolución
precedente.

