

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, veinticinco de julio de dos mil veintidós.

VISTOS:

Con fecha 16 de junio de 2021, el abogado Felipe Riesco Eyzaguirre, actuando en representación de Allibera Solar Consultores Limitada (en adelante, "el reclamante"), interpuso una reclamación del artículo 17 N° 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° 202199101323, de 9 de junio de 2021 (en adelante, "resolución reclamada" o "Resolución Exenta N° 202199101323/2021") del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "la reclamada" o el "SEA"), que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 449, de 4 de abril de 2019 (en adelante, "Resolución Exenta N° 449/2019"), que tuvo por acreditado el inicio de ejecución del proyecto Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo (en adelante, también, "el proyecto" o "Central Bullileo"), cuyo titular es la sociedad Bullileo SpA (en adelante, "el titular").

La reclamación fue admitida a trámite el 25 de junio de 2021, asignándosele el Rol R N° 293-2021.

I. Antecedentes de la reclamación

El proyecto "Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo" consiste en la construcción de una central de pasada que se ubicará aguas abajo del embalse del río Bullileo, el cual contempla la construcción y operación de una central hidroeléctrica de una potencia instalada de 8,0 MW. La energía eléctrica se producirá mediante la utilización de aguas del río Bullileo con un caudal de diseño de 10,0 m³/s y una caída neta de 93,1 m, que producirá una generación media anual aproximada de 31,1 GWh. En la figura N° 1 se puede apreciar la ubicación y principales obras del proyecto.

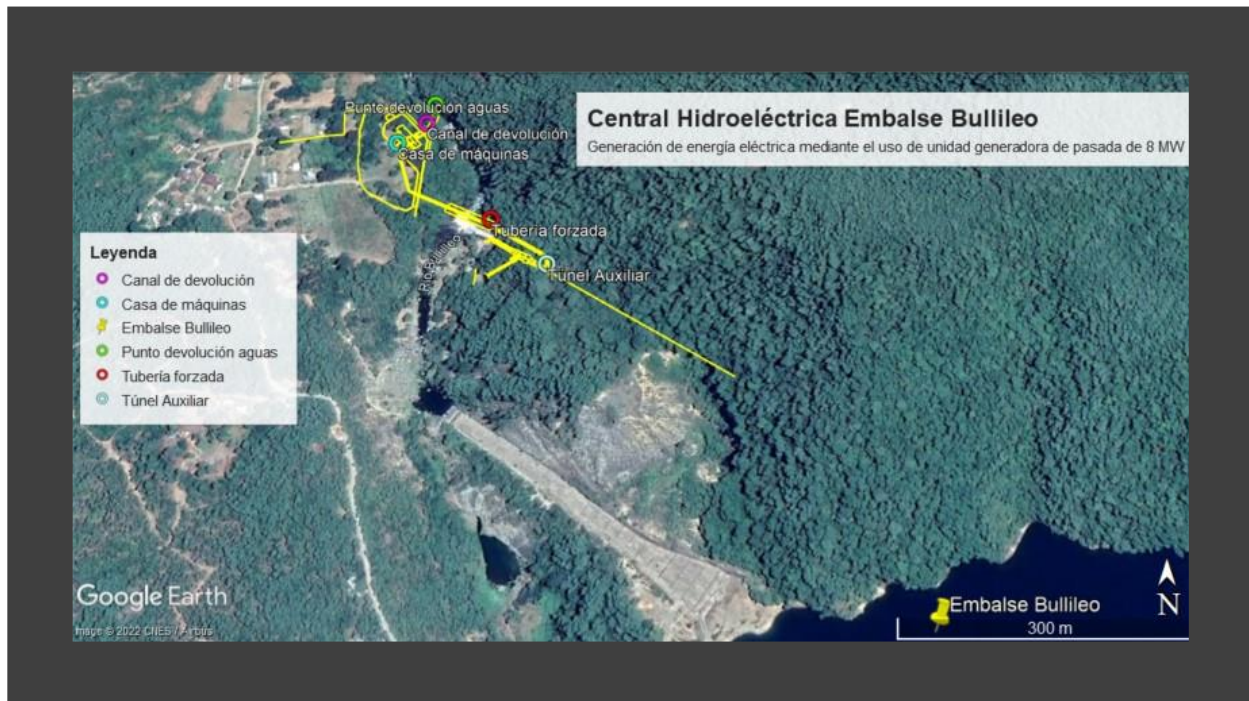
E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura N° 1 "Obras y ubicación de la Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo"



Fuente: Elaboración propia a partir del archivo kmz del Anexo B del EIA "Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo"

El proyecto fue ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") a través de un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA"), y calificado favorablemente por medio de la Resolución Exenta N° 261, de 2 de diciembre de 2013 (en adelante, "RCA N° 261/2013"), de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Maule (en adelante, "COEVA RM").

El 25 de septiembre de 2018, el titular solicitó a la Dirección Ejecutiva del SEA que constatará el inicio de ejecución de su proyecto hidroeléctrico, en consideración a una serie de antecedentes que acompañó a su petición, que acreditarían la realización de actos y gestiones de manera sistemática, permanente e ininterrumpida de su proyecto. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), y en los artículos los artículos 73 y 4° transitorio del Decreto Supremo N° 40, del Ministerio del Medio Ambiente, de 30 de octubre de 2012, que aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "Reglamento del SEIA"), así como lo señalado en el Ordinario N° 142.034, de 21 de noviembre de 2014,



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de la Dirección Ejecutiva del SEA, que contiene el Instructivo de Caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, "instructivo 142.034/2014").

En su presentación, el titular sostuvo que las gestiones y actos que acreditan el inicio de ejecución de su proyecto se refieren a trámites relacionados, entre otros, con: i) el permiso de construcción de la Bocatoma; ii) un plan de manejo forestal; iii) la conexión a una red eléctrica; iv) un permiso de cambio de uso de suelo; y, v) la licitación de obras civiles.

El 4 de abril de 2019, la Dirección Ejecutiva del SEA dictó la Resolución Exenta N° 449. En ella, concluye que los antecedentes acompañados por el titular acreditan efectivamente el inicio de ejecución de la RCA N° 261/2013. En lo que se refiere a la sistematicidad de las gestiones, la resolución establece que "*el Titular ha obtenido los permisos ambientales sectoriales y/o autorizaciones necesarias para ejecutar las obras nuevas permanentes del proyecto*". En cuanto al carácter ininterrumpido de las gestiones, señala que el titular dio cuenta de que las gestiones destinadas a "*dar inicio a la ejecución material del proyecto, manteniéndose en forma continua y sin interrupción*". Finalmente, respecto a la permanencia de las actuaciones, la resolución precisa que los antecedentes acompañados "*avalan que se han obtenido autorizaciones y convenios necesarios para la ejecución de las obras y actividades permanentes del proyecto, lo [que] permite establecer que el proyecto o actividad se mantendrá en operación en forma estable en el tiempo*".

Por todo lo anterior, el SEA estimó que el titular acreditó haber dado inicio de manera sistemática, permanente e ininterrumpida, a su proyecto.

El 23 de febrero de 2021, la reclamante de autos solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019, pues consideró que la citada resolución era contraria a derecho, dado que ella se habría fundado "*en antecedentes erróneos, imprecisos o que no se dicen con la realidad*", lo que constituye un vicio de motivación

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

del acto administrativo. En términos generales, argumenta que la resolución es contraria a derecho, ya que los antecedentes no logran acreditar la ejecución del proyecto de modo ininterrumpido y permanente. En efecto, señala como ejemplo que los planes de manejo forestales no se encontraban ejecutados al momento de dictarse la Resolución Exenta N° 449/2019, ni a la fecha de presentar la solicitud de invalidación; y que el 3 de julio de 2020, la Superintendencia de Energía y Combustible (en adelante, "SEC") ordenó poner término de forma inmediata a la vigencia del Informe de Criterio de Conexión (en adelante, también, "ICC") del Pequeño Medio de Generación Distribuido (en adelante, también, "PMGD") Bullileo.

El 11 de marzo de 2021, el reclamante de autos requirió al SEA que se pronunciara sobre la admisibilidad de su solicitud de invalidación, atendido que habían transcurrido más de dieciséis días desde su presentación. En su opinión, dicha inactividad infringió los principios administrativos de celeridad, eficiencia y eficacia, así como los principios de no formalización, conclusivo, inexcusabilidad y de probidad administrativa.

El 31 de marzo de 2021, la Dirección Ejecutiva dictó la Resolución Exenta N° 202199101181, mediante la cual decidió dar inicio al procedimiento de invalidación en contra de la Resolución Exenta N° 449/2019 y conferir traslado al titular del proyecto.

El 12 de abril de 2021, el titular evacuó el traslado alegando la falta de legitimación activa del solicitante y la caducidad de la potestad invalidatoria.

Finalmente, el 9 de junio de 2021, la Dirección Ejecutiva del SEA dictó la Resolución Exenta N° 20299101323/2021, mediante la cual decidió rechazar la solicitud de invalidación presentada en contra de la Resolución Exenta N° 449/2019. En términos generales, la citada resolución establece lo siguiente:

1. Que el solicitante no especifica en qué calidad de interesado curre; y que de los antecedentes acompañados no se puede

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

concluir que le asista un interés de naturaleza ambiental para dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 449/2019.

2. Que transcurrió el plazo de caducidad de dos años que establece 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") para solicitar la invalidación de la Resolución Exenta 449/2019.

3. A mayor abundamiento, que no existe vicio susceptible de anular, pues los antecedentes dan cuenta que el inicio de ejecución del proyecto cumple con los requisitos de sistematicidad, permanencia e ininterrupción.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 56, el abogado Felipe Riesco Eyzaguirre, actuando en representación del reclamante, interpuso ante el Tribunal una reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. En el libelo solicita que la resolución reclamada se deje sin efecto y se declare que tiene el carácter de interesado de conformidad con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que la solicitud de invalidación fue presentada dentro de plazo, y que la Resolución Exenta N° 449/2019 debe ser invalidada por ser contraria a derecho, todo ello con expresa condena en costas.

A fojas 63, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 70, la reclamada solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, petición que fue concedida por el Tribunal mediante resolución de fojas 71.

A fojas 75, la reclamada evacuó el informe. En él solicita al Tribunal que rechace la reclamación en todas sus partes por carecer

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de fundamentos tanto en los hechos como el derecho, con expresa condena en costas.

A fojas 95, el Tribunal tuvo por evacuado el informe dentro de plazo.

A fojas 96, el Tribunal dictó autos en relación.

A fojas 131, el abogado señor Roberto Mejuto Valcarcel, en representación del titular, solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la parte reclamada, lo que fue concedido por el Tribunal mediante resolución de fojas 137.

A fojas 138, el Tribunal fijó la vista de la causa para el jueves 17 de marzo del 2022, a las 10:00 horas.

A fojas 150, el tercero coadyuvante de la reclamada presentó un escrito en el que desarrolla sus consideraciones de hecho y derecho en relación con la controversia de autos.

El 17 de marzo de 2022, se llevó a cabo la vista de la causa con la concurrencia de la abogada Carolina Matthei Da Bove por la parte reclamante, la abogada Izakun Linazaroso Espinoza por la parte reclamada, y el abogado Sebastián Abogabir Méndez por el tercero coadyuvante de la reclamante, según consta del certificado de fojas 166.

Con esta misma fecha la causa quedó en acuerdo, y se designó como redactor al Ministro señor Cristián Delpiano Lira, según consta en la resolución de fojas 167.

CONSIDERANDO:

Primero. Que el reclamo de autos se fundamenta, en términos generales, en las siguientes alegaciones. En primer lugar, en sostener que la reclamante se encuentra legitimada para solicitar invalidación administrativa interpuesta en contra de la

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Resolución Exenta N° 449/2019, siendo suficiente invocar un interés legítimo que no debe estar necesariamente relacionado a un acto administrativo. En segundo lugar, que cuando la invalidación es a solicitud de parte, el plazo de dos años lo es para solicitar la invalidación y no para ejercer la potestad invalidatoria, como sucede en el caso que la Administración actúa de oficio. Por último, que los antecedentes considerados para dar por iniciada la ejecución del proyecto no resultan idóneos, entre otras razones, porque algunas gestiones serían "*dilatorias y carentes de utilidad*", lo que se traduciría en la indebida fundamentación de la resolución reclamada.

Segundo. Que, por el contrario, la reclamada arguye que la reclamante carece de legitimación activa, pues omitió señalar en sede administrativa y judicial cuál es la calidad jurídica de interesado que detenta, sumado a que el interés de carácter comercial no justifica su legitimación dentro del procedimiento administrativo ambiental. Por otra parte, afirma que por aplicación de la denominada "invalidación impropia", la reclamante solo contaba con treinta días para solicitar la invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019, plazo que la actora habría excedido con creces. Sin perjuicio de lo anterior, sostiene que la solicitud de invalidación fue presentada cuarenta y ocho días antes que se cumpliera el plazo de dos años, por lo que solo procedía rechazar la solicitud por haber caducado la potestad invalidatoria de la Administración. Por último, señala que la supuesta ilegalidad alegada por el reclamante no sería un vicio susceptible de invalidar, ya que no procede alegar defectos posteriores a la dictación de la Resolución Exenta N° 449/2019, y porque de acuerdo con la normativa aplicable, las gestiones o actos que permiten acreditar el inicio de ejecución del proyecto no deben ser necesariamente de orden material.

Tercero. Que, en virtud de lo señalado precedentemente, para la resolución de la controversia el desarrollo de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

I. Sobre la procedencia de la invalidación impropia

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

- II. Determinación de la legitimación activa
- III. Acerca de la caducidad de la potestad invalidatoria
- IV. Legalidad de la decisión que tuvo por iniciada la ejecución del proyecto

I. Sobre la procedencia de la invalidación impropia

Cuarto. Que, al respecto, la reclamada sostiene que la reclamación de autos sería improcedente a la luz de las reglas de la invalidación impropia. En este sentido, explica que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, permite impugnar el acto que deniega una solicitud de invalidación, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que solo considera la posibilidad de impugnar el acto anulatorio. Agrega que esta situación llevó a la Corte Suprema a distinguir entre la invalidación propia e impropia, tesis que también ha sido recogida por la jurisprudencia del Primer y Tercer Tribunal Ambiental.

En este orden de ideas, explica que, conforme con la citada doctrina, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 contendría una nueva vía de impugnación, cuya naturaleza sería la de un reclamo de ilegalidad, cuyo plazo de interposición en sede administrativa no corresponde a los dos años que dispone el artículo 53 de la Ley N° 19.880, sino que es de treinta días. En este contexto, concluye que la presentación excedió el plazo de treinta días, ya que la resolución cuya invalidación se pretende fue dictada el 4 de abril de 2019, mientras que la solicitud que busca invalidarla se interpuso el 23 de febrero de 2021.

Quinto. Que, para resolver la presente alegación, se debe tener presente que la institución de la invalidación se encuentra regulada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que dispone: “[l]a autoridad 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 del acto”. En tanto, el inciso tercero del citado

cepto precisa que “[e]l acto invalidatorio será siempre

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

impugnable ante los Tribunales de justicia, en procedimiento breve y sumario".

Por su parte, el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, señala que los Tribunales Ambientales son competentes para: "[...] 8) conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución" y, finalmente, el artículo 18 N° 7 del citado estatuto legal señala que los legitimados para interponer este reclamo son aquellos que hubiesen "solicitado la invalidación administrativa o el directamente afectado por la resolución que resuelva el procedimiento administrativo de invalidación".

Sexto. Que de los preceptos reproducidos se puede inferir lo siguiente: i) que en materia ambiental la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, procede en contra tanto de la decisión que invalida un acto administrativo de carácter ambiental, como respecto de aquella que deniega una solicitud de invalidación en contra de dicho acto; ii) que el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 constituye una regla especial en relación con lo dispuesto en el inciso final del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en términos tales que aquélla permite reclamar tanto la decisión de invalidar como la de no invalidar, a diferencia de lo dispuesto en la segunda de dichas normas, que restringe la revisión judicial solo al acto de carácter invalidatorio. Con todo, en materia de iniciativa, plazo de solicitud de invalidación y su procedimiento, se aplica plenamente lo dispuesto en el inciso primero del artículo 53 ya citado; iii) que el plazo de treinta días dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, lo es para reclamar ante el Tribunal Ambiental, y no para presentar la solicitud de invalidación en sede administrativa; y, iv) que la legitimación activa para reclamar ante la judicatura ambiental está expresamente acotada a quién realizó la solicitud de invalidación y al directamente afectado.

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Séptimo. Que, a lo anterior, cabe agregar que no existe disposición legal ni reglamentaria que establezca un plazo para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental distinto a los dos años establecidos en el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, y que el principio de acceso a la justicia establece el deber de *“velar porque los miembros del público que reúnen los criterios eventuales previstos por su derecho interno, puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones particulares o de autoridades públicas que vayan en contra de las disposiciones del derecho nacional ambiental”* (Declaración sobre principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sostenible, aprobado por la XIX Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Quito, Ecuador, abril de 2018, pp. 95-96).

Octavo. Que, conforme con lo señalado en las consideraciones precedentes, estos sentenciadores son de la opinión de no aplicar la tesis de la invalidación impropia o recurso al reclamo de autos, y, en definitiva, considerar que el reclamante tiene acción para recurrir al Tribunal Ambiental con el objeto de que éste revise la legalidad de la resolución impugnada. Esta decisión es coherente con la asentada jurisprudencia desarrollada por este Tribunal en que se ha rechazado la tesis de la invalidación impropia y su principal efecto, a saber: reducir a treinta días el plazo para que el responsable del proyecto, los terceros que participaron del procedimiento y aquellos que no lo hicieron puedan solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental (en este sentido, sentencias roles R N°: 135-2016 de 28 de julio de 2017, 138-2016 de 29 de marzo de 2018, 99-2016 de 25 de abril de 2018, 124-2016 de 15 de mayo de 2018, 139-2016 de 31 de julio de 2018, 169-2017 de 16 de junio de 2019, 189-2018 de 13 de septiembre 2019 y 171-2017 de 23 de marzo de 2020).

Noveno. Que, a mayor abundamiento, se debe considerar que la tesis de la “invalidación impropia” o “invalidación recurso” no se encuentra del todo asentada en la jurisprudencia de la Corte Suprema. En efecto, desde la primera sentencia que sostuvo la

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mencionada tesis como voto de mayoría (sentencia rol N° 23.000-2014, de 22 de abril de 2015), se han dictado pronunciamientos que la han desestimado (roles N° 45.807-2016, de 6 de julio de 2017 y 31.176-2017, de 25 de julio de 2017, respectivamente). Por otra parte, si bien la tesis en comento ha sido reiterada en diversas sentencias del máximo Tribunal (roles N° 16.263-2020, sentencia de reemplazo de 16 de agosto de 2016; 44.326-2020, de 25 de junio de 2018; 8.737-2018, de 12 de marzo de 2020 y 59.656-2020, de 21 de abril de 2021), lo cierto es que en los últimos fallos la tesis de la invalidación impropia ha sufrido una importante corrección (sentencias roles N° 35.692-2021, de 13 de diciembre de 2021 y 122.110-2020, de 8 de marzo de 2022).

En efecto, en sus últimos pronunciamientos la Corte Suprema ha excluido a los denominados "terceros absolutos" (interesados que no hayan intervenido en el procedimiento) de la obligación de presentar su solicitud de invalidación dentro del plazo de treinta días, manteniendo para ellos el término de dos años que considera el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Lo anterior, constituye un cambio relevante respecto a la tesis original, que aplicaba el plazo de treinta días no solo al responsable del proyecto y a los terceros que hubiesen intervenido en el procedimiento, sino que, además, a los terceros absolutos.

Ahora bien, el fundamento de la Corte Suprema para excluir al tercero absoluto deriva de una interpretación armónica de los artículos 53 de la Ley N° 19.880 y 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, orientada por el principio *pro actione* (sentencias roles: 35692-2021, de 13 de diciembre de 2021, c. décimo quinto; y 122.110-2020, de 8 de marzo de 2022, c. tercero y décimo). A la luz de dicha interpretación, la Corte concluye que "[...] *no es exigible al tercero absoluto el plazo de 30 días contenido en la ley que creó los Tribunales Ambientales, puesto que al ser ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que se pretende invalidar y, por consiguiente, la inexistencia de la obligación de practicar notificación alguna a su respecto, torna en ilusorio el ejercicio oportuno de la instancia de revisión, to administrativa como jurisdiccional*" (Ibid).

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Décimo. Que, en este contexto, consta en autos que el reclamante no participó en el procedimiento en que se acreditó el inicio de ejecución de actividades y que finalizó con la dictación de la Resolución Exenta N° 449/2019. Por ende, se trata de un tercero ajeno al procedimiento administrativo donde se originó el acto que pretendía invalidar. De esta manera, incluso si este Tribunal adhiriera a la versión más actualizada de la tesis de la "invalidación impropia", sería forzoso concluir que Allibera Solar Consultores Limitada, al ser un tercero absoluto, contaba con dos años desde la publicación del acto para solicitar la invalidación de la citada resolución y no con treinta días como pretende la reclamada. De esta manera, la alegación formulada por la parte reclamada en este sentido será rechazada, sin perjuicio de lo que se dirá respecto del fondo de la reclamación de autos.

II. Determinación de la legitimación activa

Undécimo. Que, al respecto, la reclamante sostiene que la resolución impugnada incurre en un error al desconocerle el interés que lo habilita para solicitar la invalidación del acto que declaró el inicio de ejecución del proyecto. En este sentido, expresa que la ley no lo obliga a precisar la calidad de interesado con que concurre al procedimiento administrativo, sino que basta con invocar un interés legítimo; y que tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido que el interés exigido conforme con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, es de carácter amplio y no necesariamente de naturaleza exclusivamente ambiental. Con todo, afirma que sí acreditó un interés, el cual se sustenta en la paralización de su proyecto de parque fotovoltaico denominado "Frangel X", cuyo proceso de conexión a la red de distribución de la empresa Luz Parral S.A., se ha visto paralizado a la espera de la ejecución de la línea de evacuación de la Central Bullileo. En definitiva, señala que la falta de inicio de las obras del proyecto incide en la declaración de caducidad de su propia RCA.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Duodécimo. Que, por su parte, la reclamada sostiene que la actora no justificó su interés conforme con el artículo 21 de la Ley N° 19.880, y que omitió señalar cuál era su calidad jurídica de interesado, siendo su deber acreditarlo. Precisa que no se trata de un simple interés en la observancia de la legalidad, sino que debe tratarse de uno protegido por el ordenamiento jurídico, que haya de afectarle y que pueda vincularse con el acto cuya invalidación solicita. Por lo demás, citando jurisprudencia de la Corte Suprema, así como del Primer y Tercer Tribunal Ambiental, sostiene que los intereses meramente económicos y relacionados a procedimientos sectoriales no configuran la calidad de interesado en procedimientos de carácter ambiental.

Así las cosas, expresa que el interés del reclamante se relaciona con su solicitud de conexión a la red de distribución, de manera que no se vincula con la caducidad de la RCA, sino con un interés indirecto de tipo comercial sectorial relacionado a la disponibilidad de conexión eléctrica. Con todo, aclara que ni la línea de transmisión ni el punto de conexión a la red de distribución eléctrica formaron parte de la evaluación ambiental del proyecto Central Bullileo, y que la controversia sobre la disponibilidad de la red de distribución promovida por el reclamante ya se encuentra resuelta por la SEC, por lo que su pretensión fue "satisfecha" en un procedimiento sectorial.

Decimotercero. Que, para resolver la presente alegación, se debe considerar que la invalidación constituye una potestad-deber de la Administración y, como tal, se encuentra sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo conforme con las disposiciones de la Ley N° 19.880. En este sentido, una interpretación armónica del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que permite la invalidación a "petición de parte", y del artículo 28 de la misma ley, que admite la iniciación de los procedimientos administrativos a "solicitud de persona interesada", lleva necesariamente a concluir que el solicitante debe poseer una determinada posición habilitante que lo constituye en legitimado para solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimocuarto. Que, dicha posición, no puede ser otra que la de interesado, noción a la que se refiere el artículo 21 de la Ley N° 19.880. Al respecto, dicha norma considera como interesados en el procedimiento administrativo a: "*1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva*". Como queda de manifiesto del texto reproducido, el precepto contempla categorías de sujetos interesados que se determinan sobre la base de la posibilidad de afectación de derechos o intereses, ya sean individuales o colectivos, con motivo del acto que se impugna.

Decimoquinto. Que, en este mismo sentido, es menester relevar que las disposiciones en comento no realizan ninguna calificación sobre la naturaleza del interés exigido para que una persona pueda solicitar la invalidación de un acto de la Administración que, a su vez, permita inferir que éste se encuentra limitado a un interés de carácter ambiental, cuando lo que se pretenda invalidar sea un acto administrativo de tal naturaleza. Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema zanjó este punto a propósito de las casaciones presentadas en contra de unas de las primeras sentencias dictadas por este Tribunal (causas roles R N° 10-2013 y R N° 11-2013). En sus fallos, la citada Corte sostuvo que este Tribunal, al exigir que el interés legitimante fuera de naturaleza ambiental desbordó los términos y el marco en el que corresponden situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 (Cfr. Sentencias roles N° 21.574-2014 y 21.993-2014, ambas de 6 de abril de 2015, c. vigésimo octavo).

Decimosexto. Que, en este orden de ideas, la Corte Suprema ha señalado que el interés que legitima para solicitar la invalidación de un acto administrativo debe estar protegido por el ordenamiento jurídico y ha de ser susceptible de ser afectado por dicho acto

r. sentencia rol 21.574-2014, de 6 de abril de 2015, c. vigésimo

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

sexto). Asimismo, la doctrina ha explicado que las disposiciones que regulan la legitimación activa convergen en la idea de interés legítimo, sobre la base de un concepto amplio de lesión, de forma tal que, de prosperar la pretensión, el titular obtendría siempre una utilidad o dejaría de sufrir un perjuicio efectivo de carácter material o jurídico (Cfr. Cordero, Luis *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª edición, Ed. LegalPublishing, Santiago, 2015, p. 622). Esta noción del interés legitimador ha sido recogida por el máximo Tribunal quien, citando al profesor Jara Schnettler, lo define “[...] como aquel que de llegar a prosperar la pretensión o recurso entablado originaría un beneficio jurídico directo en favor del accionante” (sentencia rol N° 21.993-2014, de 6 de abril de 2015, c. vigésimo sexto).

Decimoséptimo. Que, en este contexto, consta en los antecedentes del proceso que, en su solicitud de invalidación de 23 de febrero de 2021, el reclamante afirma que su interés radica en que ha desarrollado el “PMGD Frangel X”, consistente en un parque fotovoltaico de 9 MW, cuyo proceso de conexión a la red de distribución de la empresa LuzParral S.A. -iniciado hace 4 años- se encuentra suspendido debido a la existencia del proyecto de Bullileo SpA. En efecto, explica que la conexión de su Pequeño Medio de Generación Distribuido (PMGD) está a la espera de que exista disponibilidad en la capacidad de inyección necesaria en la red de distribución, pues se encuentra copada. De esta manera, si el proyecto de la Central Hidroeléctrica Bullileo se encuentra caducado, dejaría capacidad libre para que el “PGMD Frangel X” pueda obtener su Informe de Criterio de Conexión (ICC) y ejecutarse.

Decimooctavo. Que, a juicio de este Tribunal, es indudable que el interés aludido por el reclamante en su solicitud de invalidación no se relaciona necesariamente con aspectos medioambientales, sino que se trata de un interés económico. Sin embargo, como se ha expuesto en las consideraciones precedentes, ello no es un impedimento para que Allibera Solar Consultores Limitada sea considerado legitimado para solicitar la invalidación de la resolución Exenta N° 449/2019. Por otra parte, se trata de un

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

solicitante cuyos derechos e intereses individuales pueden verse afectados por lo resuelto mediante la citada resolución. En efecto, de prosperar su solicitud de invalidación obtendría un beneficio directo, que se traduce en la posibilidad de ejecutar su proyecto; en caso contrario, de mantenerse lo resuelto en la mencionada resolución, se encontrará impedido de hacerlo, corriendo el riesgo que caduque su propia RCA.

Decimonoveno. Que, por todo lo señalado, estos sentenciadores concluyen que Allibera Solar Consultores Limitada tiene legitimación activa para solicitar la invalidación de la Resolución Exenta N° 449/2019, de manera que la resolución reclamada contiene un vicio de legalidad al negar la calidad de interesado al reclamante. Ahora bien, antes de establecer su eventual carácter de esencial, se analizarán las alegaciones de fondo, atendido que la reclamada también se pronunció -a mayor abundamiento- sobre ellas.

III. Acerca de la caducidad de la potestad invalidatoria

Vigésimo. Que, sobre el particular, la reclamante señala que la invalidación es una potestad que debe ejecutarse si la Administración advierte que sus actos son contrarios a derecho. Al respecto, sostiene que el plazo de dos años contemplado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, difiere cuando la potestad invalidatoria se ejerce de oficio o a petición de parte. Así, cuando la Administración ejerce la invalidación de oficio, el plazo sería de caducidad, debido a que agotado el término de dos años se extingue su facultad. Sin embargo, cuando la invalidación es a petición de interesado, el plazo de dos años es para "solicitarla", pues, de lo contrario, la potestad quedaría entregada a la discrecionalidad del órgano administrativo.

En este orden de ideas, agrega que la Corte Suprema ha establecido que, ante una solicitud de invalidación no presentada con la suficiente anticipación para llevar a cabo el procedimiento invalidatorio, la Administración deberá utilizar la facultad

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

contenida en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 19.880, que le permite ampliar los plazos.

En este contexto, la reclamante explica que interpuso su solicitud de invalidación cuarenta y ocho días corridos antes que se cumpliera el plazo para solicitar la invalidación, y que dieciséis días después presentó otra solicitud insistiendo en el inicio del procedimiento. Agrega que el SEA tardó más de un mes en resolver la admisibilidad, y que, al dictar dicho acto, declaró admisible la solicitud sin reparar en una supuesta extemporaneidad. Finalmente, sostiene que el SEA no dispuso de forma diligente la prórroga del plazo para resolver la solicitud de invalidación, conforme con el criterio asentado por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Vigésimo primero. Que, por el contrario, la reclamada señala que la potestad del artículo 53 de la Ley N° 19.880, debe ser ejercida dentro de los dos años siguientes a la notificación o publicación del acto, es decir, se trata de un plazo de caducidad, por lo que no admite suspensión ni interrupción, en coherencia con los principios de legalidad y competencia, así como con lo previsto en la Ley N° 19.880. Precisa que la naturaleza de caducidad de este plazo ha sido reconocida por la Contraloría General de la República, la Corte Suprema y por este mismo Tribunal, específicamente en la sentencia recaída en la causa rol R N° 63-2015.

Conforme con lo expuesto, sostiene que la solicitud de invalidación fue presentada cuarenta y ocho días corridos antes del cumplimiento de los dos años, lo que hacía imposible tramitar un procedimiento eficaz con pleno respeto a las garantías contenidas en la Ley N° 19.880. Con todo, aclara que la presentación de dicha solicitud no le exime de su obligación de tramitar el procedimiento administrativo ni de las reglas de la caducidad.

En este contexto, arguye que el SEA tramitó diligentemente el procedimiento administrativo de invalidación, ya que actuó en la

ad del plazo indicado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880,

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

respetando así los principios de celeridad, conclusivo y contradictoriedad. Ello, atendido que la resolución reclamada se pronunció de todas maneras sobre el fondo del asunto, concluyendo que no se configura un vicio esencial ni perjuicio.

Vigésimo segundo. Que, para resolver el asunto controvertido, se debe tener presente que el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880 señala: *"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"*. Respecto a la naturaleza del plazo de dos años al que alude el precepto reproducido, la doctrina ha señalado que *"existe consenso que una vez vencido el plazo la potestad invalidatoria caduca"* (Cordero Vega, Luis. Op. cit., p. 294).

Vigésimo tercero. Que, tal como se señaló a propósito de la alegación relacionada con la tesis de la invalidación impropia, el citado precepto distingue entre el ejercicio de oficio de la facultad por parte de la Administración, de aquel caso en que es ejercida a petición de parte. Respecto de la primera situación existe consenso de que se está ante un plazo de caducidad y, en consecuencia, no se interrumpe ni suspende. El problema, sin embargo, se plantea en aquellas situaciones en que la solicitud es presentada dentro del plazo de dos años, pero faltando poco tiempo para que este término caduque, periodo dentro del cual es necesario iniciar un procedimiento administrativo con diversas etapas antes que se dicte una resolución final.

Vigésimo cuarto. Que, precisamente esta última situación fue resuelta por el máximo Tribunal en sentencia rol N° 31.176-2016. En dicho fallo, la Corte Suprema sostuvo que en aquellos casos en que la invalidación sea a solicitud de parte, se deben formular ciertos matices. Lo anterior, debido a que la parte no cuenta con la totalidad del plazo de dos años, pues a este se le debe descontar el tiempo de tramitación del procedimiento por parte de la administración; y porque el plazo previsto en la norma sería una situación que quedaría entregada a la discrecionalidad del órgano,



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

lo que podría desencadenar que, en materia ambiental, el administrado resultase sin ostentar acción ante los Tribunales Ambientales (cfr. c. duodécimo).

Vigésimo quinto. Que, para dirimir la problemática planteada, la Corte Suprema señaló que, para estas situaciones, la Administración cuenta con la posibilidad de prorrogar los plazos conforme lo dispone el artículo 26 de la Ley N° 19.880. Sin embargo, esta facultad se transforma en una obligación que debe ejercerse de oficio y en forma inmediata cuando el tercero solicite la invalidación del acto sin una anticipación suficiente para llevar a cabo el procedimiento administrativo invalidatorio, materializando de esta forma, el principio de impugnabilidad y participación ciudadana en materia ambiental (cfr. sentencia rol N° 31.176-2016, c. décimo tercero).

Vigésimo sexto. Que, estos sentenciadores estiman que el deber de decretar una prórroga tiene la virtud de eliminar la incerteza jurídica asociada a un amplio margen de discrecionalidad por parte de la Administración, para determinar cuál es el periodo de tiempo que considera razonable para tramitar una solicitud de invalidación. Asimismo, la obligación de actuar conforme lo dispone el artículo 26 de la Ley N° 19.880, permite asegurar el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva y el control de la judicatura ambiental de los actos de la Administración, impidiendo que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos.

Vigésimo séptimo. Que, en este contexto, consta en autos y no está controvertido por las partes, que la reclamante presentó su solicitud de invalidación faltando cerca de cuarenta y ocho días para que se cumpliera el plazo de caducidad; y que el SEA, en el considerando 6° de la resolución reclamada, específicamente en el punto 6.4, concluyó que había transcurrido el plazo de caducidad de dos años que establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880, sin que haya decretado de oficio e inmediatamente la prórroga del plazo conforme con el artículo 26 del citado estatuto legal. Con todo, pese a que lo resuelto constituye un vicio de acuerdo con lo ya



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

señalado en este apartado, el SEA decidió, "a mayor abundamiento", entrar a conocer y resolver el fondo del asunto.

Vigésimo octavo. Que, en consecuencia, estos magistrados concluyen que la resolución reclamada contiene un vicio de legalidad, sin embargo, antes de establecer su eventual carácter de esencial, se analizarán las alegaciones de fondo en el siguiente apartado.

IV. Legalidad de la decisión que tuvo por iniciada la ejecución del proyecto

Vigésimo noveno. Que, sobre este punto, la reclamante señala que lo que subyace al sentido del artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, es incentivar la ejecución real y efectiva del proyecto. Con ello se busca evitar que, por el transcurso del tiempo, se generen grandes cambios en las consideraciones relacionadas con la protección ambiental contenidas en la RCA. Agrega que, de acuerdo con la historia fidedigna del citado precepto, la caducidad de la RCA se establece como una sanción administrativa al titular negligente, y si bien no exige que en los cinco años de plazo se ejecute lo proyectado, se pretende verificar al menos obras que lo principien, las que deben tener el carácter de continuadas o permanentes.

En este sentido, afirma que en cuatro años y diez meses la empresa sólo ha realizado gestiones o trámites relacionados con autorizaciones o permisos ante otros órganos sectoriales, pero no ha ejecutado obra alguna, y que dicha situación se ha mantenido invariable a casi ocho años desde la aprobación del proyecto. Agrega que los antecedentes considerados para tener por acreditado el inicio de ejecución del proyecto no son idóneos, ya que estos son erróneos, aparentes, dilatorios y carentes de utilidad.

En particular, sostiene que los antecedentes relacionados con el proceso de conexión de la Central Bullileo carecen de idoneidad para demostrar el inicio de ejecución del proyecto, atendido que



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

fue la propia SEC quien puso término a la vigencia del ICC del PMGD Bullileo, lo que dejaría en evidencia que el titular no tiene intenciones de ejecutar su proyecto. Por lo demás, agrega que, al momento de dictarse las mencionadas resoluciones de la SEC, el titular no contaba con "declaración en construcción" por parte de la Comisión Nacional de Energía.

Finalmente, respecto de los demás antecedentes que fueron considerados para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, la reclamante sostiene que ellos no cumplen con los requisitos de sistematicidad, permanencia e ininterrupción, pues se han tramitado de manera inorgánica y en periodos distantes el uno del otro.

Trigésimo. Que, por su parte, la reclamada sostiene que las primeras obras de un proyecto no requieren ser de orden material, por cuanto el tenor literal del artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, señala expresamente que las actividades podrán constatarse por medio de gestiones, actos o faenas.

En cuanto a los antecedentes presentados por el titular del proyecto, la reclamada afirma que éstos dan cuenta de la realización de gestiones o actos llevados a cabo desde el 2013 hasta la fecha en que presentó su solicitud. En este sentido, precisa que el titular acompañó veinticuatro antecedentes, entre los cuales se consignan autorizaciones y expedientes de tramitación de los siguientes Permisos Ambientales Sectoriales (en adelante "PAS"): el PAS 96 (permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales), el PAS 101 (permiso para la construcción de obras hidráulicas), y el PAS 102 (permiso para corta o explotación de bosque nativo), cumpliendo con lo dispuesto en el considerando N° 11 de la RCA, que se refiere a los permisos que se requieren previo a la construcción del proyecto.

Arguye que los antecedentes presentados tienen efectos sostenidos y conllevan la asunción de compromisos por parte de la autoridad, cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidades administrativas, de lo que se infiere que el proyecto se mantendrá

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en ejecución de forma inalterable. Asimismo, aclara que las gestiones no han sido interrumpidas y que los antecedentes analizados en su conjunto dan cuenta del cumplimiento de los requisitos para acreditar el inicio de la ejecución del proyecto. En definitiva, concluye que los actos o gestiones realizados por el titular fueron sistemáticos, permanentes e ininterrumpidos, resultando la resolución reclamada conforme a derecho.

Finalmente, sostiene que la competencia del SEA en relación con el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, termina con la constatación del inicio de ejecución del proyecto, no siendo procedente conocer de cuestiones que se susciten con posterioridad a la dictación del acto administrativo. Al respecto, precisa que la reclamante yerra al sostener que existe un vicio de motivación al no considerar la pérdida de vigencia del ICC, ni que los planes de manejo aprobados por CONAF no se habrían ejecutado. Ello, porque la pérdida de vigencia del ICC es un hecho posterior al acto impugnado, que no constituye un vicio susceptible de invalidación; y porque el SEA no es competente para fiscalizar la ejecución y cumplimiento de los planes de manejo forestales, ni para sancionar infracciones asociadas.

Trigésimo primero. Que, para resolver la presente alegación, se debe tener presente que el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, establece que *“la resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación. / El Reglamento deberá precisar las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo”*. Por su parte, el inciso segundo del artículo 73 del Reglamento del SEIA, sostiene que *“se entenderá que se ha dado inicio a la ejecución del proyecto o actividad, cuando se realice la ejecución de gestiones, actos u obras, de modo sistemático, ininterrumpido y permanente destinado al desarrollo de la etapa de construcción del proyecto o actividad”*.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A su vez, el artículo 16 del Reglamento del SEIA, referido al “establecimiento del inicio de ejecución de proyecto”, prescribe que “[...] el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental deberá indicar la gestión, acto o faena mínima que, según la naturaleza y tipología del proyecto o actividad, dé cuenta del inicio de su ejecución de modo sistemático y permanente. Dicha gestión, acto o faena mínima será considerada como inicio de la ejecución del proyecto para efectos del artículo 25 ter de la Ley”. Esta disposición, incorporada por el Reglamento del SEIA, se traduce en que todas las RCA cuyos proyectos fueron evaluados mediante DIA o EIA bajo la vigencia del citado estatuto reglamentario, deben contener expresamente el hito a partir del cual se determina su inicio de ejecución. Ello se debe a que antes de la incorporación del artículo 25 ter en la Ley N° 19.300, las RCA no eran objeto de caducidad por el transcurso del tiempo, siendo esperable, en consecuencia, que proyectos evaluados con anterioridad a la actual normativa no contengan mención alguna respecto al inicio de ejecución.

Justamente la situación descrita precedentemente es la que aborda el artículo 4° transitorio del Reglamento del SEIA. Dicho precepto señala que “los proyectos o actividades calificados favorablemente con anterioridad al 26 de enero de 2010 y que no se hubiesen ejecutado, deberán acreditar ante el Servicio de Evaluación Ambiental, antes del 26 de enero de 2015, las gestiones, actos o faenas mínimas que permitan constatar el inicio de la ejecución del mismo”. Por su parte, el inciso segundo de la citada disposición reglamentaria establece que, “[...] del mismo modo, aquellos proyectos o actividades calificados con posterioridad al 26 de enero de 2010 y con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Reglamento, que no se hubiesen ejecutado, deberán acreditar las gestiones, actos o faenas mínimas que permitan constatar el inicio de ejecución del mismo, antes de transcurridos cinco años contados desde la notificación de la Resolución de Calificación Ambiental”.

Trigésimo segundo. Que, en el caso de autos, el proyecto “Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo” obtuvo su RCA favorable el 2 de

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

diciembre de 2013, es decir, veintidós días antes de la entrada en vigor del Reglamento del SEIA. En consecuencia, dicho proyecto se encuentra en la situación de hecho regulada en el inciso segundo del artículo 4° transitorio del citado estatuto reglamentario, es decir, en el interregno entre los proyectos aprobados antes del 26 de enero de 2010, y aquellos proyectos que obtuvieron su RCA favorable después de la entrada en vigencia del actual Reglamento del SEIA. Ello implica que, para evitar la caducidad de su RCA, el titular debe acreditar la realización de gestiones, actos o faenas mínimas, de modo sistemático, ininterrumpido y permanente que permitan constatar el inicio de la ejecución de su proyecto dentro de cinco años contados desde la notificación de la RCA N° 261/2013.

Trigésimo tercero. Que, al respecto, el Instructivo N° 142.034/2014 del SEA, establece una serie de definiciones relevantes al efecto con el objetivo de precisar -entre otros- el alcance de los términos "gestiones, actos y faenas mínimas" y "modo sistemático, ininterrumpido y permanente", a saber: i) "gestión", la "realización de diligencias o trámites conducentes al logro de un negocio, que en este caso correspondería a la ejecución del proyecto o actividad calificado favorablemente por la RCA"; ii) "modo sistemático", habrá una ejecución del proyecto como tal, "[...] cuando las gestiones, actos u obras realizadas se ajusten a la estructura y orden establecidos en la correspondiente RCA"; iii) "ejecución ininterrumpida", cuando las "[...] gestiones, actos u obras realizadas permiten establecer que el proyecto o actividad se ejecuta de manera continuada y sin interrupción"; y, "ejecución en modo permanente", cuando las "[...] gestiones, actos u obras realizadas permitan establecer que el proyecto o actividad se mantendrá en ejecución". De conformidad con lo anterior, el mencionado instructivo establece que "un proyecto o actividad ha dado inicio a su ejecución, cuando pueda acreditar la realización de 'gestiones o actos' destinados al desarrollo de su etapa de construcción, en tanto que éstas se realicen de modo sistemático, ininterrumpido y permanente".

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo cuarto. Que, la Resolución Exenta N° 449/2019 señala que los antecedentes acompañados por el titular para dar cuenta del inicio de ejecución del proyecto fueron los siguientes:

1. Solicitud presentada ante la Dirección General de Aguas (en adelante, "DGA"), de 3 de marzo de 2013, para la autorización de bocatomas, modificación de cauce y autorización de obras hidráulicas de la Central Hidroeléctrica Bullileo.
2. Informe Técnico DARH N° 219 de la DGA, de 31 de julio de 2014, correspondiente a la primera revisión de los antecedentes técnicos del expediente.
3. Presentación de antecedentes del titular ante la DGA, en respuesta al Informe Técnico DARH N° 219, de 18 de diciembre de 2014.
4. Ord. DARN N° 188, de 29 de octubre de 2015, que informa y solicita evaluación de garantía.
5. Ord. DARH N° 217, de 11 de diciembre de 2015, que informa y solicita garantía.
6. Solicitud del titular ante la DGA, de 31 de diciembre de 2015, que solicita la prórroga de entra de boleta de garantía.
7. Ord. DARH N° 16, de 3 de febrero de 2016, que concede prórroga al titular para entregar boleta de garantía.
8. Resolución N° 2514, de 28 de septiembre de 2018, de la DGA, que autoriza la construcción de la Bocatoma.
9. Solicitud de Plan de Manejo, Corta y Reforestación de Bosques para ejecutar obras civiles, presentada el 10 de septiembre de 2015 ante la CONAF.
10. Resoluciones números 76/2015, 93/2015, 94/2015, 95/2015 de la CONAF, que aprueba Plan de Manejo, Corta y Reforestación de Bosques para ejecutar Obras Civiles.
11. Carta de 17 de noviembre de 2014, presentada por el titular, ante LuzParral S.A., para la elaboración de solicitud de conexión.
12. Carta de 24 de noviembre de 2014, que responde a la solicitud del titular y notificación de formulario 2 sobre antecedentes de la empresa distribuidora.
13. Acuerdo Marco para implementar la conexión del proyecto PMGD Bullileo a la red de distribución LuzParral S.A., autorizado ante notario el 4 de diciembre de 2014.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

14. Acta de apertura de licitación para ingeniería, suministros, construcción y montaje de línea de transmisión 23kV Parral-Bullileo, de 13 de febrero de 2015.
15. Carta de 25 de febrero de 2015, mediante la cual LuzParral S.A. entrega resultados sobre apertura de ofertas, recomendando la apertura de un periodo extraordinario con el objeto de que los oferentes presenten sus aclaraciones.
16. Carta de 26 de febrero 2015, mediante la cual el titular responde la carta precedente manifestando su conformidad.
17. Resolución Exenta N° 799, de 4 de marzo de 2015, de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, que autoriza "paralelismo eléctrico de 23KV, Parral-Bullileo"
18. Resolución Exenta N° 19.482, de 13 de julio de 2017, de la SEC, que resuelve la controversia presentada por Bullileo SpA.
19. Solicitud de cambio de uso de suelo, de fecha 12 de marzo de 2014, presentada ante la Secretaría Regional Ministerial (en adelante "SEREMI") de Agricultura de la Región del Maule.
20. Ord. N° 1291 de 9 de septiembre de 2014, de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región del Maule.
21. Resolución Exenta N° 174, de 9 de septiembre 2014, de la SEREMI de Agricultura de la Región del Maule.

Trigésimo quinto. Que, a juicio del Tribunal, los antecedentes enumerados precedentemente dan cuenta de que el titular ha llevado a cabo gestiones conforme lo dispone el instructivo N° 142.034/2014 del SEA, es decir, ha realizado diligencias o trámites conducentes a la ejecución de su proyecto. Al respecto, se hace necesario precisar que el inciso segundo del artículo 4° transitorio del Reglamento del SEIA, exige la acreditación de "*gestiones, actos o faenas mínimas*", como requisitos alternativos y no copulativos, lo que es espejo del artículo 73 del citado estatuto reglamentario que se refiere a "*gestiones, actos u obras*". De ello se infiere que la realización de faenas mínimas de carácter material, si bien constituye un criterio válido para acreditar el inicio de la ejecución de un proyecto, no es el único que permite configurarlo, puesto que es posible acreditar el inicio de ejecución de un proyecto con la realización de gestiones o actos. Lo relevante es las gestiones, actos o faenas mínimas demuestren la intención

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

positiva del titular de llevar a cabo su proyecto o actividad bajo el amparo de la autorización ambiental correspondiente.

Trigésimo sexto. Que, respecto a la sistematicidad de las gestiones, se puede constatar que éstas se ajustan a la estructura y orden establecidos en la RCA N° 261/2013. En efecto, tal como se señala en la resolución reclamada, el titular tramitó los PAS del antiguo Reglamento del SEIA (Decreto Supremo N°95, de 21 de agosto de 2021) a saber: PAS 96 "Permiso para subdividir y urbanizar terrenos", PAS 101 "Permiso para construcción de obras hidráulicas", PAS 102 "Permiso para corta o explotación de bosque nativo", cumpliendo con lo dispuesto en el considerando 11 de la RCA del proyecto, que lista los PAS aplicables al proyecto. A lo anterior, se agregan las gestiones relacionadas con la tramitación de numerosos permisos ante distintas autoridades y entidades particulares, tales como: permisos de uso de faja fiscal ante la Dirección de Vialidad, permiso de conexión con la compañía distribuidora, informe favorable de construcción ante la SEREMI de Agricultura, Urbanismo y Servicio Agrícola y Ganadero; y otras gestiones en relación con estudios técnicos y un proceso de licitación para la implementación de obras, negociación de numerosas servidumbres y otros títulos sobre terrenos, todos los cuales tienen un orden sostenido en el tiempo.

Trigésimo séptimo. Que, en cuanto al carácter ininterrumpido de las gestiones, cabe señalar que los antecedentes acompañados por el titular efectivamente dan cuenta que a partir del año 2013 comenzó a realizar una serie de gestiones que continuaron realizándose durante los años posteriores. Así, tal como se señala en la resolución reclamada, los efectos asociados a las resoluciones se mantienen ininterrumpidamente en el tiempo, como sucede con la subdivisión predial y cambios de uso de suelo, acuerdo marco de conexión y gestiones realizadas ante la DGA, todo lo cual fuerza concluir que las gestiones realizadas por el titular al momento de solicitar la declaración de inicio de ejecución de su proyecto, dan cuenta que el proyecto o actividad se ejecutaba de manera continuada y sin interrupción.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo octavo. Que, por último, en cuanto a la permanencia de las gestiones, se puede constatar que efectivamente la obtención de los PAS señalados en las consideraciones precedentes producen consecuencias que se mantendrán en el tiempo. En este sentido, gestiones como la subdivisión del predio donde se encuentra emplazado el proyecto, así como las solicitudes efectuadas ante la DGA, atendido a los efectos permanentes que generan, permiten inferir que la ejecución del proyecto se mantendrá invariablemente en el tiempo. De la misma forma, la obtención de los permisos para construcción de obras hidráulicas y de corta o explotación de bosque nativo, determinan compromisos ante la autoridad, cuyo incumplimiento puede acarrear las sanciones correspondientes, situación que también permite dar cuenta de una ejecución estable a futuro. En definitiva, a juicio de esta judicatura, todas estas gestiones permitían razonablemente al SEA determinar que el proyecto se mantendría en ejecución y por tanto cumplir con el criterio de permanencia.

Trigésimo noveno. Que, por último, en cuanto a los cuestionamientos realizados por el reclamante respecto al término de la vigencia del ICC del Pequeño Medio de Generación Distribuido Bullileo, se debe considerar que, tal como se señaló en el considerando trigésimo segundo, el procedimiento para determinar el inicio de ejecución del proyecto tiene entre sus objetivos evitar la caducidad de la resolución de calificación ambiental. Por este motivo, el análisis que la autoridad debe realizar a los antecedentes aportados por el solicitante tendrá que estar circunscrito a precisar si hubo o no gestiones, actos u obras que cumplan con los requisitos (sistemático, ininterrumpido y permanente), que permitan determinar si se ha dado inicio al proyecto. De esta manera, es evidente que dicho proceso deberá estar adscrito a los antecedentes que el SEA tenga a la vista al momento de resolver la solicitud, que en el caso de autos equivale a la época en que se dictó la Resolución Exenta N° 449/2019.

Cuadragésimo. Que, en este contexto, el hecho que con posterioridad se haya presentado un cambio en uno de los tantos antecedentes considerados por el SEA para dictar la Resolución

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Exenta N° 449/2019, no incide mayormente en la decisión de tener por iniciada la ejecución del proyecto, así como tampoco configura por sí mismo una ilegalidad que haga procedente el ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la Administración.

Cuadragésimo primero. Que, por lo señalado en las consideraciones precedentes, este Tribunal concluye que la decisión de del SEA de tener por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo, mediante Resolución Exenta N° 449/2019, así como la decisión de rechazar la solicitud de invalidación a su respecto mediante la resolución reclamada, se encuentran debidamente fundamentadas. Lo anterior, por cuanto los antecedentes acompañados por el titular del proyecto a su solicitud, de 24 de septiembre de 2018, efectivamente dan cuenta de la realización de gestiones de manera sistemática, ininterrumpida y permanente que permiten constatar el inicio de ejecución de su proyecto.

Cuadragésimo segundo. Que, con respecto a la esencialidad de los vicios formales cometidos por la reclamada y analizados por el Tribunal en los acápites II y III, estos magistrados concluyen que dichos vicios no pueden considerarse esenciales dado que, por las razones de fondo indicadas, la Administración resolvió a la postre adecuadamente la presentación de Allibera Solar. En razón de lo señalado, la reclamación en su integridad debe ser desestimada y así se declarará en lo resolutivo de esta sentencia.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 25, 27 y 30 de la Ley N° 20.600; 25 ter de la Ley N° 19.300; 16, 73 y 4° transitorio del Reglamento del SEIA, y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1. Rechazar la reclamación deducida por Allibera Solar Consultores Limitada en contra de la Resolución Exenta N° 202199101323, de 9 de junio de 2021, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta en

E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

contra la Resolución Exenta N° 449, de 4 de abril de 2019, que tuvo por acreditado el inicio de ejecución del proyecto Central Hidroeléctrica Embalse Bullileo.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 293-2021.

Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Alejandro Ruiz Fabres, y por los Ministros señores Cristián Delpiano Lira y Cristian López Montecinos.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cristián Delpiano Lira.

En Santiago, a veinticinco de julio de dos mil veintidos, autoriza el Secretario del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



E79F5255-DB5A-4F84-8BBF-676D4A3DBCE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.