

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

TABLA DE CONTENIDO

VISTOS:	2
I. Antecedentes de la reclamación	2
II. Del proceso de reclamación judicial	4
CONSIDERANDO QUE:	6
I. De la eventual improcedencia de la reclamación	8
II. De la eventual vulneración del principio de congruencia	13
III. Del trámite de audiencia previa al interesado	14
IV. De la eventual ilegalidad de la ampliación del plazo para la presentación de antecedentes	16
V. Idoneidad de los antecedentes acompañados por el titular para acreditar el inicio de ejecución del proyecto	18
VI. Apartado final: Conclusión general	27
SE RESUELVE:	27



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Santiago, nueve de febrero de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

El 11 de mayo de 2022, el abogado señor Alejandro Díaz Díaz, en nombre de la Municipalidad de Parral ("la reclamante"), representada por su alcaldesa señora Paula Retamal Urrutia, interpuso -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 582, de 19 de abril de 2022 ("resolución reclamada", o "Resolución Exenta N° 582/2022"), de la Superintendencia del Medio Ambiente ("la reclamada", "la SMA" o "la Superintendencia"), que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075, de 12 de mayo de 2021 ("Resolución Exenta N° 1.075/2021"), que tuvo por acreditado el inicio de ejecución del proyecto "Minicentral Biomasa La Gloria", calificado ambientalmente favorable mediante Resolución Exenta N° 16, de 10 de febrero de 2016 ("Resolución Exenta N° 16/2016" o "la RCA"), de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Maule.

La reclamación fue admitida a trámite el 30 de mayo de 2022 asignándosele el Rol R N° 343-2022.

I. Antecedentes de la reclamación

Consulting & Energy Limitada es titular del proyecto "Minicentral Biomasa La Gloria", calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 16/2016, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Maule. El proyecto consiste en la construcción y operación de una planta generadora de energía eléctrica a través de biomasa, con una capacidad instalada de 2,9 MW. Para su funcionamiento (8.200 horas al año) considera como combustible cascarilla de arroz, paja y en caso alternativo biomasa forestal no tratada. La planta se ubica al costado poniente de la Ruta 5 a la altura del kilómetro 348, en la comuna de Parral, provincia de Linares, región Del Maule (Figura N°1).

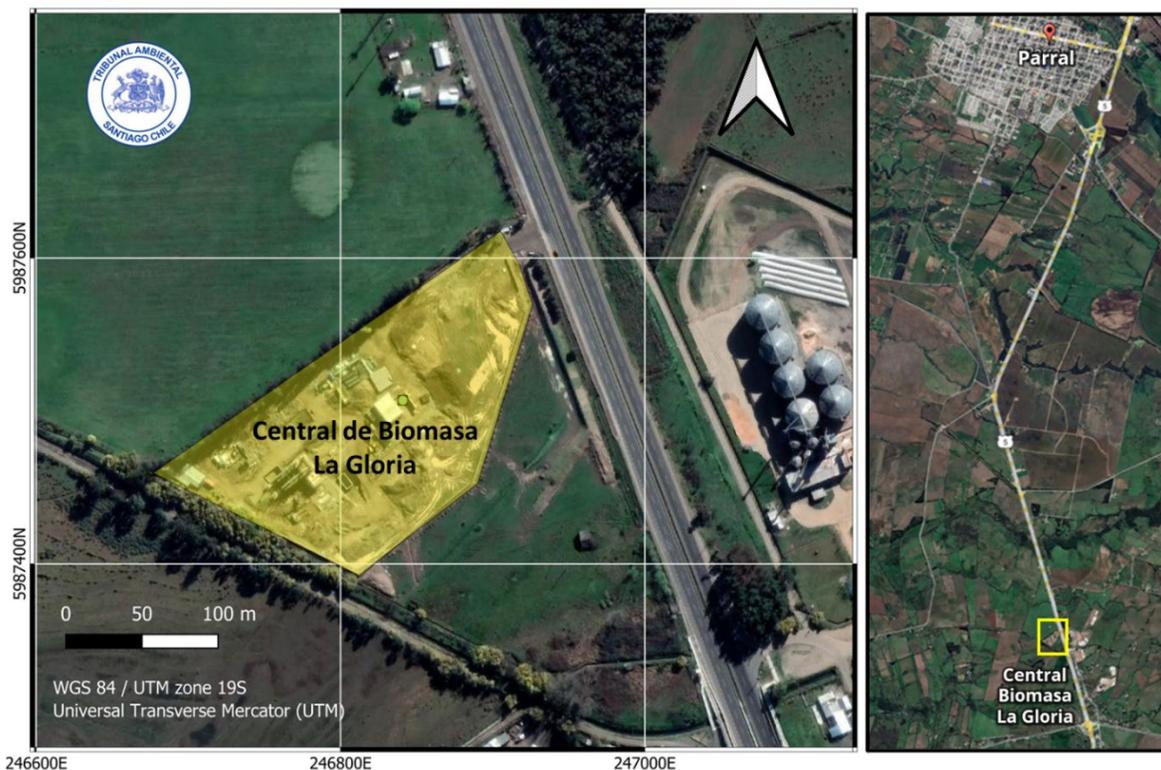


67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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: Ubicación Minicentral de Biomasa La Gloria



Fuente: Elaboración propia generada en QGIS 3.16 y Google Earth con antecedentes disponibles en el expediente de la causa. Sistema de Referencia de Coordenadas WGS84/UTM Zona 19 Sur (EPSG:32719).

El 11 de marzo de 2016, la RCA fue notificada al titular.

El 26 de noviembre de 2020, el titular ingresó una presentación ante la SMA solicitando tener presente el inicio de ejecución del proyecto y la vigencia de la RCA.

El 4 de febrero de 2021, mediante la Resolución Exenta N° 247, la SMA requirió información al titular, otorgándole un plazo de 15 días.

El 4 de marzo de 2021, el titular solicitó la ampliación del plazo para la presentación de los antecedentes requeridos.

El 8 de marzo de 2021, la SMA concedió al titular un plazo de 8 días para tal efecto.

El 18 de marzo de 2021, el titular evacuó el requerimiento de información, mediante una carta conductora que contenía un cronograma de los actos, gestiones y faenas mínimas realizadas a fin de iniciar la ejecución del proyecto. Además, acompañó



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

documentos para acreditar dichas gestiones.

El 12 de mayo de 2021, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1.075/2021, que tuvo por acreditado el inicio de ejecución del proyecto.

El 25 de junio de 2021, mediante el Oficio N° 550, la alcaldesa de la Municipalidad de Parral solicitó a la SMA la invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021.

El 19 de abril de 2022, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 582/2022 -la resolución reclamada-, que rechazó la solicitud de invalidación.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 214, el abogado Alejandro Díaz Díaz, en representación de la Municipalidad de Parral, representada, a su vez, por su alcaldesa Paula Retamal Urrutia, interpuso reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 582/2022, de la SMA, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, que tuvo por acreditado el inicio de ejecución del proyecto "Minicentral Biomasa La Gloria".

Solicita se declare que la resolución reclamada no se ajusta a la normativa legal y que sea anulada totalmente, atendido los vicios de que adolece, y que, en su lugar, se acoja la solicitud de invalidación, ordenando que en su reemplazo se declare la existencia y concurrencia de los presupuestos legales que obligan a declarar la caducidad de la RCA del proyecto. Además, solicita que se ordene dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 1.075/2021. Todo lo anterior, con expresa condena en costas.

A fojas 279, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 285, el abogado Emanuel Ibarra Soto, de la SMA, se apersonó en el procedimiento y solicitó ampliación del plazo



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

para informar.

A fojas 287, el Tribunal concedió la ampliación de plazo solicitada.

A fojas 564, la SMA evacuó informe, solicitando el rechazo de la reclamación, atendido que la resolución reclamada es legal y fue dictada conforme a derecho. Además, acompañó copia del expediente administrativo.

A fojas 587, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y por acompañados los documentos, con citación.

A fojas 588, se certificó la publicación en el sitio electrónico del Tribunal del aviso dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, que dio a conocer la admisión a trámite de la reclamación.

A fojas 589, el Tribunal dictó el decreto autos en relación, y fijó fecha para la vista de la causa el 16 de febrero de 2023, a las 10:00 horas.

A fojas 590, el Tribunal reprogramó la vista de la causa para el 16 de febrero de 2023, a las 15:00 horas, mediante videoconferencia.

A fojas 644, se dejó constancia que el 16 de febrero de 2023 se efectuó -mediante videoconferencia- la vista de la causa, en la que alegaron los abogados Alejandro Díaz Díaz, por la reclamante, y Juan de Dios Montero Fermandois, por la reclamada. Asimismo, se dejó constancia que la causa quedó en estudio por 30 días.

A fojas 645, la causa quedó en acuerdo y se designó como redactora de la sentencia a la ministra señora Daniella Sfeir Pablo.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante alega que, en el procedimiento administrativo de invalidación, la SMA debió oír al titular del proyecto, dando cumplimiento al trámite previo de audiencia del interesado conforme lo establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880, el cual constituye una manifestación del principio de contradictoriedad.

Además, arguye que la ampliación de plazo otorgada por la SMA al titular del proyecto para la entrega de información destinada a acreditar el inicio de ejecución es ilegal, pues vulneró lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N° 19.880, que establece la obligación de cumplimiento de los plazos, y en el artículo 26 del mismo cuerpo legal, que impide ampliar plazos ya vencidos.

Adicionalmente, la reclamante alega que los antecedentes y documentos acompañados por el titular, si bien son presentados de manera sistemática, permanente e ininterrumpida, no tienen la idoneidad suficiente para dar cuenta del inicio de ejecución del proyecto conforme a los artículos 25 ter de la Ley N° 19.300 y 73 del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("Reglamento SEIA"). Sostiene que, de acuerdo con la RCA, el hito mediante el cual se inicia la fase de construcción del proyecto es la "instalación de faenas", lo que implica la realización de actos materiales y no gestiones meramente jurídicas o administrativas. Plantea que el permiso de edificación o de obras es el que habilita la instalación de faenas, única forma de entender iniciada la ejecución de la fase de construcción del proyecto.

Segundo. Por su parte, la SMA alega la improcedencia de la reclamación, atendido que la actora invoca el artículo 53 de la Ley N° 19.880, disposición legal que consagra la invalidación propia o facultad, que solo permite reclamar judicialmente en contra de un acto invalidatorio y no de uno que rechaza la solicitud de invalidación, como en este caso.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Precisa que si la solicitud de invalidación se presentó una vez transcurrido el término de 15 días -que es el plazo que tenía la Municipalidad de Parral para reclamar en contra de la resolución que acreditó el inicio de ejecución del proyecto-, se trata de una invalidación propia o facultad, diferente de la invalidación impropia o recurso, que permite reclamar en contra del acto que no invalida.

Sostiene, además, que la reclamante infringió el principio de congruencia, al incluir, en la reclamación, nuevos vicios de que adolecería la Resolución Exenta N° 1.075/2021, que no formaron parte de la solicitud de invalidación.

Afirma que no citó al titular del proyecto, toda vez que el traslado es necesario para la invalidación del acto, y no para el solo conocimiento y rechazo de la solicitud. En efecto, sostiene que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 exige dar audiencia al interesado, solo en el caso que la Administración decida invalidar.

Señala que el plazo de 5 años establecido en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 corresponde al plazo para iniciar la ejecución del proyecto, mas no para presentar los antecedentes que así lo acrediten. Refiere que, mediante la Resolución Exenta N° 488, de 8 de marzo de ese año, le concedió al titular un nuevo plazo de 8 días hábiles, toda vez que no era posible otorgar una ampliación, en los términos del artículo 26 de la Ley N° 19.880, ya que el pronunciamiento se emitió una vez vencido el término original.

Asevera que, si bien es efectivo que parte de los antecedentes que tuvo en cuenta para acreditar el inicio de ejecución del proyecto corresponden a fechas posteriores al vencimiento de los 5 años contados desde la notificación de la RCA, en el análisis que realizó se consideraron primero los antecedentes que dan cuenta de gestiones útiles realizadas por el titular desde el mes de enero de 2018, esto es, en forma previa al 11 de marzo de 2021. Asevera que las gestiones realizadas por el titular fueron ejecutadas de manera sistemática,



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

ininterrumpida y permanente.

Tercero. Para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos por las partes, esta sentencia analizará, en primer término, la eventual improcedencia de la reclamación.

I. De la eventual improcedencia de la reclamación

Cuarto. La SMA alega que el artículo 53 de la Ley N° 19.880 solo permite reclamar judicialmente en contra de un acto invalidatorio y no de uno que rechaza la solicitud de invalidación, como en este caso. Afirma que esta invalidación debe solicitarse ante la autoridad que dictó el acto, dentro del plazo de 2 años contado desde su notificación o publicación. Refiere que dicha invalidación ha sido denominada invalidación propia o invalidación potestad o facultad, la que solo da lugar a acción judicial cuando se accede a la solicitud y no cuando ella es desestimada, como sostiene la doctrina, y ha resuelto la Corte Suprema en la causa Rol N° 59.656-2020.

Plantea que tanto la judicatura ambiental como la Corte Suprema han diferenciado esta invalidación de la invalidación impropia o invalidación recurso, la que constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, la que abre un procedimiento administrativo de invalidación y legitima para recurrir ante la judicatura ambiental, sea que se acoja o rechace la solicitud en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600. Indica que el máximo Tribunal ha entendido que esta invalidación debe solicitarse ante la autoridad que dictó el acto, dentro del plazo de 30 días, cuando el solicitante es un tercero ajeno al procedimiento administrativo, puesto que se trata de un reclamo de ilegalidad.

Además, señala que, efectuando la misma interpretación armónica y sistemática que realiza la Corte Suprema para considerar que se está en presencia de una invalidación impropia o recurso,



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

tratándose de los actos dictados por la SMA, la solicitud de invalidación debe presentarse dentro del plazo establecido por la ley para reclamar los actos de dicho órgano ante los tribunales ambientales, el cual, conforme al artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, es de 15 días. Agrega que, si la solicitud de invalidación se presenta una vez transcurrido dicho plazo, se trata de una invalidación propia o facultad, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, que solo da lugar a reclamación judicial respecto de un acto invalidatorio.

Indica que la Resolución Exenta N° 1.075/2021, fue dictada y publicada el 12 de mayo de 2021, y que la solicitud de invalidación se presentó ante la SMA el 25 de junio de 2021, esto es, 30 días después. Por consiguiente -sostiene-, es evidente que se trata de una invalidación propia, pues no solo ha sido presentada fuera del plazo de 15 días que tenía la Municipalidad de Parral para reclamar ante la judicatura ambiental en contra de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, sino que, además, la reclamante reconoce en su solicitud que ésta fue efectuada conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880 y que ha sido presentada dentro del plazo de 2 años que exige la norma.

Atendido lo expuesto, la SMA sostiene que la resolución que rechazó la solicitud de invalidación-facultad, presentada por la Municipalidad de Parral, no es reclamable. Plantea que, de estimarse lo contrario, se daría el caso de que, habiendo transcurrido el plazo para reclamar ante la judicatura ambiental conforme al artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, los interesados tendrían 2 años para obtener una revisión judicial de la legalidad de una resolución dictada por la SMA, en circunstancias que la ley ha establecido un procedimiento de reclamo especial con dicho objeto, en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. En definitiva, a juicio de la reclamada, la actora no se encuentra legitimada para recurrir ante el Tribunal, por lo que la reclamación debió haber sido declarada inadmisibles, por no estar debidamente fundada.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Quinto. Para resolver la controversia, debe considerarse que la Municipalidad de Parral solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021 en virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880, el que establece 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”*.

Sexto. En contra de la resolución de la SMA que rechazó la solicitud de invalidación -Resolución Exenta N° 582/2022- la Municipalidad de Parral reclamó ante el Tribunal invocando el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA. Conforme al primero: *“Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”*. Por su parte, el referido artículo 56 dispone, en su inciso primero, que: *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”*.

Séptimo. A juicio del Tribunal, aun cuando la reclamante invoca en su libelo el numeral 3° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, en el fondo la acción deducida es aquella del numeral 8° de dicho precepto legal, pues es éste el que señala expresamente la vía de impugnación judicial de las resoluciones



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

que resuelven un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental.

Octavo. En relación con lo anterior, no resulta procedente invocar el numeral 3° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, luego de haberse solicitado y resuelto una solicitud de invalidación, pues de esta forma, en la práctica, se obtendría una ampliación del plazo para reclamar de ilegalidad ante la judicatura ambiental en contra de una resolución de la SMA.

Noveno. En efecto, el espíritu del legislador es que las resoluciones de la SMA se impugnen, en virtud del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, directamente, en el término de 15 días, y no después de tramitarse un procedimiento de invalidación, pues de lo contrario se vería burlado dicho plazo. En tal sentido, si se opta por solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, la vía para reclamar de la resolución que se pronuncia sobre ella es la del artículo 17 N° 8 de dicho cuerpo legal, norma que debió haber invocado la reclamación, en vez del artículo 17 N° 3, pues aquél dispone que: *"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"*.

Décimo. De esta forma, habiendo establecido el legislador un plazo de 15 días hábiles para reclamar ante la judicatura ambiental en contra de resoluciones de la SMA, no se pueden revivir plazos fenecidos a través de otros medios, como sería mediante una solicitud de invalidación y la ulterior reclamación en contra de la resolución que se pronuncia sobre ella.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Undécimo. En estos términos se pronunció el Tribunal en la resolución dictada el 7 de julio de 2022, al declarar la inadmisibilidad de la reclamación Rol N° 351-2022, caratulada "Corporación Privada para el Desarrollo de Aisén y otros/SMA". En dicha resolución esta magistratura sostuvo: "[...] *las resoluciones de la SMA pueden ser impugnadas por quienes se perciban afectados y que estimen que éstas no se ajustan a la ley, mediante la vía que establecen al efecto los artículos 56 de la LOSMA -ya citado- y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. En este sentido, la competencia de este Tribunal para conocer de las reclamaciones deducidas en contra de las resoluciones del órgano referido se encuentra expresamente prevista en el numeral 3° del artículo 17 ya citado. De esta forma, no resulta procedente fundar la reclamación en contra de una resolución de la SMA en el numeral 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, en tanto tal tipo de acto cuenta con una vía especial de impugnación*".

Duodécimo. En este caso, la reclamante, a través de la resolución reclamada -Resolución Exenta N° 582/2022-, impugna la legalidad de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, que acreditó el inicio de ejecución del proyecto, y lo hace fuera del término legal de 15 días establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, en relación con el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. Lo anterior, atendido que la Resolución Exenta N° 1.075/2021 fue dictada el 12 de mayo de 2021 y la reclamación ante el Tribunal se interpuso el 11 de mayo de 2022, esto es, casi un año después.

Decimotercero. Por consiguiente, a juicio del Tribunal, la facultad de la Municipalidad de Parral para reclamar en contra de la Resolución Exenta N° 1.075/2021 precluyó, por lo que la alegación de la SMA -sobre la base de un razonamiento distinto al que ella plantea-, será acogida. De esta forma, las demás alegaciones planteadas por las partes serán analizadas solo a mayor abundamiento.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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. De la eventual vulneración del principio de congruencia

Decimocuarto. La SMA alega que la reclamante infringió el principio de congruencia, al incluir, en la reclamación, nuevos vicios de ilegalidad de la Resolución Exenta N° 1.075/2021 que no formaron parte de la solicitud de invalidación, ya que en sede administrativa solo se objetó la extemporaneidad de los antecedentes acompañados para acreditar el inicio de ejecución del proyecto.

Decimoquinto. A mayor abundamiento, cabe señalar que el principio de congruencia exige una vinculación entre la pretensión que la reclamante hace valer en sede jurisdiccional con aquella planteada en sede administrativa. Sin embargo, ello no obsta a que la reclamante pueda incluir en sede jurisdiccional nuevas argumentaciones o motivos para justificar la misma pretensión.

En este sentido, la Corte Suprema ha señalado que *"no se podrá esgrimir ante el órgano jurisdiccional otra pretensión diversa a la deducida en el recurso administrativo previamente intentado"* (SCS Rol N° 42.004-2017, c. cuarto). En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal en las sentencias dictadas en las causas Roles N° 131-2016, de 28 de abril de 2017, c. decimocuarto; N° 164-2017 (acumulada causa Rol N° 165-2017), de 1° de agosto de 2019, c. trigésimo primero); y N° 219-2019, de 5 de abril de 2021, c. sexto).

Decimosexto. En sede administrativa, la reclamante solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, pidiendo tener por no acreditado el inicio de ejecución del proyecto, pretensión similar a la esgrimida en la reclamación de autos, en la que solicita -según señala en el petitório- *"se declare la existencia y concurrencia de los presupuestos legales que obligan a declarar la caducidad"* de la RCA y que se requiera que ésta sea declarada por la autoridad competente.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Decimoséptimo. A juicio del Tribunal, la pretensión formulada en sede jurisdiccional es la misma que la planteada en sede administrativa, ya que la caducidad solicitada se basa en el hecho de no haberse acreditado, según la actora, el inicio de ejecución del proyecto en el término de 5 años contados desde la notificación de la RCA. Por tanto, tratándose de la misma pretensión y habiendo incorporado la reclamante, en su libelo, solo nuevos argumentos, no ha incurrido en incongruencia procesal.

III. Del trámite de audiencia previa al interesado

Decimoctavo. La reclamante alega que en el procedimiento administrativo de invalidación la SMA debió oír al titular del proyecto, cumpliendo con el trámite previo de audiencia del interesado, conforme lo establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Sostiene que, de esta forma, la SMA estaba obligada a dar plena observancia al principio de contradictoriedad, consagrado en el artículo 10 de dicho cuerpo legal.

Decimonoveno. La SMA, por su parte, sostiene que no citó al titular del proyecto -principal afectado por la invalidación o mantención de la RCA N° 1.075/2021- toda vez que el traslado es necesario para la invalidación del acto, y no para el solo conocimiento y rechazo de la solicitud. Agrega que no tenía sentido conferir traslado al interesado si, de todas formas, iba a rechazar la solicitud de invalidación, por no existir algún vicio de ilegalidad. Sin perjuicio de lo anterior, estima la SMA que el único interesado en alegar dicho vicio es quien tenía derecho a ese trámite, esto es, el titular del proyecto.

Vigésimo. Respecto de esta alegación, cabe señalar que, del tenor de lo señalado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, se desprende indudablemente que el trámite de audiencia al interesado constituye un requisito para la invalidación de un acto administrativo, mas no es exigible cuando la Administración desestima invalidar. En efecto, la disposición legal prescribe claramente que: "*La autoridad administrativa*



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

*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**" (destacado del Tribunal).*

Vigésimo primero. La doctrina ha explicado los fundamentos del trámite de audiencia del interesado en los siguientes términos: "*El artículo 53 de la Ley 19.880 consagra la audiencia previa como un **trámite necesario para invalidar un acto administrativo**. De esta manera, el legislador materializa principios constitucionales del justo y racional procedimiento (art. 19 N° 3 de la Constitución) en un trámite que, en definitiva, importa conferir una oportunidad para que los interesados en el procedimiento invalidatorio puedan exponer argumentos y antecedentes sobre la procedencia de éste" (LARA ARROYO, José Luis y GUERRERO VALLE, Gonzalo, "Aspectos críticos de la invalidación administrativa en la Ley 19.880: análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia", en *Revista de Derecho, Escuela de Postgrado*, N° 1, Diciembre 2011, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 30, destacado del Tribunal).*

Vigésimo segundo. En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado que: "*[...] **para adoptar la decisión de invalidación debe existir audiencia previa del interesado**" (SCS Roles N°s 2246-2009 y 6014-2009, y que: "El ejercicio de la potestad anulatoria debe someterse a la regulación que establece el artículo 53 de la Ley N° 19.880, de acuerdo con la cual **la invalidación procede previa audiencia del interesado, exigencia que en la especie no fue satisfecha**" (SCS Rol N° 4720-2010) (destacados del Tribunal).*

Vigésimo tercero. De lo expuesto a partir del tenor literal del artículo 53 de la Ley N° 19.880 y de lo expresado por la doctrina y la jurisprudencia, el Tribunal concluye que, en este caso, el trámite de audiencia al titular del proyecto no era exigible, atendido que no se dictó un acto invalidatorio -toda vez que la solicitud de invalidación fue rechazada por la SMA- teniendo presente que su omisión tampoco ocasionó perjuicio



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

alguno a la reclamante.

**IV. De la eventual ilegalidad de la ampliación del plazo para
la presentación de antecedentes**

Vigésimo cuarto. La reclamante alega que la ampliación de plazo otorgada por la SMA al titular del proyecto para la entrega de información destinada a acreditar el inicio de su ejecución es ilegal, ya que se infringió lo dispuesto tanto en el artículo 23 de la Ley N° 19.880, relativo a la obligación de cumplimiento de plazos, como en su artículo 26, que señala que la Administración puede conceder ampliaciones de plazo a petición de interesados o de oficio, pero siempre antes de su vencimiento, pues no se puede ampliar un plazo fenecido. Asimismo, sostiene que, en respuesta a dicha ampliación, el titular presentó antecedentes una vez cumplido el plazo de caducidad de la RCA.

Vigésimo quinto. La SMA, por su parte, sostiene que la Resolución Exenta N° 488 no renovó un plazo fenecido, sino que otorgó uno nuevo al titular para la entrega de información que acreditara el inicio de ejecución del proyecto. Además, afirma que el plazo de 5 años establecido en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 corresponde al plazo para iniciar la ejecución del proyecto, no para presentar los antecedentes que así lo acrediten ante la autoridad competente, pudiendo la SMA constatar el inicio de ejecución incluso una vez transcurridos los 5 años, siempre que se acredite que se dio inicio dentro de dicho plazo.

Vigésimo sexto. Para abordar esta alegación -lo que se hará a mayor abundamiento-, es necesario determinar si el plazo otorgado por la SMA al titular -mediante la Resolución Exenta N° 488- fue la renovación de un plazo ya vencido -como alega la reclamante- o si, por el contrario, constituyó un nuevo plazo, como plantea la SMA.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Vigésimo séptimo. La Resolución Exenta N° 488, en su resuelvo primero dispuso: "**OTORGAR A CONSULTING & ENERGY LIMITADA un nuevo plazo de 8 días hábiles, contados desde la notificación de la presente resolución, para la entrega de la información requerida por medio de la Res. Ex. N° 247/2021**" (destacado en el original, foja 21 del expediente administrativo y 310 del expediente judicial).

Vigésimo octavo. De la resolución transcrita, el Tribunal constata que la SMA no otorgó una ampliación de plazo -lo que hubiera constituido una transgresión a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, toda vez que el plazo original había vencido-, sino que confirmó un nuevo plazo al titular para la mera presentación de antecedentes que permitieran la verificabilidad del inicio de ejecución antes de que cumpliera el plazo de caducidad.

Vigésimo noveno. Cabe recordar que la RCA se dictó el 10 de febrero de 2016, y que se notificó personalmente al representante legal del titular el 11 de marzo de ese año. Así, la fecha de caducidad del proyecto correspondía al 11 de marzo de 2021. Consta en autos y en el respectivo expediente administrativo que el titular solicitó a la SMA la revisión de los antecedentes para acreditar el inicio de ejecución el 26 de noviembre de 2020. Finalmente, la Resolución Exenta 1.075, de 12 de mayo de 2021, consignó que las gestiones desplegadas por el titular, todas anteriores a su solicitud ante la SMA y previas a la fecha límite de la caducidad (11 de marzo de 2021) se verificaron en efecto y que resultaban apropiadas para acreditar una intención manifiesta de iniciar la ejecución del proyecto.

Trigésimo. Además, a juicio de esta magistratura, lo relevante es que el inicio de ejecución del proyecto se haya verificado antes del cumplimiento del plazo de caducidad, en este caso, antes del 11 de marzo de 2021, y no el momento de entrega a la SMA de los antecedentes adicionales que acreditan dicho inicio, lo que puede ocurrir una vez vencido dicho plazo.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

**V. Idoneidad de los antecedentes acompañados por el titular
para acreditar el inicio de ejecución del proyecto**

Trigésimo primero. La reclamante alega que si bien el titular presenta documentos y antecedentes de manera sistemática, permanente e ininterrumpida, estos no bastan ni tienen mérito alguno para dar cuenta del inicio de ejecución de obras, como lo exige el tenor literal del artículo 25 ter de la Ley N° 19.300. Afirma que la resolución reclamada solo se refiere a gestiones y no a faenas mínimas, porque precisamente éstas nunca se ejecutaron. Expresa que la naturaleza de lo comprometido por el titular en la Declaración de Impacto Ambiental, y que quedó reflejado en la RCA, es que el hito con el cual se inicia la obra de manera sistemática, continua y permanente es la "instalación de faenas", lo que implica la realización de actos materiales -en terreno- (faenas mínimas) y no cuestiones meramente jurídicas o administrativas (gestiones).

Trigésimo segundo. Plantea que el permiso de edificación o de obras es el que habilita para la instalación de faenas, única forma de entender iniciada la ejecución de la fase de construcción del proyecto, lo que se sustenta en lo dispuesto en el artículo 5.1.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, cuyo inciso primero dispone que para construir, reconstruir, reparar, alterar, ampliar o demoler un edificio, o ejecutar obras menores, se deberá solicitar permiso del Director de Obras Municipales. Sostiene que el titular solicitó este permiso al Director de Obras de la Municipalidad de Parral el 13 de mayo de 2021, esto es, 2 meses después de vencido el plazo de caducidad de la RCA.

Trigésimo tercero. Afirma que, como consecuencia de la infracción de ley cometida por la SMA, la resolución reclamada y la Resolución Exenta N° 1.075/2021 carecen de motivación, pues yerran tanto en los hechos como en el derecho.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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. La SMA, por su parte, señala que, tal como se expuso en la resolución reclamada, si bien es efectivo que parte de los antecedentes que tuvo en cuenta para acreditar el inicio de ejecución del proyecto corresponden a fechas posteriores al vencimiento de los 5 años contados desde la notificación de la RCA, en el análisis que realizó se consideraron, primero, los antecedentes que dan cuenta de gestiones útiles realizadas por el titular desde enero de 2018, esto es, en forma previa al 11 de marzo de 2021.

Trigésimo quinto. Indica que en la Resolución Exenta N° 1.075/2021 y en la resolución reclamada, se consignó cuáles fueron estas gestiones, entre las que destacan los contratos suscritos con las empresas Uniconfort y Turboden, de abril de 2020, por medio de los cuales el titular adquirió la caldera y la turbina necesarias para la operación del proyecto, compra que significó la adquisición de los componentes más relevantes para la ejecución del proyecto, y que representan un 70% de la inversión de éste.

Trigésimo sexto. Señala que las gestiones se orientaron a la fase de construcción del proyecto, como lo exige el artículo 73 del Reglamento del SEIA, las que fueron ejecutadas dentro de los 5 años contados desde la notificación de la RCA. Asevera que, como se explicó en la Resolución Exenta N° 1.075/2021 y en la resolución reclamada, estas gestiones se realizaron de manera sistemática, ininterrumpida y permanente.

Trigésimo séptimo. Afirma que, debido a que en este caso no se ejecutaron obras materiales consistentes en la instalación de faenas, analizó el mérito de las gestiones informadas por el titular, en cuanto a la ejecución sistemática, permanente e ininterrumpida del proyecto, conforme al artículo 73 del RSEIA, disposición que contempla un estándar más exigente que el establecido en el artículo 16 de dicho reglamento para acreditar el inicio de ejecución de un proyecto.

Trigésimo octavo. Para abordar esta alegación, cabe tener presente que el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 establece:



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

"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, contados desde su notificación". Agrega que *"el Reglamento deberá precisar las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto o actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo"*.

Trigésimo noveno. Por su parte, el artículo 73 del RSEIA, después de reproducir lo señalado en el referido artículo 25 ter, establece, en su inciso segundo, 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"*.

Cuadragésimo. A su vez, el artículo 16 del RSEIA, 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"*.

Cuadragésimo primero. 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, en los términos del artículo 73 del RSEIA, que permitan constatar el inicio de la ejecución de su proyecto dentro de cinco años contados desde la notificación de la RCA. De esta forma, atendido que la RCA N° 16, de 10 de febrero de 2016, fue notificada al titular el 11 de marzo de 2016, el plazo que éste tenía para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, a fin de evitar la caducidad, venció el 11 de marzo de 2021, asunto en que las partes están contestes.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Cuadragésimo segundo. El Tribunal, refiriéndose al carácter sistemático, ininterrumpido y permanente de las gestiones, actos o faenas, ha señalado -en la sentencia dictada el 24 de agosto de 2022 en la causa Rol N° 261-2020- que se trata de una: “[...] *conceptualización que se debe entender de manera integrada, como un conjunto de iniciativas que siguen o se ajustan a un cúmulo de elementos que, relacionados entre sí, ordenadamente contribuyen a determinado objeto (sistemático), que además mantienen una continuidad en el tiempo (ininterrumpido), y que no se han transformado en esfuerzos aislados o puntuales, confluyendo al objeto (permanente)*” (c. cuadragésimo segundo).

Cuadragésimo tercero. Además, el Tribunal tiene en cuenta que el artículo 73 del Reglamento del SEIA exige la acreditación de “*gestiones, actos u obras*” como requisitos alternativos y no copulativos. De ello se infiere que la realización de faenas mínimas de carácter material, si bien constituye un criterio válido para la acreditación del inicio de ejecución del proyecto, no es el único que permite configurarlo, puesto que es posible también constatar el inicio de ejecución de un proyecto mediante la realización de “*gestiones*” u “*actos*”, es decir, a través, de vías administrativas y jurídicas. Lo relevante es que las gestiones, actos o faenas mínimas demuestren la intención positiva del titular de llevar a cabo su proyecto o actividad bajo el amparo de la autorización ambiental correspondiente. En estos términos se pronunció el Tribunal en la sentencia dictada el 25 de julio de 2022 en la causa Rol N° 293-2021 (c. trigésimo quinto).

Cuadragésimo cuarto. Si bien la RCA N° 16/2016, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento del SEIA, estableció como hito de inicio la instalación de faenas, ello no debe analizarse en forma aislada sino sistemáticamente con lo dispuesto en el artículo 73 del RSEIA.

Cuadragésimo quinto. Además, se debe atender a la finalidad del procedimiento no reglado para determinar el inicio de ejecución de un proyecto. Sobre el particular, el



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Tribunal, en la sentencia dictada el 13 de septiembre de 2019 en la causa Rol R N° 189-2018, señaló que: “[...] el procedimiento para determinar el inicio de ejecución del proyecto tiene entre sus objetivos acreditar dicho inicio ante la autoridad, evitando con ello la caducidad de la resolución de calificación ambiental. Por lo anterior, la autoridad debe determinar si, en virtud de los antecedentes acompañados por el solicitante, se logró o no probar que las gestiones, actos o actividades por él realizadas lo son de modo sistemático, ininterrumpido y permanente. Este contexto explica por qué recae en el titular del proyecto la carga de solicitar dentro de plazo el pronunciamiento de la autoridad y por qué debe acompañar los antecedentes necesarios que den cuenta de lo anterior” (considerando decimoséptimo). En dicho fallo, esta magistratura agregó que: “[...] en contrapartida, la autoridad deberá determinar si los antecedentes aportados por el titular son suficientes para acreditar la realización de dichas gestiones, actos u obras en el modo exigido por la normativa reglamentaria” (considerando decimoctavo).

Cuadragésimo sexto. En línea con lo señalado previamente, la misma Resolución Exenta N° 1.075/2021 reconoce que “debido a que en la especie no se han ejecutado obras materiales consistentes en la instalación de faenas -hito de inicio indicado en la RCA N° 16/2016” analizará el mérito de las gestiones informadas por el titular, en cuanto a la ejecución sistemática, permanente e ininterrumpida del proyecto, “dadas las circunstancias del caso concreto y las particularidades del mismo” (c. 11°).

Cuadragésimo séptimo. Por su parte, la Resolución Exenta N° 1.075/2021, en su considerando 10°, individualiza los antecedentes presentados por el titular para dar cuenta del inicio de ejecución del proyecto. En síntesis, respecto al mérito de algunos de dichos antecedentes para acreditar el inicio de ejecución este Tribunal tiene en cuenta lo siguiente:

1. Inscripción del terreno del proyecto en el Conservador de Bienes Raíces, de **18 de febrero de 2018**, y certificado de



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

hipotecas, de **18 de noviembre de 2018**. Para el Tribunal dicha documentación da cuenta de gestiones necesarias para asegurar la disponibilidad del terreno donde se emplazará y ejecutará el proyecto.

2. Desarrollo de planos de ingeniería de detalle de la central de biomasa, de **30 de noviembre de 2020 y 15 de febrero de 2021**, y planos de ingeniería civil, de **5 y 10 de marzo de 2021** (anexo 2 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, a fojas 41 a 58 y fojas 79 y 80 del expediente administrativo. En opinión del Tribunal, ello demuestra que el proyecto había avanzado en términos de ingeniería, desde una idea conceptual y de diseño básico a una fase de cálculos de mayor precisión de sus componentes y de sus especificaciones técnicas, lo que se relaciona con la ingeniería de detalle de las obras y acciones que se ejecutarán, y, en consecuencia, de una progresión evidente en la ejecución del proyecto.
3. Compra de caldera y turbina, con fecha **28 de abril de 2020**, a las empresas italianas UNICONFORT y TURBODEN (anexo 3 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, fojas 85 a 107, documentos en idioma inglés). Sobre el particular, este Tribunal estima que el contrato y garantías suscritas, dan cuenta de una transacción mediante la cual el titular adquiere partes esenciales para la generación de energía eléctrica. Ello, dado que, en términos operacionales de la central, la combustión se realizará en la caldera que se alimentará con biomasa para producir vapor y mover la turbina que generará electricidad, equipamiento sin el cual no podría existir ni ejecutarse el proyecto. Se destaca además que la documentación expone la compra de garantías y la contratación de una póliza de crédito, así como también, se comprometen visitas técnicas del proveedor al lugar de emplazamiento del proyecto.
4. Carta del titular a la Compañía de Generación de Electricidad ("CGE"), de **18 de enero de 2018**, a través de la cual solicita conexión a la red eléctrica, y adjunta el formulario



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

requerido para tales efectos, así como un diagrama eléctrico, un plano georreferenciado y un cronograma del proyecto. El referido formulario de solicitud de conexión a la red identifica la ubicación de la planta, la unidad que se conectará, así como datos técnicos del generador.

La correspondiente carta de respuesta de la CGE, de **3 de marzo de 2021**, manifiesta su conformidad a la solicitud acorde con la norma técnica de conexión y operación de pequeños medios de generación distribuida (anexo 5 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, fojas 108 a 117).

Sobre el particular, el Tribunal considera que dicha documentación permite constatar una gestión relacionada con un requisito fundamental en aras de asegurar la factibilidad del proyecto para inyectar electricidad a la red de distribución. Sin la respuesta de la CGE, entidad propietaria del alimentador al que se conectará el proyecto, éste no podría desarrollarse.

Cuadragésimo octavo. En consecuencia, examinados los antecedentes expuestos por el titular, se puede sostener que el titular desarrolló gestiones y actos de manera sistemática, ininterrumpida y permanente, todos idóneos y orientados a la ejecución del proyecto, y verificados **antes del vencimiento del plazo de caducidad de la RCA, el 11 de marzo de 2021**, dando cuenta de una intención formal y seria de llevar a cabo el proyecto.

Cuadragésimo noveno. De esta manera, en el caso de autos, la trascendencia de la instalación de faenas aún no implementada a la época en que la SMA resolvió respecto al inicio de ejecución del proyecto, en contraste con las otras gestiones o actos mínimos que desplegó el titular, no es de una relevancia determinante, especialmente considerando que dichas gestiones son más específicas y atingentes al desarrollo de un proyecto de generación de energía, que una instalación de faena, acción genérica y común a una gran mayoría de proyectos que se someten al SEIA.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Quincuagésimo. Además, la SMA, tanto en la Resolución Exenta N° 1.075/2021 (según se aprecia de los considerandos 12° y 13°) como en la Resolución Exenta N° 582/2022, reclamada (considerando 19° numeral v), justifica razonable y fundadamente la idoneidad de las gestiones realizadas por el titular para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, por lo que cumple con el deber de fundamentación establecido en el artículo 41, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880.

Quincuagésimo primero. En virtud de lo razonado en los considerandos anteriores, a juicio del Tribunal, la SMA decidió ajustada a Derecho, en el marco de lo establecido en los artículos 16 y 73 del RSEIA y 25 ter de la Ley N° 19.300, así como de lo dispuesto en la RCA N° 16/2016, atendido que, de la revisión de los antecedentes presentados por el titular, se constata que este realizó gestiones y actos que permiten acreditar el inicio de ejecución de proyecto de manera fehaciente.

Quincuagésimo segundo. A mayor abundamiento, si bien el informe técnico de fiscalización ambiental de la SMA indica que se realizó una inspección en terreno el 24 de junio de 2022, después del plazo de caducidad de la RCA de cinco años, la evidencia fotográfica da cuenta que en el lugar de emplazamiento del proyecto se habían ejecutado obras materiales relacionadas con las bases y fundaciones de las edificaciones, verificándose de esta manera que el titular continúa con el avance y la ejecución del proyecto.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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° 2: Evidencia del registro fotográfico de la inspección efectuada por la SMA



Fotografía 3. Bases y fundaciones de las edificaciones ejecutadas en la unidad fiscalizable.



Fotografía 5. Maquinaria operando en la ejecución de obras de construcción en la unidad fiscalizable.



Fotografía 4. Bases y fundaciones de las edificaciones ejecutadas en la unidad fiscalizable.



Fotografía 6. Maquinaria operando en la ejecución de obras de construcción en la unidad fiscalizable.

Fuente: Informe técnico de fiscalización ambiental Minicentral Biomasa La Gloria DFZ-2022-1517-VII-RCA IFA SMA, p. 13.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

Quincuagésimo tercero. De esta forma, el Tribunal concluye que los referidos antecedentes dan cuenta que el titular desarrolló, antes del vencimiento del plazo de caducidad, esto es, en forma previa al 11 de marzo de 2021, gestiones y actos conducentes a la ejecución del proyecto, en los términos del artículo 73 del RSEIA. No obsta a lo anterior el hecho que los antecedentes hayan sido presentados 7 días después del vencimiento del plazo de caducidad, pues lo relevante es la fecha en que se verificaron las gestiones y no la de su presentación ante la SMA.

VI. Apartado final: Conclusión general

Quincuagésimo cuarto. Atendido lo razonado, el Tribunal concluye que, sin perjuicio que precluyó la facultad de la Municipalidad de Parral para deducir la reclamación de autos, motivo por el cual se rechaza la reclamación de autos, las decisiones de la SMA, de tener por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto "Minicentral Biomasa La Gloria", mediante la Resolución Exenta N° 1.075/2021, y de rechazar la solicitud de invalidación a su respecto, a través de la resolución reclamada, se encuentran debidamente fundamentadas y ajustadas a Derecho. Lo anterior, atendido que los antecedentes presentados por el titular, efectivamente, dan cuenta de la realización de gestiones y actos de manera sistemática, ininterrumpida y permanente, antes del vencimiento del término de caducidad, permitiendo constatar el inicio de ejecución de su proyecto.

POR TANTO, Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 17 N° 8, 25 de la Ley N° 20.600; 25 ter de la Ley N° 19.300; 10, 41 y 53 de la Ley N° 19.880; 16 y 73 del RSEIA; y demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **Rechazar** la reclamación interpuesta por el abogado Alejandro Díaz Díaz, en representación de la Municipalidad de Parral,



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

representada, a su vez, por su alcaldesa señora Paula Retamal Urrutia, en contra de la Resolución Exenta N° 582/2022, de la SMA, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, que acreditó el inicio de ejecución del proyecto Minicentral Biomasa La Gloria.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Se previene que la ministra señora Sfeir no comparte lo razonado en el acápite I de la parte considerativa de la sentencia, referido a la improcedencia de la reclamación, así como tampoco lo señalado en el acápite III relativo al trámite de audiencia previa del interesado, por lo que concurre al rechazo del libelo en atención a las siguientes consideraciones:

1) Para resolver la procedencia de la reclamación debe atenderse tanto a la situación de los terceros absolutos respecto de un procedimiento administrativo como a la legitimación activa de una municipalidad para incoar una solicitud de invalidación de un acto administrativo.

2) Respecto al primer aspecto, al entender de esta ministra, la figura de tercero absoluto solo puede corresponder a aquel sujeto que no haya podido tener conocimiento de la instrucción de un procedimiento administrativo y de la dictación de su acto terminal. Dicha imposibilidad se genera cuando el procedimiento y acto en cuestión no gozan de una publicidad tal que permita a aquel que puede resultar afectado por la decisión, solicitar ser parte o, al menos, enterarse de la dictación del acto y sus fundamentos dentro del plazo que le permita ejercer las vías de impugnación establecidas en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, esto es, los recursos de reposición y/o jerárquico o los recursos establecidos por una ley especial.

3) El presupuesto anterior se presenta en el caso de autos, ya que el procedimiento para determinar el inicio de ejecución de



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

un proyecto aprobado en el marco del SEIA no tiene una publicidad tal que permita su oponibilidad a terceros que estimen que pueden resultar afectados por la decisión, no siendo, por ende, a ellos exigible concurrir a través de la vía del artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA. En efecto, el presupuesto de procesabilidad de esta disposición es la notificación del respectivo acto administrativo de la Superintendencia. Sobre el particular, consta que el único notificado respecto de la Resolución Exenta N° 1.075, de 12 de mayo de 2021, fue el titular del proyecto en cuestión, no constando tampoco que haya sido comunicada de alguna forma que permitiese el ejercicio de recursos administrativos ordinarios o la reclamación judicial de la referida resolución dentro del plazo legal.

4) Así, que algún interesado concorra ante un órgano administrativo para solicitar la revisión de la legalidad de un acto terminal dictado en el marco de un procedimiento respecto del que no pudo concurrir como parte o interesado (tercero absoluto) resulta admisible siempre que se solicite dentro de los dos años desde la notificación o publicación del acto según dispone el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y se acredite un interés en los términos establecidos en el artículo 21 de la misma Ley, todas normas que son aplicables en lo pertinente supletoriamente a la SMA de conformidad al artículo 62 de su ley orgánica.

5) En consecuencia, resulta admisible que un tercero absoluto solicite a la SMA que revise la legalidad de una resolución que acredita el inicio de ejecución de un proyecto quedando la resolución que se pronuncie sobre dicha solicitud sujeta a lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA, esto es, la posibilidad de reclamar ante el tribunal ambiental en el término de 15 días desde su notificación.

6) Lo expresado difiere del caso de la resolución de no admisión en la causa rol N° 351-2022 de este tribunal, donde denunciante, no terceros absolutos, fueron notificados de la decisión de la SMA, procediendo en ese caso la impugnación



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

directa de dicha resolución de conformidad al artículo 56 de la Ley orgánica de la SMA y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, y no en virtud del artículo 17 N° 8 del mismo cuerpo legal.

7) Respecto al segundo aspecto enunciado, y en similar sentido a lo prevenido por esta sentenciadora en la causal rol R-334-2022 (acumulada R 336-2022), corresponde referirse sobre la legitimación activa de un municipio. Al parecer de esta ministra, una municipalidad no cuenta con legitimación activa para solicitar en calidad de interesado la revisión de la legalidad y ulterior invalidación de un acto administrativo.

8) De acuerdo con los artículos 1° y 5° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, las municipalidades forman parte de los órganos de la Administración del Estado, los cuales deben actuar coordinadamente y propender a una unidad de acción. Asimismo, el artículo 2° de la Ley N° 19.880 es aplicable a las municipalidades como órgano del Estado y no como particular que se relaciona con la Administración del Estado.

9) Por su parte, el artículo 5°, inciso antepenúltimo, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ("LOCM") expresa, que las municipalidades, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

10) Si bien el estatuto orgánico de las municipalidades reconoce en el artículo 4 letra b) que los municipios podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado funciones relacionadas con la salud pública y el medio ambiente, esta norma debe interpretarse en concordancia con el artículo 25, que se refiera a las funciones de la unidad encargada de medio ambiente, aseo y ornato, entre ellas, velar por la aplicación de las normas ambientales a ejecutarse en la comuna y que sean de su competencia. En caso



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

alguno se trata de una norma que amplíe la esfera de las atribuciones de los municipios en materia ambiental.

11) Así, el oficio de la Municipalidad de Parral que hace referencia a los planteamientos de vecinos de la comuna debió haber sido considerado por la SMA como un acto de coordinación, cooperación y colaboración a la luz del artículo 5° de la Ley N° 18.575, y no dar lugar a la instrucción de un procedimiento invalidatorio a petición de parte.

12) En lo que respecta a lo expresado en el acápite III en relación con el requisito de audiencia previa del interesado, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 se refiere a la audiencia previa como uno de los trámites que configuran el procedimiento invalidatorio, cuyo acto terminal es la decisión que recae sobre la invalidación o no del acto que se supone contrario a Derecho.

13) Al respecto, la doctrina reconoce esta configuración procedimental, al señalar que *"la Invalidación supone la potestad de la Administración para dejar sin efecto aquellos actos "contrarios a derecho", a través de un procedimiento administrativo previsto en el artículo 53 de la Ley 19.880 y que en lo sustancial demanda la apertura de una audiencia previa del interesado y que en caso de finalizar con un acto invalidatorio (sea parcial o total), se concede acción para recurrir ante los tribunales [...]"* (LARA ARROYO, José Luis y GUERRERO VALLE, Gonzalo, "Aspectos críticos de la invalidación administrativa en la Ley 19.880: análisis en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República a 8 años de su vigencia", en *Revista de Derecho, Escuela de Postgrado, N° 1, Diciembre 2011*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 38-39, énfasis agregado). En el mismo sentido, se ha señalado que el trámite de audiencia previa *"vela por el derecho fundamental a ser oído en el procedimiento invalidatorio, que no sólo comprende la facultad de formular alegaciones, sino la garantía completa de contradictoriedad, incluido el derecho a proponer y practicar pruebas"* (PONCE DE LEÓN SALUCCI, Sandra, "Jurisdicción contenciosa administrativa. El control de la



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

administración por los tribunales ordinarios y especiales y procedimientos aplicables”, en Material Docente N° 6, Academia Judicial de Chile, 2020 p. 27). Siguiendo la misma interpretación, se ha expresado que: “La audiencia previa es un requisito que garantiza el debido procedimiento administrativo y es una manifestación del principio de contradictoriedad, que permita al interesado, dentro del procedimiento invalidatorio, ejercer su derecho de defensa y efectuar alegaciones y presentaciones en amparo de sus derechos” (ARANCIBIA MATTAR, JAIME; FLORES RIVAS, Juan Carlos y GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda. Acto y procedimiento administrativo. Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley N° 19.880, DER Ediciones, Santiago, Chile, 2023, p. 231). Por último, y en suma, la Corte Suprema ha resuelto que:

“Que, en lo tocante a la audiencia del interesado, tal como acertadamente viene resuelto, esta debe realizarse para que el administrado pueda expresar lo pertinente, observándose el ejercicio de ciertas garantías procedimentales mínimas, a fin de que constituya una instancia para que la recurrente pueda hacer valer todos los antecedentes de hecho y de derecho fundantes de su oposición a la invalidación.

En tal contexto, esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que si la Administración ejerce su facultad de invalidación de sus actos, debe necesariamente oír al interesado, y esa audiencia constituye un requisito esencial para el ejercicio de dicha potestad, de manera tal que si no lo hace tal actuación se torna ilegal” (SCS Rol N° 19.107-2019 c. duodécimo).

14) En suma, ya que el trámite de audiencia previa comprende el derecho a ser oído, formular alegaciones y presentaciones, proponer y practicar pruebas, esto es, ejercer el derecho de defensa, en virtud del principio de contradictoriedad, su omisión en cualquier procedimiento invalidatorio en el cual corresponde resolver sobre la procedencia o no de invalidar un acto administrativo, sí constituiría un vicio esencial. Así,



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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 el caso de autos, el titular del proyecto no tuvo la oportunidad de desvirtuar ninguna de las alegaciones y argumentos esgrimidos en la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.075/2021, lo que, si bien finalmente no le perjudicó ya que la SMA desestimó la solicitud de invalidación, ciertamente impidió el ejercicio de su derecho a defensa respecto de un acto administrativo de su innegable interés, cuya legalidad se encontraba cuestionada.

15) Con todo lo expresado, se debe tener presente que el artículo 13, inciso tercero, de la Ley N° 19.880 establece que el vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recayendo en un requisito esencial del mismo, genera perjuicio al interesado. Así, tratándose de una garantía establecida en favor del interesado del acto respecto del cual se solicita revisar su legalidad, en el caso de autos, dicho vicio esencial procedimental solo correspondía haber sido alegado por el titular del proyecto, y no por la reclamante. Ello no es óbice para declarar la vigencia de las garantías que la ley reconoce a los particulares en sus relaciones con la Administración.

Se previene que el ministro señor López, tiene presente que de la revisión de los antecedentes presentados por el titular se constata que éste realizó, además, gestiones y actos relativos a la tramitación de los respectivos permisos ambientales sectoriales ("PAS"):

1) La Orden de compra, de 14 de septiembre de 2020, remitida por el titular a la consultora de ingeniería ambiental "Mejores Prácticas Asociados SpA", para que inicie la gestión asociada a la obtención de los PAS del proyecto (anexo 7 de la carta del titular a la SMA de fecha 26 de noviembre de 2020, fojas 133 a 135).

2) El comprobante de pago al Ministerio de Salud, de 19 de febrero de 2021, del PAS 138 relacionado con el proyecto de agua potable y aguas servidas (anexo 8 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, fojas 136 y 137).



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

3) Copia de correo electrónico a la Seremi de Salud de la Región del Maule, de 3 de febrero de 2021, adjuntando los antecedentes del PAS 142, relacionado con la autorización sanitaria de una bodega para el almacenamiento de residuos peligrosos (anexo 10 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, fojas 146).

4) Copia de pago al Servicio Agrícola y Ganadero, de 2 de marzo de 2021, relacionado con el PAS 160, sobre cambio de uso de suelo industrial (anexo 11 de la carta del titular a la SMA, de 26 de noviembre de 2020, fojas 151 y 152).

En opinión de este ministro, la evidencia disponible da cuenta de las gestiones relacionadas con requisitos ineludibles y necesarios para la ejecución del proyecto, y, además, del SEIA al actuar como ventanilla única para la obtención de los respectivos permisos.

Es así como, examinados los antecedentes presentados por el titular, se puede sostener que todas estas gestiones y actos tienen un carácter sistemático, ininterrumpido y permanente orientados a la ejecución del proyecto antes del vencimiento del plazo de caducidad de la RCA, el 11 de marzo de 2021, y a la vez, todas dan cuenta de una intención formal y seria de llevar a cabo el proyecto.

Rol R N° 343-2022.

Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por el Ministro Titular Abogado señor Cristián Delpiano Lira, el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias señor Cristián López Montecinos y la Ministra Suplente Abogada señora Daniella Sfeir Pablo. No firma la ministra señora Sfeir, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado en sus funciones.

Redactó la sentencia la Ministra Daniella Sfeir Pablo y las prevenciones, sus autores.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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

En Santiago, a nueve de febrero de dos mil veinticuatro, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



67DAAF86-61FA-4929-8C1B-E970AC3FEC56

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