

Santiago, veinticinco de julio de dos mil diecisiete.

**Vistos:**

En estos autos Rol N°31.176-2016 seguidos ante el Segundo Tribunal Ambiental, por sentencia de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, escrita a fojas 235, se rechazó la reclamación deducida por Corporación Fiscalía del Medio Ambiente, en contra de la Resolución N° 67/2015, emitida por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que rechazó la reposición de la Resolución N° 1.154/2015 que negó lugar a admitir a trámite la solicitud de invalidación de la reclamante en contra de las Resoluciones N° 1.049, 1.050 y 1.051, dictada por la misma autoridad ambiental, el 23 de octubre del año 2012.

En contra de dicha sentencia, el reclamante interpuso recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

**Primero:** Que el arbitrio de nulidad sustancial se endereza a denunciar la infracción del artículo 53 de la Ley N° 19.880 en relación a los artículos 3 y 19 del Código Civil, refiriendo que la primera norma aludida es explícita al señalar las condiciones que se deben cumplir para que la Administración aplique la potestad invalidatoria, cuestión que ha sido soslayada por el tribunal ambiental, toda vez que, actuando en contra de texto expreso, descartó la



posibilidad de utilizar el derecho de petición que otorga la disposición aludida, dentro de dos años, limitando arbitrariamente el tiempo en que éste se ejerce.

Agrega que no es admisible que un tribunal de la República legisle mediante sentencia, imponiendo requisitos adicionales a los establecidos en la ley para aplicar un plazo no contemplado por ella, toda vez que el ordenamiento jurídico únicamente establece que la solicitud de invalidación debe presentarse dentro de dos años.

Explica que su parte, con 12 días de antelación a que expirara el plazo previsto en el referido artículo 53, dio cuenta a la Administración del vicio en el que incurrirían sus actos, razón por la que ésta debió iniciar un procedimiento o al menos tomar las medidas tendientes a lograr revisarlo; sin embargo, se optó por esperar que el plazo expirara para rechazarlo. En este aspecto explica que la solicitud fue presentada el 14 de octubre de 2014 y recién con fecha 27 de noviembre del mismo año la autoridad ambiental la resolvió.

Reprocha que la Administración tenía medidas que pudo adoptar, que no fueran gravosas para el solicitante, refiriendo a vía ejemplar que pudo practicar la notificación al interesado (máximo 5 días según lo dispone el artículo 45 de la Ley N° 19.880). Así, restando 7 días, pudo celebrar la audiencia del interesado y resolver la



solicitud. Asimismo sostiene que también estaba facultada para rechazar la solicitud de iniciar un procedimiento de revisión del acto e incluso estaba en condiciones de dirigirse a los tribunales de justicia. Es más, sostiene que ante la ilegalidad del acto administrativo, la reclamada pudo ejercer la potestad de revocación del artículo 61 de la Ley N° 19.880, toda vez que la autorización de funcionamiento como la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA), que se solicitó invalidar, no generan derechos adquiridos en favor del beneficiario.

Así, concluye que no existe una verdadera justificación para estimar que 12 días hábiles no serían suficientes. Enfatiza que se infringe el artículo 53, al limitar el plazo legal estableciendo con un criterio de plazo suficiente, restringiendo el derecho a solicitar la invalidación, dejando entregado a la discrecionalidad de la Administración la determinación de qué plazo se considera suficiente o razonable si el derecho se ejerce después del año y medio desde la que quede firme la calificación ambiental de un proyecto.

Explica que se conculcan, además, no sólo los artículos 3 y 19 del Código Civil, sino que también el principio de separación de poderes, toda vez que el tribunal al aplicar el razonamiento sostenido en el fallo



recurrido ha instaurado una regla adicional en cuanto a la oportunidad en que es posible interponer una solicitud de invalidación que no se corresponde con una interpretación del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

**Segundo:** Que en el siguiente acápite se denuncia la infracción del artículo 30 de la Ley N° 20.600, norma que consagra la atribución de los tribunales ambientales para decretar la invalidación de un acto de naturaleza ambiental que sea ilegal. Así, refiere que su parte no cuestiona la circunstancia de encontrarse ante un plazo de caducidad que obliga a la Administración; sin embargo, aquello no limita el control de legalidad que puede ejercer el tribunal, toda vez que éste se encuentra obligado a declarar, ante infracciones flagrantes, que el acto que no se ajusta a la normativa vigente y en su caso anularlo total o parcialmente. Enfatiza que a diferencia de la Administración, el tribunal ambiental no tiene límite para ejercer su propia facultad invalidatoria, consagrada en la norma cuya infracción se acusa en el presente acápite.

Precisa que la sentencia recurrida deja abierta la posibilidad de solicitar por la Administración la nulidad de derecho público ante los tribunales de justicia, al referir que el transcurso de los dos años no sana el vicio del acto, resultando sólo improcedente la utilización de la potestad invalidatoria por parte de la Administración pero



no el conocimiento del acto por parte de los tribunales de justicia. Tal sugerencia es improcedente, toda vez que el tribunal ambiental contaba con todas las facultades para revisar el acto.

Agrega que la reclamación presentada ante el Tribunal solicitaba a éste invalidar directamente pues el artículo 30 de la Ley N° 20.600, faculta precisamente a aquello, razón por la que se debieron analizar los vicios de fondo denunciados. Sostiene que en este caso la solicitud de invalidación funciona más bien como un requisito formal para determinar la legitimación activa en la futura sede jurisdiccional y para determinar el alcance del asunto objeto del juicio.

Sostiene que la sugerencia del tribunal de que se podría intentar una acción de nulidad de derecho público es una acción que se encuentra en retirada ya que debe utilizarse sólo cuando no existe otro medio de impugnación del acto, cuestión que no sucede en la especie, toda vez que la institucionalidad ambiental faculta a los tribunales ambientales a anular un acto viciado puesto en su conocimiento a través de la reclamación de invalidación artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600.

**Tercero:** Que, en cuanto a la influencia que los señalados vicios tuvieron en lo dispositivo del fallo, afirma el recurrente que ella es sustancial, toda vez que



si se hubiesen aplicado correctamente las disposiciones que se dan por infringidas, se habría acogido la reclamación.

**Cuarto:** Que, para el adecuado entendimiento de las materias propuestas por el arbitrio resulta procedente exponer los antecedentes en que inciden:

**a) Proceso de calificación ambiental:** El 24 de marzo de 2009 Hidroeléctrica Centinela ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEA) el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto que contempla la construcción y operación de dos centrales hidroeléctricas de pasada en serie, denominadas "El Castillo" y "Centinela". Tal proyecto fue calificado favorablemente el 3 de enero de 2011, emitiendo la Resolución N° 206, de la Comisión Regional del Medio Ambiente (RCA).

Tal RCA fue objeto de reclamaciones administrativas en conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 19.300, las que fueron acumuladas y resueltas por el Comité de Ministros, ejecutado sus acuerdos mediante tres resoluciones N° 1.049, N° 1.050 y N° 1.051 del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, todas de 23 de octubre de 2012, que ponen término al proceso de evaluación ambiental.

**b) Procedimiento Administrativo:** El 14 de octubre de 2014, FIMA solicitó al Comité de Ministros la invalidación de las resoluciones exentas N° 1.049, 1.050 y 1.051, en



virtud del artículo 53 de la Ley N° 19.880, solicitud que fue declarada inadmisibles el 27 de noviembre de 2014 por Resolución Exenta N° 1.154 del Director Ejecutivo del SEA, por estimar que la solicitud de invalidación fue presentada sin otorgar a la Administración un período razonable ni prudente para sustanciar el procedimiento de invalidación, ni eventualmente resolver dejar sin efecto las resoluciones que se pretendían invalidar. En contra de dicha resolución se presentó recurso de reposición, que fue rechazado mediante la Resolución Exenta N° 67, de 22 de enero de 2015.

**c) Reclamación:** FIMA presentó ante el Segundo Tribunal Ambiental, de conformidad con el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, reclamación en contra de la Resolución N° 67 antes referida, esgrimiendo, en lo que interesa al recurso, que la resolución es contraria a las normas del procedimiento administrativo, toda vez que no se señala cuál es el plazo razonable y prudente para presentar una solicitud de invalidación, generándose una actuación arbitraria que atenta gravemente contra la certeza jurídica. Agrega que la interpretación sostenida en la resolución impugnada genera un riesgo de discrecionalidad excesiva y arbitraria, castigando al administrado por la inactividad de la Administración toda vez que esta última podría manejar antojadizamente el plazo de tramitación de



la solicitud de invalidación, haciendo impracticable el ejercicio de la potestad invalidatoria.

**Quinto:** Que la sentencia recurrida rechazó el reclamo sosteniendo, en lo que importa al recurso, que efectivamente la autoridad, en el caso concreto, no contaba con tiempo suficiente para llevar adelante el procedimiento de invalidación, toda vez que si bien este no es un procedimiento reglado, deben cumplirse al menos las etapas mínimas contempladas en la Ley N° 19.880, entre las que se incluye el análisis de admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la declara admisible y que da traslado a los interesados, la notificación de dicha resolución, el plazo de audiencia de los interesados, el análisis de los antecedentes, la resolución del procedimiento y las notificaciones pertinentes, cuestiones que no pueden realizarse en el término de 12 días, que es el que restaba para cumplirse los dos años previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, si se hace un análisis de los tiempos mínimos requeridos para llevar adelante el procedimiento de invalidación, razón por la que era procedente que la Administración declarara inadmisibile la solicitud de invalidación de FIMA. Tales pasos se encuentran expresamente reglados en el capítulo II de la Ley N° 19.880.-





**Sexto:** Que, previo al análisis concreto de las materias jurídicas propuestas por el arbitrio, es preciso señalar que nuestro ordenamiento jurídico contempla, en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, el principio de impugnabilidad de los actos administrativos a través de los recursos que contempla la referida ley de bases de procedimientos administrativos, cuestión que además se recoge en la normativa de carácter ambiental, que consagra diversos arbitrios para impugnar las decisiones de la autoridad manifestadas a través del correspondiente acto administrativo.

En lo que importa al recurso, la interpretación armónica de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, 15 y 53 de la Ley N° 19.880 y 17 de la Ley N° 20.600, permite sostener que la vía de impugnación de una Resolución de Calificación Ambiental, que constituye el acto terminal de la evaluación ambiental de un determinado proyecto, es distinta dependiendo del sujeto activo que la solicite. En esta materia se ha señalado: "La RCA al igual que cualquier acto administrativo, se rige por los principios generales del Derecho Administrativo, entre los que se destaca el de impugnabilidad (arts. 2 LBGAE y 15 LBPA). Dicho principio no es sino una manifestación de la tutela judicial efectiva, garantizada a nivel constitucional en el art. 38 inc. 2° CPR. El análisis de las vías de impugnación de esta



clase de actos puede clasificarse dependiendo del legitimado activo para el ejercicio de la acción o recurso administrativo correspondiente (JORGE BERMÚDEZ SOTO, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2° Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 314).

En efecto, el artículo 17 de la Ley N° 20.600, fija la competencia de los Tribunales Ambientales, señalando en el N° 5: "Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso".

En tanto en el N° 6) refiere: "Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de



la misma ley. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso”.

Cierra el complejo de competencia una norma de carácter amplio, prevista en el N° 8, que dispone: “Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución”.

“Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”.

“Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación”.



“En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido”.

La importancia de la normativa transcrita radica en que su interpretación sistémica permite sostener que los sujetos que toman parte en la evaluación ambiental del proyecto, esto es, el titular y terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en la normativa especial, por lo que para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental deben estarse al ejercicio de las referidas acciones dentro de los acotados plazos previstos en las normas respectivas (30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida), cuestión que se justifica en atención a que aquellos son partes activas del procedimiento ambiental, por lo que están al tanto de su existencia y progreso, así han tenido la posibilidad de interiorizarse del contenido de la Declaración o el Estudio de Impacto Ambiental, sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, los permisos sectoriales y, finalmente, las condiciones o exigencias impuestas por la autoridad que lo califica favorablemente. Justamente, es esta circunstancia



la que motiva su exclusión de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que de aceptarse la procedencia del uso de esta herramienta jurídica, se permitiría una doble revisión de legalidad de la Resolución de Calificación Ambiental, circunstancia que haría estéril la previsión de los procedimientos específicos regulados en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600, toda vez que siempre podría el sujeto reclamar la ilegalidad del acto dentro del plazo previsto en el mencionado artículo 53, por lo que no existiría incentivo para usar las vías específicas de invalidación relacionada con plazos bastante más acotados.

Distinta es la situación de terceros absolutos que son afectados por el proyecto evaluado ambientalmente, toda vez que aquellos, en atención a que no participan en el proceso de evaluación ambiental, no pueden hacer uso de los recursos y reclamaciones especiales previstos en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600 en relación a los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, razón por la que aquellos solo pueden solicitar la invalidación consagrada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, otorgándoseles la posibilidad de reclamar ante los tribunales ambientales de la decisión de la autoridad, a través de la reclamación prevista en el numeral 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600.



**Séptimo:** Que, es importante recalcar que la anterior interpretación, en virtud de la cual se concluye que los terceros absolutos al proceso de evaluación ambiental de un proyecto determinado, pero que de algún modo son afectados directamente por él, cuentan con la acción de invalidación prevista en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y que, la decisión administrativa que decide sobre la referida solicitud es impugnabile a través del ejercicio de la acción de reclamación conforme lo dispone el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, se impone no sólo en virtud del principio de impugnabilidad que busca otorgar tutela judicial efectiva a los administrados, sino que además es una concreción del principio de participación ciudadana consagrado en el Derecho Ambiental Chileno, que se ha definido la participación como el conjunto de directrices, principios y normas dispuestas por la ley y la autoridad competente, que permiten a las personas naturales y jurídicas y a las organizaciones sociales y comunitarias afectadas o interesadas en alguna forma por distintos eventos de relevancia ambiental, ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones que lleva a la adopción de políticas y medidas de carácter medioambiental, a la autorización de actividades que importan un compromiso ambiental, a la dictación de las regulaciones pertinentes, y a la resolución de los conflictos que se presenten.



(Moreno, Carlos, "Participación Ciudadana en la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente", Lexis Nexis 2004), p. 47.)

Así, se ha señalado: "La LBGMA no establece un recurso administrativo ni contencioso administrativo de manera explícita a favor de los ciudadanos que se vean afectados en sus derechos o intereses por una RCA. Ello no obsta a que ella sea impugnada por las vías ordinarias administrativas, esto es, recursos administrativos de la LBPA, o acciones contencioso-administrativas y el recurso de protección, cuando ello sea procedente. Sin perjuicio de ello, debe considerarse que la RCA corresponde a un acto administrativo de carácter ambiental. Según lo dispone el art. 17 N°8 inc. 2° LTTAA, cualquier persona que tenga el carácter de interesado, según el art. 21 LBPA, podrá solicitar invalidación de la RCA que estime contraria a derecho (art. 53 LBPA), pudiendo impugnar la resolución que resuelve dicha invalidación ante el tribunal ambiental, en los términos del art. 17 N° 8 LTTAA." (Jorge Bermúdez Soto, "Fundamentos del Derecho Ambiental" (2015, 2° Edición, Editoriales Universitarias de Valparaíso, pp. 322 y ss.)

**Octavo:** Que, en consecuencia, encontrándose asentado que el tercero absoluto puede impugnar la Resolución de Calificación Ambiental a través de la invalidación del artículo 53 de la Ley N°19.880, procede analizar lo



estatuído en la referida disposición: "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."

Es evidente, en virtud de la aplicación del principio de especialidad, que el último inciso de la norma antes transcrita, es reemplazado por lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley 20.600, razón por la que todas aquellas disquisiciones doctrinales que limitan la impugnación en sede judicial sólo respecto del acto que efectivamente invalida, en función de la interpretación literal del mencionado artículo 53 de la Ley N° 19.880, son inaplicables en la especie, toda vez que expresamente el artículo 17 N° 8 antes aludido establece la competencia para conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación, esto es, sin distinguir si ella acoge o rechaza la solicitud. Así, la interpretación armónica de





ambas normas permite concluir que el acto administrativo que resuelve la solicitud de invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880 es impugnabile solamente cuando acoge la invalidación, salvo que el acto viciado sea uno de naturaleza ambiental, en cuyo caso será también reclamable aquel que niegue lugar a la invalidación.

**Noveno:** Que, asentadas las ideas anteriores, corresponde avocarse a las materias jurídicas específicas introducidas por el arbitrio en estudio, que se relacionan con la determinación del plazo que tienen los terceros ajenos al procedimiento de evaluación ambiental para solicitar la invalidación de una Resolución de Calificación Ambiental, en razón de la interpretación efectuada por los sentenciadores, quienes han establecido que la solicitud de invalidación debe presentarse con una anticipación "razonable" al vencimiento del plazo de dos años previstos en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

**Décimo:** Que, el inciso primero del citado artículo 53 de la Ley N°19.880 dispone: *"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 redacción de la referida norma ha movido a la doctrina a establecer que se trata de un plazo de



caducidad. Es así como se ha señalado que *“la Administración no puede ejercer su potestad invalidatoria al haber transcurrido el plazo que la ley estableció para ello. No se trata de un plazo de prescripción adquisitivo de un derecho, sino que es de caducidad en el ejercicio del poder de la Administración respecto de un acto administrativo particular. Como se expuso antes, ello no obstaría a que la Administración accionara la nulidad de su propio acto ante los tribunales de justicia”* (Jorge Bermúdez Soto, El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la Potestad Invalidatoria, en Revista de Derecho, Vol. XVIII, N° 2, Valdivia, diciembre de 2005, pp. 83- 105).

Sin embargo, reconoce asimismo la doctrina que la referida norma encierra un problema relacionado con el ejercicio de la facultad invalidatoria a petición de parte, toda vez que en este caso, planteada la solicitud dentro de plazo, queda entregada a la Administración el desarrollo del procedimiento, por lo que su dilación puede ocasionar que el pronunciamiento se realice una vez vencido el referido plazo.

En esta materia se ha planteado: *“Plazo para invalidar: ¿prescripción o caducidad? Dentro del estudio y el ejercicio de la invalidación por parte de los órganos de la Administración del Estado, tal vez una de las materias*



más controvertidas dice relación con la oportunidad de la misma, y más precisamente con respecto al plazo para solicitar y ejercer la potestad invalidatoria. En efecto, de la revisión del artículo 53 de la Ley 19.880 fluye de inmediato que ella confiere al órgano administrativo correspondiente un plazo de dos años para retirar del ordenamiento aquellos actos que lo contravienen, debiendo entenderse que dicho plazo comienza a computarse desde el momento en que dicho acto produce sus efectos, esto es, desde su notificación (actos de efecto singular) o bien desde su publicación (actos de efecto general).

En tal sentido, cuando la autoridad de suyo decide retirar (invalidar) un acto contrario a Derecho, cuenta con un plazo de dos años desde la entrada al ordenamiento del acto para ejercer dicha atribución. Sin embargo, el problema surge cuando la invalidación es requerida a petición de parte, y más precisamente respecto de los efectos de la presentación de la respectiva solicitud, circunstancia que nos lleva a preguntarnos si el actuar del interesado goza del mérito para interrumpir y/o suspender el plazo para ejercer la potestad, o, lo que es lo mismo, sostener si el plazo de los 2 años es un plazo de caducidad o prescripción. (José Luis Lara Arroyo y Gonzalo Guerrero Valle, 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 de la Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, N° 1, pp. 17- 44).

**Undécimo:** Que el estudio de la historia fidedigna permite resolver las dificultades interpretativas del aludido artículo 53 de la Ley N° 19.880. En efecto, en el primer proyecto se contemplaba la invalidación como una facultad de la Administración que podía ejercerse dentro del plazo de 4 años siguientes a la notificación o publicación del acto administrativo.

Tal precepto, fue motivo de preocupación de los parlamentarios toda vez que por una parte se sostuvo que la invalidación constituye una facultad privativa de los Tribunales de Justicia, y por otra existió inquietud por la circunstancia de contemplarse un plazo que parecía excesivo, en relación a la incerteza que generaba para los administrados. Es así como posteriormente se reduce al término a dos años, dejándose constancia de la relevancia de regular el ejercicio de una facultad que, aún sin texto expreso, si era ejercida por la Administración.

Destaca en la tramitación parlamentaria que a sugerencia del H. Senador señor Viera-Gallo, *"se agregó en el inciso primero del artículo 52 de la proposición del Ejecutivo, una norma que dispone que la invalidación debe proceder 'de oficio o a petición de parte', admitiendo de*



*este modo la posibilidad de que sea el administrado o interesado que advierta un vicio en la dictación del acto, el que tenga la iniciativa para que la Administración lo enmiende. Además, y también a proposición del mismo señor Senador, se condicionó la invalidación del acto a la previa audiencia del interesado”.*

Asimismo, el senador Pérez indicó que *“Es válido el argumento que planteó el ministro -quiero recogerlo, porque fue uno de los motivos que nos llevó a aprobar la indicación sobre los dos años-, en el sentido de que hoy la invalidación de los actos de la administración no está regulada. Incluso, hay casos en que se ha pedido por 20 ó 25 años a los tribunales de justicia. (...)”* (Nuevo Primer Informe de Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, de 29 de septiembre de 2001, Cuenta en Sesión 01, Legislatura 345, Boletín N° 2594- 06, pp. 89-90).

Sobre la reducción del plazo, en la discusión en Sala se planteó por el Senador señor Becker respecto del artículo 53 que éste *“faculta a la autoridad administrativa para invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, para lo cual, de acuerdo con el proyecto del Senado, tiene un plazo de cuatro años. En la Comisión se estimó que ese plazo era excesivo, ya que, a*



*pesar de que el acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los tribunales de justicia, el interesado permanecería durante cuatro años con una incertidumbre jurídica, pensando en que la administración en cualquier momento podría invalidar alguna de sus acciones. Por esa razón, se presentó indicación para reducir el plazo a dos años, la cual fue concordada con el Ejecutivo y aprobada en la Comisión. En verdad, el plazo de dos años tampoco nos satisface plenamente; pero pensamos que es mejor que cuatro plenos de incertidumbre jurídica. (...)" (Discusión en Sala, Senado, Legislatura 348, Sesión 68, de 16 de abril de 2003, Discusión general, pp. 349- 350, 353 y 370).*

**Duodécimo:** Que, la exposición de la historia fidedigna es pertinente por cuanto deja en evidencia que el proyecto original contemplaba la invalidación únicamente como el ejercicio de una facultad que era entregada a la Administración para la revisión de sus propios actos, permitiéndole sustraer del ordenamiento jurídico aquellos que se encontraran afectos a vicios de ilegalidad. Así, en forma coherente se asentó un plazo para efectos de que aquella cumpliera con tal propósito y dejara sin efecto un determinado acto. Sin embargo, la introducción de la frase "de oficio a petición de partes", permitiendo que la invalidación fuera no sólo iniciada de oficio por la Administración sino que además pudiera ser solicitada por



los particulares, genera la problemática que plantea el recurso de casación en estudio.

En la regulación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, se debe distinguir el ejercicio de la facultad de oficio, de aquella que es motivada a petición de parte. En efecto, en la primera hipótesis en que la Administración ejerce su facultad invalidatoria en relación a actos administrativos respecto de los cuales advierte alguna ilegalidad, el plazo de dos años efectivamente es un plazo de caducidad, esto es, agotado ese término, se extingue la facultad, impidiendo la dictación del acto invalidatorio. Esto es así, porque la norma contempla en términos perentorios que la facultad debe ejercerse dentro del referido plazo, razón por la que éste no es susceptible de suspenderse como tampoco de interrumpirse.

Sin embargo, en la segunda hipótesis contemplada en el artículo 53, esto es cuando la facultad se ejerce a petición de parte, se deben formular ciertos matices. En efecto, como se dijo, la redacción del tantas veces citado artículo 53, establece que la autoridad administrativa podrá invalidar *"siempre que lo haga dentro de los dos años"* contados desde la notificación o publicación del acto, razón por la que la doctrina sostiene en forma conteste que es el acto administrativo invalidatorio el que debe dictarse dentro de ese plazo, sin que exista



posibilidad de emitirlo válidamente una vez vencido, interpretación que, al tratarse de una invalidación solicitada por el administrado, produce consecuencias que no fueron previstas en la tramitación parlamentaria del precepto.

En efecto, si se considera que el acto invalidatorio tiene un plazo fatal de dictación, surge de inmediato la interrogante de cuál debe ser la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación, toda vez que, como se ha dicho, debe abrirse un procedimiento que debe comprender, a lo menos, el análisis de la admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la acoge a tramitación, el traslado a los interesados, las notificaciones correspondientes, el plazo de audiencia y el análisis de eventuales oposiciones, para luego dictar la resolución final y notificarla. Si todas estas actuaciones deben ejecutarse antes del vencimiento de esos dos años, entonces, el administrado en realidad no dispone del lapso completo, sino de aquel que resulte de deducir a los dos años la cantidad de días que el órgano administrativo respectivo considere que va a demorar el proceso. Por otro lado, en caso que la Administración estime que la solicitud de invalidación fue presentada oportunamente, igualmente la resolución dentro del plazo previsto en la norma es una cuestión que queda entregada a la discrecionalidad del





órgano, pues basta cualquier demora adicional, culpable o fortuita, para imposibilitar la declaración de invalidez del acto, al caducar la facultad cuyo ejercicio se pide.

En esta dirección, se ha planteado por la doctrina que *"tratándose de las solicitudes de invalidación presentadas por las personas respecto de las cuales la inacción de la Administración (dentro del plazo de los 2 años), privaría al particular de la posibilidad de retirar el acto del ordenamiento, contraviniendo el principio del nemo auditur propiam turpitudinem allegans. Sin embargo, estimamos que ello no es óbice para perseguir la responsabilidad administrativa del funcionario (por la dilación en la sustanciación del procedimiento invalidatorio) y reclamar en definitiva la ineficacia del acto en sede jurisdiccional"* (José Luis Lara Arroyo y Gonzalo Guerrero Valle, 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 de la Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, N° 1, (Santiago, diciembre 2011), pp. 17- 44).

Indudablemente la reflexión antes expuesta es inadmisibles en sede ambiental, pues no existen vías directas para reclamar la invalidez de una Resolución de Calificación Ambiental ante los tribunales ambientales, por



lo que de admitir aquello, implica privar al administrado del acceso a la tutela judicial efectiva. En efecto, como se reseñó en los fundamentos sexto y séptimo precedentes, la única acción contemplada para terceros absolutos en la Ley N°20.600 es la del artículo 17 N°8 que exige el agotamiento previo de la vía administrativa, por lo que la admisibilidad de la acción dependerá de que la Administración haya denegado el ejercicio de la potestad invalidatoria, en virtud de lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, pues no es posible plantear ante el Tribunal Ambiental directamente tal petición.

**Décimo tercero:** Que, para dirimir la problemática planteada es pertinente traer a colación la facultad de ampliación de los plazos contenida en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N°19.880. Tal precepto dispone: *“La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”*.

La norma transcrita permite comprender que ante una petición de invalidación presentada por un tercero absoluto en relación a un acto de naturaleza ambiental, dentro de plazo, pero sin una anticipación suficiente para llevar a cabo el procedimiento administrativo invalidatorio dictando



el acto terminal dentro de los dos años previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, determina que la Administración debe ejercer de inmediato y de oficio su facultad de ampliación de plazos, dictando una resolución fundada precisamente en tal circunstancia, que lógicamente aconseja la extensión del lapso y no perjudica derechos de terceros, en tanto la invalidación siempre deberá resolverse previa audiencia de los interesados.

En este orden de ideas, si bien la ampliación de plazos es una facultad administrativa, el sólo hecho de recibirse una solicitud que no puede ser resuelta dentro del plazo legal hace imperativo su ejercicio, en tanto no se trata de una atribución meramente potestativa, sino que aquella debe ejercerse en tanto materializa el principio de impugnabilidad y participación ciudadana en materia ambiental, como asimismo implica otorgar tutela a los intereses del tercero afectado por una Resolución de Calificación Ambiental, velando al mismo tiempo por la revisión íntegra de un acto que, eventualmente, puede estar afecto a vicios de legalidad.

Así, la interpretación anterior es la única que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa, el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva, que en materia ambiental requiere del agotamiento de la vía administrativa, y la



existencia de controles que permitan morigerar la discrecionalidad de los órganos administrativos e impedir que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos.

**Décimo cuarto:** Que, en consecuencia, se debe concluir que la sola presentación de la solicitud de invalidación dentro del plazo de dos años contados desde la publicación de la Resolución de Calificación Ambiental, determina que la Administración deba hacer un análisis de fondo de aquella al amparo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sin que sea procedente que la autoridad realice un examen de suficiencia del plazo que resta para el cumplimiento del término antes referido.

**Décimo quinto:** Que, en el caso concreto, la solicitud de invalidación de las Resoluciones N° 1.049, N° 1.050 y N° 1.051, de 23 de octubre de 2012, publicadas el 30 del mismo mes y año, fue presentada al Servicio de Evaluación Ambiental el 14 de octubre de 2014, en circunstancias que el término de dos años del artículo 53 de la Ley N°19.880 vencía a la medianoche del día 30 del mismo mes y año. En consecuencia, la solicitud de FIMA fue presentada dentro de plazo, toda vez que restaban 12 días hábiles administrativos para que operara la caducidad.

En estas condiciones, era imperativo que el Servicio de Evaluación Ambiental hiciera ejercicio de la facultad de ampliación de los plazos, emitiendo un pronunciamiento de



fondo sobre el vicio de nulidad que estaba siendo planteado por el administrado. Por el contrario la autoridad ambiental se excusa de resolver la petición al estimar que es insuficiente el plazo que resta para ejercer la potestad invalidatoria, en circunstancias que su ejercicio fue requerido antes que operara la extinción, cuestión que, como se señaló, es la única exigencia prevista por el legislador respecto de los administrados.

**Décimo sexto:** Que el fallo recurrido, al rechazar el reclamo, confirmando el criterio administrativo al estimar que la anticipación de la presentación hacía imposible llevar adelante el procedimiento invalidatorio en forma legal y que de ello derivaba necesariamente en la inadmisibilidad de la solicitud, incurre en un yerro jurídico, toda vez que adiciona al artículo 53 de la Ley N° 19.880, exigencias que no han sido previstas en su texto, soslayando que en el caso planteado la Administración debe hacer uso de la facultad de extensión de los plazos prevista en el artículo 26 del referido cuerpo normativo. En efecto, la interpretación sostenida por la sentencia impugnada otorga a la administración un amplio margen de discrecionalidad desprovista de lineamientos básicos, quedando al arbitrio ocasional de la autoridad determinar qué periodo del plazo legal es razonable para admitir a tramitación una petición en tal sentido, lo que genera un



alto grado de incertidumbre que no encuentra sustento en la normativa expuesta.

Tal error de derecho ha influido sustancialmente en lo decisorio, toda vez que, de haberse dado correcta aplicación a los preceptos antes aludidos, se habría acogido la reclamación y, consecuentemente, dejado sin efecto la Resolución Exenta N° 67, disponiendo en su lugar acoger a tramitación la solicitud de invalidación formulada en sede administrativa, razón por la que el recurso de nulidad sustancial deducido será acogido, siendo innecesario emitir pronunciamiento respecto del segundo capítulo de casación.

Y en conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 765, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 276 contra la sentencia de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, escrita a fojas 235, la cual por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación sin nueva vista.

**Se previene** que el Ministro señor Muñoz concurre a la decisión del fallo, considerando especialmente y a lo menos lo consignado en el fundamento décimo cuarto, sin embargo, no comparte lo expresado en los fundamentos décimo segundo y décimo tercero, toda vez que a juicio de quien sostiene



este parecer particular no es procedente realizar una diferencia entre los procedimientos invalidatorios iniciados por la Administración y aquellos requeridos por terceros interesados o las partes, en relación a su tramitación como tampoco la necesidad de utilizar la norma relacionada con la ampliación de los plazos, por cuanto entiende que la iniciación del procedimiento administrativo invalidatorio tiene la virtud de suspender el transcurso del plazo de prescripción, única forma de evitar traspasar a los administrados interesados los aspectos de una conducta dilatoria y/o negligente de parte de la Administración.

Queda en evidencia el adecuado fundamento de lo expuesto desde el momento que en el presente caso de seguirse tal interpretación, el recurso debe ser rechazado, puesto que el plazo se encuentra cumplido, incluso con la extensión o ampliación que se indica como máximo, y si el término se cuenta de otra forma, otorgando mayores días para su interposición, sustentación y/o resolución, se está transformando la caducidad que se afirma posee tal periodo.

Como fundamento adicional surge, además, el hecho que la norma del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 concede un plazo de 30 días para procurar la invalidación a quienes han participado en el procedimiento administrativo que culmina con la RCA, que en el plano de igualdad ante la



ley, podría incluso privar o excluir toda acción de oficio posterior a este periodo, desde que la misma autoridad administrativa sustanció esta instancia y no puede expresarse que desconoció lo actuado ante ella. De esta forma, si se quiere distinguir, la Administración y los interesados que tomaron parte en el proceso de la RCA, tienen un plazo de 30 días para impetrar la invalidación desde que aquélla adquiere ejecutividad y sólo para los terceros absolutos se tiene un plazo de dos años igualmente, para requerir la invalidación; tiempo que se señala, a lo más, podría extenderse en 15 días y un año, respectivamente, lo cual resulta de todo inmotivado. De cualquier forma, de entenderse que existe un plazo sujeto a caducidad, la decisión debería adoptarse en 30 o 45 días, 2 años o 3 años, término que, a no dudarlo, en ciertas circunstancias puede resultar insuficiente.

De esta forma lo ha resuelto indirectamente esta Corte en los ingresos Rol N° 47.610-2016, en que se dispuso iniciar el procedimiento invalidatorio al cumplirse los dos años desde la dictación del acto impugnado.

Acordado lo anterior con el **voto en contra** de la Ministra señora Sandoval y del Fiscal Subrogante señor Sáez, quienes fueron del parecer de rechazar el recurso de casación sobre la base de las siguientes consideraciones:





1) Que la norma del N° 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600, en lo que interesa al análisis, consagra dos recursos:

- uno, para que los terceros que no formaron parte del procedimiento ambiental puedan solicitar la invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental, el cual se interpone ante el organismo de la Administración con competencia ambiental que lo haya dictado.

- el segundo, para que quien hubiere solicitado la invalidación administrativa o el afectado por la resolución de ese procedimiento interponga una reclamación ante el Tribunal Ambiental.

2) Que respecto del segundo recurso el legislador estableció que éste debe interponerse dentro del plazo de 30 días contado desde la notificación de la respectiva resolución.

3) Que, en cuanto al primero, denominado, invalidación impropia o invalidación recurso, el legislador omitió pronunciamiento en cuanto a su plazo de interposición, circunstancia que motiva el conflicto de autos.

4) Que para resolver lo anterior, es menester definir si la norma citada, N° 8 del artículo 17, establece un recurso para impugnar una resolución ante la



Administración y utiliza el término invalidación, sin que sea aplicable en la especie el artículo 53 de la Ley N° 19.880 o bien se consagra un procedimiento administrativo de invalidación en los términos establecidos en esta última norma legal.

En opinión de estos disidentes, la interpretación aplicable al efecto, es la correspondiente a la consagración de un recurso administrativo con características diferentes a las de invalidación contemplada en la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo.

5) Que, como se establece en los autos Rol N° 11.512-2015 de esta Corte, la invalidación contemplada en el artículo 53 de la Ley N°19.880, es una facultad y no un recurso que la ley otorga a la Administración para que si lo estima conveniente pueda dejar sin efecto un acto administrativo por ser contrario al ordenamiento jurídico, otorgándose la posibilidad de recurrir ante la justicia ordinaria al afectado por la invalidación cuando ella se produce, pero no cuando ha sido solicitada y no se accede a la petición.

6) Que en la sentencia antes mencionada se transcribe la historia de la ley, que en lo pertinente a lo aquí discutido consigna que: "En la historia de la Ley N° 20.600 aparecen en las actas diversas intervenciones del



profesor Luis Cordero que es útil traer a colación. Así, en página 414, se señala que expresó que la Comisión Técnica acogió como sugerencia 'admitir la posibilidad de reclamación general en contra de actos administrativos ambientales que se consideren ilegales, permitiendo la invalidación. En este caso, informó, el Tribunal Ambiental va a conocer del reclamo después que se resuelva la solicitud de invalidación en sede administrativa'. En página 415, refiriéndose a los tribunales ambientales: '...y, en segundo lugar, mediante la competencia residual que permite invalidar actos administrativos,'; al final del párrafo, refiriéndose a las municipalidades: '...resuelto el procedimiento invalidatorio, el afectado podrá recurrir ante el Tribunal Ambiental, por tratarse de un acto de contenido ambiental...'. En página 443: 'En relación al numeral 9, precisó que la Comisión Técnica trabajó en el entendido de que lo que se impugna es el pronunciamiento que acoge o rechaza una solicitud de invalidación'. Página 448, refiriéndose a reunión de la Comisión Técnica: 'En el seno de esa reunión se acordó proponer que los tribunales ambientales tengan competencia para conocer de las reclamaciones recaídas en las solicitudes de invalidación de actos administrativos de carácter ambiental'."

7) Que puede colegirse de lo expuesto que la invalidación recurso es diferente de la del artículo 53



citado, toda vez que en el caso de la primera, la Administración actúa a requerimiento del tercero interesado y no de oficio y éste puede recurrir al Tribunal Ambiental si ésta no es acogida.

8) Que esta invalidación impropia, como se establece también en el fallo de esta Corte antes citado, "constituye en realidad un reclamo de ilegalidad contra un acto de naturaleza ambiental; un reclamo de ilegalidad ante el tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, como indica el profesor Luis Cordero, del mismo modo como lo establecen otras disposiciones legales, particularmente el artículo 151 actual de la Ley Orgánica de Municipalidades en el denominado reclamo de ilegalidad municipal.

Este reclamo de ilegalidad abre un "procedimiento administrativo de invalidación", permitiendo al que lo interpuso reclamar de lo resuelto por la Administración en el plazo de 30 días ante el Tribunal Ambiental, ya sea porque acogió el reclamo, o porque lo rechazó.

Que tratándose entonces de un reclamo de ilegalidad, corresponde establecer el plazo para interponerlo en la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental; plazo que evidentemente no es el de dos años que señala la Ley N° 19.880, que es para la que llamaremos invalidación-facultad. Ahora bien, interpretando armónicamente las



disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600, no puede llegarse a otra conclusión que la de que el plazo es de 30 días, ya que precisamente ese es el plazo que se señala para los reclamos administrativos y ante el tribunal en las diversas normas de la Ley N° 19.300, como por ejemplo en materia de recursos administrativos, en los artículos 20 inciso primero; 24 inciso final; 25 quinquies inciso final y 30 bis inciso penúltimo. Es por ello que debe entenderse que los terceros ajenos al procedimiento administrativo y quienes han intervenido en él, tienen 30 días de plazo”.

9) Que refuerza la conclusión que la invalidación recurso es distinta de la invalidación propiamente tal, lo dispuesto en el inciso cuarto del N° 8 del artículo 17 de la Ley N° 20.600, que se refiere expresamente a la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, lo cual “significa que el legislador ha entendido que hay dos tipos de invalidación, la del artículo mencionado y la establecida en el inciso primero del número 8, como ya se indicó... No tendría sentido hacer mención al artículo y a la ley si se tratara de la misma invalidación, ya que hubiera bastado con decir que no procede la invalidación, en lugar de expresar ‘la potestad invalidatoria del artículo 53 de la ley N° 18.880’...”

(En el mismo sentido: Corte Suprema Rol N° 16.263-2015).



10) Que por las razones consignadas, a juicio de estos disidentes, el recurso de casación en el fondo interpuesto en estos autos debe ser rechazado, puesto que si bien los sentenciadores fundamentan la sentencia recurrida en consideraciones erróneas, ello no tiene influencia en lo decisivo de su fallo, toda vez que la invalidación recurso del tercero recurrente fue interpuesta extemporáneamente, esto es, transcurrido el plazo de 30 días contado desde la notificación de la Resolución N° 67/2015.Regístrese.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz y de la disidencia, sus autores.

Rol N° 31.176-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., y Sr. Manuel Valderrama R., y el Fiscal Judicial Subrogante Sr. Jorge Sáez M. Santiago, 25 de julio de 2017.





XTZNBXXXKX

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a veinticinco de julio de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

