

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, diecinueve de agosto de dos mil veinte.

VISTOS:

El 31 de diciembre de 2018 los abogados Andrés Sáez Astaburuaga y José Adolfo Moreno Correa, en representación de Sociedad Minera Bimar Chile Limitada (en adelante, "BIMAR"), interpusieron -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600")- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 1.300, dictada por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "el Director Ejecutivo del SEA") el 9 de noviembre de 2018 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.300/2018" o "la resolución reclamada"), en virtud de la cual dispuso la invalidación de oficio de la Resolución Exenta N° 1.166, dictada por la misma Autoridad el 12 de octubre de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.166/2016") y declaró la caducidad de la Resolución Exenta N° 88, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Coquimbo, de 5 de agosto de 2003 (en adelante, "la RCA N° 88/2003"), que calificó favorablemente el proyecto "Planta de Reciclaje de Baterías Usadas de Plomo y Ánodos de Plomo de Descarte" (en adelante, "el proyecto"), cuyo titular es la reclamante.

El 17 de enero de 2019 el Tribunal admitió a trámite la reclamación, asignándole el Rol R N° 201-2018.

I. Antecedentes de la reclamación

El proyecto "Planta de Reciclaje de Baterías Usadas de Plomo y Ánodos de Plomo de Descarte", ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") vía Declaración de Impacto Ambiental (en adelante "DIA"), y calificado favorablemente por la RCA N° 88/2003, se localiza en la Comuna y Región de Coquimbo y considera una superficie de 24.200 m². Éste consiste en la construcción y operación de una planta de reciclaje de baterías usadas de plomo con

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

contenido ácido y ánodos gastados de plomo, a fin de recuperar el plomo secundario, polipropileno y ácido sulfúrico para la fabricación de nuevos productos.

El 20 de enero de 2015 Bimar ingresó ante el SEA antecedentes a fin de acreditar el inicio de la ejecución del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 ter de la Ley N° 19.300 y 73 y 4° transitorio del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "RSEIA").

El 12 de octubre de 2016 el Director Ejecutivo del SEA dictó la Resolución Exenta N° 1.166/2016, que *"se pronuncia respecto de la obligación establecida en el artículo 4° transitorio del D.S. N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, en relación al proyecto Planta de Reciclaje de Baterías usadas de plomo y ánodos de plomo de descarte"*. Dicha resolución resolvió tener por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto, en los términos del inciso primero del artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 y los artículos 73 y 4° transitorio del RSEIA, en base a las siguientes gestiones realizadas por el titular: i) permiso Dirección de Obras; ii) ingeniería básica y de detalle; iii) financiamiento; iv) PAS N° 96; y v) trámites relacionados con el terreno. Además, remitió los antecedentes a la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "la SMA"), *"a fin de que ejerza oportunamente las facultades que le confiere la Ley Orgánica correspondiente"*.

El 14 de septiembre de 2018 los Sres. Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos solicitaron ante la Dirección Ejecutiva del SEA el inicio del procedimiento de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016.

El 21 de septiembre de 2018 el Director Ejecutivo del SEA dictó la Resolución Exenta N° 1.106 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.106/2018"), la cual dio inicio al procedimiento administrativo de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016, confiriendo traslado al titular del proyecto por el término de 10 días corridos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 9 de noviembre de 2018 el Director Ejecutivo del SEA dictó las Resolución Exenta N° 1.300 -la resolución reclamada- rechazando, por una parte, la solicitud de invalidación presentada por los Sres. Osorio y Jara e invalidando de oficio la Resolución Exenta N° 1.166/2016 y declarando, por otra, la caducidad de la RCA N° 88/2003, por estimar que el titular *“no acreditó el inicio de ejecución del proyecto con fundamentos concretos y verificables”*.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 352, los abogados Andrés Sáez Astaburuaga y José Adolfo Moreno Correa, en representación de Bimar interpusieron -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 1.300/2018, mediante la cual el Director Ejecutivo del SEA: i) rechazó la solicitud de invalidación presentada por los abogados Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos respecto de la Resolución Exenta N° 1.166/2016; ii) invalidó de oficio dicha resolución, dejándola sin efecto; y, iii) declaró la caducidad de la RCA del proyecto, remitiendo los antecedentes a la SMA. En el libelo solicitan que se declare la nulidad de la resolución reclamada, a fin de mantener la vigencia, tanto de la Resolución Exenta N° 1.166/2016 como de la RCA N° 88/2003, con expresa condenación en costas.

A fojas 376, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó a la reclamada informar.

A fojas 401, los abogados Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos presentaron escrito *“se hace parte”* solicitando al Tribunal *“tenerlo presente”*.

A fojas 407, los abogados Javier Naranjo Solano y Yordana Mehzen Rojas, en representación del Director Ejecutivo del SEA, comparecieron solicitando ampliación del plazo para informar y acreditaron personería.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 409, el Tribunal ordenó a los abogados Sres. Osorio y Jara aclarar en qué calidad solicitaron hacerse parte y concordar el petitorio con la suma del escrito. Asimismo, tuvo presente la comparecencia del Director Ejecutivo del SEA.

A fojas 410, los abogados Sres. Osorio y Jara cumplieron lo ordenado, concordando la suma con el cuerpo del escrito e indicando que intervienen en el procedimiento en calidad de "parte propiamente tal". En subsidio, solicitaron se les otorgue la calidad de terceros coadyuvantes del Director Ejecutivo del SEA.

A fojas 417, el Tribunal proveyó "no ha lugar" a todo lo solicitado a fojas 410, *"atendido que la Resolución Exenta N° 1.300, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, de 9 de noviembre de 2018, resolvió invalidar de oficio la Resolución Exenta N° 1.166, de 12 de octubre de 2016"*.

A fojas 422, la reclamada evacuó informe en conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600, solicitando el rechazo de la reclamación en todas sus partes, por carecer de fundamentos, tanto en los hechos como en el derecho, con expresa condenación en costas.

A fojas 459, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 460, el abogado Camilo Jara interpuso recurso de reposición con apelación subsidiaria en contra de la resolución de fojas 417.

A fojas 467, el Tribunal proveyó "no ha lugar", tanto a la reposición como a la apelación subsidiaria, atendido, esto último, a que la resolución de fojas 417 no es de aquellas susceptibles de apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 469, la Sra. Patricia Notte Cuello, por sí y en representación de la Junta de Vecinos El Peñón, y el Sr. José Luis Pardo, por sí y en representación del Comité de Agua Potable Rural El Peñón, solicitaron que "se tenga presente" su calidad de terceros coadyuvantes en autos.

A fojas 473, el Tribunal tuvo a los solicitantes como terceros coadyuvantes de la reclamada, atendido que *"han acreditado interés actual en el resultado del juicio, en los términos de los artículos 18, inciso final, de la Ley N° 20.600 y 23 del Código de Procedimiento Civil"*.

A fojas 479, el Tribunal proveyó "a sus antecedentes" a correo electrónico recibido del Tribunal Constitucional, en el que dicha magistratura comunica y adjunta resolución dictada en proceso Rol N° 6313-19, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por los abogados Sres. Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos respecto del artículo 26, inciso primero, de la Ley N° 20.600, en conocimiento ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de hecho Rol N° 2-2019, deducido en contra de la resolución de fojas 467, que no concedió el recurso de apelación. Dicha resolución, que rola a fojas 474, declaró inadmisibile el requerimiento.

A fojas 673, la reclamante solicitó la dictación de la medida cautelar de suspensión de los efectos de la resolución reclamada en tanto se sustancia el reclamo de ilegalidad.

A fojas 686, el Tribunal confirió traslado de la solicitud.

A fojas 689, los terceros coadyuvantes de la reclamada evacuaron traslado, solicitando el rechazo de la medida cautelar, con expresa condena en costas.

A fojas 698, la reclamada evacuó traslado, solicitando el rechazo de la medida cautelar.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 710, el Tribunal tuvo por evacuados los traslados y proveyó "autos para resolver".

A fojas 720, el Tribunal accedió a lo solicitado a fojas 673 decretando la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Resolución Exenta N° 1.300/2018 mientras se tramita la reclamación.

A fojas 724, la Junta de Vecinos El Peñón de Coquimbo y el Comité de Agua Potable Rural El Peñón, terceros coadyuvantes de la reclamada, interpusieron recurso de reposición en contra de la resolución de fojas 720 solicitando que sea dejada sin efecto.

A fojas 732, la reclamada dedujo reposición en contra de la resolución de fojas 720 solicitando la modificación de la resolución reclamada y el rechazo de la medida cautelar solicitada.

A fojas 738, el Tribunal rechazó los recursos de reposición interpuestos a fojas 724 y 732, atendido que *"los argumentos planteados por los reponentes no logran desvirtuar lo razonado por el Tribunal en su resolución de fojas 720"*.

A fojas 739, el Tribunal dictó la resolución autos en relación y fijó fecha para la vista de la causa.

A fojas 759, se dejó constancia que el 5 de marzo de 2020 se efectuó la vista de la causa, en la que alegaron el abogado patrocinante de la reclamante Andrés Sáez Astaburuaga, la abogada patrocinante de la reclamada Yordana Mehsen Rojas y el abogado patrocinante de los terceros coadyuvantes Cristóbal Osorio Vargas. La causa quedó en estudio.

El 27 de abril de 2020 la causa quedó en acuerdo.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

III. Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a lo expuesto en la reclamación y en el informe de la reclamada, los asuntos debatidos en autos son los siguientes:

1. Infracción de normas que regulan la invalidación de los actos administrativos

a) Plazo de dictación de la resolución reclamada

La reclamante, en primer lugar, alega que la resolución invalidatoria -la resolución reclamada- fue dictada después de transcurridos dos años desde la dictación de la resolución invalidada -Resolución Exenta N° 1.166/2016-, infringiendo así lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"). Señala que el plazo para invalidar es de caducidad, por lo cual luego de transcurrido la Administración no puede invalidar. Precisa que la Resolución Exenta N° 1.166 fue dictada el 12 de octubre de 2016 y que la carta certificada respectiva fue recibida en la oficina de Correos de la Región de Coquimbo el día 15 del mismo mes, por lo que, en aplicación de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley N° 19.880, debe entenderse notificada el día 19 de octubre de 2016. Por tal motivo -agrega- el SEA contaba con un plazo hasta el 19 de octubre de 2018 para invalidar, caducando esa facultad. Expone que la resolución reclamada fue dictada el 9 de noviembre de 2018 en forma extemporánea y sin base legal, siendo notificada el día 19 de ese mes, por lo cual produjo sus efectos 31 días después de haber caducado la potestad invalidatoria respecto de la Resolución Exenta N° 1.166/2016. Señala que lo anterior, junto con afectar la certeza y seguridad jurídica, constituye un vicio de ilegalidad grave y objetivo.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El Director Ejecutivo del SEA, por su parte, arguye que la resolución reclamada fue dictada en conformidad a las normas que regulan la invalidación de los actos administrativos, particularmente dentro del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Precisa que la reclamante incurre en un error de hecho al contabilizar el plazo, pues lo hace únicamente desde la notificación del acto, sin considerar que el referido precepto legal establece que el plazo se cuenta desde su notificación o publicación. Agrega que habiendo dos fechas posibles a partir de las cuales contar el plazo, éste debe computarse desde la última. A continuación, señala que si bien la Resolución Exenta N° 1166/2016 fue notificada sólo al titular, por recaer sobre él los efectos, ello es sin perjuicio de que terceros pudieran solicitar la invalidación del acto, lo que sucedió tras la publicación. Agrega que, considerando que la referida resolución fue publicada en el expediente electrónico el 22 de marzo de 2017, el plazo para invalidarla venció el 22 de marzo de 2019.

b) La resolución reclamada fue dictada con infracción de las normas de audiencia del interesado y del principio *audi alteram partem* por ausencia de emplazamiento

La reclamante alega que la invalidación a solicitud de parte y la invalidación de oficio son claramente distinguibles y separables, no pudiendo la Administración aprovecharse de la primera para ejercer la segunda, debiendo iniciarse procedimientos administrativos distintos, acumulables o tramitados en conjunto. Agrega que la Administración dio inicio a un solo procedimiento administrativo invalidatorio, el procedimiento a solicitud de parte, el que terminó desestimando y rechazando por carecer los solicitantes del interés necesario para accionar. Hace presente que es únicamente la pretensión de los solicitantes de invalidación la que se le notificó para el ejercicio de sus derechos de audiencia previa, y que sólo en virtud de ella actuó en consecuencia. En efecto, señala que en la Resolución Exenta N° 1.106/2018 que dio inicio al procedimiento de invalidación, se le solicitó pronunciamiento

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

únicamente respecto de la solicitud de invalidación y no de la pretensión invalidatoria de oficio de la autoridad. Afirma que en ningún momento el SEA le informó que pretendía iniciar un procedimiento invalidatorio de oficio de la resolución reclamada, y que tampoco solicitó informar sobre otros aspectos distintos de aquellos señalados en la solicitud de invalidación. Refiere que lo anterior es relevante puesto que se omitió el trámite de audiencia del interesado, manifestación del principio *audi alteram partem* o principio de contradictoriedad, exigido por el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Agrega que, al no haber sido notificada ni informada de las intenciones de la Administración de iniciar un procedimiento invalidatorio de oficio y, por el contrario, al ser requerido informar sólo respecto de la solicitud de invalidación, el SEA vulneró lo dispuesto en el artículo 10°, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880, relativo al principio de contradicción. Agrega que, necesariamente, el SEA debía iniciar un procedimiento invalidatorio de oficio para ejercer tal potestad o, al menos, informar al interesado de sus intenciones, a fin de respetar dicho principio y cumplir con el trámite de audiencia, cuya omisión o realización imperfecta genera indefensión y su infracción acarrea la invalidez del acto invalidatorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 19.880, como lo ha entendido la Corte Suprema.

Por su parte, el Director Ejecutivo del SEA sostiene que la resolución reclamada fue dictada previa audiencia del interesado. En efecto, señala que no se causó indefensión a Bimar, puesto que una vez iniciado el procedimiento de invalidación se le confirió traslado de la solicitud respectiva, otorgándole un plazo de 10 días corridos para formular descargos. Agrega que en presentación el 5 de octubre de 2015 el titular presentó sus argumentos, los cuales fueron analizados y considerados, junto con los demás antecedentes, para resolver el procedimiento invalidatorio. Afirma que existe un solo procedimiento, el que, si bien comenzó a solicitud de parte, concluyó como una invalidación de oficio, no siendo necesario en ningún caso el inicio de un segundo procedimiento

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

para analizar los mismos antecedentes. Señala que, independiente de la existencia de una solicitud de invalidación por parte de terceros, siempre existe la posibilidad de que la Administración ejerza su potestad invalidatoria, por lo cual, si el titular limitó sus descargos únicamente a los argumentos planteados por el solicitante de invalidación, es dicha parte quien incurrió en un actuar negligente. Precisa que cuando se presenta una solicitud de invalidación y la Administración da inicio a su tramitación, la resolución de fondo no necesariamente se restringirá a los argumentos del solicitante. Sostiene que la Administración decidió invalidar el acto administrativo que tuvo por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto teniendo a la vista en forma previa los argumentos del solicitante e incorporando nuevos razonamientos. Afirma que, si hubiese decidido acoger la solicitud de invalidación y no invalidar de oficio, la resolución en cuanto al fondo habría sido "*exactamente igual*" en orden a estimar ilegal la Resolución Exenta N° 1.166/2016, siendo irrelevante la argumentación de Bimar respecto a que no tuvo la ocasión de defenderse. En tal sentido, invoca el principio de economía procedimental, consagrado en el artículo 9° de la Ley N° 19.880, por lo que iniciar un segundo procedimiento invalidatorio hubiera sido un trámite dilatorio, en la medida que se hubiera tenido que dar traslado a los mismos interesados para que presentaran los mismos descargos.

2. Infracciones procedimentales y sustantivas de las normas que regulan la caducidad de las RCA

La reclamante alega que, al dictar la resolución reclamada, el Director Ejecutivo del SEA infringió las reglas procedimentales, al declarar la caducidad sin haber mediado un requerimiento previo de parte de la SMA y dictó un acto de contrario imperio, ilegal y arbitrario que vulnera el correcto sentido de la caducidad.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

a) Aspectos procedimentales de la acreditación de vigencia o declaración de caducidad de una RCA

Bimar sostiene que, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del RSEIA, hay dos facultades que deben necesariamente coexistir y operar simultáneamente en la caducidad de una RCA, a saber, la de la SMA de constatar que han transcurrido más de cinco años desde la notificación de una RCA sin que se haya dado inicio a la ejecución de un proyecto, y, luego, requerir al SEA la declaración de dicha caducidad, y la del SEA de declararla. Precisa que en el procedimiento de declaración de la caducidad de una RCA necesariamente deben participar ambos órganos, pues ésta debe ser declarada por el SEA previa solicitud de la SMA. Agrega que esta interpretación ha sido sostenida por el SEA en su Ordinario N° 142034, del Director Ejecutivo (PT) del SEA, de 21 de noviembre de 2014, que 'Imparte instrucciones en relación al artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, al artículo 73 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y al artículo 4° transitorio del referido Reglamento' (en adelante, "el Instructivo sobre Caducidad"), al señalar que si dicha Autoridad concluye que no se pudo tener por acreditado el inicio de la ejecución de un proyecto: *"el Servicio remitirá los antecedentes a la Superintendencia para que ésta determine si corresponde efectuar el referido requerimiento. En caso de verificarse la concurrencia de los supuestos que dan origen a la caducidad de la RCA, la Superintendencia requerirá al Servicio para que éste declare la caducidad de la respectiva resolución"*. Concluye este acápite señalando que el procedimiento para la declaración de caducidad de una RCA se rige por la siguiente secuencia: i) al estar en las situaciones especiales reconocidas por el artículo 4° transitorio del RSEIA, un titular debe acreditar ante el SEA el inicio de ejecución del proyecto; ii) en el marco del procedimiento de acreditación, el Director Ejecutivo del SEA debe examinar los antecedentes y, en caso de estimar que se ha dado inicio de ejecución del proyecto, comunicar dicha decisión a la SMA; iii) en caso contrario, remitir los antecedentes a

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la SMA para que ésta verifique y constate la caducidad de la RCA; y iv) en caso de constatar la caducidad, la SMA deberá requerirle al SEA que la declare.

La reclamante alega que el referido procedimiento fue infringido por el SEA, pues omitió el trámite esencial dispuesto en su propio Instructivo, de comunicar a la SMA la supuesta falta de inicio de ejecución de proyecto, para que ésta constate y requiera la caducidad. Afirma que, al contrario, el SEA por sí y ante sí declaró la caducidad tras desprenderse irregularmente de la resolución de inicio de ejecución -Resolución Exenta N° 1.166/2016- en forma extemporánea y sin audiencia del interesado, lo cual torna la resolución reclamada en ilegal, toda vez que es la SMA la autoridad competente para constatar y requerir la caducidad, correspondiéndole al SEA sólo una mera declaración de dicha situación de hecho.

Asimismo, señala que llama la atención que en Oficio Ordinario N° 859, de 14 de abril de 2016, de la SMA dirigido al SEA, el órgano fiscalizador, en vez de requerir al órgano evaluador la caducidad de la RCA del proyecto, sostuvo que sí existían antecedentes para acreditar el inicio de ejecución, solicitándole actuar en consecuencia al amparo del artículo 4° transitorio del RSEIA.

Por su parte, la reclamada sostiene, en primer lugar, que en virtud del régimen transitorio para efectos de caducidad de la RCA establecido en el artículo 4° transitorio del RSEIA, corresponde acreditar ante el SEA las gestiones, actos o faenas mínimas que permitan constatar el inicio de la ejecución de proyectos o actividades calificadas favorablemente antes del 26 de enero de 2010. Precisa que en dicho régimen le compete al SEA constatar si se ha dado inicio a la ejecución del proyecto, a diferencia del régimen permanente en que dicha función corresponde a la SMA. Agrega que en el régimen transitorio la SMA simplemente efectúa el requerimiento a petición del SEA, siendo éste quien realiza el análisis de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

fondo de los antecedentes presentados por el titular y quien tiene, en definitiva, la facultad de determinar si procede la caducidad de la RCA. Afirma que el requerimiento que efectúa la SMA en este caso no constituye un trámite esencial, por lo que su omisión en ningún caso podría acarrear la nulidad de la declaración de caducidad. Agrega que el SEA solicita el requerimiento a la SMA a consecuencia de que así lo plasmó en su Instructivo, pero que no es un trámite exigido por la ley, sino que, simplemente, permite que haya una coordinación entre los Servicios, considerando que ambos tienen competencias en materia de caducidad de las RCA, y siendo una potestad radicada en la SMA una vez finalizado el régimen transitorio. Hace presente que es necesario considerar la presunción de legalidad de los actos administrativos, así como el criterio de trascendencia y la exigencia de un perjuicio real para que proceda la nulidad. Asimismo, refiere que conforme a lo dispuesto en el artículo 13, inciso segundo, de la Ley N° 19.880, los defectos de forma sólo acarrear la invalidez del acto si recaen en un requisito esencial e irrogan perjuicio al interesado. En este sentido, señala que la omisión del requerimiento de la SMA no debe acarrear la invalidez de la decisión administrativa, puesto que en el régimen transitorio no es un requisito esencial del procedimiento de caducidad, y tampoco se ha acreditado cómo este trámite podría generar un perjuicio al interesado. Agrega que, aun cuando se estimara que el requerimiento de la SMA es esencial y se ordenara realizar nuevamente el procedimiento de caducidad, el resultado sería el mismo, puesto que los antecedentes para verificar el inicio de ejecución del proyecto no han cambiado, de manera tal que procedería declarar la caducidad de la RCA nuevamente, lo cual es contrario a los principios de eficiencia y eficacia.

b) Aspectos sustantivos de la declaración de caducidad y su interpretación por el SEA en cuanto a la ejecución de gestiones tendientes a la materialización del proyecto

La reclamante señala que el Instructivo precisa qué debe entenderse por los conceptos de 'gestión', 'acto' y 'obra' a

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que se refieren las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la caducidad, por lo que no resulta aceptable que el SEA en la resolución reclamada, sin antecedente adicional alguno, restrinja el primer concepto en la Resolución Exenta N° 1.166/2016. Agrega que la definición de 'gestión' del Instructivo atiende a la consecución de actos orientados a la materialización de un negocio, de manera que no existe razón alguna para excluir del trámite de acreditación de inicio, aquellos antecedentes que dan cuenta de la obtención de financiamiento u otros acuerdos contractuales tendientes a "darle vida" al proyecto. Agrega que, en virtud de este tipo de consideraciones, el Director Ejecutivo del SEA, mediante la referida resolución, acreditó el inicio de la ejecución del proyecto en los términos de los artículos 25 ter de la Ley N° 19.300 y 73 y 4° transitorio del RSEIA. Hace presente que dicho proceso de acreditación fue de larga extensión, pues se inició en enero de 2015 y en el cual, junto con la Dirección Ejecutiva del SEA y la SMA, tuvo activa participación. En tal sentido, refiere que la resolución de inicio de ejecución da cuenta, en su considerando 4°, que aportó antecedentes mediante presentaciones de 20 de enero y 14 de octubre de 2015 y de 19 de mayo, y 13 y 23 de septiembre de 2016. Señala, a mayor abundamiento, que el considerando 6° de dicha resolución da cuenta de 50 antecedentes distintos relacionados con actos, gestiones, obras o faenas mínimas que le llevaron a formarse convicción en tal sentido. No obstante -agrega-, sin que existieran antecedentes nuevos o distintos a los ya examinados, la reclamada arribó a una decisión contraria a la antes adoptada, declarando la caducidad de la RCA. De esta forma -refiere- aplicó erróneamente el derecho, infringiendo su potestad discrecional dispuesta en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300.

La reclamada, por su parte, sostiene que la declaración de caducidad de la Resolución Exenta N° 1.166/2016 no se originó en un mero cambio de opinión de la autoridad ambiental, sino en la constatación de que dicha resolución no se ajustaba a

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

derecho, adoleciendo de un vicio de ilegalidad cuyo único remedio era la invalidación.

Señala que no es posible acreditar que se han realizado gestiones, actos u obras de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, destinadas a la ejecución del proyecto. Agrega que el 20 de enero de 2015 el titular presentó antecedentes solicitando que se tuviera por acreditado el inicio de ejecución del proyecto y que, tras analizar los antecedentes, el 7 de septiembre de 2015 se le solicitó que acompañara información complementaria. Refiere que Bimar acompañó nuevos antecedentes el 14 de octubre de 2015 y el 22 de marzo de 2016, los cuales no fueron suficientes para acreditar el inicio de ejecución del proyecto de manera sistemática, ininterrumpida y permanente. Agrega que el Servicio señaló lo anterior reiteradamente, según consta en los Ord. N° 160077/15, de 21 de enero de 2016, N° 160706/16, de 19 de mayo de 2016 y N° 160945/16, de 15 de julio de 2016. Señala que, finalmente, el 13 de septiembre de 2016 el titular hizo llegar antecedentes a la SMA, quien los derivó al SEA, tras lo cual se dictó la Resolución Exenta N° 1.166/2016. Hace presente que los documentos presentados en la última fecha consistieron en cartas de los SEREMI de Agricultura y de Vivienda de la Región de Coquimbo, que informaron sobre el cambio de uso de suelo, las cuales -agrega- no son válidos para acreditar el inicio de ejecución, pues son de julio y agosto de 2016. Precisa que, para efectos de acreditar el inicio de ejecución del proyecto, no corresponde considerar aquellos antecedentes posteriores al 26 de enero de 2015.

A continuación, señala que, a partir del análisis de los antecedentes presentados por el titular, se constató que no era posible acreditar el inicio de ejecución del proyecto, siendo procedente declarar la caducidad de la RCA, atendido que:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

i) El titular acompañó una serie de documentos técnicos y contractuales que no presentan firma o algún tipo de validación por parte del profesional a cargo.

ii) La totalidad de los documentos presentados corresponde a antecedentes de gestiones y actos que no guardan relación con la RCA N° 88/2003, como es el caso de los documentos que acreditan la búsqueda de financiamiento y aspectos técnicos, ya que no se ajustan a la estructura de dicha resolución, así como tampoco al orden establecido en dicho documento, como establece el Instructivo.

iii) Se realizaron diversas gestiones asociadas a la búsqueda de financiamiento que no fueron sistemáticas ni permanentes.

iv) El titular realizó gestiones sistemáticas respecto del otorgamiento del PAS 96. Sin embargo, éstas no fueron ininterrumpidas ni permanentes.

v) Se realizaron obras preliminares de despeje y limpieza del terreno, las cuales fueron constatadas en visita notarial y consignadas en acta de 10 de octubre de 2015, esto es, con posterioridad al plazo límite establecido en el artículo 4° transitorio del RSEIA, correspondiente al 26 de enero de 2015.

vi) Ninguno de los contenidos del "Contrato C2051", suscrito entre Bimar y Engitec Technologies SpA el 23 de enero de 2015, corresponde a hitos concretos asociados a la ejecución del proyecto, sino a "*información descriptiva de una planta de reciclaje*". Al efecto precisa que dicho contrato no presenta detalles de cómo se dará inicio a la construcción de la planta, salvo aspectos generales. Además, afirma que no se presentó ningún comprobante que permitiera verificar que el contrato haya entrado en vigencia. Agrega que, como se señala en el considerando 11.20 de la resolución reclamada, el contrato, por su fecha y la programación en él contenida, no tiene carácter ininterrumpido ni permanente. Concluye que el solo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

hecho de tener un contrato para la construcción del proyecto no permite fundar que éste será efectivamente construido.

Finalmente, en lo que a esta alegación se refiere, la reclamada señala que no ha restringido el concepto de 'gestión', sino que aplicándolo determinó que de los antecedentes presentados no era posible acreditar la realización de gestiones, actos u obras de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, destinados a la ejecución del proyecto. Refiere que no son sistemáticos dado que no se ajustan a lo establecido en la RCA; ni ininterrumpidos, pues desde la dictación de la RCA las acciones no han sido continuas en el tiempo; y tampoco permanentes, pues no se puede determinar que el proyecto se mantendrá en ejecución, ya que no tiene financiamiento.

3. Vulneración del principio de confianza legítima como límite a la potestad invalidatoria de la autoridad

La reclamante, en subsidio de las anteriores alegaciones, alega que se vulneró el principio de protección de la confianza legítima en cuanto límite a la potestad invalidatoria de los actos administrativos. Señala que, como titular del proyecto, ajustó su conducta posterior a lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 1.166/2016, creyendo estar al amparo de una situación jurídica consolidada en un ámbito de legitimidad, lo cual la hacía esperar una mínima coherencia de parte de la autoridad. Agrega que el principio en referencia fue vulnerado por la reclamada, toda vez que, sin mediar una situación de hecho distinta de aquella tenida a la vista para la dictación de la resolución de inicio de ejecución del proyecto, perdió la estabilidad de las circunstancias jurídicas en las que confiaba. Hace presente que, aun cuando el SEA hubiese acertado en el ejercicio de su potestad de invalidación y pueda sostenerse que Bimar se encontraba en una situación ilegal debida y oportunamente constatada por la resolución reclamada, es perfectamente posible que se encuentre amparada en el principio de protección de la confianza legítima, pues cumple con los requisitos para ello, a saber: i) que la ilegalidad

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

del acto no recaiga en el ámbito de la responsabilidad del interesado; ii) que éste desconozca la ilegalidad del acto y que no haya actuado de forma manifiestamente imprudente al desconocerla; iii) que exista una manifestación de la confianza; y iv) se exige una ponderación entre el interés del destinatario al mantenimiento de la situación administrativa y el de la Administración por revisarla.

El Director Ejecutivo del SEA, por su parte, señala que el principio de protección de la confianza legítima implica que un cambio en el actuar de la Administración no puede afectar derechos adquiridos de terceros, pero que en este caso no existe un derecho adquirido por el titular, pues la RCA sólo es una autorización de funcionamiento y, además, el principio no puede aplicarse de manera prevalente al Derecho, como pretende la reclamante. Afirma que Bimar no tiene una situación jurídica consolidada y que en ningún caso puede alegar que no le fue posible prever el actuar de la autoridad ambiental, puesto que de incumplir los requisitos para dar por acreditado el proyecto, era posible que esta decisión fuera enmendada, como efectivamente ocurrió.

Agrega que el principio de protección de la confianza legítima debe ceder ante el principio de juridicidad, de manera que, si la Administración ha actuado en forma errónea o desajustada a Derecho de manera sostenida en el tiempo y luego advierte dicho error, deberá modificar su actuar, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. Concluye señalando que no se cumplen los presupuestos necesarios para alegar infracción de este principio.

4. Vulneración de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación arbitraria en relación con procesos de acreditación de inicio de ejecución de proyectos en casos análogos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Finalmente, Bimar alega vulneración de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación arbitraria en relación con procesos de acreditación de inicio de ejecución de proyectos en casos análogos. Al respecto, señala que existe una "*marcada diferencia*" entre la decisión adoptada por el Director Ejecutivo del SEA en la resolución reclamada respecto de casos análogos de acreditación de inicio de ejecución de proyectos, encontrándose en la misma situación establecida en el artículo 4° transitorio del RSEIA, los cuales no han sido objeto de revisión o invalidación por un cambio de criterio de la Autoridad, después de haber obtenido un pronunciamiento favorable de parte del Director Ejecutivo del SEA. Refiere que, tal como consta en el sitio Web del SEA, el Director Ejecutivo ha procedido a acreditar el inicio de ejecución de diversos proyectos mediante antecedentes acompañados que dan cuenta de gestiones tendientes a conseguir respaldo financiero para justificar la ejecución material de un proyecto o negocio, como en su caso. Agrega que gestiones destinadas a la obtención de flujos financieros para la ejecución de un proyecto, tales como cotizaciones, acuerdos comerciales, contratos societarios, compras de inmuebles, consecución de servidumbres judiciales o voluntarias, cotizaciones de ingeniería básica y de detalle, análisis financieros y obtención de instrumentos de garantía y créditos de parte de instituciones bancarias, entre otras, han sido consideradas por el SEA en una serie de procesos de acreditación de inicio de ejecución de proyectos. Agrega que el SEA, en general, ha sostenido una aplicación amplia del concepto de '*gestión*', entendiendo diversos actos contractuales y financieros como parte de los trámites y diligencias necesarios para la consecución de un negocio, pero que en la resolución reclamada sostiene una visión distinta, sin mediar antecedente adicional alguno, imponiéndole un criterio restrictivo de '*gestión*' respecto del aplicado en otros casos. Lo anterior -concluye- implica una transgresión de una serie de principios y garantías constitucionales, entre otras, las de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria en el trato que el Estado y sus organismos deben dar en materia económica.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por su parte, el Director Ejecutivo del SEA sostiene que no se han vulnerado los principios constitucionales de igualdad ante la ley y no discriminación. Señala que lo expuesto por la reclamante no es efectivo, pues la búsqueda de financiamiento no es una gestión sistemática. Agrega que las acciones realizadas por el titular consisten en comunicaciones vía correo electrónico con diferentes sociedades, las cuales no han derivado en ningún acuerdo formal para conseguir el financiamiento necesario para la ejecución del proyecto. Afirma que aun cuando se hubieran concretado las gestiones relacionadas con el financiamiento, éstas no son sistemáticas, puesto que no ajustan a la estructura y orden establecido en la RCA. Lo anterior, atendido que dicho instrumento de gestión ambiental es un acto que certifica que se cumplen todos los requisitos ambientales y que tiene por objeto el análisis de legalidad de los impactos. De esta manera -agrega- los medios o recursos con los que cuente o no el titular para la ejecución del proyecto, no tienen relación alguna con los impactos.

Señala, además, que no se ha aplicado una interpretación más restrictiva del concepto 'gestión' en comparación con otros proyectos. Afirma que en ninguno de los proyectos mencionados por la reclamante se consideraron antecedentes relacionados con la búsqueda de financiamiento como suficientes para acreditar el inicio de ejecución de los respectivos proyectos, puesto que, sin perjuicio que puedan haberse presentado, el inicio de ejecución se acreditó sobre la base de otros antecedentes, como labores de construcción, obtención de permisos sectoriales, compra de insumos para la construcción y/o contratos relacionados con la operación.

Concluye señalando que se han aplicado los mismos criterios para analizar los antecedentes e información proveída por los titulares en todos los proyectos que se encuentran en la misma situación, y que no hay falta de fundamentación de las razones por las cuales se declaró la caducidad de la RCA N° 88/2003, las cuales se encuentran extensamente tratadas en la resolución reclamada.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

IV. Alegaciones de los terceros coadyuvantes de la reclamada

Los terceros coadyuvantes, por su parte, desarrollan diversas argumentaciones en consonancia con las alegaciones de la reclamada, profundizando, particularmente, lo relativo a la naturaleza y el cómputo del plazo de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Considerando:

Primero. Que, en el desarrollo de la parte considerativa, el Tribunal abordará las alegaciones de las partes conforme a la siguiente estructura:

- I. Alegaciones relativas a la invalidación
 - 1. Extemporaneidad de la invalidación
 - 2. Omisión del trámite de audiencia del interesado

- II. Alegaciones relativas a la declaración de caducidad
 - 1. Marco normativo
 - 2. Omisión de la intervención de la SMA
 - 3. Acreditación del inicio de ejecución del proyecto y la confianza legítima

- III. Infracción de los principios de igualdad y no discriminación arbitraria

- IV. Conclusión

I. Alegaciones relativas a la invalidación

1. Extemporaneidad de la invalidación

Segundo. Que, en primer lugar, Bimar alega que la resolución reclamada -Resolución Exenta N° 1.300/2018- fue dictada después de transcurridos dos años desde la dictación de la resolución

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

invalidada -Resolución Exenta N° 1166/2016-, infringiendo así lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Refiere que ésta fue dictada el 12 de octubre de 2016 y notificada el día 19 del mismo mes. Por tal motivo, sostiene que el SEA contaba con plazo hasta el 19 de octubre de 2018 para invalidar, caducando después dicha facultad. Agrega que la resolución reclamada fue dictada el 9 de noviembre de 2018 en forma extemporánea y sin base legal, siendo notificada el día 19 de ese mes, por lo cual produjo sus efectos 31 días después de haber caducado la potestad invalidatoria respecto de la Resolución Exenta N° 1.166/2016.

Tercero. Que, por su parte, el Director Ejecutivo del SEA sostiene que la resolución reclamada se dictó de conformidad con las normas que regulan la invalidación de los actos administrativos, particularmente dentro del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Afirma que la reclamante incurre en un error de hecho al contabilizar el plazo, pues lo hace únicamente desde la notificación del acto, sin considerar que el referido precepto legal establece que el plazo se cuenta desde la notificación o publicación de aquél. Señala que habiendo dos fechas posibles a partir de las cuales contar el plazo, éste debe computarse desde la última. Agrega que si bien la Resolución Exenta N° 1.166/2016 fue notificada sólo al titular, por recaer sobre él los efectos, ello es sin perjuicio de que terceros pudieran solicitar la invalidación del acto, lo cual ocurrió tras la publicación. Añade que, considerando que la referida resolución fue publicada en el expediente electrónico el 22 de marzo de 2017, el plazo para invalidarla venció el 22 de marzo de 2019.

Cuarto. Que, por su parte, los terceros coadyuvantes de la reclamada señalan que los "*[...] actos dictados por el Servicio de Evaluación Ambiental en el marco de evaluaciones de impacto ambiental no son 'actos administrativos de efecto singular', que solo se notifican al destinatario, sino que, por el contrario, son actos administrativos de efecto mixto y el plazo para solicitar su invalidación se cuenta desde que los actos*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

son publicados por el SEA". Agregan que "omitir y desconocer dichas circunstancias, atenta gravemente con el modelo regulatorio ambiental que tiene por objeto disponer de amplia información a las personas que puedan resultar afectadas de los efectos de los proyectos".

Quinto. Que, en este sentido, los mismos terceros, y al igual que la reclamada, refieren que el artículo 51 inciso segundo de la Ley N° 19.880 establece que los actos administrativos producen efectos jurídicos desde que son notificados o publicados, dependiendo si ellos tienen efectos singulares o generales. Adicionan que los artículos 45 y 46 del referido cuerpo legal señalan que los actos de efecto individual se notifican a sus destinatarios mediante carta certificada o personalmente por un funcionario del Servicio, mientras que el artículo 48 dispone que los actos de efecto general deben publicarse en el Diario Oficial. Hacen presente, asimismo, que el artículo 31 ter de la Ley N° 19.300 dispone la creación del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (en adelante, "SNIFA") y que el artículo 81, letra b), de la Ley N° 19.300 establece que corresponde al Servicio de Evaluación Ambiental, *"administrar un sistema de información sobre permisos y autorizaciones de contenido ambiental, el que deberá estar abierto al público en el sitio web del Servicio"*.

Sexto. Que, en este orden de ideas, complementan que los actos administrativos relativos a autorizaciones ambientales son de efecto mixto, toda vez que persiguen un interés general, y que la ley exige su publicación. Agregan que la resolución invalidada constituye un acto de tal carácter, en tanto que tuvo una *"doble forma de comunicación"*, a saber, notificación al interesado y publicación para terceros. Precisan que ésta fue notificada a Bimar el 15 de octubre de 2016 según el artículo 45 de la Ley N° 19.880 y publicada en el portal web del Servicio de Evaluación Ambiental el 22 de marzo de 2017, momento en el cual comenzó a correr el plazo de invalidación para terceros. Señalan que el hecho que la referida resolución haya sido publicada en dicha fecha tiene un efecto jurídico

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

concreto: para los terceros ajenos al procedimiento el acto recién entonces comenzó a producir sus efectos jurídicos, incluyendo el cómputo del plazo de invalidación. Atendido lo anterior, concluyen que, en la medida que la resolución invalidada produjo efectos jurídicos para terceros a partir del 22 de marzo de 2017, la resolución invalidatoria, de 9 de noviembre de 2018, fue dictada dentro del plazo legal de dos años exigido por el artículo 53 de la Ley N° 19.880.

Séptimo. Que, en segundo término, los referidos terceros sostienen, que el plazo de dos años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 es para la presentación de la solicitud de invalidación, no para la dictación de la resolución invalidatoria. Al efecto, invocan en una sentencia del máximo tribunal que señala que *"[...] tratándose de una invalidación requerida a petición de parte, solo es exigible que la presentación de la solicitud se realice dentro del plazo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que en caso que la Administración considere que el plazo que le resta para proseguir con el procedimiento, necesariamente debe ejercer la atribución del artículo 26 del mismo cuerpo normativo, extendiendo el plazo, pues de otra forma se deja al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de la anticipación que cada órgano estime que razonablemente le permite la tramitación del procedimiento y, con ello, la admisibilidad de la solicitud"* (sentencia causa Rol N° 31.176-2016, considerando tercero).

Octavo. Que, los terceros relevan que la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016 fue presentada el 14 de septiembre de 2018, dentro del plazo de dos años del artículo 53 de la Ley N° 19.880, y que la resolución invalidatoria -Resolución Exenta N° 1.300, de 9 de noviembre de 2018- fue dictada también dentro de plazo, pues éste recién venció en marzo de 2019.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Noveno. Que, para resolver la controversia es necesario determinar la naturaleza del plazo de 2 años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880 y el momento desde el cual se empieza a computar. Respecto de la primera cuestión, el profesor Jaime Jara sostiene que la invalidación: *“Tiene un plazo para su ejercicio, en función de la seguridad jurídica y de la presunción de validez de los actos administrativos, de **2 años contados desde la notificación o publicación del acto.** No es que el transcurso del plazo sanee el vicio. Si no que la acción de oficio de la administración o del particular para ejercerla se extingue en ese plazo. No obsta a la acción judicial de nulidad que un particular pueda interponer ante los tribunales de justicia para que se declare la ineficacia aun después de ese plazo. Es un plazo de caducidad. No se interrumpe”* (JARA SCHNETTLER, Jaime. *Apuntes Acto y Procedimiento Administrativo Ley N° 19.880*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, Magister en Derecho Constitucional, 2008, p. 142, destacado del original).

Décimo. Que, en el mismo sentido se ha señalado: *“[...] de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la LBPA, la Administración se encuentra habilitada para invalidar sus actos contrarios a derecho, siempre que lo haga dentro del plazo de dos años contados desde la publicación o notificación del acto, término que no distingue entre la declaración que concluye el procedimiento invalidatorio iniciado de oficio, de aquel iniciado a petición de parte. Por tanto, no cabe duda que dicho plazo opera para ambas situaciones, **admitiéndose en todo caso, que éste es para invalidar y no para iniciar el procedimiento”*** (MILLAR SILVA, Javier, *La potestad invalidatoria en el Derecho Chileno*, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Escuela de Graduados, 2008 p. 222, destacado del Tribunal).

Undécimo. Que, el referido autor señala que *“[...] la misma doctrina que concluye que la regla general en materia de plazos es que éstos no son fatales para el cumplimiento de las*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

obligaciones de la Administración, reconoce que esto encuentra una de sus excepciones en los plazos de caducidad. Y esto es precisamente lo que ocurre con la naturaleza del término que contempla el artículo 53 de la LBPA para el ejercicio de la potestad invalidatoria, por cuanto el vencimiento de éste determina la extinción de la referida facultad administrativa". Agrega que lo anterior "[...] se desprende de la finalidad que ha pretendido alcanzar el legislador al establecer dicho plazo, la que se refleja en el tenor literal de la norma, al expresar que la Administración podrá invalidar sus actos antijurídicos, siempre que lo haga 'dentro' del plazo que la misma le señala para ello" Señala, además, que en la historia del establecimiento de la ley consta que el legislador "[...] ha tenido la intención -a través del establecimiento de un plazo máximo para ello- de eliminar la incertidumbre jurídica que representa para el destinatario de un acto administrativo, el saber que en cualquier momento la Administración podría volver sobre éste y privarlo de efectos" (MILLAR, Op. cit. pp. 226-227).

Duodécimo. Que, por su parte, la Contraloría General de la República, mediante el Dictamen N° 24.828 de 3 de octubre de 2018, reiterando jurisprudencia anterior, sostuvo que el artículo 53 de la Ley N° 19.880: "*contempla la obligación de la autoridad administrativa para dejar sin efecto los actos que ha emitido con infracción a derecho, sujeto a las restricciones que para tal efecto ha previsto el propio ordenamiento jurídico y la jurisprudencia administrativa, entre las cuales cabe destacar que **esa atribución debe ejercerse dentro del término de dos años** contados desde la notificación o publicación del acto viciado. En efecto, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el dictamen N° 52.014, de 1970, ha manifestado que los plazos fatales (...) son de caducidad y no de prescripción, por lo cual no pueden interrumpirse ni suspenderse (...) porque en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo"* (destacado del Tribunal).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimotercero. Que, en tal sentido se había pronunciado también mediante Dictamen N° 32.357/2006, al señalar que “[...] si bien la autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte, puede invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, debe hacerlo dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto”. Asimismo, en Dictamen N° 18.353/2009 afirmó que el artículo 53 “[...] contempla la obligación de la autoridad administrativa para dejar sin efecto los actos que ha emitido con infracción a derecho, sujeto a las restricciones que para tal efecto ha previsto el propio ordenamiento jurídico y la jurisprudencia administrativa, entre las cuales cabe destacar que esa atribución debe ejercerse dentro del término de dos años contados desde la notificación o publicación del acto viciado”. En igual sentido, se pronunció a través del Dictamen N° 12.771/2012.

Decimocuarto. Que, por su parte, la doctrina, sintetizando los criterios sustentados por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, afirma que “la potestad invalidatoria debe **ejercerse dentro del término de 2 años** contados desde la notificación o publicación del acto administrativo” y que “el plazo es de caducidad y no de prescripción, por lo cual no puede interrumpirse ni suspenderse [...] porque en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo” (LARA ARROYO, José Luis y HELFMANN MARTINI, Carolina, Repertorio Ley de Procedimiento Administrativo. Comentarios-Repertorio de Jurisprudencia Judicial y Administrativa-Concordancias-Historia Fidedigna de la Disposición, Tomo II, 2ª Edición actualizada, Ed. Thomson Reuters, 2015, p. 972, destacado del Tribunal).

Decimoquinto. Que, en definitiva, a juicio del Tribunal, y como sostiene la doctrina y la jurisprudencia, el plazo de 2 años establecido en el artículo 53 de la ley N° 19.880 es un plazo de caducidad -es decir no se suspende ni interrumpe- para el ejercicio de la potestad invalidatoria por parte de la ‘autoridad administrativa’ y no para la presentación de la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

solicitud de invalidación. En efecto, el tenor literal del referido precepto legal es categórico al señalar que dicha autoridad podrá invalidar "**siempre que lo haga dentro de los dos años** contados desde la notificación o publicación del acto" (destacado del Tribunal). La utilización de la expresión condicional "*siempre que lo haga dentro*" enfatiza la idea de que la potestad en cuestión sólo puede ejercerse en ese plazo y no fuera de él. A mayor abundamiento, y atendido el sentido inequívoco de la disposición, se debe tener presente que el artículo 19 del Código Civil establece que: "*Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu*".

Decimosexto. Que, en lo que respecta al cómputo del plazo de 2 años para invalidar, el artículo 53 de la Ley N° 19.880 contempla dos posibilidades, a saber, desde la notificación o publicación del acto. Dicho cuerpo legal, además, señala qué actos se notifican y cuáles se publican, lo que depende de su contenido. En efecto, el artículo 51 establece que: "*Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general*". Por su parte, el artículo 45 del mismo cuerpo legal señala que: "*Los actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro*". A continuación, el inciso segundo establece el plazo en el que deben practicarse las notificaciones y, luego, en su inciso tercero, dispone que "*no obstante lo anterior, los actos administrativos que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado, deberán publicarse en el Diario Oficial*".

Decimoséptimo. Que, sin perjuicio de lo señalado el inciso tercero del artículo 45 (actos administrativos que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado), es el artículo 48 de la referida ley, el cual, bajo el título "*obligación de publicar*", señala los actos administrativos que deben publicarse en el Diario Oficial, a saber: "*a) Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general;*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

b) Los que interesen a un número indeterminado de personas; c) Los que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado, de conformidad a lo establecido en el artículo 45; d) Los que ordenare publicar el Presidente de la República; y e) Los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite”.

Decimoctavo. Que, en doctrina se sostiene que el artículo 53 de la ley N° 19.880 “no innova respecto del cómputo de los plazos” y que “[...] éste se cuenta desde la publicación del acto en el Diario Oficial, para aquellos casos de excepción que de acuerdo al artículo 48 de la LBPA deben cumplir con esta forma de comunicación; o desde la notificación, la que constituye la regla general para los actos de efectos individuales, salvo que se ignore el paradero del afectado, en cuyo caso la ley permite la comunicación del acto a través de su publicación en el Diario Oficial” (MILLAR, Op. Cit. Pp. 222-223).

Decimonoveno. Que, conforme a lo señalado y en virtud de lo dispuesto en los artículos 48 y 53 de la Ley N° 19.880, el plazo de dos años para el ejercicio de la potestad invalidatoria se cuenta desde la notificación del acto o desde su publicación, y esta última corresponde exclusivamente -por mandato legal- a la que se efectúa en el Diario Oficial.

Vigésimo. Que, además, debe tenerse presente que el SEIA constituye un procedimiento reglado que señala todas aquellas formalidades (incluidas publicaciones) que deben efectuarse. Como afirma el profesor Jorge Bermúdez, “se trata de un procedimiento administrativo totalmente regulado, tanto en la LBGMA como en el RSEIA” (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 265). En este caso, tratándose de un acto administrativo que acredita el inicio de la ejecución de un proyecto, se refiere a una materia que en estricto rigor afecta a quien es titular de la RCA, por lo cual tiene efecto individual y no requiere ser publicado, al no coincidir con ninguna de las hipótesis legales.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo primero. Que, atendido lo razonado en los considerandos anteriores, a juicio del Tribunal, la Resolución Exenta N° 1.166/2016, que acreditó el inicio de ejecución del proyecto, constituye un acto de efectos individuales y no mixto -como alegan la reclamada y sus terceros coadyuvantes-, por lo que el plazo de caducidad para invalidarla se debe contar desde su notificación.

Vigésimo segundo. Que, según sostiene la reclamante, sin ser controvertida por la reclamada, la Resolución Exenta N° 1.166/2016, dictada el 12 de octubre de 2016, fue recibida en la respectiva Oficina de Correos el día 15 de octubre, por lo que, aplicando la regla establecida en el artículo 46 inciso segundo de la Ley N° 19.880, debe entenderse notificada el día 19 del mismo mes. Por su parte, los terceros coadyuvantes de la reclamada sostienen que la referida resolución "*fue notificada directamente a la reclamante Bimar el 15 de octubre de 2016, según el artículo 45 de la ley N° 19.880*" (fojas 726 vta.).

Vigésimo tercero. Que, sea que la Resolución Exenta N° 1.166/2016 haya sido notificada el 15 o el 19 de octubre de 2016, la Resolución Exenta N° 1.300, de 9 de noviembre de 2018, que la invalidó y declaró la caducidad de la RCA N° 88/2003, fue dictada dos años después de cualquiera de esas fechas, esto es, fuera del plazo legal establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Lo anterior, torna la referida resolución en ilegal, por lo que la alegación y, en definitiva, la reclamación será acogida.

2.Omisión del trámite de audiencia del interesado

Vigésimo cuarto. Que, la reclamante alega que la resolución impugnada fue dictada con infracción de las normas de audiencia del interesado y del principio *audi alteram partem*. Señala que la invalidación a solicitud de parte y la invalidación de oficio son "*claramente distinguibles y separables*", no pudiendo la Administración aprovecharse de la primera para ejercer la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

segunda, debiendo iniciarse procedimientos administrativos distintos, acumulables o tramitados en conjunto. Afirma que la Administración inició un solo procedimiento administrativo invalidatorio, a solicitud de parte, el cual terminó desestimando y rechazando, por carecer los solicitantes del interés necesario para accionar. Agrega que es sólo la pretensión de los solicitantes de invalidación la que se le notificó para el ejercicio de sus derechos de audiencia previa, y que en ningún momento el SEA le informó que pretendía iniciar un procedimiento invalidatorio de oficio ni solicitó informar sobre otros aspectos de aquellos señalados en la solicitud de invalidación. De esta forma -concluye-, se omitió el trámite de audiencia del interesado exigido por el artículo 53 de la Ley N° 19.880 o, al menos, se realizó "*en forma imperfecta*", vulnerándose el principio de contradictoriedad consagrado en el artículo 10 inciso cuarto de dicho cuerpo legal.

Vigésimo quinto. Que, por su parte, el Director Ejecutivo del SEA sostiene que la resolución reclamada fue dictada previa audiencia del interesado. Señala que el procedimiento de invalidación "*se ajustó estrictamente a las normas del debido proceso*". Afirma que no se causó indefensión a Bimar, puesto que una vez iniciado el procedimiento de invalidación se le confirió traslado de la solicitud respectiva, otorgándole un plazo de 10 días corridos para formular descargos, lo cual realizó mediante presentación de 5 de octubre de 2015. Refiere que existió un solo procedimiento, el cual, si bien comenzó a solicitud de parte, concluyó como una invalidación de oficio, no siendo necesario en ningún caso iniciar un segundo para analizar los mismos antecedentes. Agrega que la Administración decidió invalidar la Resolución Exenta N° 1.166/2016 teniendo a la vista en forma previa los argumentos del solicitante e incorporando nuevos razonamientos, y que, si hubiera decidido acoger la solicitud de invalidación y no invalidar de oficio, la resolución en cuanto al fondo habría sido la misma. Lo anterior, atendido que iniciar un segundo procedimiento invalidatorio habría implicado una vulneración del principio de economía procesal.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo sexto. Que, previo a la resolución de la controversia cabe tener presente que 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).

Vigésimo séptimo. Que, debe considerarse que mediante presentación de 14 de septiembre de 2018, ante el Director Ejecutivo del SEA, los Sres. Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos solicitaron la invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016 arguyendo, en síntesis, que ésta era contraria a Derecho pues se fundó en antecedentes posteriores al 26 de enero de 2015, y que las gestiones efectivamente realizadas por el titular del proyecto antes de esa fecha no revestían las características de sistemáticas, ininterrumpidas y permanentes, según lo exige la normativa ambiental.

Vigésimo octavo. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 1.106 de 21 de septiembre de 2018, del Director Ejecutivo del SEA, en su resuelvo 1°, inició el procedimiento administrativo de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016 y, luego, en su resuelvo 2°, confirió traslado al titular, en los siguientes términos: *"Confíerese traslado al titular del proyecto BIMAR CHILE LTDA., para que, en un plazo de diez días corridos contados desde la notificación del presente acto administrativo, se pronuncie respecto de la solicitud de*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

invalidación presentada, alegando lo que consideren procedente en defensa de sus intereses, dando así cumplimiento al trámite de audiencia al interesado dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880”.

Vigésimo noveno. Que, el 5 de octubre de 2018 Bimar presentó un escrito mediante el cual evacuó traslado, señalando que *“acompañó en su oportunidad antecedentes que dieron cuenta de las gestiones y actos realizados de acuerdo a lo especificado en el Instructivo de Caducidad de la RCA”*. Luego, se refirió, en particular, a la aptitud de las gestiones financieras para acreditar el inicio de ejecución del proyecto. En el escrito el titular anexó una serie de documentos *“desde el año 2003 a la fecha”* que, a su juicio, daban cuenta de las diligencias y trámites realizados en el marco del desarrollo del proyecto, *“[...] particularmente de las gestiones en busca del financiamiento conducente al logro del negocio, así como de documentos y labores anexas, sistemáticas ininterrumpidas y permanentes destinadas al desarrollo y consolidación de la etapa de construcción del mismo”*.

Trigésimo. Que, luego, la resolución reclamada, en su resuelvo 1° rechazó la solicitud de invalidación por estimar que los solicitantes no acreditaron interés y no cumplían con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880. A continuación, en su resuelvo 2°, invalidó de oficio la Resolución Exenta N° 1.166/2016 y declaró la caducidad de la RCA N° 88/2003 por estimar que no se acreditaron gestiones sistemáticas, ininterrumpidas y permanentes para la ejecución del proyecto. Asimismo, ordenó remitir la resolución y los antecedentes en que se funda a la SMA.

Trigésimo primero. Que, el procedimiento administrativo de invalidación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016, aun cuando se inició a solicitud de parte y concluyó mediante una resolución de oficio, fue uno solo. En dicho procedimiento, el Director Ejecutivo del SEA confirió traslado al titular del proyecto, el cual fue evacuado por Bimar desestimando las

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

alegaciones de los solicitantes de invalidación, las cuales -como se desarrollará en el considerando siguiente- coincidían en su fundamento último con la invalidación que la referida autoridad realizó de oficio.

Trigésimo segundo. Que, a juicio del Tribunal, las razones del Director Ejecutivo del SEA para invalidar la Resolución Exenta N° 1.166/2016 guardan consonancia con las señaladas en la solicitud de invalidación, pues responden al mismo fundamento, aun cuando las argumentaciones no sean exactas. Dicho fundamento es el hecho que las gestiones realizadas por el titular, según los solicitantes de invalidación y el Director Ejecutivo del SEA, no habrían cumplido con los requisitos copulativos -señalados en artículo 73 del RSEIA y desarrollados en el Instructivo sobre Caducidad- exigidos para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, a saber, la realización de gestiones, actos u obras sistemáticas, ininterrumpidas y permanentes. Por tal motivo habría sido del todo redundante e ineficiente el otorgamiento de un segundo traslado al titular para que se pronunciara respecto de la invalidación de oficio.

Trigésimo tercero. Que, en el mismo sentido, de conformidad con el principio de economía procedimental señalado en el artículo 9° de la Ley N° 19.880, para invalidar de oficio la referida resolución no era necesario, en este caso particular, instruir un nuevo procedimiento a efectos de conceder por segunda vez audiencia al interesado.

Trigésimo cuarto. Que, en conclusión, por los motivos señalados en los considerandos anteriores, a juicio del Tribunal se cumplió con el trámite de audiencia del interesado previsto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, y, por consiguiente, con las exigencias del principio de contradictoriedad consagrado en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, por lo que la alegación debe ser desestimada.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

II. Alegaciones relativas a la declaración de caducidad

Trigésimo quinto. Que, el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 establece que: *"La resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, 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 sexto. Que, por su parte, el artículo 73 del RSEIA 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"*.

Trigésimo séptimo. Que, el RSEIA establece, además, el régimen transitorio aplicado a proyectos o actividades calificados favorablemente con anterioridad al 26 de enero de 2010 y no ejecutados a esa fecha. En efecto, el artículo 4° transitorio del dicho reglamento establece, en su inciso primero, que: *"Los proyectos o actividades calificados favorablemente con anterioridad al 26 de enero de 2010 y que no se hubiesen ejecutado, deberán acreditar ante el Servicio de Evaluación Ambiental, antes del 26 de enero de 2015, las gestiones, actos o faenas mínimas que permitan constatar el inicio de la ejecución del mismo, sujeto a las consecuencias señaladas en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300"*.

Trigésimo octavo. Que, por su parte, el Instructivo sobre Caducidad contiene una serie de definiciones relevantes al efecto, con el objetivo de precisar -entre otros- el alcance de los conceptos *"gestiones, actos y faenas mínimas"*, y *"modo sistemático, ininterrumpido y permanente"*, a saber: i) *"gestión"*, como la *"realización de diligencias o trámites"*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

conducentes al logro de un negocio, que en este caso correspondería a la ejecución del proyecto o actividad calificado favorablemente por la RCA"; ii) "modo sistemático", que entiende que habrá una ejecución del proyecto como tal, "(...) cuando las gestiones, actos u obras realizadas se ajusten a la estructura y orden establecidos en la correspondiente RCA"; iii) "ejecución ininterrumpida", en aquellos casos en que las "(...) gestiones, actos u obras realizadas permiten establecer que el proyecto o actividad se ejecuta de manera continuada y sin interrupción"; y iv) "ejecución en modo permanente", en tanto las "(...) gestiones, actos u obras realizadas permitan establecer que el proyecto o actividad se mantendrá en ejecución". De conformidad con lo anterior, el Instructivo establece que: "un proyecto o actividad ha dado inicio a su ejecución, cuando pueda acreditar la realización de 'gestiones o actos' destinados al desarrollo de su etapa de construcción, en tanto que éstas se realicen de modo sistemático ininterrumpido y permanente".

Trigésimo noveno. Que, como señaló el Tribunal en sentencia dictada el 13 de septiembre de 2019 en causa Rol R N° 189-2018, "[...] 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 en pronunciamiento de la autoridad y por qué debe acompañar los antecedentes necesarios que den cuenta de lo anterior" (considerando decimoséptimo). 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).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo. Que, el artículo 3° de la LOSMA, en su letra l) establece que la SMA tiene la atribución de: *“Requerir al Servicio de Evaluación Ambiental, la caducidad de una Resolución de Calificación Ambiental, cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada y en los demás casos en que, atendida la magnitud, gravedad, reiteración o efectos de las infracciones comprobadas durante su ejecución o funcionamiento, resulte procedente”*.

Cuadragésimo primero. Que, por su parte, el artículo 73 del RSEIA establece que corresponderá a la SMA constatar la circunstancia de haber transcurrido el plazo de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad.

Cuadragésimo segundo. Que, el Instructivo sobre Caducidad, en su acápite IV, regula el *“Procedimiento para acreditar que se han realizado las gestiones, actos o faenas mínimas que permiten constatar el inicio de la ejecución del proyecto o actividad”*, señalando que *“[...] en términos generales, dado que ni la Ley N° 19.300 ni el RSEIA establecen un procedimiento especial aplicable a esta materia, la presentación del titular deberá regirse por las normas establecidas en la Ley N° 19.880”*, y agregando que *“[...] las particularidades de dicho procedimiento dependerán del régimen al cual se encuentre sometida la respectiva RCA”*, esto es, el del artículo 73 o el del artículo 4° transitorio del RSEIA, según corresponda.

Cuadragésimo tercero. Que, respecto del régimen transitorio, aplicable en este caso, el Instructivo señala que, a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 4° transitorio del RSEIA, *“los titulares de los proyectos o actividades que se encuentren en la situación descrita en dicha norma deberán ingresar, ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, todos los antecedentes que estimen pertinentes a fin de acreditar fehacientemente que se han realizado las gestiones, actos o faenas mínimas que permitan constatar el inicio de dicho proyecto o actividad”*. Agrega que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

si los titulares cumplen con las obligaciones previstas en dicha disposición, dentro de los plazos señalados en el mismo, el SEA informará a la SMA para que tome conocimiento del inicio de la ejecución de un determinado proyecto o actividad, sin perjuicio de las obligaciones de información que recaen sobre los titulares para con la Superintendencia.

Cuadragésimo cuarto. Que, en el supuesto contrario, el Instructivo señala: “[...] en caso de que el procedimiento de acreditación concluya, **no teniéndose por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto, el Servicio remitirá los antecedentes a la Superintendencia** para que ésta determine si corresponde efectuar el referido requerimiento”. Agrega que “en caso de verificarse la concurrencia de los supuestos que dan origen a la caducidad de la RCA, la **Superintendencia requerirá al Servicio** para que éste declare la caducidad de la respectiva Resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 letra 1) de la LO-SMA y 73 del RSEIA” (destacados del Tribunal).

1. Omisión de la intervención de la SMA

Cuadragésimo quinto. Que, la reclamante alega que el SEA omitió un trámite esencial dispuesto en su Instructivo, a saber, la comunicación a la SMA de la supuesta falta de inicio de ejecución de proyecto, para que ésta constatará y requiriera la caducidad. Señala que, al contrario, el SEA por sí y ante sí declaró la caducidad tras “desprenderse irregularmente” de la resolución de inicio de ejecución, lo cual torna la resolución reclamada en ilegal, toda vez que, de lo dispuesto en los artículos 73 y 4° transitorio del RSEIA, se colige es la SMA la autoridad competente para constatar y requerir al SEA la caducidad, correspondiéndole a éste sólo su declaración.

Cuadragésimo sexto. Que, por su parte, la reclamada sostiene que en el régimen del artículo 4° transitorio del RSEIA, aplicable al caso, compete al SEA constatar si se inició la ejecución del proyecto, a diferencia del régimen permanente,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en que dicha función le corresponde a la SMA. En el régimen transitorio -afirma- la SMA simplemente efectúa el requerimiento a petición del SEA, siendo éste quien realiza el análisis de los antecedentes y determina si procede la caducidad. Asimismo, señala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880, el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial y genera perjuicio al interesado. Agrega que el requerimiento que efectúa la SMA no constituye un trámite esencial en el régimen transitorio, por lo cual su omisión en ningún caso podría acarrear la nulidad de la declaración de caducidad, máxime si no ha causado perjuicio al interesado.

Cuadragésimo séptimo. Que, a juicio del Tribunal, una intervención de la SMA no tiene sentido en este caso, ya que es el SEA el que constató por sí mismo el transcurso del tiempo y el que, en definitiva, debe declarar la caducidad del acto atendido que tiene su origen en esa misma entidad. La alusión que hace el artículo 3 letra 1) de la LOSMA cobra sentido cuando es la SMA la que constata este hecho, en el contexto del seguimiento y fiscalización de proyectos, en cuyo caso debe requerir al SEA para que declare la caducidad del acto en cuestión. Lo anterior es sin perjuicio que el SEA remita los antecedentes a la SMA a fin de que ésta, en el ejercicio de sus facultades, determine si resulta necesario llevar a cabo el requerimiento de ingreso en el caso en cuestión.

Cuadragésimo octavo. Que, conforme a lo señalado precedentemente, el Tribunal no constata ilegalidad respecto a lo realizado por la reclamada, por lo que la alegación debe ser desestimada.

2. Acreditación del inicio de ejecución del proyecto y la confianza legítima

Cuadragésimo noveno. Que, Bimar alega que el SEA invalidó la Resolución Exenta N° 1166/2016 "sin que existieran

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

antecedentes nuevos o distintos a los que se habían examinado” y declaró la caducidad de la RCA, infringiendo la potestad discrecional establecida en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300. Sostiene que dicha autoridad, en la resolución reclamada, restringió el concepto de ‘gestión’ aplicado en la Resolución Exenta N° 1.166/2016, no existiendo razón para excluir aquellos antecedentes que dan cuenta de la obtención de financiamiento u otros acuerdos contractuales tendientes a “*darle vida*” al proyecto. Agrega que la Resolución Exenta N° 1.166/2016, en su considerando 6°, da cuenta de 50 antecedentes distintos relacionados con actos, gestiones, obras o faenas mínimas que llevaron al Director Ejecutivo del SEA a formarse convicción en orden a acreditar el inicio de ejecución del proyecto, no obstante lo cual arribó después a una decisión contraria.

Quincuagésimo. Que, la reclamante, en subsidio de las alegaciones anteriores, sostiene que se vulneró el principio de protección de la confianza legítima, en cuanto límite a la potestad invalidatoria de los actos administrativos, toda vez que, sin mediar una situación de hecho distinta de aquella tenida a la vista para la dictación de la resolución que acreditó el inicio de ejecución del proyecto, perdió “*la estabilidad de las circunstancias jurídicas*” en las que confiaba. En efecto, afirma que ajustó su “*conducta posterior*” a lo dispuesto en dicha resolución, atendida la “*creencia de encontrarse en el evento de una situación jurídica consolidada en un ámbito de legitimidad*”, amparada en la presunción de legalidad de los actos administrativos. Señala que, en virtud de lo anterior, solicitó nuevos permisos y gestiones tendientes a materializar el proyecto. Agrega que aun si se encontrara en ilegalidad debida y oportunamente constatada por la resolución reclamada, debería reconocerse la aplicación del referido principio.

Quincuagésimo primero. Que, por su parte, la reclamada sostiene que “*los antecedentes para declarar la caducidad fueron suficientes*”. Afirma que la declaración de caducidad de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la Resolución Exenta N° 1.166/2016 no se originó en un mero cambio de opinión, sino en la constatación relativa a que no se ajustaba a derecho. En efecto, señala que dicha resolución adolecía de un vicio de legalidad cuyo único remedio era la invalidación, para lo cual no era necesario contar con nuevos antecedentes, siendo suficientes aquellos que constaban en el expediente administrativo.

Quincuagésimo segundo. Que, en efecto, señala que *"no es posible acreditar que se han realizado gestiones, actos u obras, de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, destinadas a la ejecución del proyecto"*. Sostiene que para acreditar el inicio de su ejecución no corresponde considerar los antecedentes posteriores al 26 de enero de 2015 y que para determinar si existieron gestiones sistemáticas ininterrumpidas y permanentes conducentes a la materialización del proyecto sólo pueden considerarse aquellas anteriores a esa fecha.

Quincuagésimo tercero. Que a continuación, la reclamada se refiere en particular a los antecedentes aportados por Bimar, señalando que una correcta evaluación de ellos *"permitió a la Dirección Ejecutiva constatar que no era posible acreditar el inicio de ejecución del proyecto"*, por lo que procedía la declaración de caducidad. Luego, detalla las razones para la decisión, a saber: i) el titular acompañó documentos técnicos o contractuales que no presentan firma o algún tipo de validación por parte del profesional a cargo; ii) la *"totalidad de los documentos presentados"* corresponden a antecedentes de gestiones y actos que no guardan relación con la RCA del proyecto, como son aquellos que acreditan la búsqueda de financiamiento y aspectos técnicos, ya que no se ajustan a la estructura de dicha resolución como lo establece el Instructivo sobre Caducidad, por lo que no revisten el carácter de sistemático. En particular, se refiere a la carta dirigida a la Ilustre Municipalidad de Coquimbo, que solicita permiso para la construcción de obras preliminares, a los antecedentes presentados relativos al PAS 96 (RSEIA D.S. N° 95/2001) y a

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

los documentos relacionados con la propiedad del terreno; iii) las gestiones relativas a la búsqueda de financiamiento -que no lograron concretar ningún acuerdo formal- no son sistemáticas ni permanentes; iv) las gestiones relativas al otorgamiento del PAS 96, si bien tienen el carácter de sistemáticas al estar contempladas en la RCA, consideró que no son ininterrumpidas ni permanentes; v) las obras preliminares (despeje y limpieza de terreno) son sistemáticas, pero posteriores al 26 de enero de 2015; vi) las obras ejecutadas en el terreno propiedad del titular del proyecto corresponden a información presentada con posterioridad al 26 de enero de 2015 y no permiten acreditar la realización de gestiones, actos o faenas mínimas que den cuenta del inicio de ejecución del proyecto; vii) el contrato C2051 celebrado con Engitec Technologies SpA para la construcción de la Planta -de toda la documentación presentada antes del 26 de enero de 2015-, es el único que *"podría relacionarse con contenidos de la RCA"*. Sin embargo, ninguna de sus disposiciones se refiere a hitos concretos asociados a la ejecución del proyecto, sino sólo a *"información descriptiva de una planta de reciclaje"*. Además, no se presentan detalles de cómo se dará inicio a la construcción de la Planta ni algún comprobante de pago que permitiera acreditar que el contrato entró en vigencia. Asimismo, dicho contrato, por su fecha y programación, no tiene carácter ininterrumpido ni permanente; y viii) el titular en numerosas presentaciones adjunta planos y estudios de ingeniería, *"los cuales, si bien es cierto, acreditan que se ha avanzado en gestiones para materializar el proyecto, no sirven para formar la convicción que éste se ejecutará de forma permanente ya que el solo hecho de tener estos documentos no establece que el proyecto será construido"*.

Quincuagésimo cuarto. Que, de esta forma, la reclamada concluye que no se restringió el concepto de *"gestión"*, sino que, aplicándolo, se determinó que de los antecedentes presentados no era posible acreditar que se hubieran realizado gestiones, actos u obras de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, destinadas a la ejecución del proyecto. Explica

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que los actos llevados a cabo por el titular no son sistemáticos, dado que no se ajustan a lo establecido en la RCA; ni ininterrumpidos, pues desde la dictación de la RCA las acciones no han sido continuas en el tiempo; y tampoco permanentes, pues no se puede determinar que el proyecto se mantendrá en ejecución, ya que no tiene financiamiento.

Quincuagésimo quinto. Que, además, sostiene que no concurren los presupuestos para alegar infracción del principio de protección de la confianza legítima, pues Bimar carece de una situación jurídica consolidada, atendido que la RCA *"es una autorización de funcionamiento que no crea nuevos derechos"*, y debido a que este principio debe ceder frente al de juridicidad.

Quincuagésimo sexto. Que, según constata este Tribunal, la Resolución Exenta N° 1.166/2016 -más tarde invalidada- tuvo por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto *"en los términos del inciso primero del artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, artículo 73 y artículo 4° transitorio del D.S. N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente"*, a la luz de los antecedentes presentados por el titular en ese momento. Dicha resolución, en su considerando 5°, señala que se tuvo presente el informe técnico favorable remitido por la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana (EVAPAC) del SEA, mediante Memorándum N° 544, de 7 de octubre de 2016, el cual señaló que: *"De acuerdo a la documentación entregada por el titular en sus variadas presentaciones, se acredita que se han realizado las siguientes gestiones, actos u obras: trabajos de limpieza y nivelación del terreno, desarrollo de Ingeniería Básica, obtención de informe favorable para el Cambio de Uso de Suelo"*. Agrega que estas gestiones *"cumplen con el carácter de sistemáticas, ya que están contempladas en la RCA, y además son permanentes ya que indican que el proyecto será ejecutado, en consideración a que se ha obtenido el informe favorable que permite obtener el permiso para la construcción"*.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo séptimo. Que, a continuación, en el considerando 6° menciona cuáles son las *"gestiones, actos, obras o faenas mínimas ya ejecutadas"*, informadas por el titular, las que agrupa en las siguientes categorías: *"6.1 Permiso Dirección de Obras"*; *"6.2 Ingeniería Básica y en Detalles"*; *"6.3 Financiamiento"*; *"6.4 PAS 96"*; y *"6.5 Terreno"*.

Quincuagésimo octavo. Que, en este orden de ideas, los documentos relativos a 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 anteriormente individualizados están fechados con anterioridad al 26 de enero de 2015 (excepto algunos no fechados). En cambio, la mayoría de los documentos relativos al *"Terreno"* son posteriores a esa fecha.

Quincuagésimo noveno. Que, además, la referida resolución señala que, conforme a las expresiones utilizadas en los artículos 25 ter de la Ley N° 19.300 y 73 del RSEIA, y *"considerando especialmente"* la definición de *'gestión'* del Instructivo de Caducidad, no es posible entender que el inicio de ejecución de un proyecto o actividad se encuentre vinculado necesariamente a la ejecución de obras materiales (c. 7°). Agrega que *"[...] será posible considerar que se ha dado inicio a la ejecución de un proyecto o actividad cuando el Titular haya realizado actividades no necesariamente de naturaleza material, siempre que éstas estén destinadas al desarrollo sistemático, ininterrumpido y permanente de la etapa de construcción de su proyecto"* (c. 8°).

Sexagésimo. Que, la resolución concluye que *"en virtud de los antecedentes expuestos, y del informe técnico evacuado por EVAPAC [...] se ha determinado que se ha acreditado por parte del Titular el inicio de la ejecución del proyecto [...] de manera sistemática, ininterrumpida y permanente [...]"* (c. 9°).

Sexagésimo primero. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 1.300/2018 reitera lo señalado en la resolución invalidada, en orden a que *"[...] el inicio de ejecución se acredita no sólo mediante la ejecución de obras materiales [...]"*. Luego,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

individualiza los antecedentes presentados por el titular en el expediente de caducidad, tanto los ya señalados en la Resolución Exenta N° 1.166/2016 como los acompañados al evacuar traslado de la solicitud de invalidación. Al efecto, detalla la "documentación con fecha previa al 26 de enero de 2016" (c. 11.16), la cual agrupa en las siguientes categorías: "antecedentes generales"; "antecedentes legales del titular"; "antecedentes de ingeniería básica y de detalles"; "antecedentes de financiamiento"; "antecedentes asociados al Permiso Ambiental Sectorial 96"; "antecedentes asociados al terreno"; y "otros documentos" (c. 11.16.1).

Sexagésimo segundo. Que, al evaluar la aptitud de la información fechada antes del 26 de enero de 2015, para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, la resolución señala que el titular "acompañó una serie de documentos técnicos, contractuales y de financiamiento, que, en su mayoría, **no presentan firma o algún otro tipo de validación**". En particular detalla "antecedentes generales"; "antecedentes de carácter legal"; "antecedentes de aspectos de ingeniería"; "antecedentes de financiamiento"; "antecedentes de aspectos relacionados con el PAS 96"; "antecedentes de aspectos asociados al terreno"; y "documentación de variada índole" (c. 11.17, destacado del Tribunal).

Sexagésimo tercero. Que, luego, la resolución señala que "[...] **la totalidad de los documentos presentados, fechados todos de manera previa al 26 de enero de 2015, corresponden a antecedentes de gestiones y actos que no guardan relación con la Res. Exenta N° 88 del 5 de agosto de 2003, como es el caso de los documentos que acreditan la búsqueda de financiamiento, así como de aspectos técnicos [...], ya que no se ajustan a la estructura de dicha resolución, así como tampoco al orden establecido en dicho documento**", conforme a lo establecido en el Instructivo sobre Caducidad. Así, concluye que "[...] **no es posible establecer que las gestiones y actos llevados a cabo por el titular [...] revistan el carácter de sistemático [...]** toda vez que las gestiones realizadas por el titular en forma previa

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

al 26 de enero de 2015, no sólo no se ajusta a la estructura de la RCA N° 88/2003, sino que, además, no dicen relación con gestiones necesarias y directamente vinculadas a la ejecución de las acciones de la misma" (c. 11.18, destacados del Tribunal).

Sexagésimo cuarto. Que, agrega la resolución impugnada que las gestiones realizadas por el titular "a partir del año 2004 y hasta el 2015 [...] asociadas en su mayoría a la búsqueda de financiamiento", no revisten el carácter de permanente, "[...] puesto que no dan cuenta de la intención de continuar ejecutando el proyecto [...]" (c. 11.19).

Sexagésimo quinto. Que, respecto del contrato suscrito por el titular con Engitec Technologies SpA, señala que "[...] podría considerarse de carácter 'sistemático'", pero que "[...] no presenta características de gestiones conducentes a producir el inicio de ejecución del Proyecto, que revistan el carácter de 'ininterrumpido'", y que "[...] tampoco permite establecer con certeza que el proyecto se ejecutará de forma permanente" (c. 11.20).

Sexagésimo sexto. Que, el c. 11.23 de la resolución -en abierta contradicción con lo señalado en el c. 11.18, a juicio de este Tribunal- señala que "las gestiones, actos y obras individualizadas en los considerandos (sic) 11.16", esto es, aquellas con fecha anterior al 26 de enero de 2015, "[...] **podrían corresponder a gestiones sistemáticas** destinadas a lograr la ejecución del proyecto, ya que se tratarían (sic) de diligencias o trámites conducentes a la materialización del proyecto, que **se ajustan a la estructura y orden establecido en la correspondiente RCA**" (c. 11.23). En otras palabras, en el c. 11.18 señala que la documentación fechada con anterioridad al vencimiento del plazo de caducidad no se ajusta a la estructura de la RCA N° 88/2003, por lo que no tiene el carácter de "sistemático", y en el c. 11.23 afirma lo contrario (destacados del Tribunal).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Sexagésimo séptimo. Que, además, la referida resolución individualiza la *"información presentada de manera posterior al 26 de enero de 2015"* y las *"gestiones realizadas después del 26 de enero de 2015"* (c. 11.21) respecto de la cual señala que no le corresponde pronunciarse (c. 11.21) y que *"no pueden ser considerados como válidos"* (c. 11.23).

Sexagésimo octavo. Que, para este Tribunal, la ponderación de los antecedentes aportados por el titular en orden a acreditar el inicio de ejecución de un proyecto constituye una cuestión de discrecionalidad, sin perjuicio que la falta de la debida motivación reconduzca a una cuestión de legalidad por vulneración de lo dispuesto en el artículo 41, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880.

Sexagésimo noveno. Que, en este caso estamos ante una RCA favorable, cuya vigencia fue confirmada años más tarde al constatarse el inicio de la ejecución del proyecto, y que posteriormente se dejó sin efecto, a través de un procedimiento de invalidación. Para que esto pueda ocurrir, debe haberse incurrido en un vicio de legalidad de tal gravedad que haga necesaria la invalidación, el cual no resulta ser el caso, en que esencialmente bajo un nuevo Director Ejecutivo, se volvieron a ponderar antecedentes que antes se estimaron suficientes dentro del ámbito de la discrecionalidad del órgano.

Septuagésimo. Que, además, y como ya se analizó en el considerando sexagésimo sexto, los considerandos 11.18 y 11.23 de la resolución reclamada se contradicen, al sostener el primero que los antecedentes fechados con anterioridad al 26 de enero de 2015 no son sistemáticos -sin perjuicio que el considerando 11.20 señala específicamente que el contrato suscrito con Engitec Technologies SpA *"podría considerarse de carácter sistemático"*-, pues no se ajustan a la estructura y orden de la RCA y, luego, al afirmar el segundo, que *"podrían corresponder a gestiones sistemáticas"* atendido que se ajustan a dicha estructura y orden.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Septuagésimo primero. Que, a juicio del Tribunal, los contradictorios razonamientos respecto del carácter sistemático o no de los antecedentes fechados con anterioridad al 26 de enero de 2016, sumado a que durante el procedimiento de invalidación se analizaron antecedentes ya ponderados para la dictación de la Resolución Exenta N° 1.166/2016, hacen que la Resolución Exenta N° 1.300/2018 carezca de fundamento o debida motivación exigido por el artículo 41 inciso cuarto de la Ley N° 19.880, lo que la torna en ilegal.

Septuagésimo segundo. Que, a mayor abundamiento, respecto del principio de protección de la confianza legítima, en primer lugar, es necesario destacar que la propia Contraloría General de la República, en una línea jurisprudencial asentada y que este Tribunal comparte, ha reconocido límites al ejercicio de la potestad invalidatoria. Al efecto ha dictaminado que: "*[...] el ejercicio de la potestad invalidatoria de los actos administrativos debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe y la seguridad o certeza jurídica, de tal manera que de producirse una colisión entre esa facultad-deber y éstos, en determinadas situaciones, deben prevalecer dichos valores*" (Dictamen N° 7.348/2008). En el mismo sentido, ha señalado que esta potestad "*[...] reconoce como límite aquellas situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, puesto que la seguridad jurídica de tal relación amerita su amparo. De otro modo, podría presentarse el caos y daños irreparables e injustos, al margen de que por haber producido sus efectos, la nulidad del acto irrito afectaría derechos de terceros, quienes legítimamente los han incorporado a sus patrimonios [...]*" (Dictamen N° 7.941/2016).

Septuagésimo tercero. Que, en similares términos ha dictaminado que: "*El ejercicio de esta atribución de invalidar debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe, la seguridad*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

y certeza jurídica. La potestad invalidatoria no es absoluta, sino que se encuentra limitada, entre otras circunstancias, por la existencia de situaciones jurídicas consolidadas y la buena fe de terceros involucrados” (Dictamen N° 61.570/2010). Asimismo, en otro dictamen, citando jurisprudencia anterior, señaló que el ejercicio de dicha facultad “[...] debe ser armonizado con los principios generales informadores del ordenamiento jurídico, como son la buena fe y la seguridad y certeza jurídica, de manera tal que dicha potestad se encuentra limitada, entre otras circunstancias, por la existencia de situaciones jurídicas consolidadas que se han generado sobre la base de la confianza en el actuar de la Administración” (Dictamen N° 2091/2010).

Septuagésimo cuarto. Que, en segundo término, y con respecto a la discusión planteada por la reclamada en torno a la naturaleza jurídica específica de la RCA, cabe señalar que más allá de que constituya o no propiamente autorización de funcionamiento, debe atenderse a los efectos que dicha relación jurídica produce. Al efecto, parte de la doctrina afirma que: **“[...] con ocasión de la autorización ambiental surge una relación jurídica estable y duradera entre la Administración y el autorizado, al tratarse de una autorización de tracto sucesivo o de funcionamiento. Dicha relación tiene como consecuencia la creación de una serie de derechos y obligaciones para las partes”.** [...L]a autorización ambiental es de esas autorizaciones especiales en las que los perfiles tradicionales de dicho título habilitante se difuminan, contando con ciertas características que la acercan más bien a los títulos concesionales, en particular, en lo relativo a la creación de relaciones jurídicas. Así, la autorización ambiental no es un simple acto declarativo de un derecho preexistente, sino que **se trata más bien de un acto constitutivo**, en tanto que creador de una relación jurídica estable y duradera entre la Administración y el autorizado” (MARDONES OSORIO, Marcelo y CANNONI MANDUJANO, Nicolás, “Caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental y

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Reglamento del SEIA”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43 N° 2 [2016], p. 579, destacados del Tribunal).

Septuagésimo quinto. Que, a la luz de lo referido en los considerandos anteriores, a juicio del Tribunal, con la dictación de la resolución reclamada, el Director Ejecutivo del SEA vulneró valores esenciales del ordenamiento jurídico, tales como el principio de protección de la confianza legítima -límite de la potestad invalidatoria de la Administración- y, también, el de seguridad jurídica, atendido que Bimar vio afectado de manera arbitraria el *status* jurídico de su proyecto, según ya se señaló. En virtud de la relación jurídica estable y duradera con la Administración que le confería la RCA, y teniendo además por acreditado el inicio de ejecución del proyecto, el titular tenía legítimas expectativas en orden a llevarlo a cabo, en base a las cuales orientó su actuación.

Septuagésimo sexto. Que, en conclusión, atendido el vicio de ilegalidad en que incurrió la resolución reclamada, por falta de la debida motivación -señalado en el considerando septuagésimo primero- y la infracción de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, la reclamación será acogida.

III. Infracción de principios de igualdad y no discriminación arbitraria

Septuagésimo séptimo. Que, la reclamante alega que se vulneraron los principios constitucionales de igualdad y no discriminación arbitraria, en relación con procesos de acreditación de inicio de ejecución de proyectos en casos análogos, los cuales no han sido objeto de revisión o invalidación. Señala que la reclamada ha acreditado el inicio de ejecución de diversos proyectos mediante antecedentes que dan cuenta de gestiones tendientes a conseguir respaldo financiero para justificar la ejecución material de un proyecto o negocio (Central Termoeléctrica Maitencillo; Mejoramiento Tecnológico para la Concentración de Minerales Cupríferos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Mediante Proceso Electrowining; Reciclaje del Plomo a partir de Residuos de Plomo y Baterías; Modificación Proyecto Reciclaje de Plomo a partir de Residuos de Plomo y Baterías; Modificación II Proyecto Reciclaje de Plomo a partir de Residuos de Plomo y Baterías; Modificación RCA N° 76 Muelle Mecanizado de Desembarque de Graneles Sólidos; Planta Solar Fotovoltaica Calama Solar 1, II Región; y Parque Eólico Quillagua de 100 MW). Agrega que no obstante que el SEA ha sostenido, en general, una aplicación amplia del concepto de 'gestión', en la resolución reclamada manifestó una visión distinta, imponiéndole un criterio restrictivo sin mediar antecedente alguno, lo cual implica una "clara transgresión" del principio y garantía de igualdad ante la ley.

Septuagésimo octavo. Que, por su parte, el Director Ejecutivo del SEA sostiene que no se han vulnerado los referidos principios constitucionales, pues no se aplicó una interpretación más restrictiva del concepto 'gestión' respecto de otros casos. Afirma que en ninguno de los proyectos mencionados por la reclamante se consideraron antecedentes relacionados con la búsqueda de financiamiento como suficientes para acreditar el inicio de ejecución. Además, sostiene que en este caso la búsqueda de financiamiento por parte del titular no constituye una gestión "sistemática", puesto que conseguir fondos para ejecutar el proyecto no se ajusta a la estructura y orden establecidos en la RCA.

Septuagésimo noveno. Que, sin perjuicio de lo señalado en el acápite respectivo sobre el concepto de 'gestión', la alegación relativa a la vulneración de los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, por la actuación de la reclamada respecto de otros proyectos, dice relación con circunstancias de hecho ajenas a un examen de legalidad. Como señaló el Tribunal en sentencia dictada el 25 de junio de 2020 en causa Rol R N° 182-2018, éstos "[...] no son necesariamente comparables, pues cada proyecto tiene características particulares y lo relevante al efecto son los criterios de evaluación que utiliza la Administración y que podrían verse

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

alterados" (considerando octogésimo). Por estas razones, la alegación debe ser desestimada.

IV. Conclusión

Octogésimo. Que, en conclusión, a juicio del Tribunal, el Director Ejecutivo del SEA invalidó la Resolución Exenta N° 1.166/2016 -que acreditó el inicio de ejecución del proyecto- extemporáneamente, esto es, fuera del plazo de 2 años establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, y aun cuando la invalidación se hubiese dictado dentro de plazo, dicho acto es ilegal pues carece de la debida motivación y, además, a mayor abundamiento, vulneró principios de derecho administrativo tales como la confianza legítima y la seguridad jurídica, los cuales constituyen valores fundamentales del ordenamiento jurídico como un todo.

POR TANTO, Y TENIENDO PRESENTE, además lo dispuesto en los artículos 17 N° 8, 18 N° 7, 30 de la Ley N° 20.600; 41, 45, 48, 51 y 53 de la Ley N° 19.880; 4° transitorio del RSEIA y en las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **Acoger** la reclamación interpuesta por Sociedad Minera Bimar Chile Limitada en contra de la Resolución Exenta N° 1.300, dictada por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental el 9 de noviembre de 2018, por los motivos desarrollados en la parte considerativa. Por consiguiente, se anula el resuelvo 2° de dicha resolución -que invalidó la Resolución Exenta N° 1.166, de 12 de octubre de 2016, que acreditó el inicio de la ejecución del proyecto, y en su lugar declaró la caducidad de la RCA N° 88/2003 y remitió la resolución y los antecedentes a la SMA- subsistiendo el resuelvo 1°, que rechazó la solicitud de invalidación presentada por los Sres. Cristóbal Osorio Vargas y Camilo Jara Villalobos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

2. Cada parte pagará sus costas.

El Ministro Sr. Cristián Delpiano previene que concurre a la decisión, constatando además que la solicitud de invalidación fue ingresada con fecha 14 de septiembre de 2018, esto es, 21 días administrativos previos a la expiración del plazo de caducidad contenido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, cuestión que, aun aplicando el procedimiento de urgencia contemplado en el artículo 63 de dicha ley -de discutible aplicación en este caso concreto-, no constituye un plazo razonable para la administración que le permita resolver dicho procedimiento "dentro de los dos años" contenido en el mismo cuerpo legal.

El Ministro Sr. Felipe Sabando previene que concurre a la sentencia sin compartir lo señalado en sus considerandos cuadragésimo séptimo y cuadragésimo octavo, por estimar que, atendidas las exclusivas atribuciones fiscalizadoras de la SMA, es a dicho organismo y no al SEA a quien le corresponde constatar el transcurso del plazo de 5 años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto, intervención que en este caso no ocurrió. No obstante lo anterior, y en virtud de los principios de trascendencia y de conservación del acto administrativo, que emanan de lo dispuesto en el artículo 13, inciso segundo, de la Ley N° 19.880, dicha omisión no constituye un vicio esencial y, por lo tanto, no acarrea la nulidad de la resolución reclamada.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 201-2018.



Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los ministros Sr. Cristián Delpiano Lira,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Presidente, Sr. Alejandro Ruiz Fabres, y Sr. Felipe Sabando Del Castillo. No firma el Ministro Sr. Sabando, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado en el cargo.

Redactó la sentencia el ministro Sr. Alejandro Ruiz Fabres y las prevenciones sus autores.



En Santiago, a diecinueve de agosto de dos mil veinte, autoriza el secretario del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.