

Santiago, cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro.

Vistos:

En estos autos Corte Suprema Rol N°241.654-2023, caratulados [REDACTED] con Superintendencia del Medio Ambiente", seguidos ante el Tercer Tribunal Ambiental, por sentencia de cinco de octubre de dos mil veintitrés se acogió la reclamación de la empresa y, en consecuencia, se anuló la Resolución Exenta N°716 de 25 de abril de 2023, que dispuso invalidar la Resolución Exenta N°2278 de 13 de noviembre de 2020, ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente, esta última que tuvo por acreditado, en los términos del artículo 25 ter de la Ley N°19.300, el inicio de la ejecución del proyecto "Parque Eólico Chiloé".

En contra de dicha sentencia, la parte reclamada interpuso recursos de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma.

Primero: Que el arbitrio de nulidad formal alega que el fallo ha incurrido en la causal del artículo 26 inciso 4° Ley N°20.600 en relación con el artículo 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil, por la omisión de la decisión del asunto controvertido, en cuanto a todas las acciones y excepciones hechas valer, toda vez que la sentencia no se pronunció sobre



todos los argumentos de la Superintendencia del Medio Ambiente, específicamente sobre el hecho de que las resoluciones que acreditan el inicio de ejecución son siempre provisorias y no generan derechos adquiridos, por cuanto no contienen ninguna decisión sino que son meros actos de constatación.

Luego, independientemente de que se haya acreditado el inicio de ejecución, esa decisión se puede revisar y ello no es incompatible con resolver que el plazo de invalidación es de máximo 2 años, toda vez que la Superintendencia igualmente podría solicitar la caducidad al Servicio de Evaluación Ambiental, más aun en un caso como éste, en que la revisión se fundó en la entrega de antecedentes falsos por parte del titular y nada obstaba a que, al presentarse nuevos datos, se pudiera revisar la decisión, considerando que al año 2023 el titular sigue sin iniciar la construcción.

Segundo: Que, en cuanto a la causal de casación prevista en el artículo 26 inciso 4° de la Ley N°20.600, en cuanto se relaciona con el artículo 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil, esta última norma preceptúa que las sentencias contendrán: *"La decisión del asunto controvertido. Esta decisión deberá comprender todas las acciones y excepciones que se hayan hecho valer en el juicio; pero podrá omitirse la resolución de aquéllas que sean incompatibles con las*



aceptadas". De modo que la causal invocada consiste en la falta de decisión de todas las acciones o excepciones que se hayan hecho valer en el juicio, es decir, comprende la resolución de lo pedido por los litigantes.

Tercero: Que la lectura del recurso deja al descubierto que su fundamentación no está referida a una omisión en la decisión de lo controvertido, sino a la argumentación que le sirve de sustento. En efecto, el motivo de nulidad no debe confundirse con los fundamentos de la decisión, los que pueden no ser compartidos por los litigantes e incluso pueden ser errados, pero ello no habilita para sostener que la controversia, como tal, ha quedado sin resolución.

En efecto, la sentencia se ha limitado a resolver la primera de las alegaciones de la actora, en orden a que el plazo para ejercer la potestad invalidatoria estaría vencido a la fecha de dictación del acto reclamado, argumento de carácter objetivo que, en concepto de los sentenciadores, resultó suficiente para el acogimiento del reclamo, sin adentrarse en cuestiones de fondo relativas al mérito de la invalidación.

En este sentido, las argumentaciones de la reclamada en orden a que la resolución invalidada no generaría derechos adquiridos, sería esencialmente provisoria y, por consiguiente, siempre revisable, se refieren al fondo del



asunto por cuanto dicen relación con la procedencia y necesidad de invalidar, en circunstancias que aquello que se resolvió se refirió únicamente a que tal decisión había sido pronunciada fuera del plazo legal.

Cuarto: Que, por tanto, es palmario que la sentencia impugnada se pronunció sobre el asunto controvertido, acogiendo la reclamación por el primero de los motivos esgrimidos por la actora, omitiendo pronunciamiento respecto del fondo del asunto por resultar innecesario, atendido lo resuelto, razón por la cual no se configura el vicio denunciado.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo.

Quinto: Que el arbitrio de nulidad sustancial denuncia, en un primer capítulo, la infracción de los artículos 19 y 22 del Código Civil y del artículo 53 de la Ley N°19.880, toda vez que la solicitud de invalidación fue presentada por un tercero, dentro del plazo de 2 años, razón por la cual la Superintendencia debía pronunciarse.

Por el contrario, la interpretación que efectúa la sentencia permite al titular aprovecharse de su propio dolo, por cuanto la resolución invalidada tuvo como fuente el actuar ilícito y fraudulento de la empresa, que presentó antecedentes adulterados para acreditar que había iniciado el



proyecto, actuar que constituye actualmente un delito que es amparado por la sentencia.

Cita, al efecto, fallos de esta Corte Suprema, conforme a los cuales la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación es de 2 años, plazo que fue cumplido en la especie.

Sexto: Que, a continuación, alega la contravención del artículo 25 ter de la Ley N°19.300, en relación con el artículo 73 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto N°40, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, toda vez que la sentencia desconoce que la Superintendencia debe requerir al Servicio de Evaluación Ambiental la declaración de caducidad si transcurren más de 5 años sin que el titular haya iniciado la ejecución del proyecto. En el presente caso, la empresa no ha efectuado obras y esa situación es revisable por la autoridad, porque no podría paralizarse indefinidamente el proyecto.

Séptimo: Que culmina señalando que los yerros denunciados tuvieron influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto motivaron el acogimiento de una reclamación que debió ser rechazada.

Octavo: Que los antecedentes dicen relación con la reclamación deducida por [REDACTED] em contra de la



Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA), por la dictación de la Resolución Exenta N°716 de 25 de abril de 2023 que, acogiendo la solicitud planteada por un tercero, dispuso invalidar la Resolución Exenta N°2278 de 13 de noviembre de 2020, que tuvo por acreditado, en los términos del artículo 25 ter de la Ley N°19.300, el inicio de la ejecución del proyecto "Parque Eólico Chiloé", calificado ambientalmente por la Resolución Exenta N°550 de 28 de septiembre de 2015, de la Comisión de Evaluación Ambiental de Los Lagos, remitiendo los antecedentes al Servicio de Evaluación Ambiental para efectos de la caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental, conforme al artículo 3° letra l) de la Ley N°20.417.

En lo pertinente al recurso, la reclamante alegó que la resolución es de fecha 13 de noviembre de 2020, mientras que la decisión que la invalida data de 25 de abril de 2023, en circunstancias que el artículo 53 de la Ley N°19.880 exige que la potestad invalidatoria se ejerza dentro del plazo de 2 años, sin que sobre ello tenga incidencia la fecha de presentación de la solicitud de invalidación, por cuanto ella es sólo una posibilidad de inicio del procedimiento.

Noveno: Que la sentencia impugnada estableció los siguientes hechos:



a) Por carta de 25 de septiembre de 2020, el titular solicitó a la Superintendencia la certificación de inicio de ejecución del proyecto.

b) Mediante Resolución Exenta N°2278, de 13 de noviembre de 2020, la SMA tuvo por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto. Este dictamen fue notificado el 16 de noviembre de 2020.

c) El 31 de agosto de 2022 se solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N°2278, ya singularizada.

d) El 15 de diciembre de 2022, mediante Resolución Exenta N°2214, la SMA dio inicio al procedimiento de invalidación.

e) Por Resolución Exenta N°716, de 25 de abril de 2023, la SMA resolvió invalidar la Resolución Exenta N°2278 y remitió los antecedentes al SEA para requerir declaración de caducidad.

Sobre la base fáctica anterior, la sentencia razona que entre la fecha de la notificación de la resolución invalidada (16 de noviembre de 2020) y aquella que resuelve la invalidación (25 de abril de 2023) transcurrieron más de dos años. Incluso es posible observar que la apertura del procedimiento administrativo de invalidación (Resolución Exenta N°2214, de 15 de diciembre de 2022) se realizó fuera de ese plazo.



Manifiesta el fallo que dicho término no es para iniciar el procedimiento de invalidación, como tampoco para solicitarla en los casos en que ésta se promueva a petición de parte, sino para ejercer la potestad por la autoridad. En efecto, la invalidación no es un recurso administrativo sino el ejercicio de una potestad por parte de la Administración, que debe ejercerse conforme a los plazos y en las condiciones previstas en la ley, específicamente, el artículo 53 de la Ley N°19.880 que la somete a un término de caducidad, que, por un lado, no establece distinción alguna en relación con las circunstancias que motivan la invalidación y, por el otro, no admite suspensión o interrupción, de modo que la interposición de la solicitud no ha generado tal efecto jurídico de suspender o interrumpir el vencimiento del ejercicio de la potestad por parte de la autoridad administrativa.

Por otro lado, si bien la petición de invalidación se planteó antes de los dos años que establece el artículo 53 de la Ley N°19.880, tampoco se hizo con la anticipación suficiente para la tramitación del procedimiento administrativo considerando que la autoridad tiene un plazo máximo de seis meses conforme lo establecido en el artículo 27 de la misma ley.



Finalmente, la SMA tardó más de dos meses en resolver su admisibilidad, transgrediendo lo establecido en el artículo 24 inciso 2° de la Ley N°19.880, para luego decidir abrir el procedimiento y realizar diligencias probatorias una vez transcurridos los dos años, cuestión a todas luces improcedente respecto de un acto administrativo que, al menos en sede administrativa, se encuentra firme.

Por estos motivos, se resuelve acoger la reclamación y anular la Resolución Exenta N°716, de 25 de abril de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Décimo: Que esta Corte ya se ha referido con anterioridad a la forma y oportunidad en que debe plantearse la petición de invalidación ante la Administración.

Sobre el particular, el artículo 53 de la Ley N°19.880 dispone en su inciso primero: *"La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto"*.

Undécimo: Que, entre otras, las sentencias de Corte Suprema Roles N°45.807-2016 y N°13.259-2022, analizaron en detalle la historia del precepto, de la cual se concluyó que la intención del legislador fue establecer un plazo acotado para que la Administración pudiese invalidar los actos



administrativos respecto de los cuales advierta alguna ilegalidad.

La primera de estas decisiones razona en torno a cuál debe ser la anticipación con que el administrado debe solicitar la invalidación, considerando que ella abre un procedimiento que debe comprender, a lo menos, el análisis de la admisibilidad de la solicitud, la dictación de la resolución que la acoge a tramitación, el traslado a los interesados, las notificaciones correspondientes, el plazo de audiencia y el análisis de eventuales oposiciones, para luego dictar la resolución final y notificarla conforme lo regula la Ley N°19.880. En este sentido, si todas estas actuaciones deben ejecutarse antes del vencimiento de esos dos años, entonces el administrado en realidad no dispondrá del lapso completo, sino de aquel que resulte de deducir a los dos años la cantidad de días que el órgano administrativo respectivo considere que va a demorar el proceso. Por otro lado, en caso de que la Administración estime que la solicitud de invalidación fue presentada oportunamente - esto es, con una anticipación que no es posible saber de antemano, sino que quedará entregada a la discrecionalidad del órgano - nada asegura al administrado que ella será resuelta dentro de los dos años, pues basta cualquier demora adicional, culpable o



fortuita para hacer caducar la facultad cuyo ejercicio se pide.

Duodécimo: Que, en este escenario, la única interpretación que permite conciliar la existencia de un plazo para la invalidación administrativa, el derecho del administrado a una tutela judicial efectiva - que, en materias ambientales hace imperativo el agotamiento de la vía administrativa - y la existencia de controles que permitan morigerar la discrecionalidad de los órganos administrativos e impedir que actos contrarios a derecho produzcan efectos jurídicos, es entender que al administrado le es exigible que la presentación de la solicitud de invalidación sea dentro de los dos años que regula el artículo 53 de la Ley N°19.880.

Esta interpretación es plenamente compatible con el tenor del precepto, por cuanto el ejercicio de la potestad invalidatoria es un poder-deber que no admite una aplicación instantánea, sino que debe concretarse a través de un conjunto concatenado de actos y etapas regladas por la ley, además de constituir la única forma de evitar traspasar a los administrados interesados, los efectos de una eventual conducta dilatoria o negligente de parte de la Administración.

Décimo tercero: Que, en el caso concreto, la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N°2278 de 13 de



noviembre de 2020 y notificada el 16 del mismo mes y año, fue presentada a la SMA el 31 de agosto de 2022, en circunstancias que el término de 2 años del artículo 53 de la Ley N°19.880 se encontraba vigente.

En consecuencia, el fallo recurrido, al concluir que no era posible realizar diligencias para la instrucción del procedimiento destinado a tramitar una solicitud de invalidación que fue presentada dentro del plazo legal, ha introducido motivaciones que resultan extrañas al texto de la disposición en comento y ello ha significado adicionar exigencias no previstas por el legislador, por la vía de una interpretación que deja amplio margen a una discrecionalidad, desprovista de lineamientos y delimitaciones básicas, quedando al arbitrio de la autoridad determinar cuál sería la oportunidad de presentación de la solicitud, que se considera razonable para admitirla a tramitación, generando así un alto e inaceptable grado de incerteza jurídica.

Décimo cuarto: Que se ha cometido, en consecuencia, un yerro que implica una errónea interpretación y aplicación del artículo 53 de la Ley N°19.880 y que ha influido sustancialmente en lo decisorio toda vez que, de haberse dado correcta aplicación a tal precepto, se habría rechazado la reclamación en esta parte.



Por estas razones y consideraciones, el recurso de nulidad sustancial deducido será acogido, según se dirá a continuación.

Décimo quinto: Que aquello que se viene razonando resulta suficiente para la anulación de la sentencia impugnada, siendo, además, incompatible con lo alegado a través del segundo capítulo del recurso de casación en la forma, que dice relación con el fondo de la materia discutida, que deberá ser abordada por el tribunal de origen, según se decidirá.

Y en conformidad, asimismo, con lo que disponen los artículos 764, 765, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto por la Superintendencia del Medio Ambiente, contra la sentencia de cinco de octubre de dos mil veintitrés, la cual por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación, sin nueva vista, pero separadamente.

Regístrese.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora Ruiz.

Rol N°241.654-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Mario Carroza E., y las Abogadas Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sra. Andrea



Ruíz R. No firman los Ministros Sr. Muñoz y Sra. Vivanco, no obstante haber concurrido entrambos a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber cesado ambos en sus funciones. Santiago, cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro.



En Santiago, a cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



ETJPRCDQXM