

El derrotero de la caducidad de la resolución de calificación ambiental

The path of the expiry of the Environmental Approval Decision

Osvaldo de la Fuente Castro *

RESUMEN: Se presenta un análisis crítico de la implementación de la regla formulada en el artículo 25 ter de la Ley Nº19.300, tomando como hilo conductor la hipótesis de que esta implementación se ha visto afectada por una confusión conceptual acerca de la caducidad de los actos jurídicos. Para demostrar esta hipótesis se examina, en la primera parte, la comprensión tradicional de la caducidad y su distorsionada recepción en las obras generales de derecho administrativo nacional que se articula bajo lo que llamo "la tesis del reproche", mostrando su implausibilidad. En la segunda parte se plantea la necesidad de conectar la caducidad de la resolución de calificación ambiental con el fundamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para delinear un camino hacia una adecuada comprensión de la regla formulada en el artículo 25 ter de la Ley Nº19.300, el cual se presenta como contrapunto a los comentarios de que ha sido objeto. Por último, en la tercera parte, se analizan dos problemas especialmente críticos que se han presentado en la práctica jurídica.

Palabras clave: sistema de evaluación de impacto ambiental, caducidad de la resolución de calificación ambiental, extinción del acto administrativo, riesgo ambiental, retroactividad de la ley.

* Doctor en Derecho, Universitat Pompeu Fabra y Universidad de Chile. Magíster en Derecho Público, Universidad de Chile. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Investigador independiente. Santiago, Chile. osvaldo.delafuente@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7526-4391>



ABSTRACT: A critical analysis of the implementation of the rule formulated in Article 25 ter of Law No. 19.300 is presented, guided by the hypothesis that this implementation has been affected by a conceptual confusion regarding expiry of legal acts. To demonstrate this hypothesis, the first part examines the traditional understanding of expiry and its distorted reception in general works on national administrative law, which is articulated under what I call "the reproach thesis," showing its implausibility. The second part raises the need to connect the expiry of the environmental qualification resolution with the foundation of the Environmental Impact Assessment System to outline a path towards an adequate understanding of the rule formulated in Article 25 ter of Law No. 19.300, which is presented as a counterpoint to the commentaries it has been subject to. Finally, in the third part, two especially critical problems that have arisen in legal practice are analysed.

Keywords: environmental impact assessment, expiry of the environmental approval decision, expiry of the administrative act, environmental risk, retrospective effect of the law.

*ADELA.- Madre: ¿por qué cuando se corre una estrella o
luz un relámpago se dice:*

*Santa Bárbara bendita,
que en el cielo estás escrita
con papel y agua bendita?*

*BERNARDA.- Los antiguos sabían muchas cosas que
hemos olvidado.*

AMELIA.- Yo cierro los ojos para no verlas.

*ADELA.- Yo, no. A mí me gusta ver correr lleno de lumbre
lo que está quieto y quieto años enteros.*

*MARTIRIO.- Pero estas cosas nada tienen que ver con
nosotros.*

BERNARDA.- Y es mejor no pensar en ellas.

Federico García Lorca, *La casa de Bernarda Alba*.

Introducción

Dentro del conjunto de reformas que la Ley N°20.417, introdujo en la Ley N°19.300 se encuentra el artículo 25 ter cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 25 ter.- La resolución que califique favorablemente un proyecto o actividad caducará cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada, contado desde su notificación.

El Reglamento deberá precisar las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto o actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo”.

La sencilla formulación de esta regla contrasta con las confusiones que exhibe tanto la práctica ambiental como los comentaristas de la Ley Nº19.300 frente a esta institución. En este contexto, este trabajo presenta un análisis crítico de la implementación de la regla formulada en el artículo 25 ter de la Ley Nº19.300, tomando como hilo conductor la hipótesis de que esta implementación se ha visto afectada por una confusión conceptual acerca de la caducidad de los actos jurídicos. Para demostrar esta hipótesis se examina, en la primera parte, la comprensión tradicional de la caducidad y su distorsionada recepción en las obras generales de derecho administrativo nacional que se articula bajo lo que llamo "la tesis del reproche", mostrando su implausibilidad. En la segunda parte se plantea la necesidad de conectar la caducidad de la resolución de calificación ambiental (RCA) con el fundamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para delinear un camino hacia una adecuada comprensión de la regla formulada en el artículo 25 ter de la Ley Nº19.300, el cual se presenta como contrapunto a los comentarios de que ha sido objeto. Por último, en la tercera parte, se analizan dos problemas especialmente críticos que se han presentado en la práctica jurídica.¹

I. La caducidad en el derecho

A riesgo de caer en una perogrullada, como punto de partida es preciso afirmar que la RCA es un acto administrativo. En tanto acto terminal del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental (artículo 24 Ley Nº19300), su naturaleza queda clara con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Nº19.880. Pero cuando los juristas dicen que tal o cual cosa es un “acto administrativo” están haciendo algo más que relacionar dos normas jurídicas.

La teoría del acto administrativo fue central en la emergencia de una “parte general” del derecho administrativo. Su elaboración fue el resultado de un

¹ Excluyo lo que ha sido llamado “caducidad sanción” (Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez, 2014, p. 177) o “caducidad por incumplimiento de la resolución de calificación ambiental” (Hunter Ampuero, 2023, pp. 488-489), establecida en la segunda parte del artículo 3 l) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA). Es evidente que el así llamado “requerimiento” de la SMA es solo una comunicación que operativiza la revocación establecida como reacción al incumplimiento de la RCA en el artículo 38 de dicho cuerpo legal y establece requisitos para imponer esta sanción. Una interpretación diferente, que no advierte esta conexión, privilegia la gramática superficial del texto en desmedro de una reconstrucción racional que muestre la regulación sistemáticamente. Esta opción no es aceptable según los cánones tradicionales de interpretación jurídica y, en términos más generales, con la función de la dogmática jurídica.

proceso de domesticación de la administración pública por medio de la abstracción. Y, en este proceso, la influencia del método pandectista fue determinante (Mannori & Sordi, 2009, pp. 248-252; Stolleis, 2016, p. 384).

Esta circunstancia vuelve pertinente, cuando el rumbo se ha perdido, mirar el modo en que se pensaban problemas comunes en las explicaciones que sirvieron de inspiración en los momentos iniciales de la dogmática administrativa continental. Con este propósito en mente, a continuación se examina las explicaciones de Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) sobre los actos jurídicos frente al paso del tiempo. Luego, se revisa el tratamiento que han dado las obras generales de derecho administrativo nacional a la caducidad como contexto de su derrotero en materia ambiental.

1. Los actos jurídicos frente al paso del tiempo

Friedrich Carl von Savigny (1779-1861) en su célebre *System des heutigen römischen Rechts* (Sistema de Derecho Romano Actual), dedica varias páginas al tiempo como parte integrante de los hechos jurídicos (*juristische Thatsachen*).² Allí distingue tres clases de casos donde encontramos un elemento temporal (*Zeitverhältniß*) del cual depende la adquisición o la pérdida de un derecho (von Savigny, 1841, párr. 177):

- (i) La primera clase, reúne casos donde la existencia de un derecho depende de una actividad o abstención libre que se mantiene ininterrumpidamente en el tiempo, por ejemplo, la usucapión, la prescripción de acciones y un conjunto de “casos aislados que no pueden reunirse bajo un mismo nombre común”, entre los cuales se encuentra la *bonorum possessio*.
- (ii) La segunda clase, reúne casos donde la adquisición o pérdida de un derecho se produce por la continuación ininterrumpida de una situación que es independiente de la libertad humana durante un período de tiempo determinado, por ejemplo, la capacidad de obrar.

² Según explica Guzmán Brito (1997), “Savigny denomina ‘hechos jurídicos’ (*juristische Tatsachen* = faits juridiques) a los ‘acontecimientos que provocan el comienzo o el fin de la relación de derecho’ (*die Ereignisse, wodurch der Anfang oder das Ende der Rechtsverhältnisse bewirkt wird*). Estos hechos jurídicos pueden consistir en ‘actos libres’ (*freie Handlungen*= actes libres) de la persona participante; o en circunstancias casuales (*zufällige Umstände*)”. En la traducción al español (von Savigny, 1879), que no es directa, sino que fue realizada a partir de una traducción previa al francés, se usa el concepto de acto jurídico, que es más restringido. En lo que sigue citaré la traducción al español, con ligeras modificaciones, cuando sea pertinente.

- (iii) La tercera clase, reúne casos donde el derecho queda sujeto a un hecho o una circunstancia ocurrida dentro de cierto plazo, por ejemplo, la presunción de paternidad.

Para Savigny la primera clase de casos sería la más importante y se pregunta por el motivo de vincular la adquisición o pérdida de un derecho a una actividad o abstención libre que se mantiene ininterrumpidamente por un período de tiempo. Explica que existe en ello un aspecto positivo, que guarda relación con la seguridad jurídica. Y también un aspecto negativo, que se presentaría como un “castigo a la negligencia”. Inmediatamente el autor nos previene de no caer en el error de creer que “se considera la inacción como cosa injusta y digna de castigo”. Más bien, explica, se trata de un modo de responder a la objeción de que “para llegar a un fin apetecible, abandona arbitrariamente la ley a los que contra su deseo experimentan (sic) una pérdida real” (von Savigny, 1879, p. 199). Para Savigny, existiendo la posibilidad de un actuar libre, la pérdida solo sería imputable al interesado y en ese sentido podría ser explicado como un “castigo a la negligencia”. Pero con ello no se agota el fundamento de esta institución. Existe, además, nos dice Savigny, un motivo de gran importancia práctica, pero de aplicación restringida. En algunos casos, tratándose de la usucapión y la prescripción de acciones, lo que en verdad ocurre es que se reconoce una situación existente que no puede ser alegada por falta de prueba.

Teniendo a la vista el examen de todas estas clases de casos, Savigny observa que es indispensable que se establezca un período de tiempo preciso, transcurrido el cual, se produce el efecto jurídico. Y que ello sólo podría ser fijado por medio de “reglas jurídicas completamente positivas”. Al respecto, entrega dos condiciones al momento de regular casos de la primera clase: “no fijar plazos ni muy largos ni muy cortos” y “dictar disposiciones muy claras y muy sencillas, fácilmente accesibles a los que, no siendo jurisconsultos, deben ajustar á ellas sus actos” (von Savigny, 1879, p. 201).

Para el cómputo del plazo, explica Savigny, en el derecho romano se distinguía entre *continuum tempus* y *utile tempus*, según la consideración, dentro del cómputo, de obstáculos que impidieran el ejercicio del derecho. Estos obstáculos podían referirse a la persona que debe obrar, a su adversario y a la autoridad judicial ante la cual debe realizarse la acción. En el primer caso, se reconocían como obstáculos situaciones accidentales que afectan la posibilidad de realizar la acción de la cual depende evitar la pérdida del derecho, como estar prisionero del enemigo, al servicio del Estado, encarcelado o impedido por una tempestad o enfermedad, siempre y cuando no sea posible proporcionarse un representante. Los obstáculos referidos a la persona del adversario, que solo resultan aplicable en la prescripción de acciones,

consideraban que éste se encuentre ausente y no tenga representación, ya sea porque es desconocido o se encuentre oculto. Por último, los obstáculos referidos a la autoridad judicial guardan relación con su ausencia o que no se encuentre en servicio (von Savigny, 1879, párr. 189).

Es importante notar que, en todos estos casos, la adquisición o pérdida del derecho se producía en virtud de una regla jurídica (*ipso jure*) y por ello, en caso de conflicto, la sentencia sólo podía ser declarativa, en tanto no resuelve una relación jurídica (von Savigny, 1879, p. 271). De allí que, en lengua castellana, sea apropiado nombrar a la pérdida de un derecho por no ejercerlo durante un tiempo determinado como “caducidad”. En efecto, el uso de la voz “caducidad” para nombrar estos casos tiene apoyo etimológico. Corominas, en su *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico* (Corominas & Pascual, 1984), documenta “caduco” desde 1422-23 en Villena, tomado del latín *cadūcus* “que cae”, “percedero”, derivado de *cadēre* “caer”. La derivación nominal “caducidad” se registra en una época posterior, hacia el 1490 en la obra *La Celestina*, donde su uso denota las consecuencias del paso del tiempo en algunos rasgos de las personas.

En esta línea, Guzmán Brito (1997) comentando la influencia del tiempo en la subsistencia de las obligaciones en el derecho romano, afirma

“La diferencia entre prescripción y caducidad o decadencia es ésta: que mientras la primera debe ser alegada por el interesado en hacerla valer para que opere la extinción del derecho, la segunda actúa por ministerio de la norma, independientemente de la alegación por el interesado” (p. 361).

Estas ideas se han mantenido vigentes en la dogmática civil chilena. Lira Urquieta (1927) explica que, según el “grado de interés” del legislador, en algunos casos se requiere de “condiciones de rigidez y precisión suficientes para lograr el fin que se persigue” (recogido en Lira Urquieta, 2009, pp. 605-606). En el mismo sentido Alessandri Rodríguez et al. (1998) explican que el fundamento de la caducidad

“[.] reside en la necesidad de limitar en el tiempo el ejercicio de un derecho o la realización de un acto cuando dichos ejercicio o realización oportunos son indispensables para satisfacer un interés social o individual” (p. 154).

Agregan que, a diferencia de la prescripción, en la caducidad “se atiende sólo al hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de las razones subjetivas, negligencia del titular, o aun imposibilidad de hecho” (Alessandri Rodríguez et al., 1998, p. 155).

2. La caducidad del acto administrativo en las obras generales chilenas

A diferencia de otros modos de extinción del acto administrativo como, por ejemplo, la invalidación regulada en el artículo 53 de la Ley Nº19.880, la caducidad no encuentra una regulación general en nuestro país, sino que solo se encuentra establecida en regulaciones especiales. No disponemos de trabajos que identifiquen todos estos casos y ofrezcan, si es posible, una explicación sistemática de la caducidad a partir de ellos. En lugar de ello, los autores chilenos recogen opiniones mayoritariamente extranjeras y, en algunos casos, como veremos, indican ejemplos de regulación especial, sin un criterio transparente sobre esa selección que hiciera posible comprender cómo infieren las características principales de este modo de extinguir los actos administrativos.

El recurso a literatura extranjera es problemático, antes que nada, porque dichos autores evidentemente no comentan la específica regulación de la caducidad de los actos administrativos chilenos que admiten esa figura. Pero más determinante aún en las confusiones en que, como veremos enseguida, incurren estos comentarios, es que la voz “caducidad” se usa para nombrar cosas muy distintas (*vid.* Gallego Anabitarte & Menéndez Rexach, 2001, pp. 248-305).

En lo que sigue, expongo las explicaciones de autores chilenos con algunos comentarios cuando sea pertinente.

Vergara Blanco (2004) distingue entre la “caducidad como sanción” y la “caducidad procedimental”. Ofrece como ejemplos de la primera la extinción de la concesión de servicios eléctricos (Ministerio de Economía 2007) y la extinción de la concesión de servicios sanitarios (Ministerio de Obras Públicas 1988), donde se distingue entre una caducidad previa a la explotación, en aquellos casos donde las obras no sean ejecutadas dentro de plazo, y una caducidad durante la explotación de la concesión como consecuencia del incumplimiento de deberes del concesionario, por ejemplo, la calidad del servicio. En estos casos, explica, la “caducidad que se produce con posterioridad a la creación del derecho por la señalada concesión, por alguna causa legal de incumplimiento de obligaciones, operando ésta como una sanción que extingue el derecho respectivo”. Esta afirmación de Vergara Blanco (2004) es problemática porque, a pesar de la terminología empleada por el legislador, es claro que se trata de dos situaciones diferentes y, por ello, no admiten ser tratadas como una misma cosa. Por una parte, se establece una hipótesis donde el titular de la concesión no inicia las obras y se necesita buscar a otro proveedor del servicio. Y, por otra, se establecen hipótesis de

incumplimiento de obligaciones que justifican, como reacción, que la administración revoque la concesión. La “caducidad procedimental”, por último, guarda relación con la inactividad del interesado durante el procedimiento administrativo y, explica este autor, afecta el “derecho a proseguir el procedimiento” y su término (2004, p. 572).

Moraga Klenner (2007) ubica la caducidad como una de las “causas naturales” de extinción del acto administrativo donde no se requiere de la intervención de la Administración. Explica que

“[...] la caducidad es una especie de modo extintivo natural, que verdaderamente opera como sanción para el destinatario o beneficiario del acto administrativo, por no ejercer sus derechos en cierto tiempo o por no cumplir con ciertas condiciones o modos que se establecen como requisitos necesarios para que el acto surta efectos jurídicos o los mantenga en el tiempo, sea porque ello se encuentra prescrito en la ley o en el propio texto del acto en cuestión. En el fondo, la caducidad opera en los actos administrativos que se encuentran sujetos a elementos accesorios, tales como condiciones resolutorias, plazos o modalidades a cuya observancia se vincula la vigencia del acto en cuestión. Así, por ejemplo, provoca caducidad la circunstancia de que el destinatario de un acto administrativo que otorga una concesión de obra pública, no suscriba un ejemplar del mismo en señal de aceptación de su contenido dentro del plazo que dispone el mismo acto” (pp. 255-256).

Distingue este autor la caducidad del acto administrativo de su decaimiento, motivado por “circunstancias sobrevinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensable para la existencia del acto” (Moraga Klenner, 2007, p. 256).

Bermúdez Soto (2014a, p. 173) califica a la caducidad como una “vía anormal” de extinción del acto administrativo, frente a la vía normal que “se produce en todos aquellos casos en que se da cumplimiento a su contenido u objeto” (2014a, p. 161). Explica que la caducidad “opera en aquellos casos en que el acto contiene una modalidad, normalmente un plazo o una condición resolutoria, la que de verificarse acarrea la desaparición o caducidad (sic) del acto administrativo” (Bermúdez, 2014a, p. 173). Ofrece como ejemplo una concesión de acuicultura que

“trae inserta una condición, consistente en que el centro de cultivo opere en los niveles de producción estipulados en el proyecto aprobado, si ello no ocurre, la concesión caduca. Como puede apreciarse, aquí no existe

ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, simplemente ha concurrido una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye como efecto la extinción del acto” (Bermúdez, 2014a, p. 173).

El ejemplo que este autor ofrece no parece ser el más apropiado. Si la concesión se otorga para un determinado nivel de producción, toda producción en exceso no queda cubierta por el acto administrativo y constituye, en la medida en que la concesión es el título que habilita a un titular para explotar un proyecto de acuicultura, una infracción administrativa. Con todo, Bermúdez Soto (2014a, p. 173) nos previene de no confundir la caducidad con lo que llama, con clara influencia española (*vid.* Gallego Anabitarte & Menéndez Rexach, 2001, p. 300; Laguna de Paz, 2006, pp. 348-358), “revocación-sanción”, la cual opera como sanción administrativa. El problema de esta conceptualización de la caducidad es que toda actividad sujeta a un acto administrativo se realiza legalmente en tanto cumpla con las normas que lo regulan. Y, en esos términos, la conceptualización de Bermúdez Soto (2014a) vuelve difícil distinguir entre las obligaciones establecidas en el acto administrativo y una condición resolutoria. Por último, al igual que Moraga Klenner (2007), distingue la caducidad del decaimiento, el que caracteriza en los mismos términos.

Cordero Vega (2015, pp. 317-318), amplía el contenido semántico del término hacia cuatro acepciones: (i) caducidad de acción o pretensión, (ii) caducidad de derechos subjetivos sustantivos, (iii) caducidad sanción, y (iv) caducidad para ejercer una potestad administrativa. Con todo, si lo que le interesa es exponer los modos de extinción del acto administrativo (2015, pp. 314-318), esta distinción no parece pertinente y podemos excluir de ella la (i) y (iv). La así llamada “caducidad sanción” no es otra cosa que una revocación del acto administrativo como reacción frente a un incumplimiento, que ya había tratado, pero bajo el término “revocación-sanción” (2015, p. 315), ubicando aquí a la caducidad de la RCA. La caducidad (ii) la vincula solamente a un plazo máximo para ejercer el derecho en cuestión “que sanciona el no ejercicio en plazo de un derecho”. Podría pensarse que la caducidad de la RCA se ubica en esta última tipología, pero el autor la ubica expresamente en lo que llama, primero, “revocación-sanción” y, unas páginas después, “caducidad-sanción”.

Flores Rivas (2017) conceptualiza a la caducidad como “un modo de extinción anormal de los actos administrativos en razón del incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones que aquellos les imponen” (2017, p. 226), agregando que su objeto sería el de “garantizar la correcta satisfacción del interés general” y, más específicamente, que “los derechos otorgados en términos favorables (sic) sean realmente aprovechados por sus titulares” (2017, p. 227). En términos más enfáticos, señala

“[...] la caducidad administrativa es una forma de extinción del acto administrativo que proviene de un incumplimiento grave y esencial de alguna obligación de parte del destinatario de un acto administrativo favorable. La caducidad se configura como una sanción en contra del destinatario del acto, por cuanto la caducidad exige un incumplimiento imputable al beneficiario del acto administrativo, y la previa comprobación y declaración del mismo. En definitiva exige la presencia de un juicio de reprochabilidad en contra del particular, en el que se acredite el incumplimiento culpable que justifique proceder a la extinción radical de su situación de beneficio” (Flores Rivas, 2017, p. 231).

Para llegar a semejante conclusión, menciona como ejemplos las formalidades que debe seguir el concesionario de obras públicas (Ministerio de Obras Públicas, artículo 9), la sanción establecida en el artículo 36 N° 4 de la Ley N°18.168, el permiso de construcción (Ministerio de Vivienda y Urbanismo 1976, artículo 120) y la caducidad de la RCA.

Valdivia Olivares (2018, pp. 199-200) identifica dentro de los “medios más característicos de extinción de actos administrativos” a la “imposibilidad de ejecución o caducidad”, asimilando la caducidad al decaimiento, que cubre situaciones donde ocurre un “cambio de las circunstancias jurídicas o fácticas que justificaban el acto (en otras palabras, el motivo), éste ya no se adapta al interés público al que es funcional”.

Cordero Quinzacara (2023) ubica a la caducidad dentro de las “causas objetivas” de extinción del acto administrativo, indicando que “[e]n la medida que el acto administrativo se encuentre sujeto a un plazo, se habla de extinción por caducidad de sus efectos”. Presenta como ejemplos de lo anterior la caducidad del permiso de construcción y de la RCA. En sintonía con Vergara Blanco (2004) y Cordero Vega (2015), se refiere también a la “caducidad sanción”, que corresponde a “la medida que puede aplicar la Administración para poner término a un contrato o extinguir un derecho, como sería la concesión sobre bienes fiscales, en caso de incumplimiento de las obligaciones del contratante o el concesionario”.

De lo aquí reseñado, se puede afirmar que en nuestro país se considera a la caducidad como un modo de extinción del acto administrativo que, si bien no cuenta con un reconocimiento expreso en la Ley N°19.880, se encuentra establecido en regulaciones especiales. Su característica principal es que el titular del derecho queda sujeto a ejercerlo por medio de una acción específica dentro de determinado plazo el cual, una vez alcanzado, produce como efecto la pérdida del derecho. Hasta aquí, no se presentan problemas en la

comprensión de la institución y cualquier persona, sin necesidad de formación jurídica, puede comprenderlo. Los problemas llegan una vez que los autores caracterizan el ejercicio del derecho como una obligación y a la caducidad como una sanción, todo ello a pesar de la prevención de Savigny antes reseñada. Llamaré a esta aproximación a los fundamentos de la caducidad la tesis del reproche, que puede ser formulada del siguiente modo: cuando la administración otorga un derecho y establece un plazo para su ejercicio, el titular queda obligado a ejercer ese derecho bajo amenaza de perderlo como reacción a un incumplimiento del acto administrativo que otorga ese derecho.

La principal consecuencia de la tesis del reproche es que, al caracterizar la extinción del acto administrativo como una reacción frente a un incumplimiento, obliga a la administración a satisfacer un estándar de debido proceso en su aplicación. Así, Flores Rivas (2017) no duda en afirmar, en contra de las explicaciones tradicionales de la caducidad, que “las caducidades automáticas violentan los principios más esenciales de justicia y debido proceso, porque el proceder administrativo de plano, administrativamente, sin forma de juicio, sin recurso alguno, no se aviene con las exigencias dispuestas en los artículos 3º, 18º y 28º, Ley Nº 19.880, de 2003”.

La tesis del reproche es implausible. Para problematizarla, basta con tener a la vista las siguientes ideas:

- (i) No es evidente que el otorgamiento de un derecho pueda estar acompañado de la obligación de ejercerlo. La iniciativa de solicitar una autorización administrativa es esencialmente voluntaria, en el sentido de que la administración no puede obligar a los particulares a desarrollar una actividad económica. Si solicitar una concesión o autorización administrativa es voluntario, no hay razones para pensar que, una vez otorgada, sea obligatorio ejercer la actividad autorizada. Si el legislador estableció la caducidad de un derecho, solo cabe entender que el efecto de la inactividad consiste en volver a la situación inicial a la solicitud de autorización por razones de interés público. Así lo ha entendido la dogmática civil y no hay razones para afirmar que el derecho público pueda ser indiferente a este razonamiento. Además, de aceptarse la tesis del reproche no es claro en qué medida sería posible que el titular renunciara a su derecho conforme a las reglas generales (algo que se acepta ampliamente en la práctica ambiental).
- (ii) Concebir el no ejercicio de un derecho con el incumplimiento de una obligación demuestra un sesgo prescriptivista del derecho, si no autoritario. Para comprender este punto es preciso hacer un breve

rodeo. MacCormick (2007, p. 32) observa que los seres humanos somos usuarios de normas y que el cuidado hacia ellas produce patrones de comportamiento que motivan expectativas en nuestra vida ordinaria. Para von Wright (1963, p. 1) el campo de significado de la voz “norma” no es solo heterogéneo, sino que además tiene límites vagos. En un esfuerzo por dilucidar el fenómeno de la normatividad, formuló una importante distinción entre reglas, prescripciones y directivas (1963, pp. 1-16). Para este autor, las reglas determinan una práctica social, como los juegos, en el sentido que establece las jugadas permitidas en términos tales que, quien no las siga, no podría reclamar que participa de la práctica social así configurada. Actualmente, la literatura jurídica se refiere a estas reglas como “reglas constitutivas” (*vid.* Ramírez-Ludeña et al., 2022).

Las prescripciones modulan la conducta de sus destinatarios en términos deónticos (obligatorio, prohibido o permitido) y su incumplimiento constituye un desobedecimiento que típicamente motiva una reacción de reproche. Las directivas, por último, establecen una relación de medios a fines donde su seguimiento solo tiene una relevancia práctica, en el sentido que permite alcanzar un objetivo propuesto. Si miramos la pérdida de un derecho por no ser ejercido dentro del plazo establecido en la ley en este contexto más amplio del fenómeno de la normatividad, es posible advertir que la inactividad de su titular solo produce la extinción del derecho, sin necesidad de que ello se encuentre motivado por reproche alguno. La inactividad, en este sentido, admite ser vista como una “mala jugada” del titular del derecho, en lugar de un castigo de la administración.

- (iii) En términos más abstractos, la tesis del reproche confunde dos planos: el de la formulación de la norma y el de su racionalidad. Sobre este punto, vale la pena retomar la prevención de Savigny antes reseñada. Por un lado, tenemos una norma que nos indica que, una vez otorgado un derecho por la administración, éste debe ser ejercido dentro de determinado plazo. De no hacerlo, el derecho se extingue. Por otro lado, es posible ofrecer una justificación de esta norma en el sentido de que dicha inactividad evidencia un desinterés del titular del derecho por beneficiarse de su ejercicio y que la pérdida del derecho “corre por su cuenta”. Como vimos al inicio, Savigny se preocupa de aclarar que la extinción del derecho en estos casos no significa en ningún caso que “se considera la inacción como cosa injusta y digna de castigo” (von Savigny, 1879, p. 199), lo que excluye un reproche al titular del derecho como reacción a ella.

- (iv) Por último, la tesis del reproche altera la distribución de costos establecida por el legislador. Llevada a sus últimas consecuencias, esta tesis “requiere la existencia de un procedimiento administrativo racional y justo, en donde la Administración del Estado impute o reproche incumplimientos precisos y graves subsanables solo con la declaración de caducidad del acto administrativo” (Flores Rivas, 2017, p. 248), descuidando con ello el interés público que esta figura jurídica resguarda. De seguir la tesis del reproche, mientras se tramita semejante procedimiento administrativo racional y justo, se afecta la provisión de un servicio público o la adecuación de una construcción a un cambio de las normas urbanísticas, que pareciera ser el objeto de los ejemplos mencionados en la literatura chilena. Con ello, solo se consigue sobrecargar a la administración en perjuicio del interés general que se le ha encomendado gestionar.

Una teoría del acto administrativo adecuada debe ser capaz de diferenciar los casos donde la extinción del acto administrativo se produce sin un juicio de reproche hacia el titular. Por una parte, el legislador bien puede establecer que si el titular de un derecho, otorgado por medio de un acto administrativo, no lo ejerce dentro de determinado plazo, produce su extinción, con el propósito de gestionar adecuadamente un interés público comprometido. Por otra parte, y diferente a la anterior, en algunos casos el legislador puede exigir ciertas cualidades a la persona a la cual se otorga el derecho con el propósito de compatibilizar su ejercicio con el interés público. Estas cualidades se establecen como requisitos que debe satisfacer el interesado para que se otorgue por parte de la administración un derecho. En este tipo de casos, así como no satisfacer los requisitos produce el rechazo de la solicitud, la pérdida de estos requisitos, una vez otorgado, solo puede tener, como consecuencia, la pérdida de ese derecho. Tampoco nos encontramos aquí con una reacción sancionadora. Así como el rechazo de la solicitud no es una reacción sancionadora hacia un interesado que no satisface los requisitos para que se le otorgue un derecho, la pérdida de estos requisitos tampoco podría ser objeto de reproche. Simplemente el ejercicio del derecho no resulta compatible con el interés público y, por esa razón, no tiene cobertura legal a pesar de contar con un título habilitante (el acto administrativo).

II. La caducidad de la resolución de calificación ambiental

Una reconstrucción sistemática de la caducidad de la RCA debe ser compatible con el propósito que tuvo a la vista el legislador al establecerla. Por ello, en esta sección se presenta el fundamento de la caducidad de la RCA y luego un análisis

de la norma formulada en el artículo 25 ter de la Ley 19300 en contraposición a las afirmaciones realizadas por los comentaristas de la Ley N°19.300.

1. Fundamento de la caducidad de la resolución de calificación ambiental

La evaluación ambiental, como técnica, es de origen extranjero y hoy puede ser considerada como un fenómeno global. Su finalidad es predecir y prevenir los posibles impactos significativos que la ejecución de un proyecto podría ocasionar en su entorno (Holder, 2004, pp. 75-100). Esta herramienta no sería muy interesante si la utilizamos para documentar cursos causales triviales a los cuales no les prestamos mucha atención en nuestra vida cotidiana. Los impactos ambientales que interesan son aquellos que cambian irremediablemente nuestro entorno y que, por ello, motivan que nos anticipemos a ellos para evitarlos.

Sus orígenes se encuentran en la segunda mitad del siglo XX y reúne dos corrientes de ideas: la creciente preocupación por los efectos negativos que ocasiona el desarrollo económico en el entorno y la racionalización de la administración por medio del establecimiento de procedimientos administrativos (Fisher et al., 2013, pp. 853-857). Su éxito a nivel global se consolidó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro el año 1992, incorporándose en el principio 17 de la Declaración de Río.

A nivel comparado, la evaluación ambiental se compone de varias etapas, pero las más importantes son las siguientes: la determinación de los proyectos que requieren de una evaluación ambiental previa a su ejecución (*screening*), la determinación de los componentes ambientales relevantes para efectos de la evaluación (*scoping*), la elaboración de un documento donde consten los resultados de la evaluación, consultas públicas, decisión final sobre el proyecto en cuestión y el seguimiento ambiental (Glasson et al., 2012, pp. 4-5).

Es importante notar que la función principal de la evaluación ambiental no es meramente entregar una decisión, sino que producir la información necesaria para decidir (Fisher et al., 2013, p. 847; Glasson et al., 2012, p. 7; Holder, 2004, pp. 237-243). La evaluación ambiental es una apuesta por el procedimiento como mecanismo para adoptar buenas decisiones en contextos donde, el contenido de la decisión, no se encuentra predeterminado de antemano y, por ello, nos exige atender a las circunstancias de cada caso con el propósito de determinar el riesgo específico de un proyecto o actividad y las condiciones bajo las cuales dicho riesgo es aceptable. En estos términos, es importante notar que

la decisión final representa el riesgo específico que aceptamos como comunidad política frente al interés de quien propone realizar un proyecto. De allí que la institución jurídica que se utiliza para la institucionalización de la evaluación ambiental sea la autorización administrativa (Esteve Pardo, 2021, pp. 178-179; *cfr.* de la Fuente Castro, 2023, pp. 113-119).

Esto se aprecia en la estructura del acto administrativo que pone término al procedimiento administrativo de evaluación ambiental en Chile: la RCA.

La estructura de la RCA comprende dos grupos de elementos.³ El primero de ellos se refiere a la definición o caracterización del proyecto que se somete a evaluación ambiental, que comprende tanto un elemento fáctico (las obras y acciones proyectadas junto a los plazos estimados para su ejecución) como normativo (la normativa general aplicable al proyecto). El segundo, la predicción de posibles impactos ambientales significativos, que obliga al titular a proponer medidas ambientales adecuadas para hacerse cargo de ellos junto a monitorear las variables ambientales relevantes. Asimismo, motiva el establecimiento, por parte de la autoridad ambiental, de normas, condiciones y medidas para su ejecución.

La descripción del proyecto representa su riesgo general en atención a una descripción que comparte cualquier proyecto de ese tipo junto a la normativa general que debe cumplir en ausencia de una evaluación ambiental, que representa el riesgo aceptado como comunidad política en términos generales para la actividad así regulada. Los impactos ambientales significativos, por su parte, constituyen el riesgo específico del proyecto mirando su diseño particular en un área de emplazamiento determinada, lo que justifica las normas, condiciones y medidas ambientales que se establecen para hacerse cargo de éstos junto a un seguimiento ambiental que busca conocer si la predicción de impactos ambientales significativos se cumple durante la ejecución del proyecto.

El área de influencia se presenta en una línea base, la cual consiste en una caracterización del entorno del proyecto según los componentes ambientales allí presentes. La línea base describe el área de influencia del proyecto por medio de conceptos métricos que expresan la magnitud de la presencia de parámetros relevantes como resultado de una inferencia estadística (de la Fuente Castro, 2023, pp. 97-105). Es en esa modelación técnica de la realidad

³ Presento aquí una explicación sistemática de la RCA a partir de los arts. 16.4, 19.3, 24.2 y 25 de la Ley Nº19.300 y su desarrollo reglamentario. Por ello, no sigue al pie de la letra el art. 60 del Reglamento SEIA porque lo que interesa es mostrar la racionalidad de este acto administrativo.

donde se proyectan los efectos que tendrá la ejecución de un proyecto y, por tanto, determina el resultado de la evaluación. Una caracterización deficiente del entorno tendrá como consecuencia un error en la predicción de impactos y, de ocurrir, activarán las instituciones jurídicas pertinentes con el propósito de distribuir adecuadamente pérdidas y riesgos.

Tenemos, entonces, que los impactos ambientales (I) se encuentran determinados por la relación f entre el diseño particular del proyecto (D) y su área de influencia (A), lo que podemos representar formalmente del siguiente modo:

$$I = f(D, A)$$

Esta distinción permite comprender la diferencia entre una declaración de impacto ambiental y un estudio de impacto ambiental. La declaración de impacto ambiental consiste en la afirmación de que no se prevén impactos ambientales que requieran de normas, condiciones y medidas ambientales especiales y que, por ello, la normativa general aplicable es suficiente para hacerse cargo de los riesgos del proyecto. El impacto ambiental en estos casos, por tanto, puede ser representado como el riesgo general aceptado por la normativa general aplicable (R_{general}).

$$I_{DIA} = R_{\text{General}}$$

El estudio de impacto ambiental, por su parte, da cuenta de la insuficiencia de esa normativa general aplicable y la necesidad de establecer normas, condiciones y medidas que se hagan cargo de los riesgos específicos del proyecto que no se encuentran cubiertos por la normativa general (impactos significativos). De allí que pueda ser representado formalmente como la siguiente inequación:

$$I_{EIA} \neq R_{\text{General}}$$

Por ello, los impactos ambientales son significativos y el riesgo del proyecto puede ser representado como la suma de los riesgos aceptados por medio de la normativa general aplicable y las normas, condiciones y medidas establecidas en la RCA para hacerse cargo de ellos (R_{Medidas}). Lo anterior puede ser representado formalmente como sigue:

$$I_{EIA} = R_{\text{General}} + R_{\text{Medidas}}$$

De acuerdo con lo anterior, la RCA es un instrumento para la gestión del riesgo ambiental del proyecto, en los términos en que fue caracterizado durante el

procedimiento administrativo y para toda su vida útil. Su eficacia como instrumento, por tanto, depende del alcance de la evaluación ambiental (*scoping*) que se hubiese fijado para estos efectos. En este sentido, el alcance de la evaluación ambiental representa la imagen que tenemos de nuestro entorno y los términos bajo los cuales se autoriza el proyecto representa el nivel de riesgo específico que aceptamos como comunidad política para su ejecución.

En este contexto, la línea base es crucial. No solo sirve de fundamento de la RCA, sino que, en términos más profundos, fundamenta una distribución del riesgo del proyecto. En efecto, la ejecución del proyecto en los términos establecidos en la RCA es, por definición, el riesgo que aceptamos como comunidad política y, por ello, debe ser tolerado. Infringir la RCA representa así el riesgo que no aceptamos como comunidad política y eso explica que se autorice una reacción institucional por medio de una sanción administrativa impuesta por la SMA.

Lo dicho hasta ahora permite apreciar en qué sentido la caducidad de la RCA resuelve una tensión entre el interés del titular por desarrollar su proyecto y la protección de un entorno dinámico que ha sido caracterizado por medio de inferencias estadísticas. En efecto, la caracterización del área de influencia puede quedar desactualizada por dos motivos: cambios naturales en el entorno o cambios provocados por actividades humanas, por ejemplo, algún otro proyecto que se ejecute en todo o parte del área de influencia. Como estos cambios afectan la base de una decisión de aceptación del riesgo, la RCA pierde estabilidad. De allí que el plazo de cinco años que tiene el titular para dar inicio a la ejecución de su proyecto representa una ficción por medio de la cual el legislador ambiental asume que el entorno no ha sufrido cambios, otorgando así estabilidad a la RCA. Pero, transcurridos esos cinco años, el legislador ambiental privilegia la protección del entorno del proyecto, requiriendo que se realice una nueva evaluación ambiental en el caso que el titular desee perseverar en ello.

Esto último es importante de tener en mente. El efecto de la caducidad de la RCA es la necesidad de actualizar la línea base y la predicción de impactos ambientales del proyecto. Esto se operativiza dejando sin efecto a la RCA, pero es solo el modo de exigir esta actualización. El titular no se ve impedido en términos absolutos de ejecutar su proyecto, solo debe actualizar la información que sirvió de base para la decisión. Y, a falta de un procedimiento especial para ello, esto significa que debe reingresar su proyecto a evaluación ambiental.

Si bien existe cierto consenso entre los comentaristas de la Ley Nº19.300 sobre la pérdida de vigencia de la línea base como fundamento de la caducidad de la

RCA (Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes, 2022, p. 65; Guzmán Rosen, 2012, p. 141; Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez, 2014, pp. 177-178; Hunter Ampuero, 2023, pp. 484-485; Mardones Osorio & Cannoni Mandujano, 2016, p. 585), no desarrollan adecuadamente este punto y eso les impide advertir la incoherencia sistemática de exigir, a pesar de reconocer correctamente el fundamento de la caducidad, que se instruya un procedimiento administrativo o que la administración sea quien demuestre la inactividad. Para compensar este déficit, podemos recurrir a Lira Urquieta (2009, pp. 605-606), quien, luego de explicar la indiferencia del legislador frente a la prescripción donde, una vez transcurrido el plazo, dependerá del demandado la subsistencia de la relación obligatoria más allá del plazo fijado, tratándose de la caducidad “varía el grado de interés que tiene el legislador”. Dice este autor:

“Sea porque se trate de relaciones de familia en las cuales el orden público está inmediatamente interesado, sea que se trate de intervención de las autoridades, o de derechos patrimoniales especiales cuyo alcance desborda el interés particular, la ley no permite esas alteraciones y quiere que tengan condiciones de rigidez y precisión suficientes para lograr el fin que persigue” (Lira Urquieta, 2009).

En lo que sigue, se ofrece una explicación de la caducidad de la RCA que sea compatible con el propósito legislativo de proteger el medioambiente frente a proyectos cuyo riesgo se determinó sobre la base de datos que requieren de una actualización.

2. Análisis de la caducidad de la resolución de calificación ambiental

La caducidad de la RCA se encuentra regulada en el artículo 25 ter de la Ley N°19.300 y en la primera parte del artículo 3 l) de la LOSMA. A nivel infralegal, en los artículos 16, 60 d.5, 73 y 4 transitorio del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA) (Ministerio del Medio Ambiente, 2012).

El artículo 8 de la Ley N°19.300 establece una prohibición de ejecutar los proyectos listados en el artículo 10 sin una evaluación ambiental previa. El resultado del procedimiento administrativo de evaluación ambiental es una “resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad” que autoriza a su titular a ejecutarlo. Este derecho, que emerge de la satisfacción del deber de evaluar ambientalmente el proyecto y obtener una RCA favorable, queda sujeto a la caducidad establecida en el artículo 25 ter de la Ley N°19.300.

Así, una vez notificada la RCA, se espera que el titular del proyecto ejerza su derecho dando inicio a “la ejecución del proyecto o actividad autorizada”. El artículo 25 ter de la Ley Nº19.300 se remite al reglamento para que se precisen “las gestiones, actos o faenas mínimas que, según el tipo de proyecto o actividad, permitirán constatar el inicio de la ejecución del mismo” (el “hito de inicio”). El RSEIA especifica esta regla en los siguientes sentidos:

- a) La gestión, acto o faena mínima del proyecto o actividad que dé cuenta del inicio de su ejecución del proyecto es objeto de la evaluación ambiental

Como vimos, el artículo 25 ter de la Ley Nº19.300 se remite al reglamento para precisar el hito de inicio. Al respecto, el artículo 16 del RSEIA establece, dentro de los contenidos mínimos comunes a la declaración y estudio de impacto ambiental, “la gestión, acto o faena mínima que, según la naturaleza y tipología del proyecto o actividad, dé cuenta del inicio de su ejecución de modo sistemático y permanente”. Esto mismo se reitera en el artículo 60 d.5, esta vez, como contenido mínimo de la RCA.

El inciso tercero del artículo 73 del RSEIA establece, como orientación mínima, que “[s]e 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”. El inciso cuarto de esta disposición se refiere a los casos donde lo que se somete a evaluación es el cierre de un proyecto, estableciendo al respecto que “se entenderá que se ha dado inicio a su ejecución cuando haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad de cierre”.

A lo anterior, se suma lo indicado en el Ordinario Nº 142034, de 2024, del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 81 d) de la Ley Nº 19300, “Imparte instrucciones en relación al artículo 25 ter de la Ley Nº 19.300, al artículo 73 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y al artículo 4º transitorio del referido Reglamento” (el “instructivo”). En lo relevante, establece definiciones para los adjetivos sistemático, ininterrumpido y permanente que constituyen los criterios que debe satisfacer el hito de inicio.⁴

⁴ Para el Segundo Tribunal Ambiental (2023) se trata de “requisitos alternativos y no copulativos” (rol R-264-2020, cons. octogésimo séptimo). Esta interpretación permitiría establecer como hito de inicio una instalación de faenas, que no es permanente, pero sí podría ser sistemática en la medida en que la descripción del proyecto la contemple.

A nivel reglamentario, para precisar el hito de inicio, era posible seguir dos opciones. La primera, definir para cada tipología de proyecto unas obras mínimas que, ejecutadas, cuenten como inicio de proyecto. La segunda, entregar esta materia a la evaluación ambiental. En el primer caso, el regulador ambiental corría el riesgo de incurrir en una sobreinclusión o una infrainclusión. No es sencillo precisar, para todos los casos imaginables, qué gestiones, actos o faenas mínimas permiten dar por iniciado un proyecto. En este sentido, entregar este asunto a la evaluación ambiental, de manera que la precisión respecto a qué cuenta como inicio de proyecto sea discutido en ella sobre la base de una propuesta del propio titular, es una alternativa mucho más flexible que permite adecuarse a la realidad de cada proyecto.

Lo dicho, no es compartido en los comentarios a la Ley N°19.300. Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez (2014, p. 179) lo encuentran cuestionable, sin entrar mayormente en el argumento. Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, p. 75) afirman que a nivel reglamentario debería ser precisado por tipo de proyecto, cuestionando sin mayor análisis la opción adoptada en el RSEIA. Con todo, estos comentarios no han recibido eco en la práctica jurídica que se puede inferir de las sentencias judiciales adoptadas en casos de vigencia de la RCA dictadas durante el régimen permanente.⁵

La consecuencia normativa más importante sobre el modo en que se especifica, a nivel infralegal, de qué manera constatar el inicio de ejecución del proyecto es que, al formar parte de la RCA, queda cubierto por la obligación de “someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva” establecida en el inciso final del artículo 24 de la Ley N°19.300.

Un conflicto que puede surgir al aplicar estas reglas guarda relación con la necesidad de que el titular finalice las gestiones, actos u obras que se consideran en la RCA para efectos de constatar el inicio de ejecución del proyecto, o bien podría, dentro del plazo de cinco años, comenzar a implementarlas y finalizarlas posteriormente. La respuesta depende en gran medida de lo que se establezca en la RCA. Sin perjuicio de ello, si el titular demuestra de manera inequívoca que ha planificado y puesto en marcha la implementación del inicio de ejecución de proyecto, indicando una fecha cierta para su culminación, parece razonable contar este inicio como válido.

⁵ Al respecto: Tercer Tribunal Ambiental (2024, rol R-20-2020, cons. trigésimo tercero y ss.) y Segundo Tribunal Ambiental (2024, rol R-343-2022, cons. cuadragésimo y ss.), donde se menciona sin cuestionamientos esta materia.

b) El trámite ante la Superintendencia del Medio Ambiente

El inciso final del artículo 73 del RSEIA establece, como carga del titular, informar a la SMA “la realización de la gestión, acto o faena mínima que dé cuenta del inicio de la ejecución de obras”. Corresponde, entonces, al titular presentar la información sobre el inicio de su proyecto en los términos fijados en la RCA. Esto se explica porque el interés por dar iniciado el proyecto es exclusivo de su titular.

Para ello, debe entregar información suficiente que dé cuenta de la ejecución del hito de inicio establecido en la RCA, la cual será apreciada en conciencia (artículo 35 Ley N° 19.880).

Por medio de la Resolución Exenta 860, de 2025 la SMA dictó una instrucción general sobre el modo de informar lo anterior para los efectos de la contribución al desarrollo regional establecido por en el artículo trigésimo segundo de la Ley N° 21.210. En el artículo 3 se establecen algunos medios probatorios orientativos, en el sentido de que son los más usuales para demostrar la ejecución de obras materiales.

Esta resolución establece en el artículo 4 que si los antecedentes aportados son suficientes, declarará el inicio de ejecución del proyecto por medio de una resolución exenta. De no ser suficientes, podrá requerir información. Solo si la información no fuera suficiente, a pesar de requerir información, o no ha recibido aviso alguno, requerirá la caducidad al SEA.

c) Tramitación de la caducidad

En ausencia de información sobre el inicio de ejecución del proyecto, la SMA debe requerir la caducidad del proyecto al SEA (art. 3 l) primera parte LOSMA). La falta de comunicación respecto del inicio de ejecución del proyecto autoriza a las autoridades ambientales para presumir que el proyecto no se ha ejecutado, por cuanto un asunto tan importante como la caducidad de la RCA sería tomada en serio por un titular diligente en el desarrollo de sus negocios.

Los comentaristas de la Ley N°19.300 pierden de vista lo anterior y asumen que la SMA debe realizar una investigación para conocer sobre el inicio de ejecución de los proyectos que cuentan con una calificación ambiental favorable (Hunter Ampuero, 2023, p. 485). Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, p. 79) no se cuestionan esta tesis interpretativa y la lamentan frente a los escasos recursos materiales de dicho servicio. Otros autores derechamente asumen que sin una investigación de la SMA se vulnerarían normas de la Ley N°19.880 e incluso normas constitucionales (Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez,

2014, p. 183). En parte esto puede ser explicado como una consecuencia de la tesis del reproche, que los comentaristas de la Ley N°19.300 abrazan sin advertir la incoherencia sistemática en la que incurren debido a su incompatibilidad con el fundamento de la caducidad de la RCA.

Si la norma formulada en el artículo 25 quinquies de la Ley N°19.300 busca trazar un límite temporal a la vigencia de la línea base presentada por el titular del proyecto al ingresarlo a evaluación ambiental, buscando con ello evitar que se ejecute en un contexto desactualizado que afecta el fundamento de la autorización (la proyección de impacto ambientales), no resulta coherente que, en lugar de extinguirse la RCA por la falta de ejecución del proyecto, se entienda que transcurrido ese plazo se habilita a la autoridad ambiental para investigar sobre ello. Nótese que acá no hay un problema de asignación de recursos a la SMA (que no los tiene). Existiendo un interés privado en mantener la vigencia de la RCA, no es razonable que el legislador, en defensa de ese interés privado, establezca que sea la administración quien deba investigar si el proyecto se ejecutó o no. Por eso, informar a la SMA es una carga del titular que operativiza la norma formulada en el artículo 25 ter.

Una pregunta que emerge de la tesis interpretativa aquí presentada es qué ocurre en caso de error. Qué ocurre si el proyecto inició su ejecución en tiempo (dentro de los cinco años) y forma (ejecutando el hito de inicio establecido en la RCA), sin dar aviso a la SMA y, tras comunicar la ausencia de información al SEA por medio del requerimiento, éste último declara la caducidad del proyecto. Notificada la resolución que declara la caducidad, el titular puede demostrar que el proyecto ha iniciado su ejecución por medio de un recurso extraordinario de revisión, en particular la causal del artículo 60 b) de la Ley N°19.880.

d) Naturaleza del requerimiento de caducidad

La explicación de la caducidad de la RCA aquí ofrecida permite comprender el requerimiento de la SMA en su justa medida. Contrario a lo que podría sugerir este término, no se trata de una decisión de la SMA luego de emitir un juicio sobre la necesidad o conveniencia de hacerlo, como sugiere hacer Hunter Ampuero (2023, p. 488). Al estar establecido el hito de inicio en la RCA, la SMA no podría aceptar equivalentes funcionales ni emitir un juicio sobre la

necesidad de actualización de la línea base, porque ello contraviene el inciso final del artículo 24.⁶

Así las cosas, el requerimiento al SEA solo puede ser comprendido como una comunicación respecto al hecho de que un proyecto no inició su ejecución en tiempo y forma. El objetivo de esta comunicación no es otro que la actualización de la base de datos de proyectos aprobados, previa declaración de la caducidad. El interés público de esto es claro, no solo para disponer de estadísticas actualizadas de inversión, sino que, más relevante que eso, para la posibilidad de considerar impactos acumulativos en la evaluación ambiental.

No se trata, entonces, de una petición de la SMA para que se inicie un procedimiento administrativo, sino que más bien un mero trámite por medio del cual se informa al SEA que se cumplió la hipótesis, establecida en la propia RCA del proyecto, para que se declare la caducidad. Tampoco podría ser un requisito de validez para la declaración de caducidad, sino que es el único modo por el cual el SEA podría enterarse de la falta de ejecución de un proyecto, desde que es la SMA quien recibe el aviso por parte de los titulares.

e) El régimen transitorio

Como vimos, el contenido mínimo de la RCA considera la precisión de las gestiones, acciones o faenas mínimas que cuentan como inicio de ejecución del proyecto. Como es natural, este elemento de la RCA rige solo para los proyectos que fueron evaluados durante la vigencia del RSEIA.

Una pregunta que no recibe una respuesta explícita a nivel legal es qué ocurre con las miles de resoluciones dictadas con anterioridad. El RSEIA responde a esta pregunta estableciendo, en el artículo 4 transitorio, reglas específicas que resuelven esta cuestión. Para ello, el regulador ambiental debió enfrentar dos problemas. El primero, que las RCA no cuentan con hito de inicio. La segunda, que la SMA no se encontraba operando con facultades plenas en virtud de lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de la Ley N°20.417.

Esto explica que se le haya asignado al SEA la gestión de la vigencia de las RCA dictadas con anterioridad a la vigencia del RSEIA. Y, para ello, este servicio ha

⁶ Así lo entienden Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, p. 91), pero sin hacer explícito que el hito de inicio forma parte de la RCA, cuestionando la aceptación de equivalente funcionales porque “socava la confianza”. En rigor, quien dicta la RCA es el órgano competente para establecer cuál será el hito de inicio como resultado de un procedimiento administrativo reglado. La intromisión de la SMA en esta materia no solo desconocería la competencia del evaluador ambiental, sino que, además, implica la distracción de recursos públicos para decir algo que se encuentra fuera de su competencia.

considerado en forma amplia las gestiones, acciones o faenas mínimas realizadas, en los términos fijados en el instructivo.

El artículo 4 transitorio ha motivado cierta controversia en los comentarios a la Ley 19300 (no así en la práctica judicial, *vid.* Sentencia Tercer Tribunal Ambiental rol R-16-2015 cons. vigésimo séptimo). Para Mardones Osorio & Cannoni Mandujano (2016), al no establecer la Ley N°20.417 una *vacatio legis*, sus disposiciones regirían *in actum*, efecto que entienden como una prohibición de dar aplicación de la norma formulada en el artículo 25 ter a las RCA dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma. El problema, entonces, estaría vinculado con la retroactividad de la Ley N°20.417. Los autores, además de normas constitucionales, echan mano a la Ley N° 19.880 para defender esta tesis. En particular, el artículo 52, que prohíbe que los actos administrativos tengan efecto retroactivo, salvo cuando “produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros”. Al no ser la ley un acto administrativo, el argumento no es convincente. Así, resulta más apropiado el artículo 9 del Código Civil, especificado en gran medida por la Ley de efecto retroactivo de las leyes de 1861. Los artículos 8, 12 y 14 de este cuerpo normativo, que se refieren al derecho de administrar bienes propios, derechos reales y derechos diferidos bajo una condición que, atendidas las disposiciones de una ley posterior, debe reputarse fallida, respectivamente, pueden ayudarnos a resolver el conflicto.

La lectura de estas disposiciones nos permite inferir el siguiente principio general: la adquisición de un derecho se rige por la ley anterior, pero los efectos y su extinción por la ley posterior. La formulación de este principio general apoya la legalidad del artículo 4 transitorio del RSEIA, más allá de la presunción de legalidad establecida en el inciso final del artículo 3 de la Ley N°19.880. En efecto, no se cuestiona la adquisición del derecho, sino más bien se traza un límite temporal para el inicio de su ejercicio con el propósito de evitar la ejecución de un proyecto aprobado en un contexto que presumiblemente ha cambiado, cuestiones referidas a los efectos y extinción del acto. En términos constitucionales, encuentra respaldo suficiente en el deber del Estado de velar por la no afectación del derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación y tutelar la preservación de la naturaleza (artículo 19 N° 8 Constitución Política) y la función ecológica de la propiedad (artículo 19 N° 24 Constitución Política).

Otro aspecto relevante del régimen transitorio guarda relación con la intervención de la SMA. Al momento de la entrada en vigencia de la norma formulada en el artículo 25 ter de la Ley N°19.300 sus potestades se encontraban suspendidas en virtud de la norma formulada en el artículo

noveno transitorio de la Ley N°20.417, que sujetó el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras al funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental. Para los efectos de determinar la vigencia o caducidad de una RCA, la consecuencia normativa más relevante es la suspensión de la norma que habilita a ese servicio para requerir la caducidad de la RCA. Esta norma ha sido pasada por alto en la práctica según reseñan Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, pp. 70-73), sin cuestionarla. Más grave aún, el propio SEA la desconoce, desde que el instructivo establece para el régimen transitorio lo siguiente:

“[...] 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. 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 l) de la LOSMA y 73 del RSEIA”.

No debería ser controvertido afirmar que un instructivo no tiene la aptitud jurídica para dejar sin efecto el artículo noveno transitorio de la Ley N°20.417. En los comentarios a la Ley N°19.300 incluso se ha llegado a afirmar que, como el SEA no tiene facultades fiscalizadoras, solo podría comprobar el inicio de ejecución por medio de la SMA (Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes, 2022, p. 79). Semejante afirmación no solo desconoce la norma formulada en el artículo 31 de la Ley N°19.880, sino que supone que solo la información obtenida directamente por los órganos públicos es confiable, negando con ello la posibilidad de un razonamiento probatorio.

III. Principales problemas en la comprensión de la caducidad de la resolución de calificación ambiental

La comprensión de la norma formulada en el artículo 25 ter de la Ley N°19.300, según hemos visto durante este trabajo, no es satisfactoria. Existe una confusión respecto a la caducidad que no solo ha impactado el modo en que los comentaristas de la Ley N°19.300 se aproximan a esta materia, sino que más importante aún, en la práctica jurídica, todo ello en desmedro del fundamento de la caducidad, respecto del cual no existe controversia. Al margen de esa confusión, se han presentado en la práctica situaciones donde el inicio de ejecución del proyecto se ve impedido por causas externas al titular que no están resueltas explícitamente en la regulación. En esta parte del trabajo, analizo estos dos puntos.

1. La naturaleza de la caducidad

A lo largo de este trabajo, hemos visto que tanto los comentaristas de la Ley N°19.300 como la práctica judicial han formulado diversas afirmaciones respecto de la caducidad de la RCA. En esta última sección del trabajo, me propongo demostrar que todas ellas tienen como base la idea de que se trataría de una sanción y que ese es el origen de las confusiones que han afectado su implementación.

Para ello, seguiré el inferencialismo semántico de Brandom, según el cual el significado de un concepto se encuentra determinado por el rol que desempeña en el razonamiento dentro de una práctica social de dar y pedir razones. En ella, el contenido de una aseveración se encuentra determinado por una articulación inferencial: la estructura de relaciones de inferencia, consecuencia e incompatibilidad que define el contenido del concepto y cualquier creencia, juicio o afirmación. Para este autor, en definitiva, comprender un concepto no es otra cosa que dominar su lugar en una red de inferencias (Brandom, 2000).

En lo que sigue, mostraré cómo se conectan las afirmaciones encontradas en los comentarios de la Ley N°19.300 y la práctica judicial, dentro de una práctica de dar y pedir razones.

- (i) Si la caducidad consiste en la pérdida de un derecho, entonces, es una sanción. Está afirmación la encontramos en Cordero Vega (2015, p. 315) y Mardones Osorio & Cannoni Mandujano (2016, p. 588) y ha sido sostenida por la Corte Suprema (2023, Rol 141535-2022, cons. vigésimo segundo y ss.; 2025, Rol 6610-2025, cons. octavo; 2024, Rol 252.714-2023, cons. undécimo).⁷
- (ii) Al tratarse de una sanción, su imposición debe ser examinada con alguna detención, especialmente para determinar si es imputable al titular de la RCA su inactividad continuada por cinco años (Flores Rivas, 2017). En este sentido, para Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, pp. 77-78) la resolución que se pronuncia sobre la vigencia de la RCA “no constituye un acto de mera constancia” porque “implica un análisis de mérito”.
- (iii) Dicho examen exige la instrucción de un procedimiento administrativo. En este sentido, (Bermúdez Soto, 2014b, p. 315; Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes, 2022 *passim*; Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez,

⁷ Recientemente esta afirmación ha sido matizada por el Segundo Tribunal Ambiental en el sentido de que se trataría de una “sanción en sentido amplio” (2TA, 2025, rol R-458-2024, cons. trigésimo octavo).

2014, p. 183; Hunter Ampuero, 2023, p. 485) y en términos generales para toda caducidad Flores Rivas (2017).

- (iv) Al ser necesaria la tramitación de un procedimiento administrativo, la caducidad no podría operar de pleno derecho, sino que requiere de un pronunciamiento de la autoridad ambiental (Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes, 2022, p. 65; Hunter Ampuero, 2023, p. 488; Mardones Osorio & Cannoni Mandujano, 2016, p. 587). Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, p. 70) incluso le atribuyen al SEA y la SMA la creencia de que la caducidad no opera de pleno derecho a partir de la ausencia de declaraciones de caducidad masivas (cuestión que, claro está, no puede inferirse de la mera inactividad de estos servicios). En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema (2024, rol 252714-2023, cons. undécimo) y el Tercer Tribunal Ambiental (2023, rol R-5-2023, cons. septuagésimo primero).⁸

Lo insólito de este razonamiento es que no es compatible con el fundamento de la caducidad de la RCA, respecto del cual no hay controversia (Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes, 2022, p. 65; Guzmán Rosen, 2012, p. 141; Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez, 2014, pp. 177-178; Hunter Ampuero, 2023, pp. 484-485; Mardones Osorio & Cannoni Mandujano, 2016, p. 585).

Ya fue objetada la tesis del reproche, que funda este derrotero. Interesa ahora analizar, respecto de la caducidad de la RCA, las razones que debiesen motivar su rechazo en materia ambiental. Para ello, recordemos, en primer lugar, que la caducidad de la RCA sirve a un interés general: la protección ambiental. Es este el contexto que constriñe al intérprete al momento de dar aplicación a la norma formulada en el artículo 25 ter de la Ley N°19.300, en el sentido que toda tesis interpretativa se encuentra sujeta a ser presentada como una realización de ese interés general que la caducidad de la RCA protege. Y, antes de asumir una incoherencia del legislador, es necesario intentar una tesis interpretativa alternativa que sea compatible con este interés general.

Para aproximarnos a esta alternativa, tengamos a la vista que esta norma forma parte del régimen autorizatorio del proyecto en el marco del SEIA y no del régimen sancionador. Existe un argumento de texto decisivo que apoya a esta tesis. En efecto, el artículo 3 I) LOSMA distingue entre dos “caducidades”. La primera se activa por no dar inicio de ejecución al proyecto dentro de cinco años

⁸ El Segundo Tribunal Ambiental en la sentencia rol R-458-2024 asume que transcurrido los 5 años la RCA caduca de pleno derecho para luego argumentar la posibilidad de evitar este resultado suspendiendo el plazo cuando el titular se ve impedido de dar inicio a su ejecución por actos de terceros (2TA, 2025, rol R-458-2024).

y, la segunda, en los “casos en que, atendida la magnitud, gravedad, reiteración o efectos de las infracciones comprobadas durante su ejecución o funcionamiento, resulte procedente”. Como es posible advertir de una mera lectura de esta disposición, en el primer caso la extinción del acto administrativo solo se produce por el transcurso del tiempo mientras que, en el segundo, se establecen criterios específicos que modulan la reacción sancionadora de la SMA, que es el antecedente del requerimiento de “caducidad” al SEA (que debe ser entendido aquí como la solicitud de que ejecute la sanción de revocación en tanto es el servicio en el cual se ha dictado).

Pero más allá del argumento de texto, es importante comprender las razones de esta diferencia. La RCA es un acto unilateral que califica ambientalmente el proyecto sobre la base de la caracterización del entorno realizada durante la evaluación ambiental del proyecto. En tanto dicha caracterización es inestable, como consecuencia de la naturaleza dinámica de nuestro entorno natural, la RCA siempre se encuentra expuesta a perder vigencia en tanto instrumento para la gestión ambiental del proyecto. Esto significa que las predicciones pueden resultar incorrectas porque el contexto de la decisión cambió. La caducidad de la RCA le reconoce al titular cinco años para que inicie su proyecto bajo la ficción de que en esos cinco años no ocurrirá ningún cambio relevante. Y si llegara a ocurrir, la reacción institucional será acotada. Luego de esos cinco años, si el titular mantiene el interés por ejecutar el proyecto, debe someterlo nuevamente a evaluación ambiental. Para operativizar lo anterior, establece que, transcurridos esos cinco años sin el inicio de ejecución del proyecto, se extingue la RCA porque ya no es fiable la información que dibujó el contexto de la decisión.

Para satisfacer este objetivo, la extinción de la RCA no puede quedar entregada a los intervinientes al momento de vencerse el plazo. De acuerdo al desarrollo reglamentario de la caducidad, es el propio titular quien propone el modo en que se entenderá iniciada la ejecución del proyecto y el resultado de la discusión que dicha propuesta motive durante la evaluación ambiental quedará consignado como elemento de la RCA. En este contexto, la decisión de dar inicio al proyecto representa solo un interés privado y los eventuales compromisos ambientales establecidos para terceros solo cuenta como meras expectativas en tanto el proyecto no inicie su ejecución. De allí que esto último solo sea necesario constatarlo previo aviso del titular. Requerir de una actividad de oficio de la autoridad ambiental o que sea ella quien reúna la evidencia para constatar el inicio de ejecución de proyecto implica distraer recursos públicos para defender un interés privado.

Una cosa muy diferente es el incumplimiento de la normas, condiciones y medidas establecidas en la RCA, porque éstas determinan el nivel de riesgo específico aceptado para el proyecto y por ello, su infracción, representa un nivel de riesgo que no debe ser tolerado, justificando así una reacción sancionadora.

De esto se sigue que el titular tiene la carga de presentar evidencia sobre el inicio de ejecución de proyecto, en los términos establecidos en la RCA. Y que, en ausencia de ello, la autoridad ambiental se encuentra autorizada para presumir que el proyecto no ha sido ejecutado sin más trámite. Al no existir un interés público comprometido en la no ejecución del proyecto, no se justifica la instrucción de un procedimiento administrativo con el propósito de conocer su estado de ejecución.

El requerimiento de la SMA, por tanto, no es una petición basada en un juicio respecto a la necesidad o conveniencia de caducar una RCA. Es una mera comunicación que tiene como objeto mantener los registros públicos actualizados, especialmente considerando la obligación de considerar los impactos acumulativos en la evaluación ambiental de todo proyecto (*vid.* Walker Huyghe & de la Fuente Castro, 2021).

Por último, dentro de esta red de inferencias asociadas al concepto de caducidad, ésta solo puede operar de pleno derecho. Al no depender de la voluntad de la autoridad ambiental si, transcurrido el plazo, es útil o conveniente la caducidad, no hay razones para afirmar que la RCA perdería vigencia solo una vez que la autoridad ambiental así lo declare. Ello porque esa afirmación implica que el plazo de cinco años puede ser extendido a voluntad de la autoridad ambiental, desnaturalizando completamente a la institución de la caducidad.

En resumen, la red de inferencias alternativa que aquí se propone es la siguiente:

- (i) La caducidad tiene como propósito proteger el entorno de un proyecto frente a la determinación específica del riesgo de un proyecto basada en una caracterización del área de influencia que se presenta en una línea base y que ha sufrido cambios relevantes.
- (ii) El inicio de ejecución del proyecto es un interés privado. El titular bien puede renunciar al derecho otorgado por la RCA o no ejecutar el proyecto. La eventual negligencia del titular no es lo único que puede explicar su inactividad, también puede explicarlo su desinterés.

- (iii) Dar aviso del inicio de ejecución del proyecto es una carga del titular, que se satisface presentando a la autoridad ambiental la evidencia suficiente que dé cuenta de ello.
- (iv) La ausencia de un aviso por parte del titular autoriza a la autoridad ambiental para requerir y declarar la caducidad de la RCA.
- (v) La caducidad de la RCA solo puede operar de pleno derecho, lo que no obsta a que, ya ocurrida, el titular pueda presentar nuevamente el proyecto a evaluación ambiental.

La pérdida del derecho a ejecutar el proyecto, vale la pena reiterar aquí, no es absoluta. El titular puede reingresar su proyecto a evaluación ambiental y, con ello, actualizar la línea base. La tesis interpretativa aquí sugerida evita caer en la exageración de pensar que toda pérdida de un derecho constituye una sanción.

2. Imposibilidad de iniciar la ejecución del proyecto por hechos de terceros o fuerza mayor

Un problema no resuelto en la regulación guarda relación con los obstáculos externos al titular que le impidan iniciar la ejecución de su proyecto. Chubretovic Arnaiz & Arellano Reyes (2022, pp. 85-88) dan como ejemplos la demora excesiva en la tramitación de permisos que son indispensables para ejecutar el hito de inicio establecido en la RCA. Esto motivaría la aceptación de dar por acreditado el inicio del proyecto con equivalentes funcionales a lo establecido en la RCA. Hunter Ampuero (2023, p. 488) va más allá y propone un “enfoque funcional” en virtud del cual se acepten antecedentes que demuestren la ausencia de cambios en la línea base, sin explicar cómo su propuesta sería compatible con el inciso final del artículo 24 de la Ley 19300. Herrera Valverde & Ruiz-Tagle Gutiérrez (2014, pp. 179-180) discuten la posibilidad de suspender el plazo por orden judicial durante la impugnación de la RCA.

La suspensión del plazo no es aceptada en la dogmática tradicional chilena, aunque encuentra cierto apoyo en von Savigny (1879), quien expresa

“prescribe la equidad que, cuando la inacción procede de un obstáculo invencible, se tenga en cuenta este obstáculo para la computación del plazo, y que éste se prolongue por todo el tiempo en que haya sido imposible el ejercicio” (p. 270).

Con todo, los casos que discute Savigny bajo este principio son bien excepcionales. En el derecho chileno, la caducidad de la concesión de servicios

eléctricos considera la “fuerza mayor o caso fortuito u otra causal grave y calificada” cuando no se inician los trabajos dentro de plazo (Ministerio de Economía 2007, artículo 39). No así en el caso de la concesión de servicios sanitarios (Ministerio de Obras Públicas 1988, artículo 24), el permiso de construcción (*cfr.* Gómez, 2023) ni la RCA, por tener a la vista algunos ejemplos. La pregunta que emerge para el intérprete es la siguiente: ¿existe una laguna legal en estos casos o la concesión de servicios eléctricos excepcionalmente considera estos motivos para evitar su caducidad?

Considerando las explicaciones de la dogmática tradicional, cabe entender que la concesión de servicios eléctricos es la excepción. Por otra parte, tratándose de la caducidad de la RCA, el titular solo debe ingresar nuevamente su proyecto a evaluación ambiental, sin perder el derecho a ejecutarlo irremediablemente. Además, la caducidad de la RCA no tiene como propósito que otro interesado pueda ejecutarlo (el objeto de la evaluación ambiental no es la provisión de un servicio público). Estas circunstancias hacen inviable aplicar, por analogía, las normas establecidas para las concesiones de servicio eléctrico.

Lo anterior no significa en ningún caso que el titular quede desprotegido. El caso de la demora en la tramitación de los permisos indispensables para ejecutar el hito de inicio establecido en la RCA, no debiese ser polémico afirmar que la pérdida de un derecho como consecuencia de la demora injustificada en la tramitación de este tipo de permisos constituye un daño imputable a la administración por el cual corresponde dar aplicación al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.⁹

Conclusiones

La caducidad de la RCA ha sido celebrada en términos positivos en los comentarios a la Ley Nº19.300. Sin embargo, el modo en que se explica en la literatura y el modo en que se comprende en la práctica judicial no es compatible con su fundamento. La confusión tiene su origen, según ha sido argumentado en este trabajo, en lo que he descrito como la tesis del reproche, en virtud del cual se asume que el otorgamiento de un derecho obliga a su titular

⁹ El Segundo Tribunal Ambiental, bajo la idea de que la caducidad es una sanción, amplió el plazo para ejecutar un proyecto impedido de hacerlo por la imposibilidad de tramitar la concesión de acuicultura, sin advertir que, con ello, el proyecto podrá ejecutarse con una línea base presumiblemente desactualizada (sentencia rol R-458-2024 cons. trigésimo octavo). Semejante interpretación es la culminación de la tesis del reproche y no es compatible con el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza (artículo 19 Nº 8 Constitución Política).

a ejercerlo, en términos tales que no hacerlo justifica una reacción sancionadora.

Para superar esta confusión, he propuesto una aproximación a la caducidad de la RCA teniendo a la vista el fenómeno de la normatividad en su conjunto (descartando que pueda ser considerada una sanción) y, a partir de ello, una red de inferencias que resulta compatible con el fundamento de la caducidad de la RCA que permita orientar de mejor manera a la práctica jurídica.

Bibliografía

a) Doctrina

- Alessandri Rodríguez, A., Somarriva Undurraga, M., & Vodanovic H, A. (1998). Tratado de derecho civil: partes preliminar y general (Vol. 2). Editorial Jurídica de Chile.
- Bermúdez Soto, J. (2014a). Derecho administrativo general (3.^a ed.). Thomson Reuters.
- Bermúdez Soto, J. (2014b). Fundamentos de derecho ambiental (2.^a ed.). Ediciones Universitarias Valparaíso.
- Brandom, R. (2000). Articulating Reasons: an Introduction to Inferentialism. Harvard University Press.
- Chubretovic Arnaiz, T., & Arellano Reyes, G. (2022). A casi diez años de la normativa de caducidad de las Resoluciones de Calificación Ambiental: diez dilemas jurídico-prácticos en su aplicación. *Revista de Derecho Ambiental*, 2(18), 63-93. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2022.67485>
- Cordero Quinzacara, E. (2023). Curso de derecho administrativo. Editorial Libromar.
- Cordero Vega, L. (2015). Lecciones de derecho administrativo (2a. ed. corregida). Thomson Reuters.
- Corominas, J., & Pascual, J. (1984). Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico: A - CA. Gredos.
- De la Fuente Castro, O. (2023). La administración y lo público. Fundamentos filosóficos de la regulación ambiental. [Doctorado en derecho]. Universitat Pompeu Fabra.
- Iniesta Delgado, J.J., & Núñez Vaquero, Á. (Eds.). (2025). Soft Law. Aspectos teóricos y problemas prácticos. Marcial Pons.
- Esteve Pardo, J. (2021). Principios de derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos. Marcial Pons.
- Fisher, E., Lange, B., & Scotford, E. (2013). Environmental law: text, cases, & materials. Oxford University Press.

- Flores Rivas, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de derecho (Valdivia)*, XXX(2), 225-249.
- Gallego Anabitarte, A., & Menéndez Rexach, Á. (2001). *Acto y procedimiento administrativo*. Marcial Pons.
- Glasson, J., Therivel, R., & Chadwick, A. (2012). *Introduction to environmental impact assessment* (4th ed). Routledge.
- Gómez, R. F. (2023). La caducidad de los permisos de construcción. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 29, 159-177.
- Guzmán Brito, A. (1997). Para la historia de la formación de la teoría general del acto o negocio jurídicos y del contrato (ii): el sistema y el vocabulario de la negocialidad jurídica en las codificaciones americanas. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 19. <https://doi.org/10.4067/S0716-54551997000100003>
- Guzmán Rosen, R. (2012). *Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión*. Planeta Sostenible.
- Herrera Valverde, J., & Ruiz-Tagle Gutiérrez, S. (2014). La caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental. *Revista de derecho (Valdivia)*, XXVII(1), 169-190.
- Holder, J. (2004). *Environmental assessment: the regulation of decision making*. Oxford University Press.
- Hunter Ampuero, I. (2023). *Derecho Ambiental Chileno: Vol. I*. DER Ediciones.
- Laguna de Paz, J. C. (2006). *La autorización administrativa*. Thomson Civitas.
- Lira Urquieta, P. (1927). El concepto jurídico de la caducidad y la prescripción extintiva. *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 24(1), 144-168.
- Lira Urquieta, P. (2009). El concepto jurídico de la caducidad y la prescripción extintiva. En *Revista de Derecho y Jurisprudencia. Doctrinas Esenciales. Obligaciones*. (Vol. 2, pp. 595-624). Editorial Jurídica de Chile.
- MacCormick, N. (2007). *Institutions of law. An essay in legal theory*. Oxford University Press.
- Mannori, L., & Sordi, B. (2009). Science of administration and administrative law. En D. Canale, P. Grossi, & H. Hofmann (Eds.), *A History of the Philosophy of Law in the Civil Law World, 1600–1900*. Springer.
- Mardones Osorio, M., & Cannoni Mandujano, N. (2016). Caducidad de la resolución de calificación ambiental y reglamento del SEIA. *Revista Chilena de Derecho*, 43(2), 575-602.
- Moraga Klenner, C. (2007). *Tratado de derecho administrativo: La actividad formal de la administración del Estado*. LegalPublishing.
- Ramírez-Ludeña, L., Vilajosana, J. M., & Agüero-SanJuan, S. (Eds.). (2022). *Reglas constitutivas y derecho*. Marcial Pons.

- Stolleis, M. (2016). Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band, Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft, 1800-1914. Verlag C.H.Beck.
- Valdivia Olivares, J. M. (2018). Manual de derecho administrativo. Tirant Lo Blanch.
- Vergara Blanco, A. (2004). Nota sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo. En Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público (pp. 567-572). LexisNexis.
- von Savigny, F. C. (1841). System des heutigen Römischen Rechts (Vol. 4). Veit.
- von Savigny, F. C. (1879). Sistema de derecho romano actual (M. Ch. Ghenoux, J. Mesía, & M. Poley, Trans.; Vol. 3). F. Góngora y Compañía Editores.
- von Wright, G. H. (1963). Norm and action. A logical enquiry. Routledge & Kegan Paul.
- Walker Huyghe, P., & de la Fuente Castro, O. (2021). Tópicos avanzados en evaluación ambiental. Impactos acumulativos, impactos no previstos y cambio climático. En Bergamini, Pérez, & Araya (Eds.), Gestión del cumplimiento ambiental. RIL Editores.

b) Normativa

Código Civil (2000, 30 de mayo)

Constitución Política de la República (2005, 22 de septiembre)

Ley S/N Efecto retroactivo de las leyes del Ministerio de Justicia (1861, 7 de octubre).

Decreto con Fuerza de Ley N° 458 Aprueba nueva ley general de urbanismo y construcciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (1976, 13 de abril).

Decreto con Fuerza de Ley N° 382 Aprueba nueva ley general de servicios sanitarios del Ministerio de Obras Públicas de Chile (1988, 30 de diciembre).

Decreto N° 900 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas de Chile (1996, 18 de diciembre).

Decreto con Fuerza de Ley N° 4/20018 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile (2007, 5 de febrero).

Decreto Supremo N° 40 Aprueba reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental del Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2012, 30 de octubre).

Ley N°18.168 Ley General de Telecomunicaciones (1982, 2 de octubre).

Ley N°19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994, 9 de marzo)

Ley N° 19.880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (2003, 29 de mayo)

Ley N° 20.417 Crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (2010, 26 de enero)

Ley N° 21.210 Moderniza la legislación tributaria (2020, 24 de febrero)

Superintendencia del Medio Ambiente de Chile. (2025). Resolución Exenta N.º 860 Instruye forma y modo de dar aviso de inicio de ejecución de proyecto de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25 ter de la Ley N.º 19.300 para los efectos de lo dispuesto en el artículo trigésimo segundo de la Ley N.º 21.210.

c) Jurisprudencia

Corte Suprema de Chile. Sentencia rol 141535-2022.

Corte Suprema de Chile. Sentencia rol 252714-2023.

Corte Suprema de Chile. Sentencia rol 6610-2025.

Segundo Tribunal Ambiental (2023). Sentencia rol R-264-2020.

Segundo Tribunal Ambiental (2025). Sentencia rol R-458-2024.

Tercer Tribunal Ambiental de Chile (2016). Sentencia rol R-16-2015.

Tercer Tribunal Ambiental de Chile. Sentencia rol R-343-2022.

Tercer Tribunal Ambiental de Chile (2023). Sentencia rol R-5-2023.