

## ***COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA***

### ***EL DECAIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL. COMENTARIOS SOBRE LA SENTENCIA R-280-2021 DEL SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL***

#### ***THE ADMINISTRATIVE DECAY OF ENVIRONMENTAL PERMITS. COMMENTS ON THE RULING R-280-2021 OF THE CHILEAN SECOND ENVIRONMENTAL COURT***

PABLO NEUPERT KAPLAN\*  
LUCIANO GONZÁLEZ MATAMALA\*\*

#### ***RESUMEN***

Este comentario analiza una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental sobre el decaimiento administrativo de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Revisa el estado del arte y el razonamiento del tribunal, identificando la procedencia de la figura, la competencia de la judicatura ambiental y su paralelo con otras figuras. Concluye que una RCA puede perder su objeto durante la evaluación ambiental, activando el decaimiento; que el Comité de Ministros puede pronunciarse sobre esto en la fase recursiva administrativa, haciendo extensible su revisión a los Tribunales Ambientales en la fase contencioso-administrativa y; que

\*Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso. Secretario General e Investigador asociado del Centro de Estudios en Derecho y Cambio Climático de la Universidad de Valparaíso. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7097-659X>. Correo electrónico: [neupertpablo@gmail.com](mailto:neupertpablo@gmail.com).

\*\*Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile. Integrante del equipo de Acceso a la Justicia de la ONG FIMA, Santiago de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2664-9870>. Correo electrónico: [luciano.gonzalez.matamala@gmail.com](mailto:luciano.gonzalez.matamala@gmail.com).

Trabajo recibido el 21 de agosto de 2023 y aceptado para su publicación el 28 de junio de 2024.

la procedencia del decaimiento debe diferenciarse de otras figuras que buscan dejar sin efecto un acto administrativo que perdió su validez, evaluándose de manera casuística.

*Palabras clave:* Derecho administrativo ambiental; Decaimiento; Resolución de Calificación Ambiental; Imposibilidad de continuar con el procedimiento; Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; Competencia de los Tribunales Ambientales

### *ABSTRACT*

This commentary analyzes a decision of the Second Environmental Court on the administrative decay of the Environmental Qualification Resolution (RCA). It reviews the state of the art and the reasoning of the court, identifying the origin of the figure, the competence of the environmental judiciary and its parallel with other figures. It concludes that an RCA can lose its purpose during the environmental evaluation, activating the decay; that the Committee of Ministers can pronounce on this in the administrative appeal phase, making its review extensible to the Environmental Courts in the contentious-administrative phase and; that the origin of the decay must be differentiated from other figures that seek to leave without effect an administrative act that lost its validity, being evaluated on a case-by-case basis.

*Keywords:* Environmental administrative law; Administrative decay; Environmental permits; Impossibility of continuing with the procedure; Environmental Impact Assessment System; Jurisdiction of the Environmental Courts.

### *INTRODUCCIÓN*

Con fecha 26 de febrero del año 2021 la Corporación Pro-Defensa del Patrimonio Histórico Cultural de Viña del Mar recurrió al Segundo Tribunal Ambiental para dejar sin efecto la decisión del Comité de Ministros, que rechazó su recurso de reclamación en contra de la RCA N° 46 de 2018, que autoriza a funcionamiento al Hotel Punta Piqueros, por lo que en definitiva lo que buscaba la reclamante era invalidar la autorización de dicho proyecto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uno de los aspectos presentados en la reclamación decía relación con un eventual decaimiento administrativo de la RCA, toda vez que el permiso de edificación otorgado por la Municipalidad de Concón había sido anulado. Así lo dispuso la Corte Suprema que declaró en la sentencia de reemplazo

Cabe señalar que la historia del conflicto socioambiental asociada al Proyecto “Hotel Punta Piqueros” ha redundado en un gran número de reclamaciones judiciales, existiendo una serie de pronunciamientos tanto de nuestros Tribunales Superiores de Justicia como también de los Tribunales Ambientales.

El pronunciamiento que nos convoca en esta ocasión fue dictado por el Segundo Tribunal Ambiental el 25 de abril de 2023, en causa R-280-2021, y viene a marcar un hito significativo al abordar por primera vez el decaimiento en el procedimiento de evaluación ambiental de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, RCA), haciendo especial énfasis en la competencia del Comité de Ministros para pronunciarse sobre este y los supuestos en los que procede su revisión.

En dicho procedimiento, la discusión sobre decaimiento fue introducida por un Informe en Derecho del profesor CORDERO QUINZACARA que, en lo pertinente, señalaba que:

“(…) la RCA N° 46 no se puede mantener vigente al desaparecer uno de los fundamentos de derechos que han sido determinantes en su dictación, como son las normas urbanísticas que establecen los usos del suelo en el sector en que se emplaza el proyecto. De esta forma, se ha producido, en nuestra opinión, el decaimiento de la RCA N° 46, la cual ha dejado de producir efectos”.

(…)

“En este caso, la declaración de nulidad del Permiso de Edificación N° 7, ha hecho desaparecer un supuesto de derecho que era fundamental para la RCA N° 46, como son las normas urbanísticas, particularmente, el régimen de uso del suelo en el sector donde se emplaza el proyecto y que se mantenían vigentes por el congelamiento que les otorgaba el permiso (artículos 62 y 116 LGUC). Por su parte, conforme al nuevo PRC de Concón de 2017, vigente a la fecha de la dictación de la RCA N° 46, era necesario considerar el sector como un área de riesgo, siendo exigible un informe técnico fundado de las obras que se incorporan para subsanar o mitigar tales riesgos, las que debían ser objeto de una EIA, cuestión que no ha

que el proyecto hotelero carece de permiso de edificación. Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019, Rol N° 22221-2018.

ocurrido en este caso.”<sup>2</sup>

En relación con lo anterior y para una acertada inteligencia se analizará el estado del arte para luego contextualizar la doctrina que postula la sentencia y finalizar con los comentarios al respecto.

## I. ESTADO DEL ARTE

Sabido es que la Ley N°19.880 regula, en su capítulo IV, la “revisión de los actos administrativos”, consagrando allí los supuestos que permiten controlar la actividad de la Administración. En lo pertinente, los artículos 53 y 61 establecen la potestad de invalidación y revocación, respectivamente, como formas de revisión de los actos. Por otro lado, existen mecanismos no contemplados en la legislación como la caducidad o el decaimiento,<sup>3</sup> siendo este último el más relevante para el presente comentario.<sup>4</sup>

Como resulta conocido, hace ya un quindenio nuestra Corte Suprema viene dando forma a lo que se conoce como el “decaimiento” en el ámbito administrativo-sancionador.<sup>5</sup> En términos concretos, se dice que un acto administrativo decae cuando “desaparecen los supuestos de hecho y/o derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable”.<sup>6</sup>

El decaimiento, tal como se ha venido construyendo, busca ser una respuesta

<sup>2</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. *Sobre los efectos de la declaración de nulidad de un permiso de edificación en la vigencia y efectos de una resolución de calificación ambiental*. Informe en derecho presentado en causa R-280-2021.

<sup>3</sup> En materia ambiental existen distintas especies de este género como pueden ser (i) la caducidad de RCA; (ii) la revisión del 25 quinquies o; (iii) la invalidación o revocación sobreviniente.

<sup>4</sup> Cabe señalar que la doctrina clásica ha categorizado estos mecanismos como “anormales” donde se provoca la extinción de los efectos de un acto declarando otra voluntad de la Administración, en contraposición a los considerados “normales” donde la extinción del acto en estos casos es una consecuencia directa del cumplimiento de los propósitos por los que el acto se dictó. En este sentido OSORIO, Cristóbal; VILCHES, Leonardo, *Derecho Administrativo, Tomo II: Acto administrativo*, Der Ediciones, Santiago, 2020, p. 330

<sup>5</sup> Esta figura no posee a la fecha consagración expresa ni en la regulación administrativa general (Ley N°19.880) ni tampoco en leyes especiales, por lo que la construcción del decaimiento se ha venido realizando desde el año 2009 a la fecha por la jurisprudencia de la Corte Suprema. La primera sentencia en esta materia fue dictada el 28 de diciembre de 2009, en causa Rol N°8682-2009, caratulada ‘Shell con Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

<sup>6</sup> CORDERO VEGA, Luis, “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, en: COUSO J. (ed.), *Anuario de Derecho Público*. Ediciones UDP, Santiago, 2011, p. 245.

a las demoras excesiva en que ha incurrido la Administración en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, siendo aplicable a las demoras más graves.<sup>7</sup> No obstante lo anterior, esta teoría ha sido objeto de varias críticas por parte de la doctrina nacional<sup>8</sup> y a la fecha ha sido descartada por la misma Corte, siendo reemplazada por la imposibilidad de continuar el procedimiento por causa sobreviniente.<sup>9</sup> Ahora bien, lo anterior en caso alguno significa que la Corte desconozca la figura del decaimiento administrativo como parte de lo que se conoce el Derecho administrativo general, sino más bien que su aplicación en los sectores de referencia será con matices, es decir, que deberá analizarse casuísticamente si debe aplicarse o no el decaimiento.

Dicho esto, es necesario comprender la imposibilidad de continuar el procedimiento por causa sobreviniente, a diferencia del decaimiento, como una forma anormal de terminar el procedimiento administrativo cuando ocurren circunstancias materiales que hacen imposible su continuación.<sup>10</sup> Esta figura, que encuentra su asidero normativo en los artículos 14 y 40 de la LBPA, procede en los siguientes supuestos, como señala el profesor CORDERO VEGA:

“En primer lugar, cuando desaparece el objeto del procedimiento. En segundo lugar, cuando desaparece el sujeto que tiene atribuida la condición de interesado, siempre y cuando el derecho que éste ejercita o el interés que ostenta en el procedimiento sea de carácter estrictamente personal y no transmisible, puesto que,

<sup>7</sup> Esta tendencia desarrollada desde el año 2009 al año 2016 ofrece soluciones parciales porque se aplica exclusivamente a las demoras más graves, es decir, superiores a dos años, siendo que la ley contempla mecanismos más directos para solucionar este problema. Al respecto véase VERGARA, Alejandro, “El mito de la inexistencia de plazos fatales para la Administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos”, *Estudios Públicos*, 2017, 148 (primavera 2017), p. 86.

<sup>8</sup> Solo por mencionar algunos: CORDERO, cit. (n. 6); VALDIVIA, José Miguel; BLAKE, Tomás, “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo”, *Estudios Públicos*, 2015, N° 138, pp. 93-135; y BOCKSANG, Gabriel, “La dilación excesiva de los procedimientos administrativos sancionatorios: a horcajadas entre decaimiento y nulidad.” FERNANDOIS, A; GARCÍA, J.F. (coords.) *Sentencias Destacadas 2010*, Editorial Libertad y Desarrollo, Santiago, 2011, pp. 225-252.

<sup>9</sup> Al respecto, la Corte Suprema señaló, en relación al decaimiento administrativo, que “mediante un nuevo estudio y exégesis del ordenamiento jurídico, en especial del artículo 27 de la Ley N° 19.880, abandonó dicha tesis. En su lugar, ha declarado que, la sanción aplicable para el caso que el órgano administrativo exceda el plazo legal y siempre que no haya justificación para ese mayor tiempo, es la imposibilidad material de continuar con el procedimiento”. Corte Suprema, 16 de julio de 2023, Rol N° 53.046-2022.

<sup>10</sup> No obstante, la discusión respecto a la diferencia entre ambas figuras, a lo largo de este comentario se usarán indistintamente, tal como lo hizo el Tribunal, ya que en definitiva ambas miran a la desaparición del acto administrativo por no poder producir de forma natural sus efectos

en otro caso, el procedimiento podrá continuar con sus causahabientes. Finalmente, la imposibilidad material puede producirse como una consecuencia de una modificación legislativa. En todos ellos, la Administración, de oficio o a instancia del interesado, deberá dictar la resolución que declare la concurrencia de tal causa”.<sup>11</sup>

Revisado el estado del arte, es necesario precisar que si bien la sentencia utiliza expresamente la palabra “decaimiento”, no cabe duda de que, en los hechos, a lo que se refiere el tribunal es a la imposibilidad material de continuar el procedimiento, como se verá posteriormente.

## II. DOCTRINA

### 2.1.- Competencia para pronunciarse sobre el decaimiento

“Que, en el caso de marras, la pregunta sobre la posibilidad de conocer una alegación esgrimida por una de las partes se relaciona con la competencia absoluta en su factor materia, esto es, los conflictos que pueden ser conocidos y resueltos en razón del contenido de lo debatido o la naturaleza jurídica del asunto controvertido que se somete a conocimiento jurisdiccional. Pues bien, este factor (tal como el fuero y la cuantía) determina los negocios en los que puede intervenir un tribunal, motivo por el que corresponden a una materia de orden público, de derecho estricto, irrenunciable y establecidas por el legislador en resguardo de intereses superiores, siendo, por tanto, indisponibles por las partes.” (C.9)<sup>12</sup>

“Que, el razonamiento expuesto tiene relevancia, toda vez que el Comité de Ministros tiene amplias facultades al conocer las reclamaciones previstas en los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, incluida la facultad de pronunciarse sobre el decaimiento de la RCA, cuestión

<sup>11</sup> CORDERO VEGA, Luis, *Procedimiento Administrativo*, LexisNexis, Santiago 2003, pp. 132-133.

<sup>12</sup> Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, rol R-280-2021, cons. 9.

que por lo demás se alega como un hecho sobreviniente a la PAC y a la presentación de la reclamación administrativa. De esta forma, debe considerarse que la competencia de este Tribunal comprende, entonces, la revisión de lo resuelto por el Comité de Ministros, incluyendo los distintos vicios o defectos que se reprochen a lo decidido en sede administrativa”. (C.15)<sup>13</sup>

“Que, al mismo tiempo, la Corporación reclamante fundamentó el decaimiento en un hecho sobreviniente posterior a la evaluación ambiental, que se materializó con la dictación de la sentencia de la Corte Suprema rol N° 22.221- 2018, el cual confirmó la ilegalidad del P.E. N° 7/2011, lo que ocurrió el 19 de noviembre de 2019, esto es, i) a más de un año de dictada la RCA N° 46/2018 (de fecha 21 de noviembre de 2018); y ii) verificado con posterioridad a la presentación del reclamo administrativo, que fue presentado el 11 de febrero de 2019, es decir, nueve meses antes de la sentencia aludida. De este modo, no parece razonable que en estas condiciones se exija una congruencia estricta que pretenda inhibir la competencia del Segundo Tribunal Ambiental para restar del control judicial de legalidad que realiza sobre el acto del Comité de Ministros, por un hecho que habría hecho perder la eficacia de la autorización ambiental con posterioridad a su pronunciamiento y que se hizo presente en el procedimiento administrativo recursivo tan pronto como se verificó.” (C.21)<sup>14</sup>

“Que, en consecuencia, este Tribunal concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 y los artículos 29 y 20 de la Ley N° 19.300, es competente por factor materia para conocer y resolver la alegación sobre el decaimiento administrativo, cuestión que a su vez permite observar la regla general de control judicial de los actos administrativos, así como

<sup>13</sup> Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, rol R-280-2021, cons. 15.

<sup>14</sup> Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, rol R-280-2021, cons. 21.

también el criterio de especialidad de los Tribunales Ambientales para conocer y resolver las controversias de naturaleza ambiental que se vinculen con los vicios que se acusen sobre la evaluación, más allá de si son acogidos por razones de forma o fondo, por lo que la excepción de incompetencia será rechazada, según se señalará en lo resolutivo de la sentencia.” (C.22)<sup>15</sup>

En resumen, el Tribunal sostiene que:

(i) En cuanto competencia absoluta, los Tribunales Ambientales pueden conocer del decaimiento de la Resolución de Calificación Ambiental.

(ii) En el marco de una reclamación PAC pueden hacerse valer en las reclamaciones vicios que sean sobrevinientes a la evaluación siempre que estos se vinculen con lo observado.

(iii) El fundamento de control sobre el decaimiento es doble: Primero, existe una norma general sobre el control de la regularidad de los actos administrativos respecto de la cual, en materia contencioso-administrativa ambiental, recae en los Tribunales Ambientales su revisión judicial. Segundo, el Comité de Ministros tiene altas facultades de revisión entre las que se encontraría la de pronunciarse sobre el decaimiento, de forma tal que, en el control de los actos del Comité de ministros tiene el Tribunal Competencia para pronunciarse sobre el decaimiento.

## 2.2.- No configuración del supuesto gatillar del decaimiento

*“Que, por lo anterior, la declaración de nulidad de un permiso de edificación no puede ser considerado como un hecho sobreviniente que genere el decaimiento o imposibilidad de continuación del procedimiento administrativo tendiente a la obtención de una RCA. En la especie, al titular le corresponderá obtener las autorizaciones urbanísticas en la sede competente y ajustarse a ambos permisos (ambiental y constructivo) para la ejecución de su proyecto, sin que la pérdida de uno de ellos le exija a todo evento obtener nuevamente ambas autorizaciones, más allá de las adecuaciones respectivas que se deban realizar a ellas, conforme al ordenamiento jurídico. En particular, si es necesario realizar cambios a la estructura y/o condiciones de*

<sup>15</sup> Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, rol R-280-2021, cons. 22.



la obra, la Ley N° 19.300 contempla normas para la modificación de un proyecto con RCA vigente (artículo 8 de la Ley N° 19.300 en relación con la letra g) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental (en adelante, “D.S. 40/2012” o “RSEIA”).” (C.34)<sup>16</sup>

En este sentido el Tribunal resuelve el fondo del asunto rechazando la reclamación por no ser el hecho alegado susceptible de provocar el decaimiento de la Resolución de Calificación Ambiental.

### III. COMENTARIOS

#### 3.1.- *¿Cuándo procede conocer del decaimiento?*

Como bien señala el Tribunal Ambiental, la razón por la que conoce del “decaimiento” (o extinción del acto administrativo por la pérdida de sus efectos) se justifica en la interpretación del artículo 20 de la Ley N° 19.300 y las amplias potestades del Comité de Ministros para resolver en sede recursiva administrativa. Cabe entonces preguntarse ¿cuáles son dichas potestades? Y, especialmente ¿puede el Tribunal conocer del decaimiento en casos en los cuales se controle una decisión de la Dirección Ejecutiva del SEA?

En primer lugar, tal como señalan CARRASCO, HERRERA y BENÍTEZ, el Comité de Ministros y el Servicio de Evaluación Ambiental son órganos de la Administración con una clara diferencia orgánica y sin una relación de dependencia entre ellos.<sup>17</sup> Al mismo tiempo que su ámbito competencial se diferencia porque, mientras el Servicio de Evaluación Ambiental administra el instrumento de gestión ambiental SEIA revisando su legalidad en determinados recursos administrativos entre los que se encuentra la RCA, el Comité de Ministros se limita a la revisión del recurso administrativo contra la RCA en determinados supuestos.<sup>18</sup>

Ahora bien, pese a la diferencia orgánica y al hecho de que existan diferencias en la atribución de competencias –en el sentido que el SEA administra el SEIA y el Comité no– la potestad de revisión de la Dirección Ejecutiva del Servicio y del

<sup>16</sup> Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, rol R-280-2021, cons. 34.

<sup>17</sup> HERRERA, Javier; CARRASCO, Edesio; BENÍTEZ, Rodrigo, “Naturaleza jurídica y potestades del Comité de Ministros en conformidad a la Ley N° 19.300”, *Actualidad Jurídica*, 2014, N° 30, pp. 350-354.

<sup>18</sup> HERRERA, CARRASCO Y BENÍTEZ, cit. (n. 17), p. 355.

Comité de Ministros es funcionalmente idéntica, no diferenciándose su ámbito de atribuciones al momento de conocer de un recurso administrativo. Es decir, en cualquiera de los casos es el mismo recurso administrativo.<sup>19</sup>

En este sentido, cuando el tribunal refiere a las competencias del comité, se refiere a las competencias que tiene la autoridad en un procedimiento administrativo de control de legalidad en el SEIA.

De tal manera, en atención a que en el ejercicio de la potestad de revisión del acto administrativo la autoridad ambiental puede pronunciarse sobre la imposibilidad de continuar con el procedimiento, parece claro que los Tribunales Ambientales se pueden pronunciar sobre la forma de ejercicio (o no) de dicha potestad.

### 3.2.- *Justificación jurídico-dogmática de la institución en el caso en autos*

La incorporación del concepto “autorización de funcionamiento” en la LOSMA vino a zanjar a nivel legal la discusión en nuestro país respecto a la naturaleza jurídica de la Resolución de Calificación Ambiental,<sup>20</sup> tema que a la fecha ha sido tratada latamente por nuestra doctrina.<sup>21</sup>

Al respecto, SEPÚLVEDA plantea respecto a la naturaleza de la RCA, lo siguiente:

“Es factible conceptualizar a la RCA; no como de aquellas autorizaciones llamadas ‘simples’ en las que la Administración se limita a remover los obstáculos para el ejercicio de un derecho, desinteresándose de la actuación de los autorizados, ni como una ‘autorización de operación’, cuyo objeto es la realización de una actuación concreta y determinada, donde la relación entre la Administración y el sujeto autorizado se mantiene tan sólo durante el tiempo que se emplea en la realización de la actividad autorizada, por lo que no crea un vínculo permanente entre ambos; sino como de

<sup>19</sup> Al respecto véase HUNTER, Iván, *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente*, Der Ediciones, Santiago, 2023, pp. 106-114.

<sup>20</sup> SEPÚLVEDA, Doris, “La modificación de la normativa ambiental aplicable a un proyecto que cuenta con una resolución de calificación ambiental”, *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, 2019, N°3, p. 4.

<sup>21</sup> Solo por mencionar algunos: SEPÚLVEDA, Doris. *Invalidación sobreviviente. El caso de la resolución de calificación ambiental*. Abeledo Perrot, Santiago, 2012; CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing, Santiago, 2015, p. 268 y ss.; o BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2014, p. 311 y ss.

aquellas autorizaciones denominadas de funcionamiento, que habilitan para realizar una actividad de manera indefinida o, cuanto menos, durante un amplio espacio temporal, creando una relación jurídica continuada entre la Administración y el sujeto autorizado, debido a que el ejercicio de la actividad se prolonga en el tiempo, precisamente, por tratarse de una actividad que se despliega a lo largo del tiempo, las exigencias que reclama el interés general respecto de la actividad autorizada pueden ir cambiando”.<sup>22</sup>

De esta manera, la RCA debe entenderse como un acto administrativo que emana del SEIA como procedimiento administrativo, pero también como un instrumento de gestión propiamente tal.<sup>23</sup>

Ahora bien, como se ha venido diciendo, existen otros “remedios” relacionados con la RCA en relación al paso del tiempo, los cuales serán analizados brevemente para diferenciarlos de la imposibilidad de continuar con el procedimiento.

#### a) *La caducidad de la RCA*

El artículo 25 ter de la Ley N° 19.300 consagra la institución de la caducidad de la RCA, en los siguientes términos:

“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. (...)”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> SEPÚLVEDA, cit. (n. 21), p. 28.

<sup>23</sup> Al respecto cabe señalar que pese a una discusión inicial respecto de la pretendida firmeza de las Resoluciones de Calificación Ambiental, en pos de la seguridad jurídica (FERMANDOIS, Arturo, “Invalidación Administrativa y caso Celco: estabilidad o precariedad de los permisos ambientales”, en: FERMANDOIS, A. (ed) *Sentencias Destacadas, Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas*, Editorial Libertad y Desarrollo, Santiago, 2005), la doctrina hoy se encuentra conteste que dada la naturaleza de la relación de sujeción creada por la RCA es necesario que esta sea flexible para poder encausar la actividad en un cumplimiento normativo y resguardo de los bienes jurídicos ambientales en el tiempo. Al respecto véase SEPÚLVEDA, cit. (n. 20) y; HUNTER, cit. (n. 19).

<sup>24</sup> Para un análisis pormenorizado véase MARDONES, Marcelo; CANNONI, Nicolás, “Caducidad de la resolución de calificación ambiental y reglamento del SEIA”, *Revista Chilena de Derecho*, 2016, vol. 43, N° 2, pp. 575-602.

Esta caducidad, a su vez, se encuentra establecida en el artículo 3, letra l) de la LO-SMA.<sup>25</sup> Cabe señalar, entonces, que la caducidad pone fin al procedimiento de evaluación de una DIA o un EIA como consecuencia del incumplimiento de una condición impuesta en la ley, siendo esta iniciar la ejecución del proyecto dentro del plazo legal de 5 años que establece la norma. De esta manera, esta caducidad opera como una consecuencia del supuesto de incumplimiento de una exigencia legal.<sup>26</sup>

Si bien hay discusión respecto a la naturaleza de esta figura,<sup>27</sup> de la lectura de la historia de la Ley N° 20.417 es posible concluir que lo que se buscó consagrar en estas normas era “una sanción aplicable a un inversionista negligente que no ejecuta la actividad o el proyecto contando con una Resolución de Calificación Ambiental y que los demás elementos que se han señalado como obtener una RCA con información e instrumentos falsos, y otros, deben ser conocidos y resueltos en las instancias jurisdiccionales que correspondan”.<sup>28</sup>

#### *b) La revisión de la RCA del artículo 25 quinquies*

El artículo 25 quinquies de la Ley N°19.300, por su parte, contempla la posibilidad de revisar de manera excepcional, de oficio o a petición de partes, una Resolución de Calificación Ambiental cuando, ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas en el Plan de Seguimiento hayan variado sustantivamente o no se hayan verificado.<sup>29</sup>

Este remedio tiene por objeto el establecimiento de nuevas medidas y/o condiciones, distintas a las ya establecidas, para corregir lo originalmente establecido. De esta manera, este mecanismo puede subsumirse dentro de una de

<sup>25</sup> Artículo 3: “La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

(...) l) Requerir al Servicio de Evaluación Ambiental, la caducidad de una Resolución de Calificación Ambiental, cuando hubieren transcurrido más de cinco años sin que se haya iniciado la ejecución del proyecto o actividad autorizada y en los demás casos en que, atendida la magnitud, gravedad, reiteración o efectos de las infracciones comprobadas durante su ejecución o funcionamiento, resulte procedente.”

<sup>26</sup> MARDONES Y CANNONI, cit. (n. 24), p. 588

<sup>27</sup> Como señala MARDONES Y CANNONI, cit. (n. 24), pp. 587-588, autores como HERRERA y RUIZ-TAGLE consideran que la caducidad de la LBMA es un supuesto de caducidad general, mientras que autores como CORDERO VEGA la consideran un supuesto de revocación-sanción.

<sup>28</sup> BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.417*, 2018, p. 974

<sup>29</sup> Artículo 25 quinquies: La Resolución de Calificación Ambiental podrá ser revisada, excepcionalmente, de oficio o a petición del titular o del directamente afectado, cuando ejecutándose el proyecto, las variables evaluadas y contempladas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones o medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado, todo ello con el objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir dichas situaciones.”

las especies generales de revisión de los actos administrativos, específicamente en la de revocación por motivos de oportunidad.<sup>30</sup>

*c) La invalidación sobreviniente*

Como se ha señalado anteriormente, la RCA opera como una autorización de funcionamiento que se encuentra condicionada al mantenimiento de las circunstancias y motivos que justifican su otorgamiento.<sup>31</sup> Dicho lo anterior, es posible que las circunstancias varíen pudiendo la RCA perder su validez, cuestión que ha sido enmarcada en la invalidación administrativa sobreviniente o sobrevinida.

Al respecto, como señala SEPÚLVEDA, para que estemos en presencia de una invalidez sobreviniente se requiere la concurrencia progresiva de las siguientes circunstancias: (i) un acto administrativo que, al momento de ser dictado, cumple todos los requisitos de validez que prevé la normativa; (ii) la necesidad de que sobrevenga un hecho que determine la invalidez del acto, luego de que este ha sido dictado y; (iii) que como consecuencia de lo anterior se produzca la invalidez del acto y operen desde dicho momento todas las consecuencias que le sean propias.<sup>32</sup>

En este sentido, queda claro que una resolución de calificación ambiental puede perder su validez cuando exista un cambio en sus supuestos normativos, situación ante la cual puede operar alguno de los remedios detallados anteriormente, siempre y cuando se cumplan las particularidades que distingue a cada uno de ellos.

*d) El decaimiento*

En resumen, ante el entendido que una RCA puede perder su validez, sea por el paso del tiempo, un cambio sobre el medio ambiente sobre el que pretende operar, o por un cambio en los supuestos bajo los que fue otorgado, y por consiguiente sus efectos, nos parece claro que la institución del decaimiento como imposibilidad material de continuación del procedimiento administrativo es un género del cual estas instituciones son especies.

En definitiva, el acto administrativo terminal –la RCA– ve perdida de forma

<sup>30</sup> Al respecto véase: DELGADO, Álvaro, “Revisión de la Resolución de Calificación Ambiental por variaciones diversas a lo previsto. Su compatibilidad con el régimen general de revisión de los actos administrativos en el Derecho chileno”, en: CHICA, A; MÉRIDA, J. (eds.), *Creando Redes Doctorales: Investiga y Comunica*. Editorial Universidad de Córdoba, Córdoba, 2019, p. 476.

<sup>31</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La autorización administrativa: entre la Escala del dogmatismo y el Caribdis del relativismo”, Ponencia presentada ante la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Toledo, 2006, p. 15.

<sup>32</sup> SEPÚLVEDA, cit. (n. 21), p. 116.

sobreviniente su justificación normativa, volviéndose necesario que se gatille alguno de estos remedios. Luego, sin duda los Tribunales Ambientales pueden efectuar una revisión amplia del acto administrativo respecto de cada uno de los supuestos analizados. Ahora cabe volver a preguntarnos sobre el decaimiento y cómo se manifestó la institución en el caso concreto.

Respecto a la forma, y procesabilidad de la institución, el Tribunal reconoce que, en el marco de una reclamación determinada, como es el caso de la acción del 17 N° 6 de la Ley N° 20.600, puede ocurrir que con posterioridad a la preclusión del recurso administrativo se produzca algún vicio que haga cesar el objeto del SEIA.

De esta forma, puede ocurrir, que, dentro del objeto de una instancia administrativa de revisión, tras haberse fijado la pretensión anulatoria del reclamante al haber presentado el recurso administrativo,<sup>33</sup> respecto del cual deberá haber -en principio- congruencia procesal en sede judicial, se vuelva necesario extender el ámbito de la revisión.

Esta necesidad de revisión extraordinaria, por una parte, se encuentra contenida en la potestad de revisión de la autoridad administrativa, y puede ser invocada por el reclamante en sede judicial como una excepción al principio de congruencia.

La razón de esta excepción se basaría en dos supuestos fundamentales (i) la reclamante no pudo –en razón de la supervinencia del supuesto vicio– hacerlo valer en su momento porque era imposible; y (ii) se privilegia el control público en función de la amplitud de la potestad revisora, en los términos recién planteados.

Bajo esa lógica, el Tribunal Ambiental postula que la declaración de la nulidad de un permiso de edificación no puede ser considerado como un hecho superviniente que genere el decaimiento o imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo tendiente a obtener una RCA, al existir una diferencia esencial entre ambos procedimientos.

#### *IV.- CONCLUSIONES*

Habiendo analizado el marco conceptual aportado por la sentencia, es posible concluir:

(1) En un proceso de evaluación es posible que, de forma superviniente a la faceta recursiva, la Resolución de Calificación Ambiental pierda su objeto, gatillándose la institución del decaimiento, o más bien imposibilidad material de

<sup>33</sup> Y muy especialmente en el caso del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 al estar el recurso administrativo inherentemente limitado a la esfera de “lo observado”.

continuar con el procedimiento, conforme se señaló en el cuerpo de este comentario.

(2) Dado que el Comité de Ministros tiene amplias potestades en sede recursiva administrativa, entre las cuales se encuentra la posibilidad de pronunciarse del decaimiento de la RCA, los Tribunales Ambientales tienen competencia para pronunciarse de lo resuelto por el Comité, cuestión que resultaría aplicable respecto de las decisiones de la Dirección Ejecutiva del SEA. De esta forma, las potestades amplias que tiene la autoridad ambiental se comunican a la fase contencioso-administrativa del conflicto.

(3) El decaimiento o imposibilidad material de continuar con el procedimiento debe diferenciarse de otras figuras cuyo objeto también es dejar sin efecto un acto administrativo que ha perdido validez, por lo que la procedencia de esta institución debe analizarse caso a caso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### a) Doctrina

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Sobre los efectos de la declaración de nulidad de un permiso de edificación en la vigencia y efectos de una resolución de calificación ambiental*. Informe en derecho, presentado en causa del Segundo Tribunal Ambiental, R-280-2021.
- CORDERO VEGA, Luis, “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, en: COUSO J. (ed.), *Anuario de Derecho Público*. Ediciones UDP, Santiago, 2011, pp. 243-255.
- CORDERO VEGA, Luis, *Procedimiento Administrativo*, LexisNexis, Santiago, 2003.
- DELGADO, Álvaro, “Revisión de la Resolución de Calificación Ambiental por variaciones diversas a lo previsto. Su compatibilidad con el régimen general de revisión de los actos administrativos en el Derecho chileno”, en: CHICA, A; MÉRIDA, J. (eds.), *Creando Redes Doctorales: Investiga y Comunica*. Editorial Universidad de Córdoba, Córdoba, 2019, pp. 475-478.
- HERRERA, Javier; CARRASCO, Edesio; BENÍTEZ, Rodrigo, “Naturaleza jurídica y potestades del Comité de Ministros en conformidad a la Ley N° 19.300”, *Actualidad Jurídica*, 2014, N° 30, pp. 347-372.
- HUNTER, Iván, *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente*, Der Ediciones, Santiago, 2023.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “La autorización administrativa: entre la Escala del dogmatismo y el Caribdis del relativismo”, Ponencia presentada ante la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Toledo, 2006.
- MARDONES, Marcelo; CANNONI, Nicolás, “Caducidad de la resolución de calificación ambiental y reglamento del SEIA”, *Revista Chilena de Derecho*, 2016, vol. 43, N° 2, pp. 573-600.

OSORIO, Cristóbal; VILCHES, Leonardo, *Derecho Administrativo, Tomo II: Acto administrativo*, Der Ediciones, Santiago, 2020

SEPÚLVEDA, Doris, “La modificación de la normativa ambiental aplicable a un proyecto que cuenta con una resolución de calificación ambiental”, *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, 2019, N°3.

VERGARA, Alejandro, “El mito de la inexistencia de plazos fatales para la Administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos”, *Estudios Públicos*, 2017, 148 (primavera 2017), pp. 78-118.

#### b) Legislación citada

Ley N° 19.300, Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente.

Ley N° 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales.

#### c) Jurisprudencia citada

Corte Suprema, 16 de julio de 2023, Rol N° 53.046-2022.

Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019, Rol N° 22.221-2018.

Corte Suprema, 28 de diciembre de 2009, Rol N° 8682-2009.

Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril de 2023, Rol R N° 280-2021.

