

Valdivia, dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS:

1. El 4 de abril de 2017, este Tribunal recibió el Ordinario N° 40/2017, del Segundo Tribunal Ambiental, que remite expediente conformado a partir del recurso de reclamación por ilegalidad deducido por la abogada Sra. **PAULA VILLEGAS HERNÁNDEZ**, RUT N° 19.155.945-2, actuando en representación de 156 personas, en adelante la «Reclamante», con domicilio en calle O'Higgins N° 630, oficina N° 404, de la ciudad de Concepción, interpuesta ante dicho tribunal el 17 de marzo de 2017, en consideración que aquella sede judicial se declaró incompetente por causa del territorio, en aplicación del art. 17 núm. 3 de la Ley N° 20.600, en adelante «LTA», y ordenó su remisión a este tribunal.
2. El recurso de reclamación fue interpuesto de acuerdo al art. 56 de la Ley Orgánica de la **Superintendencia del Medio Ambiente**, en adelante «LOSMA», en relación con el art. 17 núm. 3 de la LTA, y en él se solicitó la declaración de ilegalidad de la Resolución Exenta N° 141, de 23 de febrero de 2017, en adelante la «Resolución Reclamada», de la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante «SMA», por la que archivó una denuncia de 25 de octubre de 2016, interpuesta por la Reclamante ante dicho servicio público. La citada denuncia recae sobre lo que la Reclamante estima son hechos que han debido producir la caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental N° 176/2007, dictada por la extinta Comisión Regional del Medio Ambiente del Biobío, en adelante «RCA N° 176/2007», que aprobó el proyecto Complejo Termoeléctrico Santa María, en adelante el «Proyecto», de propiedad de Colbún S.A, en adelante el «Titular» o el «tercero coadyuvante».
3. En lo medular, la Reclamante solicitó a este Tribunal que declarase la nulidad de la Resolución Reclamada y ordenase a la SMA el inicio de un procedimiento administrativo de sanción o fiscalización contra el titular del proyecto, en



el que se discutiera si existe o no una ejecución sistemática, ininterrumpida y permanente del proyecto, para comprobar si se configura o no el supuesto de hecho que permite declarar la caducidad de la RCA N° 176/2007.

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

4. La Reclamante, el 25 de octubre de 2016, solicitó a la SMA que constatase el estado del Proyecto del Titular, pues considera aplicable el art. 25 ter de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en adelante «LBGMA», resultando en la obligación de la SMA de requerir al SEA la caducidad de la RCA N° 176/2007, conforme lo dispone el art. 3 letra 1) de la LOSMA.
5. Los hechos entonces denunciados son que, a la fecha de la denuncia, sólo está construida y operando la unidad N° 1 del proyecto, mientras que la RCA N° 176/2007 contempla la instalación y operación de un complejo termoeléctrico de las unidades N° 1 y 2, cada una con una turbina a vapor de 350 MW, comprometidas para iniciar su construcción en fases secuenciales, la unidad N° 1 para el primer semestre del año 2010 y la unidad N° 2 para el año 2013. Es respecto de ésta última, que la Reclamante denunció que correspondía al Titular acreditar su ejecución antes del 25 de enero de 2015, lo que no hizo.
6. La Resolución Reclamada archivó la citada denuncia, argumentando que si bien es un hecho que la unidad N° 2 no ha iniciado todavía su construcción, la unidad N° 1 y las instalaciones comunes si lo han hecho, por lo que no operaría caducidad.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

7. A fs. 105, rola resolución de 11 de abril de 2017, que acoge a trámite el recurso de reclamación y ordena informe a la SMA, conforme al art. 29 de la LTA.
8. A fs. 112 y ss., el 8 de mayo de 2017, consta que la SMA

evacuó informe y, cumpliendo lo ordenado a fs. 125, acompañó copia autorizada del expediente administrativo, que obra de fs. 128 a fs. 153.

9. A fs. 158, el 25 de mayo de 2017, compareció el Titular solicitando hacerse parte como tercero coadyuvante de la SMA, además de tener presente una serie de observaciones y acompañar varios documentos. A fs. 203, el Tribunal tuvo al Titular como tercero coadyuvante de la SMA.
10. A fs. 204 y ss. tanto las partes como el tercero coadyuvante se anunciaron para alegar, lo que el Tribunal tuvo presente a fs. 207 y 208; a fs. 210 rola certificado del Relator de la causa, por el que deja constancia del hecho de haberse efectuado la audiencia de alegatos decretada a fs. 156.
11. A fs. 211 consta nota de acuerdo y, a fs. 212, consta designación de ministro redactor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que la Reclamante estimó que la Resolución Reclamada ha incurrido en diversas ilegalidades, pues la SMA incumplió su deber de fiscalizar a partir de la denuncia, a fin de constatar si concurre o no el supuesto de caducidad, decidiendo archivar la denuncia a pesar de que, como la misma SMA reconoce en la Resolución Reclamada, ella no formalizó un procedimiento administrativo de fiscalización, todo lo que demuestra una actitud poco diligente, infundada y que atenta en contra del principio de inexcusabilidad y de motivación.

SEGUNDO. Que respecto de la motivación, la Reclamante añadió, en contradicción con lo determinado por la SMA, que el Titular si está en el supuesto del art. 25 ter de la LBGMA, por haber transcurrido más de 5 años sin que haya iniciado la ejecución de la unidad N° 2 del Proyecto, de tal manera que éste no se ejecutó de forma completa e ininterrumpida, en relación con lo dispuesto en el considerando 3.1 de la RCA N° 176/2007, así como en el art. 73 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante «RSEIA», que señala cuándo debe entenderse iniciada la ejecución de un proyecto o actividad, y

en el Ord. 142.034/2014 del SEA, que imparte instrucciones en relación a los arts. 25 ter de la LBGMA y a los arts. 73 y 4º transitorio del RSEIA.

TERCERO. Que la Reclamante agregó que la Resolución Reclamada también incurre en ilegalidad porque la SMA rechazó también la aplicación del silencio administrativo que ella solicitó, basando su negativa en que el art. 64 de la Ley N° 19.880 no aplica a la tramitación de denuncias. Sin embargo, la Reclamante sostuvo que la denuncia genera un procedimiento administrativo y que de acuerdo al art. 24 de la citada ley, la SMA dispone de un plazo de 48 horas para la dictación de providencias de mero trámite y de 10 días para evacuar informes, dictámenes u otras solicitudes.

CUARTO. Que por su parte, la SMA señaló que la Resolución Reclamada su ajustó a la legalidad, pues su decisión de denegar la solicitud de constatación de caducidad se fundó en la no verificación de los requisitos necesarios para que opere aquella. Agregó que la caducidad fue incorporada en la LBGMA, mediante modificación hecha por la Ley N° 20.417, publicada el 26 de enero de 2010, exigiéndose que hayan transcurrido más de 5 años desde la notificación de la RCA favorable y que no se hubiere dado inicio a la ejecución del proyecto en un plazo superior a dichos 5 años. Que esto fue complementado por los arts. 73 y 4º transitorio del RSEIA y, adicionalmente, por el Ord. 142.034/2014 del Servicio de Evaluación Ambiental -en adelante «SEA»- por lo que para su aplicación se distingue entre régimen permanente y transitorio. Pero añadió que a la RCA N° 176/2007 no le aplica ninguno de estos regímenes, pues ella ha constatado la operación del proyecto al 15 de agosto del 2012, esto es, antes de la entrada en vigencia del RSEIA.

QUINTO. Que la SMA agregó que, desde su perspectiva, la Reclamante incurrió en un error, porque reconoce que el Proyecto se está ejecutando desde hace más de 5 años, pero calificó dicha ejecución de parcial, por lo que alegó que la Reclamante estaría intentando revelar incumplimientos de la RCA, lo que es diferente a la caducidad de la misma; pero ni siquiera sería aplicable la caducidad, porque el considerando

3.1 de la RCA N° 176/2007 señala que la construcción de la unidad N° 2 se planifica para el 2013, de acuerdo a las necesidades de demanda del sistema eléctrico nacional, es decir, de forma condicional.

SEXTO. Que, añadió la SMA que tampoco es procedente instruir un procedimiento sancionatorio, pues la caducidad de la RCA no es una sanción tipificada por el art. 25 ter de la LBGMA, ya que las sanciones a infracciones ambientales están señaladas en el art. 38 de la LOSMA; agregó que la caducidad es declarada por el SEA, que no tiene competencias sancionatorias; y además que la inactividad del Titular que acarrea la caducidad no es infracción, ya que estas están descritas en el art. 35 de la LOSMA, que no la tipifica. Añadió que la caducidad es una forma de extinción del acto administrativo, diferente a la sanción administrativa, y que tampoco se cumplirían los supuestos del art. 47 de la LOSMA para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.

SÉPTIMO. Que, respecto del silencio administrativo alegado por la Reclamante, sostuvo que éste sería improcedente, porque para que opere, la Administración no debe haberse pronunciado respecto de una solicitud que originó un procedimiento administrativo; y que conforme a lo anterior, la Sra. Paula Villegas Hernández interpuso denuncia el 25 de octubre de 2016. Conforme lo dispuesto en el art. 21 de la LOSMA, la SMA señaló que dio cumplimiento al plazo, al informar el 21 de noviembre de 2016 el registro de la denuncia y su derivación a Fiscalía; Y porque a falta de indicación de un plazo para tramitar la denuncia, debe aplicarse supletoriamente el plazo de 6 meses del art. 27 de la Ley 19.880, que no es fatal.

OCTAVO. Que, por su parte, el Titular del proyecto, al hacerse parte de estos autos, solicitó tener presente diversos argumentos relacionados con la reclamación y con el informe de la SMA. En particular, alegó la extemporaneidad de ésta, por haberse intentado originalmente ante tribunal incompetente y tratarse el plazo para reclamar de uno de caducidad que no está sujeto a interrupción; también se refirió a la discrecionalidad administrativa de la SMA en materia de denuncias y a la

improcedencia del silencio administrativo alegado. Añadió que el proyecto constituye una unidad indivisible, y que no existe la caducidad parcial de la RCA. Respecto del informe de la SMA, señaló compartir lo afirmado en aquél.

NOVENO. Que, como el tercero coadyuvante sostuvo que el recurso de reclamación sería extemporáneo, y ha solicitado que el mismo sea rechazado basado en esa alegación formal, el Tribunal lo resolverá antes de pronunciarse sobre el fondo. En ese sentido, el tercero coadyuvante señaló que al haberse interpuesto originalmente el recurso dentro de plazo pero ante un tribunal incompetente, no puede entenderse que se ha ejercido válidamente dicho derecho; y agrega que siendo el plazo para interponer el recurso de reclamación del art. 17 N° 3 de la LTA uno de caducidad, una vez que se ha ejercido ante el tribunal competente, no puede entenderse que la previa interposición del mismo ante tribunal incompetente interrumpió o suspendió el transcurso del citado plazo. Además, refuerza su tesis citando la sentencia rol N° 1325-2009, de la Excma. Corte Suprema de Justicia.

DÉCIMO. Que, para resolver esta alegación, es del caso señalar que el art. 17 de la LTA establece las materias que son de competencia de los tribunales ambientales y los criterios para que, dentro de los tres tribunales -de igual jerarquía- se determine cuál es el competente en razón del territorio. En el caso específico de recurso de reclamación contenido en el art. 17 núm. 3 de la LTA, el criterio es el "[...] del lugar en que se haya originado la infracción.". Además, en relación con el plazo para interponer dicho recurso, éste está establecido en el art. 56 de la LOSMA, siendo de "[...] quince días hábiles, contado desde la notificación [...]".

UNDÉCIMO. Que, al no existir otras reglas sobre plazos ni competencia en la LTA, es necesario aplicar su art. 47, y por tanto aplicar supletoriamente las disposiciones contenidas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil. No obstante, se deben considerar los motivos legales para que se declarase incompetente el tribunal donde se interpuso originariamente el recurso de reclamación; y en particular si

el art. 17 núm. 3 de la LTA, al indicar que el tribunal competente es aquel del lugar donde se cometió la infracción, concibe el territorio con un criterio absoluto o relativo. Así, el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, de oficio, sin mediar incidente originado por excepción dilatoria de incompetencia, se declaró incompetente, concibiendo así la citada regla sobre el territorio como una de competencia absoluta, y remitió a dicho efecto el expediente.

DUODÉCIMO. Que, en relación con lo anterior, por aplicación del art. 5º inc. 4º del Código Orgánico de Tribunales, se debe recurrir al art. 182 del mismo Código, que indica que la prórroga de la competencia sólo procede en primera instancia, entre tribunales ordinarios de igual jerarquía y respecto de negocios contenciosos civiles. Los tribunales ambientales solo tramitan procedimientos de única instancia y además no son tribunales ordinarios sino especiales, lo que basta para hacer inaplicable la citada institución de la prórroga de la competencia. Además, el legislador no introdujo la posibilidad de prorrogar la competencia natural de los tribunales ambientales, al no considerar una excepción al citado art. 182. Aún más, la prórroga de la competencia solo procede cuando está comprometido un interés particular, mientras que en esta sede se persigue un interés colectivo. A mayor abundamiento, la intención del legislador y el espíritu general en el caso de la LTA es radicar la resolución en única instancia de los contenciosos administrativos en las regiones, siendo incluso esta la principal razón por la que se modificó el proyecto de ley original, que establecía un solo tribunal en Santiago, para crear dos tribunales adicionales. De forma expresa y excepcional el legislador ha introducido supuestos donde el reclamante o el demandante pueden escoger en qué tribunal ambiental presentarán su reclamación o denuncia, como ocurre respectivamente con el art. 17 N° 1 de LTA, en lo que se refiere a la reclamación en contra de decretos que establecen normas de calidad primaria, o el N° 2, en lo que se refiere a las demandas para obtener la reparación del medio ambiente dañado. Siendo así, no queda sino concluir que, salvo en esos dos

casos, la citada regla sobre el territorio es una de competencia absoluta.

DECIMOTERCERO. Que, siendo así, en el caso de autos no ha podido existir continuidad procesal en sentido sustantivo. Si bien se ha seguido el procedimiento judicial con el solo mérito del reclamo interpuesto a fs. 1, éste fue interpuesto dentro del plazo previsto en el art. 56 de la LOSMA ante un tribunal absolutamente incompetente. En este caso, el plazo de 15 días administrativos que otorga dicho artículo para reclamar ante tribunal competente se cumplió el 21 de marzo de 2017, y la reclamación fue ingresada en el tribunal competente el 6 de abril de 2017. Además, no se ajusta a la hipótesis del art. 20 de la LTA. Siendo así, no queda sino concluir que la reclamación se interpuso fuera de plazo. Por tanto, se acogerá la alegación de extemporaneidad.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en el arts. 17 N° 3, 18 N° 3, 20, 25, 27 a 31, y 47 de la Ley N° 20.600; el art. 56 de la LOSMA; el art. 182 del Código Orgánico de Tribunales; el art. 24 del Código Civil; el art. 170 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de la sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y en las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Que **se acoge** la alegación de extemporaneidad interpuesta por el tercero coadyuvante de la Reclamada;
2. Que **se condena en costas** a la Reclamante, por haber sido totalmente vencida, y haber sido así solicitado por la reclamada y por el tercero coadyuvante.

Acordada con el voto en contra del Ministro Pastén Carrasco, quien es de la opinión que la demora que excede al plazo de caducidad ocurre porque el Segundo Tribunal Ambiental declaró su incompetencia relativa, y no absoluta como lo entiende el voto de mayoría, y ordenó remitir los autos a este tribunal

para continuar con la tramitación, sin necesidad de presentar una nueva reclamación en esta sede. Siendo así, se ha seguido el procedimiento judicial con el solo mérito del reclamo interpuesto a fs. 1, que se hizo dentro del plazo del art. 56 de la LOSMA, por lo que cuando se continúa el procedimiento en este tribunal, el derecho que dicha norma le confería a la Reclamante para impetrar su reclamo estaba ya ejercido oportunamente. Por tanto, el tribunal debió conocer el fondo.

Redactó la sentencia y la disidencia el Ministro Sr. Pastén Carrasco.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R 51-2017



Pronunciada por el I. Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Michael Hantke Domas (presidente), Sr. Roberto Pastén Carrasco, y Sr. Pablo Miranda Nigro. No firman los Ministros Sr. Pastén Carrasco y Sr. Miranda Nigro, por haber cesado en sus cargos.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Felipe Riesco Eyzaguirre.

En Valdivia, dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, se anunció por el Estado Diario.