



COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA SOBRE LA CENTRAL TERMOELÉCTRICA CASTILLA

UN CASO DE DERECHO ADMINISTRATIVO PROCEDIMENTAL

Luis Cordero Vega*

El presente trabajo realiza un análisis de la sentencia de la Corte Suprema recaída en el caso de la Central Termoeléctrica Castilla. Se indica en él que si bien los recurrentes obtuvieron una victoria, la manera en que la Corte Suprema razonó, sustituyendo los considerandos resolutivos de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó, implicó el establecimiento de estándares de Derecho Administrativo procedimental para resolver problemas de ilegalidad al interior del procedimiento de evaluación ambiental, y no un estándar de razonamiento de Derecho Ambiental. Los criterios establecidos por esta sentencia, debiesen tener consecuencias relevantes para los operadores legales al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

I. INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2010 la Corte Suprema decidió confirmar¹ la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó,² en virtud de la cual dejó sin efecto una resolución del Secretario Regional Ministerial (Seremi) de Salud de la Región de Atacama, en la que se acogía un recurso extraordinario de revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo (LBPA), sobre la base de un informe de la autoridad sanitaria al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en que calificaba que una central termoeléctrica era contaminante, porque adolecía de vicios en los supuestos de hecho.

Aunque la Corte Suprema termina confirmando la sentencia, pero por motivos distintos a los originalmente afirmados por la Corte de Apelaciones de Copiapó, lo interesante de este caso, es que la Corte decide resolver la situación bajo criterios estrictos de Derecho Administrativo, aplicando las lógicas de la LBPA a los conflictos ambientales y, por esa vía, abre inevitablemente la obligación de los operadores legales de ajustarse a tales criterios.

II. ANTECEDENTES DEL CASO

El caso tiene su origen en la dictación de la Resolución Exenta N° 2060 de 07.07.2010, (Resolución N° 2060) del Seremi de Salud, que acogió parcialmente

* Profesor de Derecho Administrativo e investigador del Centro de Regulación y Competencia (RegCom) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

1 Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010.

2 Vid. Sentencia Rol N° 235 – 2010.

un recurso extraordinario de revisión en contra del Oficio Ordinario BS3 110/2010 (19.01.2010), de la misma Seremi. Dicho acogimiento se fundó principalmente en que la calificación de dicha industria como “contaminante” efectuada en el precitado Oficio y que provocó posteriormente que la Seremi de Vivienda y Urbanismo de Atacama declarara incompatible su instalación con el uso de suelo autorizado por el respectivo plan regulador, se basó en una modelación de emisiones de NO2 realizada sobre la base de un procedimiento técnicamente errado, según lo establece la Norma Primaria de Calidad de Dióxido de Nitrógeno. Ello, en circunstancias que una adecuada constatación de los hechos – se sostenía – debía llevar a acreditar el cumplimiento de la norma de calidad, calificando la central termoeléctrica como “molesta” y, en tal condición, compatible con el uso de suelo.

Contra dicha resolución exenta se interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Copiapó. En septiembre de 2010, la Corte de Apelaciones dictó sentencia acogiendo el recurso, sosteniendo que la decisión de la Seremi de Salud, al cambiar la calificación industrial de “contaminante” a “molesta” por la vía de acoger un recurso extraordinario de revisión en contra de su anterior calificación, expresada en el Oficio Ordinario BS3 110/2010, era ilegal porque: (i) dicho recurso no se utilizó por parte de la autoridad para la corrección de manifiestos errores de hecho contenidos en dicho Oficio, sino que para revisar el mérito de fondo de su decisión anterior;³ y (ii) la autoridad no podía dar tramitación ni pronunciarse sobre dicho recurso de revisión, pues el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se encontraba suspendido producto de una decisión del Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) dispuesta en el contexto de un recurso jerárquico deducido por la propia titular del proyecto en contra del Informe Consolidado de Evaluación (ICE).⁴

III. LA DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA

La Excm. Corte Suprema confirmó la sentencia de primera instancia, pero cambió todos y cada uno de los fundamentos de la decisión de la Corte de Apelaciones.⁵ En lo concreto indicó que:

(a) Lo procedente frente a vicios en los presupuestos de hecho que afectan la medición de una norma es la invalidación y no el recurso extraordinario de revisión, pues este último está reservado a los vicios manifiestos del acto;⁶

(b) La utilización del procedimiento invalidatorio, permite la audiencia de los interesados, que no se habría cumplido en el procedimiento de revisión, pues para efectos del procedimiento administrativo invalidatorio de actos al interior del SEIA, invisten la calidad de interesados todos quienes participaron del procedimiento de evaluación ambiental;⁷

(c) En consecuencia, lo violentado en tal caso es el principio de igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 CPR) y no el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

3 Vid. Sentencia Rol N° 235 – 2010, Considerandos 7° y 8°.

4 Vid. Sentencia Rol N° 235 – 2010, Considerandos 9°, 10°, 12° y 18°.

5 Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010, que en sus vistos señala expresamente “se elimina desde el fundamento quinto al vigésimo de la sentencia de alzada”.

6 Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010, c. 7 y 8.

7 Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010 c. 9.



(art. 19 N° 8 CPR).⁸

En ese contexto, la Corte Suprema expresamente dejó constancia de que la “invalidación” no es un recurso administrativo, sino que “una facultad de la autoridad que puede utilizarse mientras no se encuentre vencido el plazo de dos años que contempla la norma”.⁹ Este último razonamiento, abrió el camino para una nueva impugnación de la decisión original de la autoridad sanitaria.

IV. ¿CUÁLES ERAN LOS TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO PROCEDIMENTAL QUE SE DISCUTÍAN EN ESTE CASO?

Como he señalado, lo que hace atractivo el caso Castilla, además de los aspectos propiamente ambientales, es que deja en evidencia un conjunto de debates y problemas de Derecho Administrativo. Con esta sentencia, la tercera sala de la Corte Suprema define varios criterios de interés.

A. Primero: La Naturaleza del SEIA como procedimiento administrativo especial de carácter complejo, pero sujeto a algunos pronunciamientos vinculantes cuando hay un permiso ambiental sectorial. Los actos trámites cualificados

El origen de la discusión de este caso deriva en la manera de entender la “calificación industrial” que debe realizar la autoridad sanitaria, de conformidad a lo señalado en el artículo 4.14.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), al interior del SEIA. En efecto, dicha calificación está asociada al denominado permiso ambiental sectorial N° 94 establecido en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental vigente (RSEIA), que supone definir la compatibilidad del proyecto o actividad con el uso del suelo establecido en el Plan Regulador de que se trate. Así las cosas, establecida la “calificación industrial” por parte de la autoridad sanitaria, determina la (in)compatibilidad con el uso del suelo y, en consecuencia, la posibilidad de desarrollar el proyecto, lo que, en caso de resultar incompatible con el “uso del suelo”, vincula directamente a la autoridad ambiental en la decisión de rechazo del mismo, por constituir esto el incumplimiento de una norma.

Lo anterior es relevante, pues en las hipótesis de que efectivamente exista cumplimiento normativo de parte de un proyecto, las opiniones de los servicios en orden a las medidas de mitigación y compensación, como las que puede realizar la autoridad sanitaria, son indicativas, pues en tales situaciones lo relevante es la visión integral del proyecto y las condiciones agregadas que se impongan.

Como se sabe, de conformidad a la Ley N° 19.300 de Bases sobre Medio Ambiente (LBMA), la Evaluación de Impacto Ambiental corresponde al procedimiento, a cargo de la autoridad ambiental competente, que en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.¹⁰ Desde esa perspectiva, el SEIA es un procedimiento administrativo especial destinado a la evaluación ambiental de los proyectos y

⁸ Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010, 10° a 12°.

⁹ Vid. Sentencia Rol N° 7167 – 2010, considerando 12°, parte final.

¹⁰ Vid. Artículo 2° letra i) LBMA. En el presente caso se considera la definición previa a la dictación de la Ley N° 20.417, dado que por el contenido y redacción de su artículo primero transitorio, ésta no es aplicable al presente caso.

actividades que, de conformidad con el artículo 10 de la LBMA, son susceptibles de causar impacto ambiental.

Sin perjuicio de los criterios generales contenidos en la LBMA y el RSEIA, las decisiones que se adoptan en el contexto de la evaluación ambiental deben analizarse a la luz de diversas normas jurídicas sectoriales desperdigadas en nuestro ordenamiento jurídico. Un primer propósito de la evaluación ambiental es, entonces, identificar las normas aplicables al proyecto o actividad, certificando que se cumplen con todos los requisitos ambientales pertinentes,¹¹ pero además, tratándose de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), certificando que este proyecto o actividad se hace cargo de los impactos mediante medidas de mitigación y compensación adecuadas.

De este modo, el procedimiento de evaluación ambiental finaliza con un acto administrativo terminal que otorga una autorización administrativa¹² (la Resolución de Calificación Ambiental o RCA), que es vinculante para los organismos de la Administración asociados a la calificación ambiental.¹³

Así, desde la perspectiva procedimental, la característica que aparece con más fuerza en la conceptualización del SEIA es aquella que lo identifica con un “procedimiento complejo”, esto es, el SEIA tendría un propósito integrador,¹⁴ lo que se manifiesta en la existencia de un conjunto de informes sectoriales que sirven de base a la evaluación, así como en la pretensión de la LBMA de operar en el marco de una *ventanilla única* de todos los permisos ambientales considerados por nuestra legislación,¹⁵ de manera que los pronunciamientos provienen o de una opinión técnica o bien de procedimientos administrativos diferentes, pero que se agregan al procedimiento del SEIA, formando parte de la evaluación ambiental, porque se encuentran asociados a permisos ambientales.

Estos informes sectoriales, por efecto de la aplicación supletoria de la LBPA,¹⁶ no tienen carácter de vinculantes, a menos que la ley explícitamente así lo señale.^{17 18}

11 Vid. Artículo 24° inciso segundo LBMA.

12 Laguna De La Paz, J.C., “Autorización administrativa”, Diccionario de Derecho Administrativo (Dir. Santiago Muñoz Machado), Iustel, 2005, p. 277, indica que la autorización es “el acto mediante el que la Administración habilita a un sujeto para el ejercicio de una actividad”, “previa comprobación que se realizará sin daños para el interés general”, lo que se traduce, en la mayoría de los casos, en la “comprobación de que el solicitante reúne los requisitos previstos en la normativa” respectiva. También en, La Autorización Administrativa, Civitas, Navarra, 2006, p. 263.

13 Bermúdez Soto, J., Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2007, p. 208.

14 González Pérez, J. y González Navarro, F., Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Tomo I, Thomson – Civitas, Cuarta edición, 2007, p. 85.

15 Al respecto, que el SEIA sea un instrumento que pretenda operar bajo la fórmula de la ventanilla única quiere decir que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental que deban o puedan emitir los órganos competentes en relación con un proyecto determinado, necesariamente deben expedirse dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (Artículos 8.2. y 9.2. LBMA). En otras palabras, esta es la única oportunidad e instancia que tienen las entidades públicas competentes para opinar, desde un punto de vista ambiental, sobre el proyecto. No podrán por tanto formularle reparos a éste, de dicha naturaleza, una vez que la Comisión Regional del Medio Ambiente o la Dirección Ejecutiva dicten la correspondiente resolución de calificación ambiental (Artículo 24.2, LBMA)

16 Vid. Dictamen 3441, de 2008, de la Contraloría General de la República.

17 Vid. LBPA.

Artículo 37. “Informes. Para los efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que señalen las disposiciones legales, y los que se juzgen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de requerirlos.

Artículo 38. Valor de los informes. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Si el informe debiera ser emitido por un órgano de la Administración distinto del que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones”.

18 Este es precisamente el criterio que se ratificó con la dictación de la Ley N° 20.417, que incorporó, entre otras, la hipótesis de vinculatoriedad de los informes a la decisión final, quedando comprendidos los “aspectos normados”, que no son otros que los aspectos reglados de la decisión, es decir, vinculantes para el calificador ambiental (art. 9 bis). Vid. Segundo Informe de la Comisión de Medio Ambiente del Senado en Boletín N° 5947 – 12.



De este modo, el SEIA da origen a un procedimiento administrativo integrado en el cual, para poder determinar los alcances de los diversos pronunciamientos sectoriales que lo conforman, debe distinguirse si éstos son informes que sirven únicamente para ilustrar la decisión, o se pronuncian en el ejercicio de competencias exclusivas de aquellos organismos sectoriales que los emiten, asociados a permisos ambientales que otorgan dichas autoridades (aspectos normados) y, por lo tanto, vinculantes para la autoridad ambiental en la calificación del proyecto,¹⁹ en lo que a la verificación de la norma corresponde.

Justamente en esta última hipótesis es en la que se encuentran los pronunciamientos sectoriales asociados a permisos ambientales, pues dado que éstos corresponden al ejercicio de competencias sectoriales, regulados en leyes diferentes, una vez emitidos por el organismo administrativo de que se trata e indicando en ellos que existe incumplimiento de una norma específica, el órgano de calificación ambiental (Corema o Comisión de Evaluación) no puede modificarlos en la dictación del Informe Consolidado de Evaluación (ICE) y menos aún en la decisión final del SEIA,²⁰ pues estos últimos tienen el carácter de vinculantes para la Administración, por provenir de aspectos normados, cuya competencia es privativamente sectorial.²¹

Una cosa diferente será en el caso del establecimiento de medidas de mitigación y compensación del proyecto, pues en tales hipótesis la autoridad de calificación ambiental, dado el cumplimiento de los aspectos estrictamente reglados, podrá condicionar el desarrollo del proyecto a un conjunto de condiciones con el objeto de reducir los impactos y garantizar el cumplimiento permanente de la regulación, más allá de lo exigido por la regulación ambiental general.

Esto es especialmente relevante, porque si la RCA es favorable, deben entregarse todos los permisos ambientales de carácter sectorial²² lo cual sólo será posible en la medida que el organismo competente haya manifestado su conformidad en su oportunidad, expresando su "voluntad explícita" respecto del permiso de su competencia. El RSEIA expresamente señala cómo se manifiesta esa voluntad, al indicar que "los organismos sectoriales se pronunciarán, según su competencia, acerca de los permisos ambientales sectoriales aplicables, los requisitos para su otorgamiento, y los contenidos técnicos y formales para acreditar su cumplimiento".²³

El debate entorno al caso Castilla permite concluir que los pronunciamientos sectoriales que corresponden a permisos ambientales tienen una doble característica: (a) para los organismos sectoriales, dichos pronunciamientos tienen el carácter de actos administrativos terminales, pues mediante éstos se adopta una decisión que

19 Astorga Jorquera E., Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 2000, p. 57 señala, sobre el modelo nacional, que "durante el proceso de evaluación, en la etapa de consulta a los organismos competentes vinculados al proyecto o actividad específico, al pronunciarse en materias de su competencia, sólo serán vinculantes aquellos aspectos "normados" (...).

20 Vid. art. 9 bis, agregado por la Ley N° 20.417.

21 Lo anterior explica que la literatura indique, Bermúdez, n. 14, p. 217, que el SEIA es "un procedimiento administrativo que tiene por finalidad la dictación de resoluciones administrativas de carácter reglado de contenido material".

22 Vid. art. 8° LBMA.

23 Vid. art. 66 RSEIA.

“declara una voluntad potestativa” asociada a su competencia,²⁴ (b) tratándose del procedimiento de evaluación ambiental, constituyen un acto trámite cualificado porque sirven de base para la dictación de un acto administrativo de contenido complejo, que suma las voluntades sectoriales y las propias de la autoridad ambiental.

Como señala la literatura, estos denominados actos trámites cualificados (así designados en el Derecho Alemán) se generan en aquellos casos en que dichas actuaciones condicionan de forma vinculante la resolución final, como es el caso de estas aprobaciones o informes. Ello explica que puedan ser impugnables separadamente,²⁵ como lo veremos a continuación.

B. Segundo: Impugnabilidad de estos pronunciamientos sectoriales conforme a los recursos que establece la Ley N° 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos en tanto actos trámite cualificado o terminales

Una segunda cuestión procedimental del caso Castilla tenía que ver con la impugnación del pronunciamiento sectorial. Es decir, ¿es posible impugnar un pronunciamiento sectorial como la calificación industrial cuando aún no termina la evaluación ambiental?

La respuesta de la Corte es sí, pero en nuestra opinión es necesario considerar algunos matices.

En efecto, como hemos señalado, un pronunciamiento que se refiere a un permiso ambiental de competencia exclusivamente sectorial, constituye en sí mismo una decisión de contenido potestativo vinculante para la autoridad ambiental, pues ella no puede modificar el contenido de dicha decisión, debiendo basar su acto terminal necesariamente en ésta. En consecuencia, ello lleva a concluir que dicho pronunciamiento sectorial es impugnabile mediante los recursos administrativos establecidos en la LBPA, por constituir un acto administrativo trámite cualificado y por tanto de aquellos respecto de los cuales el artículo 15 de la LBPA admite impugnación.²⁶

24 Debe recordarse que el acto administrativo está expresamente definido en la LBPA (art. 3°) como una decisión formal de la Administración “en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”.

La Excmá. Corte Suprema ha señalado que para definir si una expresión escrita de la Administración es un acto administrativo recurrible, debe estarse a si en éste, el organismo administrativo de que se trate expresa una “voluntad” resolviendo “alguna situación, con carácter de obligatoriedad”, con independencia de la denominación formal. (Vid. Sentencia de 20.03.2006, Rol N° 4204-05, considerando 11°).

En el mismo sentido la Excmá. Corte Suprema ha señalado que “la naturaleza de un determinado acto se define por sus rasgos esenciales y por los efectos que de él emanan y no por el nombre o denominación que le sean atribuidos”. (Vid. Sentencia de 12.05.2008, Rol N° 1062-2008, considerando 3°).

25 Bocanegra Sierra, R., “Actos de trámite”, en Diccionario de Derecho Administrativo (Dir. Santiago Muñoz Machado), T.I, Iustel, 2005, p. 85.

26 LBPA. Artículo 15. “Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.



En efecto, como antes se indicó, la LBMA prescribe que los “permisos o pronunciamientos de carácter ambiental” que deban emitir los organismos de la Administración, de conformidad a las regulaciones sectoriales “serán otorgados” a través del SEIA.²⁷ Por tal motivo, la ley encarga al RSEIA el indicar la “lista de permisos ambientales sectoriales”, los “requisitos para su otorgamiento” y los “contenidos técnicos y formales necesarios para acreditar su cumplimiento”.²⁸ De este modo, si el proyecto es calificado favorablemente no es posible negar “las autorizaciones ambientales pertinentes”.²⁹

Esto explica que el RSEIA señale que los respectivos servicios, al informar al interior del SEIA, indiquen “fundadamente si el proyecto o actividad cumple con la normativa de carácter ambiental en el ámbito de sus respectivas competencias, incluidos los permisos ambientales sectoriales, si los hubiere”.³⁰

De este modo, si un organismo de la Administración del Estado al que le corresponde emitir un permiso ambiental de conformidad a la regulación sectorial, señala que el proyecto o actividad no cumple con una norma ambiental específica que ese sector privativamente fiscaliza y en consecuencia deniega el permiso, lo que conduce a la dictación del ICE de rechazo y luego a la RCA negativa, dicho informe constituye en el marco del SEIA un acto trámite que impide continuar con el curso normal del procedimiento, pues el proyecto deberá ser rechazado, ya que la autoridad central de calificación ambiental (Corema o Comisión de Evaluación) no puede desconocer su contenido, dado su carácter vinculante.

La pregunta en tal circunstancia es ¿ese acto puede ser susceptible de impugnación separadamente, antes de llegar a la dictación de la RCA? La respuesta a tal interrogante es afirmativa y así lo entendió la Corte, pues el contenido de dicho acto es único, privativo y excluyente del órgano administrativo sectorial. En consecuencia, su sistema de impugnación individual corresponde al general de los actos de la Administración, es decir, de los recursos señalados en la LBPA, porque: (a) por un lado dicho pronunciamiento es un acto terminal para el organismo sectorial (declaración de voluntad potestativa) y (b) es un acto trámite en el SEIA, que agregado al expediente señalando una voluntad potestativa adversa (negativa del permiso por incumplimiento de una norma), produce un efecto inevitable (el rechazo del proyecto), sin posibilidad de audiencia regular en el procedimiento.

C. Tercero: La (im)procedencia de la invalidación de un acto trámite

Un último aspecto de relevancia en este caso era si era procedente la solicitud de invalidación de la calificación industrial, dado que la empresa originalmente lo había solicitado y ésta fue desechada pura y simplemente por la autoridad sanitaria, por no existir antecedentes adicionales.³¹

27 Vid. art. 8º, inciso segundo. LBMA.

28 Vid. art. 13, letra a). LBMA.

29 Vid. art. 24, inciso segundo. LBMA y art. 65 RSEIA.

30 Vid. Arts. 23 y 29, inciso segundo. RSEIA.

31 Vid. Resolución exenta Nº 378, de 08.02.2010, del Seremi de Salud de Atacama, considerando 25.

Los recurrentes del caso sostenían que el derecho del solicitante habría “precluido” o “caducado”, no pudiendo volver a solicitar el interesado o cualquier otro, nuevamente la invalidación del acto administrativo.

La tesis de la Corte Suprema es que eso no es así, basándose en la naturaleza de la institución de la invalidación.

Las razones de Derecho Administrativo para eso son: que la invalidación corresponde a una potestad de revisión de oficio de la Administración, que no sólo puede ejercer, sino que debe ejercer la autoridad administrativa cuando existen vicios de legalidad (i), que al ser una potestad de revisión y encontrándose vigente el plazo no existe ni caducidad ni preclusión del derecho, como lo ha señalado la jurisprudencia judicial y administrativa, pues en Derecho Administrativo no existe una institución semejante a la cosa juzgada (ii) y que esto es especialmente evidente cuando la solicitud de invalidación se basa en nuevos antecedentes, hipótesis que la jurisprudencia administrativa siempre admite como alternativa para la reapertura de procedimientos administrativos (iii).

Como se sabe la invalidación se encuentra regulada positivamente en el Derecho nacional desde el año 2003 en la LBPA, específicamente en su artículo 53.³² Esta norma, vino a establecer una institución que tanto la jurisprudencia administrativa y judicial reconocían desde antiguo,³³ justificando la posibilidad de revisión de los actos administrativos previos.³⁴

32 “Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

33 En este sentido ver por ejemplo Silva Cimma, E., *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos Contratos y Bienes*, Editorial Jurídica de Chile, 1995, pp. 125 a 160; Marín Vallejo, U., “Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho*, N° 2, 2000, Consejo de Defensa del Estado, pp. 45 a 60; Jara Schnettler, J., *La nulidad de derecho público ante la doctrina y jurisprudencia*, Editorial Libromar, 2004, pp. 93 a 119.; Reyes Riveros, J., *La invalidación de actos administrativos*, Lexis Nexis – Conosur, 2002; Vargas Zincke, O., “Algunos aspectos sobre la invalidación en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República”, *Gaceta Jurídica* N° 178, 1995, pp. 35 a 41; Bemúdez, J., “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho* Vol. XVIII - N° 2 - Diciembre 2005, Universidad Austral de Chile, pp. 83 a 105.

En todo caso son conocidos de antiguo los trabajos de Olguín Juárez, H., *Extinción de los actos administrativos. Revocación, Invalidación y Decaimiento*, Editorial Jurídica, 1961; Boloña Kelly, G., *El acto administrativo irregular*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1962; Yaber Arriagada, Y., *Modificación y revocación del Decreto Supremo*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, 1962.

34 La Contraloría señalaba en 1993, informando al Senado en un antiguo proyecto de ley sobre procedimiento administrativo (Boletín N° 686-06): “(...) el reconocimiento que hace el proyecto a la revocación, la facultad de la administración de terminar un acto por razones de mérito (conveniencia de oportunidad según exigencias de interés público), con las exigencias que señala, coincide con la doctrina mayoritaria en la materia y con la jurisprudencia contralora. La invalidación consiste en terminar o extinguir un acto vigente por la propia Administración, cuando concurre un vicio de nulidad al tiempo de su perfeccionamiento, figura reconocida sobre la base del deber de todo órgano estatal de ajustar su conducta al principio de juridicidad. Así, si la Administración, de oficio o a petición de parte, comprueba la existencia de ese vicio, no sólo pueden, sino que debe invalidarlo para cumplir con art.6 inc. 1 de la Carta Política. También, la invalidación se recoge en la ley 18.575 artículos 9 y 10, porque si los actos administrativos pueden impugnarse por los administrados mediante recursos de reposición que siempre puede usarse y el jerárquico, es porque se razona sobre la base de que la Administración podrá, si coincide con el planteamiento de los recurrentes, invalidar esos actos. Además, si el control interno atribuido a las autoridades y jefaturas puede ser de fiscalización y de legalidad, es porque puede reversarse ese aspecto para llegar cuando corresponda, incluso a la invalidación. Asimismo, el art.38 de la Constitución otorga sólo a las personas lesionadas por la administración, la posibilidad de reclamar judicialmente de esa conducta, sin que la Administración esté facultada para recurrir ante los tribunales para que revisen sus propias decisiones si existiera vicio de nulidad en ellas, concordando con el citado art.6 inc. 1, que establece el principio de legalidad que, obligando a todos los órganos estatales en su actuar, ha supuesto que la Administración debe invalidar sus actos no ajustados a ese principio. Por ende, deben aprobarse preceptos del proyecto que reafirman la facultad de invalidación comentada, regulando su operación, ya que perfeccionan el sistema legal y jurisprudencial aplicado en la materia, destacándose [eso si tanto] el plazo otorgado para invalidar el acto desde su dictación, como asimismo el límite a esa facultad cuando con tal medida se afecten intereses de terceros”.



En la literatura del Derecho Administrativo se sostiene que no hay preclusión ni caducidad para solicitar invalidación si es que alguien lo ha solicitado con anterioridad, mientras se encuentre vigente el plazo de los dos años. Como se ha dicho la invalidación es un poder de revisión permanente del acto administrativo por razones de legalidad. Por eso la jurisprudencia y la doctrina hablan del poder -deber de invalidar de parte de la Administración frente a un vicio que afecta el acto. Mientras exista el plazo, se puede ejercer sea a solicitud de cualquier interesado o bien de oficio de parte de la Administración.³⁵

Como sostiene la literatura la potestad invalidatoria, si bien es permanente en cuanto no se agota o extingue con su no ejercicio respecto de un acto administrativo ilegítimo, se encuentra limitada por un plazo para dictar el acto de contrario imperio, que es de dos años. Las razones para la fijación de dicho plazo están en el respeto al principio de seguridad jurídica, que se estima en la base de todo Estado de Derecho.

Lo anterior es coherente con que en materia de acto administrativo hay una abundante jurisprudencia y doctrina que ha dicho siempre que no existe en Derecho Administrativo la "cosa juzgada", por dos motivos: (a) porque sólo es un atributo de las sentencias judiciales; (b) porque los actos administrativos son siempre revocables, salvo restricciones legales.³⁶ La jurisprudencia administrativa ha señalado que:³⁷ "(...) en materias de orden administrativo, no procede aplicar el concepto de "cosa juzgada" con el mismo sentido y alcance que se le otorga en el campo del derecho privado. Lo expuesto, por cuanto en el ámbito administrativo rige como principio general que los actos son esencialmente revocables".

Esa era precisamente la hipótesis alegada por el recurrido en este caso, pues en el contexto del recurso de revisión y del proceso de invalidación que se cuestionó se alegaron nuevos antecedentes. Por tal motivo, la Corte Suprema prefirió la invalidación a la aplicación del recurso extraordinario de revisión, pues al constituir nuevos antecedentes que afectaban la legitimidad del acto, era necesario permitir la audiencia previa de los interesados.

35 En el Dictamen N° 18.353, de 2009, ha sostenido la jurisprudencia administrativa que:

"En este sentido, cabe reiterar que el inciso primero del artículo 53 de la ley N° 19.880, establece que "La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado; siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto".

Como es dable apreciar, la disposición precitada contempla la obligación de la autoridad administrativa para dejar sin efecto los actos que ha emitido con infracción a derecho, sujeto a las restricciones que para tal efecto ha previsto el propio ordenamiento jurídico y la jurisprudencia administrativa, entre las cuales cabe destacar que esa atribución debe ejercerse dentro del término de dos años contados desde la notificación o publicación del acto viciado.

En efecto, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en el Dictamen N° 52.014, de 1970, ha manifestado que los plazos fatales, como ocurre en aquellos prefijados para el ejercicio de la actuación en estudio, son de caducidad y no de prescripción, por lo cual no pueden interrumpirse ni suspenderse por virtud de la interposición del recurso dentro de su término, porque en la caducidad se atiende solamente al hecho objetivo del transcurso del plazo."

36 Silva Cima, n. 33.

37 Dictamen N° 23.308, de 1998.

En el reciente dictamen N° 77.071, de 21.12.2010, sostuvo que "este efecto de las resoluciones judiciales (cosa Juzgada), establecido en el artículo 182 del Código de Procedimiento Civil, no cabe aplicarlo en el ámbito del derecho administrativo, puesto que los actos que emanan de la Administración tienen una naturaleza absolutamente distinta al de las resoluciones judiciales -respecto de las cuales sí opera el desasimilamiento- siendo revisables y esencialmente revocables".

V. CONCLUSIONES

El caso Castilla es un interesante asunto de Derecho Administrativo Ambiental, focalizado en cuestiones de procedimiento administrativo. Aunque los recurrentes obtuvieron una victoria, ésta sólo puede ser entendida en términos limitados.

La Corte Suprema no se pronunció sobre el fondo, evitó validar la infracción al artículo 19 N° 8 de la Constitución y validó el procedimiento invalidatorio para corregir irregularidades procedimentales al interior del SEIA. En resumen, este es un caso que habla de Derecho Administrativo y no de Derecho Ambiental.

Con su razonamiento la Tercera Sala de la Corte Suprema entrega tres criterios que deben considerar los operadores del SEIA: (a) el primero, que los pronunciamientos sectoriales cuando son vinculantes tienen efectos invalidantes de la evaluación ambiental en general, cuestión especialmente sensible en un procedimiento administrativo complejo como el que se ha señalado; (b) segundo, que esos actos en tanto actos trámites cualificados, son susceptibles de impugnación autónomamente, sin esperar la dictación del acto administrativo terminal (RCA); (c) por último, la procedencia de la invalidación como mecanismos de impugnación de actos técnicos, no precluye mientras se encuentre vigente el plazo.

Este último aspecto es de los más complejos, pues la existencia de una revisión de oficio sin consideración a las veces que se utiliza y desvinculada del régimen de impugnación general o especial de actos administrativos, puede traer insospechadas consecuencias, pero eso debe ser objeto de un análisis separado.

Como se ve, el caso Castilla deja establecido criterios para el procedimiento de evaluación ambiental, pero abre inquietudes sobre los efectos de los sistemas de impugnación administrativa.

