

Valdivia, diez de febrero de dos mil veinticinco.

VISTOS:

- 1) A fs. 1 y ss., los abogados **MARCOS EMILFORK ORTHUSTEGUY, ANTONIA BERRÍOS BLOOMFIELD, y SOFÍA BARRERA FUENTES** en representación de: **JAIME ALBERTO SAAVEDRA GUIÑEZ, CÉSAR RODRIGO URIBE ARAYA, MANUEL ALEJANDRO PALACIOS MALDONADO y AGRUPACIÓN CULTURAL MUSICAL HUILLIMAPU**, interpusieron reclamación del art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N°158, de 2 de febrero de 2024, que resuelve rechazar la solicitud de caducidad y la invalidación interpuesta, respectivamente, en contra de la Resolución de Calificación Ambiental N°287/2016, que califica ambientalmente favorable el proyecto "Central El Campesino", y en contra de la Res. Ex. N°231, de fecha 18 de febrero de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante indistintamente "SMA"), que tiene por acreditado el inicio de ejecución del proyecto "Central El Campesino".

La Reclamante solicitó al Tribunal que se deje sin efecto en aquella parte que decide tener por acreditado el inicio de ejecución de la Resolución de Calificación Ambiental N°287/2016 que califica favorablemente el proyecto "Central El Campesino", y se ordene a la Superintendencia del Medio Ambiente ejercer las facultades que le asisten, conforme al artículo 3 de la LOSMA, a fin de sancionar el incumplimiento del requerimiento de información efectuado por la Superintendencia del Medio Ambiente mediante la Res. Ex. N°231/2022 del mismo organismo.

- 2) La reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 321, que además ordenó a la SMA que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. La SMA, a fs. 325, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó la copia requerida. A fs. 1953 se tuvo por informada la

- reclamación y se pasaron los autos al relator, que a fs. 1954 se certificó estado de relación.
- 3) A fs. 1956 compareció el Abogado Álvaro Toro en representación del Comité Bulnes sin Termoeléctrica y 11 personas naturales. A fs. 2129 se aceptó su comparecencia y se tuvo como parte en calidad de tercero coadyuvante, salvo respecto del Comité Bulnes sin Termoeléctrica, respecto del que se solicitó acompañe un mandato válido dentro de tercero día, ya que el mandato acompañado no fue otorgado por un representante válido. Dicho documento no fue acompañado dentro de plazo y a fs. 2155 se hizo efectivo el apercibimiento de fs. 2129.
- 4) A fs. 1955 se trajeron los autos en relación y se fijó audiencia de alegatos. A fs. 2158 consta que tuvo lugar la audiencia; y a fs. 2160 que la causa quedó en acuerdo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. La reclamación de autos impugna la Res. Ex. N° 158/2024 de la SMA que, por un lado, rechaza la solicitud de invalidación en contra de la Res. Ex. N° 231/2022 de la SMA que declara el inicio de ejecución del proyecto, y por otro lado rechaza la solicitud de declaratoria de caducidad interpuesta por los reclamantes.

SEGUNDO. De acuerdo al Informe de la SMA, el proyecto "Central el Campesino" considera una central termoeléctrica de ciclo combinado a gas natural y vapor que tendrá una potencia de 640 MW, una Línea de transmisión de doble circuito en 500 kV de aproximadamente 16,7 km de longitud (que se extendería hasta la comuna de Pemuco) y una Subestación Seccionadora (S/E) para su conexión e inyección de energía al Sistema Interconectado Central. El Proyecto se enmarca en las tipologías señaladas en los literales b) y c) del artículo 10 de la Ley N.° 19.300 (en adelante, LBGMA), y se estima una vida útil para el Proyecto de 25 años. El 17 de agosto de 2016, mediante Res. Ex. N° 287, la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío calificó



favorablemente el Proyecto, notificando al titular el mismo 17 de agosto de 2016.

TERCERO. Sobre la gestión, acto o faena mínima que daría cuenta del inicio de la ejecución del proyecto, en la RCA se estableció que: *"El inicio de la fase de construcción está supeditado a la obtención de la RCA y los permisos sectoriales requeridos, siendo la primera actividad la instalación de las faenas de construcción de la Central y el Sistema de Transmisión y la habilitación de las huellas de acceso. Esta fase se extenderá por 36 meses y finalizará con la puesta en servicio del Sistema Eléctrico instalado y la entrega para operación comercial de la Central al CDEC-SIC"*.

CUARTO. El 4 de junio de 2021, el Titular del Proyecto ingresó una presentación a la Superintendencia del Medio Ambiente, mediante la cual solicitó tener por acreditado el inicio de ejecución de su proyecto, señalando haber realizado actos y gestiones de manera permanente, sistemática e ininterrumpida, con la finalidad de consolidar la situación jurídica y material necesaria para ejecutar materialmente la actividad aprobada. En la misma presentación agregó que igualmente es posible acreditar dicho inicio en tanto se dé cuenta de la realización de acciones y/o gestiones que cumplan con la definición de inicio de ejecución. Para esos efectos acompañó un listado de autorizaciones y permisos. Con posterioridad, mediante Res. Ex. N° 123, de 25 de enero de 2022, la SMA requirió la entrega de información a fin de establecer si se ha dado inicio a la ejecución del proyecto. Este requerimiento fue respondido el 8 de febrero de 2022, donde el titular adjuntó 27 documentos, tendientes a demostrar la realización de gestiones, actos y faenas ejecutadas de modo sistemático, permanente e ininterrumpido (fs. 986 y ss.).

QUINTO. El 17 de febrero de 2022 la SMA dictó la Res. Ex. N° 231, mediante la que resolvió tener por acreditado el inicio de ejecución del proyecto, en los términos del art. 25 ter de la Ley N°19.300 (fs. 1174). Al respecto, señaló que para realizar el análisis de caducidad, "la regla general es que se verifique el acto, gestión o faena mínima establecido como hito



en la RCA. Sin embargo, y atendiendo las circunstancias particulares del proyecto, también es posible realizar un análisis de mérito para determinar si las gestiones y actos informados, permiten acreditar que se ha dado inicio a la ejecución de su proyecto en forma sistemática, permanente e ininterrumpida, pese a no verificarse la ejecución del acto, gestión o faena específica contemplada en la RCA" (fs. 1180). Esto -señaló-, en atención al art. 73 del Reglamento del SEIA, dispone de manera general, que se entiende iniciada la ejecución de un proyecto también cuando se realizan gestiones o actos de manera sistemática, permanente e ininterrumpida, destinados al desarrollo de la fase de construcción del mismo" (fs. 1180). Cuestión que, a la luz de los antecedentes, la SMA estimó -en tal resolución- que se cumpliría, alejándose de la regla general, es decir, que se verifique la gestión, obra o faena mínima establecido como hito de inicio en la RCA, en atención a las "circunstancias particulares del proyecto" (fs. 1180). Además, apercibió al titular a comenzar dicha ejecución en un término de 18 meses.

SEXTO. El 8 de junio de 2023, la reclamante presentó una solicitud de invalidación respecto de la Res. Ex. N° 231/2022, la que fundamentó en que la SMA se habría excedido en su competencia contraviniendo el principio de juridicidad consagrado en los arts. 6° y 7° de la CPR y en el art. 25 ter de la ley N° 19.300 en relación con los arts. 16 y 73 del RSEIA. También alegó que la resolución carece de motivación fundada, ya que la SMA no advirtió que legalmente el titular del proyecto no ha iniciado la ejecución de las gestiones y obras mínimas en forma sistemática, ininterrumpida y permanente, sino que además aplicó de manera incorrecta el régimen de caducidad.

SÉPTIMO. Con posterioridad, el 28 de julio de 2023, la reclamante solicitó la caducidad de la RCA N°287/2016, ya que considera que habría transcurrido el plazo de 5 años establecido en la ley, sin que se hubiera llevado a cabo la obra, faena o gestión mínima que indica la RCA del Proyecto, ni habría hecho gestiones tendientes a la etapa de construcción



del proyecto en forma, sistemática, ininterrumpida y permanente a la fecha de presentación de la solicitud.

OCTAVO. En respuesta a la solicitud de caducidad, la Superintendencia, en ejercicio de sus competencias inspectivas constató que al 5 de octubre de 2023 el proyecto seguía sin obras materiales.

NOVENO. Finalmente, el 2 de febrero de 2024, se dictó la resolución reclamada -ya referida en el N° 1 precedente-, que resuelve -y rechaza- tanto la solicitud de invalidación como la de caducidad.

1. DISCUSIÓN

1.1. ARGUMENTOS DE LA RECLAMANTE.

DÉCIMO. La reclamante sostiene que la Res. Ex. N°158/2024 de la SMA adolece de ilegalidad ya que ha aplicado incorrectamente el art. 25 ter de la Ley N°19.300, aduciendo a un análisis de mérito que carece de motivación, lo que a su vez deviene en el vicio de desviación de fin, al extender el plazo de la caducidad de forma antijurídica.

UNDÉCIMO. Señala que la resolución no aplica correctamente el art. 25 ter de la Ley N°19.300, ya que es incorrecto que la SMA de forma excepcional analice otros antecedentes de mérito, sin justificar la razón por la que se alejaría de la norma general. En este sentido, justifica el inicio de ejecución de la RCA en circunstancias particulares del proyecto y un análisis de mérito. Sin embargo, no indica cuáles serían esas circunstancias, y no entrega argumentos para la adopción de una interpretación excepcional por sobre la regla general. En ambas resoluciones no existe un desarrollo argumental que de cuenta de por qué prefiere una interpretación excepcional.

DUODÉCIMO. Agrega que la resolución reclamada comete el vicio de desviación de poder o de fin al extender el plazo de la caducidad de forma antijurídica, argumentando que, en esta resolución, más que constatar el supuesto de hecho objetivo



regulado por la norma, en realidad se genera una ampliación infinita del plazo para iniciar la ejecución del proyecto.

DECIMOTERCERO. Indica que la resolución reclamada adolece de ilegalidad en cuanto no verifica el cumplimiento de la gestión, obra o faena mínima, pues, tratándose de proyectos o actividades calificados con posterioridad a la entrada en vigencia del RSEIA debe constatar, 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, y que se encuentre establecida en la Resolución de Calificación Ambiental.

DECIMOCUARTO. Agrega que, por lo anterior, la resolución de la SMA es ilegal, toda vez que declara el inicio de la ejecución del proyecto contraviniendo el art. 25 ter de la ley N° 19.300, en relación con los arts. 16 y 73 del RSEIA, esto es sin considerar la gestión, acto o faena mínima que da cuenta del inicio de la ejecución del proyecto de la RCA del mismo, y careciendo de razonamiento. Esto ya que: a) GM Holding S.A. no ha iniciado la ejecución de los actos, gestiones u obras mínimas, por cuanto no se ha llevado a cabo la obra o gestión mínima que indica la RCA del Proyecto; y, b) la SMA, arbitrariamente, ha dejado de aplicar el régimen correspondiente a la RCA N°287/2016, justificado por el mérito del caso en concreto, el cual no ha explicado ni justificado, desviando el fin de la norma en cuestión.

DECIMOQUINTO. Además, señala que el incumplimiento del art. 25 ter de la Ley N°19.300 por parte del titular del proyecto, contraviene igualmente el art. 24 de la misma Ley, ya que al no iniciar la ejecución de la RCA N° 287/2016 conforme al acto, gestión o faena mínima establecida en dicha resolución, el titular ha dejado de someterse estrictamente a su autorización ambiental.

DECIMOSEXTO. Continúa señalando que la resolución reclamada es ilegal al contener una incorrecta ponderación de los elementos que exigen las normas de caducidad. Al respecto, en varios pasajes de su escrito sostiene que las gestiones administrativas presentadas por el titular no se realizaron de



manera sistemática, ininterrumpida y permanente (fs. 38, 41 y 54), y tampoco orientadas a la fase de construcción del proyecto, por tanto, la Res. Ex. N°158/2024 de la SMA ha sido dictada en forma ilegal.

DECIMOSÉPTIMO. No obstante lo anterior, al mismo tiempo, la reclamante señala estar conteste en que las gestiones presentadas por el titular han sido ininterrumpidas, pero que la SMA no entrega justificación suficiente para afirmar que son sistemáticas y permanentes, ni para afirmar que son orientadas a la fase de construcción (fs. 40). De esta forma, estima que no se ha cumplido el inciso segundo del art. 73 del RSEIA.

DECIMOCTAVO. Señala que las gestiones realizadas por el titular no están orientadas a la fase de construcción del proyecto. En este sentido indica que todas las gestiones presentadas por el titular son gestiones administrativas, es decir, tramitación y obtención de permisos sectoriales. Al respecto, señala que mal puede una simple obtención de permiso administrativo sectorial direccionar hacia la fase de construcción.

DECIMONOVENO. Insiste en que el titular no ha acreditado el inicio de ejecución del proyecto, por lo que no se puede establecer que ha iniciado la ejecución conforme a lo que requiere el art. 73 del RSEIA. Y, además, las gestiones que han presentado entre 2016 y 2021, identificadas en la Res. Ex. N°231/2022 de la SMA, no son orientadas a la etapa de construcción del proyecto.

VIGÉSIMO. Finalmente, señala que la SMA ha dejado de ejercer las facultades que le asisten. Argumenta que así ocurrió, al establecer en la Resolución Reclamada que la acreditación se basó en gestiones orientadas a la ejecución de la fase de construcción del proyecto, y no en la verificación del hito de inicio consignado en la RCA N°287/2016 o en actos materiales del proyecto, en la Res. Ex N°231/2022 SMA, y prevenir al titular que debía agilizar y priorizar la ejecución del hito de inicio establecido en dicho acto, y que ello sería materia de fiscalización por la SMA, de acuerdo a lo dispuesto en el



art. 24 de la Ley N°19.300, otorgando un plazo de 18 meses para realizar actos materiales. Esto significa que la SMA ha dejado de ejercer negligentemente las facultades que le asisten al existir antecedentes suficientes para constatar que el titular no ha agilizado ni priorizado la ejecución del hito de inicio establecido en la RCA N°287/2016.

1.2. ARGUMENTOS DE LA RECLAMADA

VIGÉSIMO PRIMERO. A su turno, la SMA solicitó el rechazo de la reclamación, con costas, basada en que **la resolución reclamada es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente.** Así, la Res. Ex. N° 231/2022 tuvo como objetivo acreditar el inicio de ejecución del proyecto "El Campesino". Para ello, se basó en los argumentos que se sintetizan en los considerandos siguientes:

VIGÉSIMO SEGUNDO. La notificación de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) se realizó en 2016, por lo que el plazo para acreditar el inicio de ejecución vencía en 2021. Antes de dicho plazo, el titular del proyecto presentó una serie de antecedentes que demostraban la realización de múltiples gestiones y actos previos destinados a dar inicio a la ejecución del proyecto, como la solicitud de permisos y la adquisición de terrenos.

VIGÉSIMO TERCERO. En la **Res. Ex. N° 231/2022**, la SMA consideró que, si bien no se había ejecutado la obra material especificada en la RCA como hito de inicio, las gestiones realizadas por el titular eran suficientes para acreditar que el proyecto había iniciado su ejecución de manera sistemática, permanente e ininterrumpida.

VIGÉSIMO CUARTO. La resolución se sustentó en el art. 73 del RSEIA, que permite un análisis de mérito para determinar el inicio de ejecución en casos particulares.

VIGÉSIMO QUINTO. La **Res. Ex. N° 158/2024** se pronunció sobre una solicitud de invalidación de la Res. Ex. N° 231/2022 y rechazó dicha solicitud considerando que ésta se ajustó a la normativa vigente y que el análisis realizado por la SMA fue



correcto. Los argumentos principales para rechazar la invalidación se vincularon a que los antecedentes presentados fueron numerosos y suficientes, los cuales demostraban la realización de las gestiones necesarias para iniciar la ejecución. Además, señala que aplicó correctamente el art. 73 del RSEIA al realizar un análisis de mérito y considerar las circunstancias particulares del proyecto. De esta forma, la SMA consideró que, aunque no se había cumplido estrictamente con el hito de inicio establecido en la RCA, las múltiples gestiones y actos realizados por el titular del proyecto eran suficientes para acreditar que el proyecto había iniciado su ejecución.

VIGÉSIMO SEXTO. Sobre la aplicación del art. 25 ter de la ley N°19.300 y la acreditación de inicio de ejecución de obras de la RCA N° 287/2016 sobre la base de gestiones, sostiene que el argumento de la reclamante es incorrecto ya que se debe tener presente el art. 73 del RSEIA que dispone que se entiende iniciada la ejecución de un proyecto también cuando se realizan gestiones o actos de manera sistemática, permanente e ininterrumpida, destinadas al desarrollo de la fase de construcción de este. Este artículo permite dar solución a casos en que los titulares no pueden realizar ese hito de inicio determinado dentro del plazo correspondiente y también a casos en que la ejecución del hito establecido en la RCA no implique verdaderamente que se haya iniciado la ejecución del proyecto. Además, contempla un estándar más exigente para el titular, ya que exige que las gestiones, actos u obras, se hayan ejecutado de modo sistemático, ininterrumpido y permanente, y que, además, estén destinadas al desarrollo de la etapa de construcción del proyecto o actividad. En consecuencia apunta al verdadero propósito del titular de dar inicio a la ejecución de su proyecto.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Agrega que las evaluaciones ambientales suelen considerar acciones materiales como gestiones, actos o faenas mínimas, pero ello no es una condición para todos los proyectos, pues la norma resulta explícita al utilizar la conjunción disyuntiva "u". Además, la inclusión de los términos



"acciones" o "actividad" como indicadores de ejecución, en el art. 2 letra c) del RSEIA, en forma separada de las obras propiamente tales, refuerza la posibilidad de considerar hechos inmateriales para determinar el inicio del proyecto.

VIGÉSIMO OCTAVO. Argumenta que no siendo necesaria la realización de acciones materiales, la SMA no puede establecerla como una condición. En el presente caso, dado que no se habían ejecutado obras materiales consistentes en la instalación de faenas, que era el hito establecido en su RCA, la SMA analizó el mérito de las gestiones informadas por el titular, en cuanto a la ejecución sistemática, permanente e ininterrumpida del proyecto, dadas las circunstancias del caso concreto y las particularidades de este.

VIGÉSIMO NOVENO. Las gestiones ponderadas por la SMA son sistemáticas, interrumpidas y permanentes, y destinadas a la fase de construcción. La reclamada asegura que el titular, para acreditar el inicio de ejecución del proyecto, en aplicación del art. 25 ter de la Ley N°19.300, tenía hasta el 17 de agosto de 2021, y que, por lo tanto, las constataciones del acta de inspección de 15 de mayo de 2020 son anteriores a la fecha en la cual se cumplía el plazo de caducidad. Además, la Res. Ex. N° 231/2022, no acreditó el inicio de ejecución del proyecto sobre la base del acta de inspección del 15 de mayo del 2020, sino que sobre la base de todos los antecedentes sectoriales que presentó ante la SMA.

TRIGÉSIMO. Al efecto cita jurisprudencia, en la que se concluye que la caducidad es una sanción para el titular, ante la negligencia o pasividad en el inicio de la ejecución del proyecto, lo que en este caso no ocurre.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Sobre el plazo conferido por la SMA mediante la Res. Ex. N°231/2022 para la entrega de la información que acredite el inicio de ejecución del proyecto y la desviación de poder que se produciría según los reclamantes, la reclamada señala que se debe tener presente que el plazo de cinco años establecido en el art. 25 ter de la ley 19.300 es para dar inicio a la ejecución del proyecto y no para la



tramitación total de las gestiones o la ejecución total de las faenas.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Destaca que realizó un requerimiento de información luego de haber acreditado el inicio de ejecución, por lo tanto, no puede existir una extensión de plazo, pues ya se había acreditado el inicio de ejecución dentro de plazo. Así, en el ejercicio de sus atribuciones, sólo ordenó la entrega de la información dentro del plazo de 18 meses.

TRIGÉSIMO TERCERO. Por lo demás, la alegación de las reclamantes sobre este punto es contradictoria con la alegación de que la SMA no habría ejercido sus facultades legales al no iniciar un procedimiento sancionatorio por el incumplimiento al requerimiento de información. Por una parte, las reclamantes alegan que el resuelvo tercero de la Res. Ex. N°231/2022 sería ilegal, pero por otra parte alegan que el mismo resuelvo habilitaría a la SMA para iniciar un procedimiento sancionatorio.

TRIGÉSIMO CUARTO. En relación con el argumento de que la SMA habría dejado de ejercer sus facultades de iniciar un procedimiento sancionatorio, la reclamada destaca que dicho argumento no se dirige en contra de ninguna resolución que la SMA haya dictado, ni contra la resolución reclamada, esto considerando que estamos ante una sede de revisión de legalidad. Además, señala que tal decisión no ha sido expresada mediante un acto administrativo formal, el cual, en caso de ser dictado, podría ser impugnado por las reclamantes.

1.3. ARGUMENTOS TERCERO INDEPENDIENTE

TRIGÉSIMO QUINTO. En su escrito de fs. 1956 el tercero coadyuvante se limitó a exponer las razones por las que tiene interés y legitimación en la causa.

2. CONTROVERSIAS

TRIGÉSIMO SEXTO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:



1.-. Sobre la acreditación del inicio de ejecución del proyecto para efectos de determinar la caducidad de la RCA N° 287/2016, conforme al art. 25 ter de la ley N° 19.300.

2.- Sobre la procedencia de otorgar un plazo para la acreditación del inicio de las obras materiales.

3. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS

1.- Sobre la acreditación del inicio de ejecución del proyecto para efectos de determinar la caducidad de la RCA N° 287/2016, conforme al art. 25 ter de la ley N° 19.300.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. De acuerdo a la Reclamante, la resolución reclamada no verifica el cumplimiento de la gestión, obra o faena mínima conforme a lo establecido en el art. 25 ter y en la misma RCA del proyecto. Las gestiones administrativas presentadas por el titular no se realizaron de manera sistemática y permanente, y tampoco están orientadas a la fase de construcción del proyecto. En primer lugar, no son sistemáticas ya que no cumplen con el criterio del SEA en orden a que deben ajustarse a la estructura y orden establecidas en la correspondiente RCA del proyecto. En este caso, la SMA no atendió a la verificación del hito de inicio consignado en la RCA N°287/2016 o a la realización de actos materiales. Luego, no son permanentes ya que los gastos incurridos por el titular y el impulso de las tramitaciones sectoriales llevadas a cabo no son razón suficiente para estimar su permanencia en el tiempo. Agrega que todas las gestiones presentadas por el titular son gestiones administrativas, es decir, tramitación y obtención de permisos sectoriales, y que no se dirigen necesariamente hacia la fase de construcción. En consecuencia, la Res. Ex. N°158/2024 de la SMA ha aplicado incorrectamente el art. 25 ter de la ley N°19.300, a través de un análisis de mérito que carece de motivación, lo que a su vez deviene en el vicio de desviación de fin al extender el plazo de la caducidad



de forma antijurídica, lo que ha generado un perjuicio a la reclamante.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Por su parte, la Reclamada señala que la Res. Ex. N° 231/2022 se dictó en conformidad con el art. 25 ter de la ley N° 19.300 y 73 del RSEIA, considerando que el plazo para acreditar el inicio de ejecución del proyecto era el 17 de agosto de 2021; mientras que el 4 de junio de 2021, el titular presentó a la SMA una solicitud para tener por acreditado el inicio de ejecución de su proyecto. Así, la SMA acreditó el inicio de ejecución sobre la base de más de 50 antecedentes sectoriales que daban cuenta de la diligencia del titular para iniciar su proyecto. Aclara que en el análisis de caducidad, la regla general es que se verifique el acto, gestión y faena mínima establecido como hito de inicio en la RCA. Sin embargo, y en consideración al art. 73 del RSEIA, junto a las circunstancias particulares del proyecto, también es posible realizar un análisis de mérito para determinar si las gestiones y actos informados permiten acreditar que se ha dado inicio a la ejecución de su proyecto en forma sistemática, permanente e ininterrumpida, pese a no verificarse la ejecución del acto, gestión o faena específica contemplada en la RCA. La resolución reclamada indicó que las gestiones eran sistemáticas porque dentro de los cinco primeros años se aseguró la disponibilidad del terreno, en atención a los diversos antecedentes presentados ante diversos organismos. Además, son permanentes porque dan cuenta de que el proyecto se mantendrá en ejecución, según se verifica, en particular, por los gastos incurridos por el titular y el impulso de las tramitaciones sectoriales llevadas a cabo, como también, por el aseguramiento de la disponibilidad del terreno y por los antecedentes que dan cuenta de una futura ejecución exitosa y pacífica del proyecto. De esta forma, los antecedentes presentados por el titular son gestiones útiles para la ejecución del proyecto, destinadas directamente al desarrollo de su fase de construcción.

TRIGÉSIMO NOVENO. Como cuestión preliminar, se tendrá presente el régimen de caducidad establecido por la ley N°



19.300 y el Reglamento del SEIA. El art. 25 ter de dicha ley indica que "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", agrega el que 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. Por su parte, el art. 73 del RSEIA, cumpliendo este mandato y habilitación, agrega que "se ha dado inicio a la ejecución 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". Finalmente, el art. 16 del RSEIA prescribe que el proyecto deberá "indicar 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. Dicha gestión, acto o faena mínima será considerada como inicio de la ejecución del proyecto para efectos del artículo 25 ter de la Ley".

CUADRAGÉSIMO. En tanto, el Ord. N° 142034, de 21 de noviembre de 2014, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, que "Imparte instrucciones en relación al artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, al artículo 73 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y al artículo 4° transitorio del referido Reglamento" (en adelante, Instructivo SEA), define, en lo que importa al presente caso, el concepto de *Gestión* como "Realización de diligencias o trámites conducentes al logro de un negocio, que en este caso correspondería a la ejecución del proyecto o actividad calificado favorablemente por la RCA"; además, indica que *Acto* es "Realizar o llevar a cabo una determinada tarea destinada a ejecutar el proyecto o actividad calificado favorablemente por la correspondiente RCA". Finalmente, *Obra* se entiende como la "realización de faenas de carácter material, destinadas a ejecutar el proyecto o actividad calificado favorablemente por la RCA".



CUADRAGÉSIMO PRIMERO. De esta forma, se observa que las expresiones de "acciones" o "gestiones" utilizadas en la ley y RSEIA son indicadoras de ejecución, en forma separada de las obras propiamente tales, por lo que los hechos inmatrimales también se consideran para determinar el inicio de la ejecución de un proyecto.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. En la misma línea, la jurisprudencia ha confirmado que la ejecución de gestiones inmatrimales es suficiente para justificar la vigencia de una resolución. Así, ha manifestado que *"la acreditación de inicio de proyecto considera el conjunto tanto de gestiones o trámites, como de obras o faenas de carácter material, en tanto sean conducentes a su ejecución y se realicen de manera sistemática, permanente e ininterrumpida dentro de los 5 años desde la notificación de la RCA (...)"* (Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de 24 de agosto de 2022, Rol R-261-2020).

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Al respecto, la Excma. Corte Suprema ha señalado que *"el análisis sobre la concurrencia de los criterios de sistematicidad, ininterrupción y permanencia debe ser realizado considerando la posibilidad del interesado de instar por la concreción de las gestiones, actos o faenas aptas para concretar el proyecto, por cuanto sólo de esta manera su inacción podrá ser reprochada"* (Sentencia Excma. Corte Suprema, de 29 de noviembre de 2023, Rol 141.535-2022. Subrayado del Tribunal).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. En el presente caso, se observa que la SMA acreditó el inicio de la ejecución del proyecto en base a una serie de antecedentes referidos a la tramitación de autorizaciones administrativas (fs. 82 y ss.), las cuales consideró interrumpidas, sistemáticas y permanentes. Estos antecedentes fueron incorporados por la presentación de 3 de junio de 2021 (fs. 348 y ss.), y corresponden a gestiones realizadas frente a diferentes organismos con el objeto de obtener las autorizaciones respectivas, a saber:

- i. Ante la Corporación Nacional Forestal: Antecedentes (5) referidos a Planes de manejo, corta y reforestación, emitidos entre 2016 y 2018;



- ii. Ante el Consejo de Monumentos Nacionales: Antecedentes (1) relativos a permiso de recolección y entrega de hallazgos, emitido en 2016;
- iii. Ante la Dirección General de Aguas: Antecedentes (9) relacionados a permisos de modificación de cauce, emitidos entre 2017 y 2019; y antecedentes relativo a Derechos de Aguas (1), emitido en 2016;
- iv. Ante el Servicio Agrícola y Ganadero: Antecedentes (1) relativos a un informe favorable de la construcción conforme al art. 55 de la LGUC, emitido en 2016.
- v. Ante la Dirección de Obras Municipales: Antecedentes (1) relativos a la aprobación de un anteproyecto de edificación, emitido en 2016.
- vi. Ante la Superintendencia de Electricidad y Combustibles: Antecedentes (1) relativos a la solicitud de concesión definitiva para la línea de transmisión asociada al proyecto, emitido en 2015.
- vii. Antecedentes relativos a Manifestaciones Mineras (2), de 2017; Concesiones Mineras de Exploración (2), de 2019; Concesiones Mineras de Explotación (4), de 2017 y 2019; Mantención de Concesiones Mineras (8), de 2019 y 2020.
- viii. Ante la Dirección de Vialidad: Antecedentes (4) relativos a la factibilidad de acceso temporal al predio del proyecto, de 2016 y 2017.
- ix. Ante la Seremi de Salud: Antecedentes (5) relativos a sistema de agua potable particular y alcantarillado asociados a las faenas de construcción del proyecto, de 2021.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. A juicio del Tribunal, y tal como indica la SMA, además de ininterrumpidas -lo que no es discutido por las reclamantes-, las acciones son sistemáticas y permanentes, y orientadas a la fase de construcción. Esto, ya que la tramitación de las autorizaciones previamente enumeradas sólo tiene sentido en tanto el titular del proyecto se oriente a obtener los permisos necesarios para iniciar las obras de construcción. Así, se observa que éstas buscan, en primer lugar, asegurar la disponibilidad y el acceso del



terreno; luego, a permitir edificaciones al interior; y en tercer lugar, a dotar a estas últimas de servicios básicos. La sistematicidad y permanencia se verifica, por su parte, al considerar que desde 2016 a 2021 el titular se mantuvo realizando constantemente distintas gestiones, incluso algunas de ellas de forma paralela.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Sin perjuicio de todo lo anterior, cabe hacer presente que el punto 4.1 de la RCA N°287/2016, que califica favorablemente el proyecto Central El Campesino, señala que "el inicio de la fase de construcción estará supeditado a la obtención de la RCA y los permisos sectoriales requeridos, siendo la primera actividad la instalación de faenas de construcción de la Central..." (subrayado del Tribunal). De esta forma, la misma RCA reconoce que la construcción de obras materiales se encuentra necesariamente supeditada a la obtención de permisos -como los presentados en este caso por el titular-, los que son previos a la instalación de faenas de construcción.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. En consecuencia, por las razones expuestas, se rechazan las alegaciones planteadas por la Reclamante en relación a la ilegalidad en la acreditación del inicio de la ejecución del proyecto "Central El Campesino".

2.- Sobre la procedencia de otorgar un plazo para la acreditación del inicio de las obras materiales.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. La Reclamante señala que en la Res. Ex. N° 231/2022, que tiene por acreditado el inicio de la ejecución del proyecto, la SMA, en su resuelvo tercero, previno al titular que debía agilizar y priorizar la ejecución del hito de inicio establecido en la RCA, y que ello sería materia de fiscalización por la SMA, otorgando un plazo de 18 meses para realizar actos materiales. Sostiene que dicho acto habría sido dictado con desviación de poder, al extender "de forma infinita" el plazo de cinco años para iniciar la ejecución de un proyecto. Por otra parte, indica que, en virtud de esta prevención, la SMA ha dejado de ejercer sus facultades para



iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio contra el titular del proyecto por el incumplimiento a tal requerimiento de información.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. La SMA, en tanto, alega que luego de haber acreditado el inicio de ejecución del proyecto, es decir, cuando ya se habían constatado las gestiones sistemáticas, interrumpidas y permanentes, planteó un requerimiento al titular para que informara la realización de gestiones materiales dentro del plazo de 18 meses. De esta manera, indica, no puede existir una extensión del citado plazo de cinco años, por cuanto la SMA previamente a este requerimiento ya había acreditado el inicio de ejecución dentro de dicho término. Señala, también, que la alegación relativa a la ilegalidad de este requerimiento es contradictoria con aquélla que indica que ese órgano no habría ejercido sus facultades legales al no iniciar un procedimiento sancionatorio en el sentido de que, si el requerimiento es ilegal, no habilitaría a la SMA para iniciar un procedimiento sancionatorio. Por otro lado, la alegación de la reclamante respecto al no inicio de un procedimiento sancionatorio se refiere a una decisión que la SMA aún no ha adoptado y, por ello, no ha sido expresada mediante un acto administrativo formal, que luego de dictado, podría ser impugnado por las reclamantes. Finalmente, la jurisprudencia ha señalado que es necesario reconocer a la SMA un margen para ejercer racionalmente su potestad sancionadora.

QUINCUGÉSIMO. Sobre este punto, como se estableció en el apartado anterior, la acreditación del inicio de la ejecución dentro del plazo de cinco años se encuentra satisfecha a través de lo manifestado en el resuelvo primero de la Res. Ex. N° 231/2022 en base a gestiones inmateriales, de manera que no es posible entender que se ha extendido un término que ya se dio por cumplido. Así, resulta que el resuelvo tercero del mencionado acto sólo ha otorgado un plazo para que el titular dé cuenta de la realización de actividades materiales.

QUINCUGÉSIMO PRIMERO. El otorgamiento de este plazo de 18 meses es una actuación que se entiende orientada a facilitar la fiscalización de los proyectos en ejecución, por la cual se



requiere a los titulares de los proyectos ya acreditados, informar, dentro del plazo señalado, sobre la verificación del hito de inicio o las obras materiales que correspondan a la fase de construcción del proyecto evaluado (Cubretovic A., Teresita; Guzmán R., Gustavo; *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 N° 18, año 2022, p.74).

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. Además, se observa que la verificación del comienzo de la fase de construcción, una vez acreditado el inicio de la ejecución, guarda relación con el orden de los hitos establecido en el punto 4.1 en la RCA N°287/2016, el que señala que "el inicio de la fase de construcción estará supeditado a la obtención de la RCA y los permisos sectoriales requeridos, siendo la primera actividad la instalación de faenas de construcción de la Central..." (subrayado del Tribunal). En tal sentido, se desprende que después del otorgamiento de permisos, se procederá a la instalación de faenas para el inicio de las obras. Considerando lo anterior, es lógico que la SMA fiscalice lo señalado en la RCA, asegurándose que después de la obtención de los permisos necesarios, se proceda a iniciar la construcción.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. Por otra parte, en cuanto a si la SMA debía dar inicio a un procedimiento sancionatorio por el incumplimiento del requerimiento de información, se ha reconocido por la jurisprudencia que esto último es una facultad discrecional de dicho órgano, aunque no esté consagrada en esos términos en la LOSMA. En ese sentido, se ha manifestado que la SMA posee un "*cierto margen para ejercer racionalmente la potestad sancionadora, para lo cual debe considerar los bienes jurídicos en juego y los límites de la discrecionalidad, recayendo -estos últimos- en la motivación y fundamentación racional de la decisión administrativa*". El fundamento para dicho margen de elección viene dado desde la exigencia de eficacia y eficiencia de la actividad administrativa. Estos principios no solo obligan a los órganos administrativos a cumplir sus funciones con afán y esmero,



sino además a organizar su actividad de manera de hacer un uso socialmente óptimo de los recursos humanos y financieros. (Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, de 31 de enero de 2023 Rol R-47-2022).

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. De acuerdo a lo anterior, en virtud de dicha potestad discrecional, la SMA está facultada para iniciar un procedimiento sancionatorio en contra del titular en base a las consideraciones expuestas y cuando lo estime pertinente, una vez verificado el incumplimiento del requerimiento planteado. La decisión que tome al respecto, en cualquier caso, deberá encontrarse suficientemente fundamentada.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. En consecuencia, se rechazará también esta segunda controversia planteada por la reclamante.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 2, 3, 35, 36, 42, 49 y 56 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el art. segundo de la Ley N° 20.417; arts. 24 y 25 ter de la ley N° 19.300; arts. 16 y 73 del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del SEIA; las normas aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** la reclamación de fs. 1 y ss. por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.



Roll N° R-6-2024

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sres. Javier Millar Silva, Carlos Valdovinos Jeldes y Juan Ignacio Correa Rosado (subrogando legalmente). No firma el Ministro Millar por encontrarse haciendo uso de feriado legal, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Javier Millar Silva.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a diez de febrero dos mil veinticinco, se anunció por el Estado Diario.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: BTGXXSDYXBS