

En lo principal, acompaña informe en derecho; **en el primer otrosí**, se declare el término del procedimiento sancionador por causa sobreviniente o la desaparición sobreviniente del objeto; y, **en el segundo otrosí**, en subsidio, se absuelva a Crillón.

SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

Juan Ignacio Correa Amunátegui, en representación de “**CRILLÓN S.A.**” (en lo sucesivo, **CRILLÓN**), en el expediente administrativo digital ROL N°D-006-2022, tramitado ante la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante **SMA** o la **Superintendencia**), respetuosamente digo:

De conformidad con el inciso 1° del artículo 10 y con la letra g) del artículo 17, ambos de la Ley N°19.880 (en adelante, **Ley de Procedimientos Administrativos**), acompaño el informe en derecho elaborado por el profesor de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Eduardo Cordero, titulado “Sobre el Término del Procedimiento Sancionador por la Supresión Sobreviniente de la Norma que Sustenta los Cargos Formulados”, suscrito el 26 de diciembre de 2025.

POR TANTO, en mérito de ello,

RESPETUOSAMENTE PIDO: Tenerlo por acompañado.

PRIMER OTROSÍ: Al tenor del inciso 2° del artículo 40 de la Ley de Procedimientos Administrativos, solicito dar por terminado este procedimiento sancionador por causa sobreviniente o por la desaparición sobreviniente del objeto.

Como lo acredita la sentencia de la Excma. Corte Suprema de 27 de enero de 2023, acompañada en el tercer otrosí de nuestra presentación de 21 de noviembre de 2025 (folio 34), la Resolución de Calificación Ambiental N°311 de 7 de julio de 2017 (**RCA 311/2017**) fue anulada.

En atención a que la RCA 311/2017 establecía los deberes de conducta que supuestamente habrían sido transgredidos por Crillón, aquella

nulidad produjo un efecto favorable de retroactividad *in bonus*, al suprimirse los supuestos básicos de la infracción administrativa, produciéndose una destipificación de la conducta.

En otras palabras, los comportamientos objeto de este procedimiento se transformaron en conductas atípicas no punibles.

De esta forma, corresponde concluir el presente procedimiento sin que se dicte un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, dada la imposibilidad material por causa sobreviniente de carácter jurídico o por la desaparición sobreviniente del objeto.

Sírvase respetuosamente: dar terminado el actual procedimiento sancionador por causa sobreviniente o desaparición sobreviniente de su objeto.

SEGUNDO OTROSÍ: En subsidio de la petición contenida en el otrosí precedente, solicito bajo los mismos fundamentos de los subnumerales III.A y III.G.9 de los descargos (folio 28) y también de los esgrimidos en ese otrosí, que doy por reproducidos en función del *Principio de Economía Procesal*, decretar la absolución de Crillón debido a que los cargos formulados descansan en conductas atípicas producto de la anulación de la RCA 311/2017.

Sírvase respetuosamente: acceder a lo solicitado.

JUAN IGNACIO
CORREA
AMUNATEGUI

Firmado digitalmente
por JUAN IGNACIO
CORREA AMUNATEGUI
Fecha: 2025.12.29
19:35:24 -03'00'

Informe en Derecho

**SOBRE EL TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR POR LA SUPRESIÓN SOBREVINIENTE
DE LA NORMA QUE SUSTENTA LOS CARGOS
FORMULADOS**

A propósito de la Resolución Exenta N° 1/Rol D-6-2022 de la Superintendencia de Medio Ambiente que formula cargos a Crillón S.A. Titular del Proyecto Parque Cousiño Macul Loteo S1 y S2

Eduardo Cordero Q.

Doctor en Derecho

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe tiene por objeto analizar los efectos que produce en un procedimiento sancionador ambiental la nulidad de la resolución de calificación ambiental (RCA) sobre la cual se sustentan los cargos formulados por la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA).

El autor sostiene que la RCA constituye jurídicamente un acto administrativo, por lo que se encuentra sujeta, en cuanto a sus requisitos y condiciones de validez, a la legislación especial que la rige, así como a la legislación administrativa general. Además, es un acto que tiene carácter normativo, en la medida que establece el marco regulatorio específico dentro del cual un determinado proyecto o actividad deberá realizarse, estableciendo deberes, prohibiciones y condiciones. De esta forma, estas proposiciones vinculan no sólo al titular del proyecto sino también a las autoridades ambientales, como son el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la SMA.

La declaración de nulidad de todo acto administrativo, incluyendo la RCA, produce un doble efecto: opera con efecto *erga omnes* y de forma retroactiva. Es decir, constatada y declarada la nulidad del acto, esta será con efectos generales. Asimismo, dicho acto será suprimido del ordenamiento jurídico desde la fecha de su dictación, bajo el entendido que jamás se hubiese emitido, incluyendo los efectos y consecuencias jurídicas que han derivado de él, todo lo cual deberá retrotraerse hasta dicha época.

Con fecha 27 de enero de 2023, la Excma. Corte Suprema acogió un recurso de casación en cuya virtud se dejó sin efecto la RCA N° 311/2017, que aprobó ambientalmente el proyecto "Loteo con Construcción Simultánea - Lotes S1 y S2". Esto significa que han debido cesar todos los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de dicho acto desde la fecha de su dictación, así como toda actuación material o jurídica a la cual haya podido dar sustento durante todo este tiempo, lo que comprende la formulación de cargos que ha realizado la SMA con fecha 12 de enero de 2022 respecto de Crillón S.A.

En materia ambiental, los deberes que se imponen al titular de un proyecto se encuentran contenidos no sólo en la ley, sino que también en normas reglamentarias, reglas técnicas o en actos administrativos que establecen el marco regulatorio de la actividad que se debe desarrollar. En estos casos, la RCA es el instrumento normativo que tipifica la mayor cantidad de conductas infraccionales a partir de los deberes que se imponen al titular del proyecto.

Por lo tanto, la sentencia de la Excma. Corte Suprema ha producido en este procedimiento sancionador tres efectos claramente definidos:

- a) La nulidad con efecto retroactivo de la RCA N° 311/2017, provocando necesariamente la atipicidad de las conductas que originalmente se habían impuesto como deberes al titular del proyecto y dieron lugar a la formulación de cargos.
- b) Produce un efecto favorable o retroactividad *in bonus* en relación con el proceso sancionatorio (artículo 19 N° 3 de la Constitución), porque en definitiva suprime el supuesto básico de la

infracción administrativa, como es la existencia de determinados deberes cuyo incumplimiento da lugar a su comisión. Al mismo tiempo, ha provocado la destipificación de una conducta, lo cual opera también con efecto retroactivo, *haciendo que la conducta imputada deje de tener el carácter de infracción desde la fecha de su realización*.

- c) En último término, se produce el *decaimiento de los cargos formulados* a través de la Resolución Exenta N°1/Rol D-6-2022, de 11 de enero de 2022. Desde el punto de vista del procedimiento sancionador, cuando se ha dejado sin efecto una RCA, se extinguen todas las consecuencias jurídicas que de ella derivan y, por tanto, las conductas que estaban consideradas como deberes dejan de tener dicho carácter. Por tal razón, tampoco pueden constituir la base para determinados actos de trámite, como es la formulación de cargos, ni para sostener una infracción administrativa, transformándose dichos comportamientos en conductas atípicas o no punibles.

En definitiva, habiendo quedado sin efecto la RCA N°311/2017, que fundamenta los cargos formulados en el procedimiento sancionador respecto de Crillón S.A., se ha producido el decaimiento del acto de formulación de cargos y la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, ya que ninguna persona puede ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos (artículo 54 inciso final de la LOSMA). Por lo tanto, solo caben dos posibilidades de actuación:

- a) Declarar mediante resolución fundada el término del procedimiento sancionador por causa sobreviniente o la desaparición sobreviniente del objeto (artículo 16 y 40 inciso 2° de la LBPA), o
- b) Declarar la absolución de Crillón S.A. mediante una resolución final, debido a los cargos formulados descansan en conductas atípicas producto de que la RCA ha quedado sin efecto.

ÍNDICE

I. OBJETO Y PROPÓSITO DEL INFORME	5
II. ANTECEDENTES GENERALES	5
III. SOBRE LOS PRINCIPIOS Y NORMAS QUE RIGEN A LA SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	7
IV. LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL COMO ACTO ADMINISTRATIVO Y MARCO NORMATIVO DE UN PROYECTO	9
§ 1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL (RCA).....	9
§ 2. LA RCA COMO AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO Y SU NATURALEZA NORMATIVA	11
§ 3. RÉGIMEN DE VALIDEZ DE LA RCA Y LOS EFECTOS DE SU NULIDAD.....	15
§ 4. LA NULIDAD DE LA RCA N°311/2017 Y SUS EFECTOS: LA ATIPICIDAD DE LAS CONDUCTAS QUE SON OBJETO DE LOS CARGOS	17
a) Aspectos generales: nulidad erga omnes y con efecto retroactivo.....	17
b) La nulidad de la RCA y la atipicidad de las conductas.....	18
§ 5. LA RETROACTIVIDAD <i>IN BONUS</i>	19
a) Aspectos generales.....	19
b) La retroactividad <i>in bonus opera</i> mientras no se haya extinguido la responsabilidad administrativa	21
c) La nulidad de la RCA N°311/2017 produce la supresión de la infracción con efecto retroactivo.....	22
V. EL TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR CAUSA SOBREVINIENTE	23
§ 1. ASPECTOS GENERALES	23
§ 2. LA ESTRUCTURA Y ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	24
§ 3. EL RÉGIMEN SANCIONADOR AMBIENTAL	25
§ 4. EL TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR AMBIENTAL Y LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE CONTINUAR POR CAUSA SOBREVINIENTE	26
a) Aspectos generales.....	26
b) El decaimiento de la formulación de cargos como acto trámite	27
c) La declaración de término del procedimiento.....	29
VI. CONCLUSIONES.....	29

I. OBJETO Y PROPÓSITO DEL INFORME

Se ha solicitado a quien suscribe un informe en derecho por Crillón S.A. que tiene por objeto analizar los efectos que produce en un procedimiento sancionador ambiental la nulidad de la resolución de calificación ambiental sobre la cual se sustentan los cargos formulados por la Superintendencia de Medio Ambiente.

En particular, Crillón S.A. (en adelante, “Crillón”, la “Titular” o la “Empresa”), obtuvo la aprobación de un proyecto inmobiliario mediante Resolución Exenta N.º 311/2017, de fecha 7 de julio de 2017 (en adelante, “RCA N.º 311/2017” o la “RCA”). A raíz de una denuncia presentada por un grupo de vecinos de la comuna de Peñalolén, se inició un procedimiento de impugnación de la RCA y un procedimiento sancionador por parte de la Superintendencia de Medio Ambiente (en adelante, la “SMA”), formulando cargos con fecha 11 de enero de 2022. Sin embargo, la Excma. Corte Suprema mediante sentencia de 27 de enero de 2023, dejó sin efecto la RCA, que era el fundamento normativo de los cargos formulados por la SMA. Por tal razón, resulta relevante determinar si el procedimiento sancionador iniciado por la SMA, incluyendo los cargos formulados, mantienen su vigencia o se ha producido el término anticipado del mismo por causa sobreviniente.

Para dar respuesta a la consulta que se ha formulado, se hará una relación de los antecedentes generales que dan lugar a este caso (II). Luego, se determinará el marco normativo general que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la SMA (III) y la naturaleza jurídica que tiene la RCA en el marco de la legislación administrativa general (IV). Con estos antecedentes, se determinará si concurre las causales para declarar el término del procedimiento sancionador por causa sobreviniente (V), cerrando con las principales conclusiones (VI).

II. ANTECEDENTES GENERALES

1. Crillón S.A. llevó a cabo en calidad de titular el proyecto denominado “Loteo con Construcción Simultánea – Lotes S1 y S2” (en adelante, el “Proyecto”). Dicho proyecto fue sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante la respectiva Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, “DIA”), la cual obtuvo aprobación por parte de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana, a través de la RCA N.º 311/2017. Esta resolución establece las condiciones, obligaciones y medidas de control ambiental que deben ser observadas por la Titular durante el desarrollo íntegro del proyecto.
2. El proyecto tiene por objeto la urbanización de un terreno cuya superficie total asciende a 26,09 hectáreas, incorporando la ejecución de obras de infraestructura urbana y la

construcción de 1.443 viviendas, además de los equipamientos exigidos por la normativa vigente para este tipo de desarrollos. La iniciativa se estructura en 22 lotes, a lo que se suma el espacio público correspondiente, incluyendo vialidades, áreas verdes y otras superficies destinadas a uso comunitario, todo ello conforme a los planos aprobados y a las disposiciones de la autoridad competente.

3. La RCA N° 311/2017 establece una duración total del proyecto de 124 meses, plazo que se distribuye en cuatro etapas, cada una con una duración estimada de 29 meses. La fase de construcción se inició en el mes de julio de 2018, y el proyecto se encuentra en desarrollo de la etapa N.º 1.
4. Con fecha 10 de agosto de 2018, la SMA recibió una denuncia presentada por la Junta de Vecinos Barrio La Hacienda. En dicha presentación se expuso que, respecto del Proyecto aprobado no se habrían implementado, a la fecha, las pantallas de mitigación de polvo y ruido comprometidas; que no existiría un sistema adecuado de limpieza de neumáticos de los camiones que ingresan y salen de las faenas; que no se habrían adoptado medidas de control de plagas, específicamente ratones, murciélagos y termitas subterráneas; y que no existiría un estudio de impacto vial que considere el conjunto de proyectos desarrollados por Crillón S.A. que generan tránsito por Avenida Quilín Norte y Quilín Sur.
5. Que, en atención a la denuncia presentada, la SMA inició un proceso de fiscalización, formulando cargos en contra de Crillón mediante Resolución Exenta N°1/Rol D-6-2022, de 11 de enero de 2022, (en adelante, la “Formulación de Cargos” o los “Cargos”), por los siguientes hechos: (i) deficiente manejo de residuos sólidos; (ii) no implementación de una bodega de residuos peligrosos; (iii) deficientes medidas de control y mitigación de ruidos; (iv) informes de monitoreo que no satisfacen los presupuestos para tenerlos por válidos, y (v) implementación de acceso a las faenas por Av. Los Cerezos, durante la construcción, siendo que debía tener lugar por calle Mar Tirreno.

Por su parte, los incumplimientos tendrían sus fundamentos en los deberes y obligaciones contenidos en la RCA N°311/2017.

6. Sin embargo, y de forma paralela, la RCA N°311/2017 fue objeto de impugnación por parte de los mismos vecinos en sede administrativa y judicial¹, dando lugar a un pronunciamiento de la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 5374-2021, con fecha

¹ Los denunciantes presentaron una solicitud de invalidación ante la Comisión de Evaluación el 1 de abril de 2019, la que fue rechazada mediante la Resolución Exenta N° 167, de 4 de abril de 2019. Posteriormente, se interpuso una reclamación el Segundo Tribunal Ambiental conforme al artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600, la cual también fue rechazada con fecha 24 de noviembre de 2020, en la causa Rol N° R-212-2019, dando lugar a este recurso de casación.

27 de enero de 2023, por el cual se acogió un recurso de casación en contra de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, dejándola sin efecto, en los siguientes términos:

“Se deja sin efecto la Resolución Exenta N° 167, de 4 de abril de 2019, así como la Resolución Exenta N° 311, de 7 de julio de 2017, y, en su lugar, se decide que Inmobiliaria Crillón S.A., titular del proyecto denominado “Loteo con Construcción Simultánea-Lotes S1 y S2”, deberá ingresar dicho proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante un Estudio de Impacto Ambiental, en lo que dice relación exclusivamente con las emisiones de MP10, de NOx y de ruido que el mismo generará”.

7. Con fecha 30 de abril de 2024, Crillón presentó sus descargos, solicitando en lo principal que se declarara el término del procedimiento por imposibilidad material de continuar con el mismo, lo cual está, a la fecha, pendiente de resolución por parte de la SMA.

III. SOBRE LOS PRINCIPIOS Y NORMAS QUE RIGEN A LA SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Como cuestión previa, es necesario hacer una breve relación de los principios y normas que rigen el actuar de la SMA para hacer efectiva la responsabilidad de los sujetos obligados en conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.417, orgánica de la SMA (en adelante, la “LOSMA”).

En tal sentido, debemos señalar que la SMA es un servicio funcionalmente descentralizado, que se relaciona con el Gobierno por intermedio del Ministerio del Medio Ambiente². El objeto de la SMA es ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.³

Ahora bien, para efectos de nuestra legislación administrativa, la SMA es un órgano o servicio público creado para el cumplimiento de una función administrativa. Por tal razón, forma parte de la Administración del Estado⁴. Por lo tanto, la SMA se encuentra sujeta al conjunto de principios y normas que rigen a estas entidades, así como su legislación común, salvo que exista una regulación especial o alguna excepción expresa establecida en la normativa sectorial o en su propia ley orgánica. Ahora bien, en el último tiempo hemos concurrido a lo que se ha denominado “*Derecho Administrativo Común*”, esto es, al conjunto de principios y

² Artículo 1° de la Ley N° 20.417.

³ Artículo 2° de la Ley N° 20.417.

⁴ Artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante e indistintamente “Ley N° 18.575” o “LOCBGAE”).

normas que regulan con carácter general la organización, los medios y las formas de actuación de los órganos y personas jurídicas que forman parte de la Administración del Estado⁵. No sólo las normas constitucionales a las que se les ha reconocido fuerza normativa directa han dado lugar a esta tendencia, sino que un conjunto de normas que han ido conformado un *corpus* a partir de los principios y normas básicas que rigen a estos órganos (LOC N° 18.575)⁶; sus procedimientos (Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado, en adelante, la “LBP”); la transparencia y el acceso a la información (Ley N° 20.285, de Acceso a la Información Pública); el régimen de sus funcionarios (Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo); el control administrativo (Ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República); la administración financiera (DL N° 1.236), etc.

Este conjunto de principios y normas despliegan para el operador jurídico distintas funciones normativas:

- a) Constituyen elementos de interpretación de las normas jurídico-administrativas, con el objeto de desentrañar su contenido prescriptivo;
- b) Son herramientas o mecanismos de integración de las lagunas o vacíos que existan en el ordenamiento jurídico-administrativo;
- c) Conforman el Derecho común de aplicación supletoria frente a la normativa sectorial o especial, y
- d) Permite sistematizar y desarrollar categorías dogmáticas propias de esta disciplina.

Ahora bien, en el caso de la SMA, el hecho que esta entidad forme parte de la Administración del Estado conlleva a que se le aplique no sólo su normativa específica, sino también el

⁵ Esta idea viene tomada de la concepción estatutaria del Derecho administrativo propuesta por Eduardo García de Enterría y que fue formulada originalmente en su trabajo “Verso un concetto de Diritto Administrativo come Diritto statutario”, en: *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, anno X, 1960, pp. 317 y ss., trabajo posteriormente recogido en su *Curso de Derecho Administrativo* (en colaboración con Tomás-Ramón Fernández), Madrid, Civitas, 1974, T. I, pp. 31 y ss., y que se mantiene en ediciones posteriores. En todo caso, la expresión ya era utilizada en la legislación española de la primera mitad del siglo XIX, como se puede ver en la Real orden de 15 de marzo de 1836, contenida en la legislación ultramarina española. Véase *Registro de Legislación Ultramarina y Ordenanza General de 1803, para Intendentes y Empleados de Hacienda en Indias*, La Habana, Imprenta del Gobierno y Capitanía General por S. M., 1839, T. I, p. 542, aunque también es utilizado por la doctrina española más reciente, como JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. *Los organismos autónomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico* (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública), p. 180. En Chile el término ha sido introducido por PANTOJA BAUZÁ (1987): Rolando, *Bases Generales de la Administración del Estado* (Santiago, Ediar-Conosur). Sobre la materia véase CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2008): “La Ley N° 18.575 ante la Doctrina y la Jurisprudencia, a 20 años de su entrada en vigencia”, en: *Estudios de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado* (Santiago, Andros), pp. 9-23.

⁶ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional le ha reconocido a esta ley una suprallegalidad respecto de otras leyes que regulan la organización y funcionamiento de las entidades que integran la Administración del Estado. (Sentencia Rol N° 7, de 1981 y Rol N° 115, de 1990). Sobre la materia véase CORDERO, Eduardo (2010): “La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el Derecho nacional”, en *Revista de Derecho* (Valdivia), XXIII, N°1, pp. 131-134 y 147-150.

conjunto de principios y normas que conforman este *corpus* jurídico, en la forma que ya se ha indicado, es decir, para la interpretación de sus normas, para la integración de sus vacíos, en su aplicación supletoria y en los conceptos que le resultan aplicables conforme a su matriz disciplinar. Lo señalado cobra especial importancia al momento de determinar cómo y bajo qué principios y normas se deben someter las actuaciones de este organismo.

IV. LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL COMO ACTO ADMINISTRATIVO Y MARCO NORMATIVO DE UN PROYECTO

§ 1. Naturaleza y régimen jurídico de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA)

La RCA constituye jurídicamente un acto administrativo, por lo que se encuentra sujeta en cuanto a sus requisitos y condiciones de validez a la legislación especial que la rige, así como a la legislación administrativa general.

Ahora bien, en Chile la definición de acto administrativo está contenida en la LBPA. Al efecto, dispone que: “*para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública*” (inciso 2° del artículo 3°). Además, “*constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias*” (inciso 6° del artículo 3°).

Este concepto se corresponde en general con aquel desarrollado por la doctrina comparada en el sentido que un acto administrativo se define como “*cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa*”⁷. Así, se afirma que, en un sentido amplio, acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo.⁸

La misma ley establece las características fundamentales de esta clase de actos, al indicar que “*los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa ...*” salvo que medie suspensión administrativa o judicial (inciso final del artículo 3°). Además, se también se les ha reconocido un carácter autoritario⁹, decisorio y ejecutivo¹⁰. En tal sentido, la jurisprudencia ha señalado que:

⁷ ZANOBINI, Guido, “*Corso di Diritto Amministrativo*”, Gifré, (1958), p. 243.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., “*Curso de Derecho Administrativo*”, t. I, Civitas, (1995) p. 521.

⁹ MAYER, Otto, “*Derecho Administrativo Alemán*”, 2° ed. Buenos Aires, Depalma, (1982), pp.125 y ss.

¹⁰ HAURIOU, Maurice, “*Précis de droit administratif et de droit public*”, Dalloz, (2002). En el mismo sentido, CALDERA DELGADO, Hugo, “*El Acto Administrativo: Legalidad, efectos e impugnación*”. Editorial Jurídica de Chile, (1981) p. 76.

“... debe entenderse por acto administrativo todo aquel que cumple con lo dispuesto en los incisos 1° y 2° del artículo 3 de la Ley N°19.880. Vale decir, se requiere que se trate de decisiones escritas que adopte la Administración en cuales se contengan declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una potestad pública, no estando restringido tal concepto solo a decretos supremos resoluciones, máxime si se considera que el inciso 6° de la misma norma expresa, de manera amplia, que: "constituyen también, actos administrativos Los dictámenes declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias".¹¹

Por lo tanto, estaremos frente a un acto administrativo cuando nos encontremos con un pronunciamiento formal de un órgano que forme parte de la Administración del Estado y que lo haga en ejercicio de una potestad pública, estando sometida al Derecho administrativo y que forme parte de la actuación formal a que da lugar a un procedimiento administrativo, ya sea que constituyan actos destinados a dar curso al mismo (actos de trámites) o que le pongan fin (acto terminal).

Bajo esta consideración, la RCA aparece como el acto final o de término de un procedimiento de evaluación ambiental, conforme al cual se califica si un proyecto o actividad cumple o no con los requisitos ambientales aplicables, incluyendo, en su caso, las medidas de mitigación, restauración, compensación y reparación del entorno aplicables al mismo (artículo 24 inc. 2° de la Ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, en adelante “LBGMA”, y 60 letra d.3) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante el “RSEIA”).

Su existencia se explica en el marco de uno de los objetivos de la institucionalidad ambiental dispuesta en la Ley N° 20.417, norma que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la SMA, que determinó la necesidad de proporcionar certeza jurídica tanto a los titulares de proyectos como a la ciudadanía en general en cuanto a los efectos de los actos administrativos de contenido ambiental durante su ejecución, en especial las RCA.¹²

En términos formales, la RCA es un acto administrativo adoptado por la Comisión de Evaluación (artículo 86 de la Ley N°19.300) o por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, según se trate de proyectos de efectos regionales o transregionales (artículo 9 inc. 2° de la LBMA), sometido no sólo la legislación especial, sino que también a la legislación administrativa general.

De esta manera, este acto busca, por una parte, revisar la legalidad de los impactos de la actividad o proyecto, esto es, determinar si sus efectos exceden aquel margen de tolerancia

¹¹ SCS de 05 de agosto de 2020, Rol N° 8857-2019.

¹² CORDERO, Luis, “Interpretación de las resoluciones de calificación ambiental”, en *El Mercurio Legal*, Jueves, 25 de abril de 2013.

permitido por el ordenamiento ambiental nacional¹³ y, por la otra, incorpora una serie de condiciones y medidas para la ejecución del proyecto o actividad, las cuales serán determinadas específicamente por la autoridad, precisando su tipo, contenido concreto, duración, intensidad, entre otros.

De esta forma, el conjunto de estas disposiciones y medidas conforman el *marco regulatorio* al cual se debe sujetar el titular del proyecto y definen el contenido de la relación que existirá entre aquél y la autoridad administrativa, vínculo que se mantendrá por un período indeterminado de tiempo¹⁴, no obstante, dicha circunstancia no garantiza la inmutabilidad de las normas, condiciones y medidas dispuesta en ella¹⁵. En otros términos, se trata de un acto esencialmente condicionado y revisable si cambian las exigencias tenidas en consideración durante el proceso de evaluación de la actividad o proyecto.¹⁶

Este conjunto de elementos hace que la RCA sea un instrumento ambiental de carácter complejo, sujeto a la observancia de una serie de exigencias durante su vigencia. En otras palabras, constituye un acto administrativo estructurado en base a la concurrencia de múltiples normas, condiciones o medidas, cuya reunión y cumplimiento permiten el funcionamiento de la actividad o proyecto de que se trate.

§ 2. La RCA como autorización de funcionamiento y su naturaleza normativa

Como todo acto administrativo, la RCA puede ser objeto de clasificaciones. De acuerdo con los elementos que lo integran, se puede conceptualizar como un acto administrativo de *carácter mixto*, compuesto por elementos reglados y discrecionales¹⁷. Conforme a los primeros, evalúa la aplicación del ordenamiento jurídico ambiental al proyecto o actividad no admite margen de decisión alguno para la autoridad, siendo su aplicación un imperativo para la misma. Por

¹³ BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universidad de Valparaíso) 2ª edición, p. 312. Este autor también denomina al aludido margen de tolerancia como “límite de aceptabilidad”, en BERMÚDEZ, Jorge (2002): “Principios e instrumentos de gestión ambiental introducidos por el Reglamento Ambiental para la Acuicultura”, en *Revista Chilena de Derecho* Vol. 29, N° 2, pp. 427-430.

¹⁴ Al respecto véase a CORDERO, Luis: “Interpretación de las resoluciones de calificación ambiental”, en *El Mercurio Legal*, jueves, 25 de abril de 2013; ASTORGA, Eduardo (2007): *Derecho ambiental chileno* (Santiago, Lexis Nexis), p. 222; MARDONES, Marcelo y CANNONI, Nicolás (2016): “Caducidad de la resolución de calificación ambiental y reglamento del SEIA”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 43 N° 2, p. 579.

¹⁵ CARRASCO, Edesio (2015): “La unidad de la resolución de calificación ambiental”, en *Temas de Actualidad: Diplomado en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable* (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile), pp. 99-100. Según señala el autor “*Toda autorización, no estando exenta la RCA de esas circunstancias, puede verse alterada “por la aprobación de una nueva normativa, del cambio de criterios de apreciación o de la alteración de las circunstancias bajo las cuales se otorgó la autorización”. Eso exige que la RCA se adapte en función de obligaciones de tracto sucesivo que ella genera en la medida que el titular del proyecto cumpla con las exigencias establecidas en ella.*”.

¹⁶ ASTORGA, Eduardo (2014): *Derecho ambiental chileno* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters, La Ley), 4ª edición actualizada, p. 283.

¹⁷ BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental* (Valparaíso, Ediciones Universidad de Valparaíso) 2ª edición, p. 311; ASTORGA JORQUERA, Eduardo (2014): *Derecho ambiental chileno* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters, La Ley), 4ª edición actualizada, pp. 305 y ss.

su parte, la discrecionalidad se encuentra presente en la elección que hace la Administración de las diversas medidas que impondrá al proyecto con el objeto de mitigar, reparar y compensar los efectos de su desarrollo.

Ahora bien, uno de los aspectos que escasamente se profundiza dicen relación con los efectos normativos de la RCA. En este sentido, aun cuando parece existir consenso en relación con que se trataría de un acto administrativo que autoriza el funcionamiento de un proyecto o actividad¹⁸, no se puede desconocer que tiene una serie de elementos que le dan una cierta singularidad.

La RCA no sólo es una autorización que permite desarrollar un determinado proyecto o actividad, sino que fija el marco regulatorio específico dentro del cual este proyecto o actividad deberá realizarse, estableciendo deberes que tienen un carácter normativo. De esta forma, estas proposiciones vinculan no sólo al titular del proyecto sino también a las autoridades ambientales, como es el SEA y la SMA.

Bajo esta consideración, la doctrina ha sostenido que la RCA es un acto administrativo de carácter normativo, al ser una suerte de “*micro ordenamiento jurídico*” aplicable a la construcción, ejecución y cierre de un proyecto o actividad¹⁹, plenamente fiscalizable y sancionable por la SMA, y que presenta particulares características, dadas por las exigencias impuestas al titular del proyecto, las que son únicas e irrepetibles, sometidas a contingencias futuras.

En efecto, la RCA se presenta como una autorización ambiental en la que se contiene un *verdadero estatuto jurídico especial* de cada proyecto sometido al SEIA²⁰, el cual se encuentra constituido por el conjunto de medidas, acciones y/o condiciones que en la misma se establecen al titular del proyecto, tanto para cumplir con la normativa ambiental aplicable al mismo, como para hacerse cargo de los impactos que su actividad provocará al medio ambiente.

De esta forma, la naturaleza normativa de la RCA encuentra su fundamento en el hecho de que ésta, al igual que una norma jurídica, produce sus efectos una vez que ha concluido el

¹⁸ La autorización constituye una técnica de intervención estatal, consagrada normativamente, mediante la cual el Estado exige que cierta actividad se desarrolle previa intervención de la Administración pública y bajo las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable a la especie. Además, se configura a partir de la existencia de derechos preexistentes por parte del sujeto que la solicita, lo que hace que sea siempre de carácter declarativo. CASSAGNE, Juan Carlos, 1995, p. 1174-1189)

¹⁹ CORDERO, Luis: “Interpretación de las resoluciones de calificación ambiental”, en *El Mercurio Legal*, Jueves, 25 de abril de 2013. Planteamiento que ha sido seguido por CARRASCO, Edesio y HERRERA, Javier (2014): “La interpretación de la resolución de calificación ambiental”, en: *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41 N° 2, pp. 657-658.

²⁰ PRIETO, Magdalena, “Las consultas de pertinencias de ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental como herramienta de flexibilización del acto administrativo ambiental”, *Revista de Derecho Administrativo*, Volumen 8, p. 183.

procedimiento establecido en la ley para su otorgamiento y conforme al cual se disponen una pluralidad de condiciones generales y de validez durante todo el tiempo de funcionamiento de la actividad de que se trate no produzca impactos ambientales significativos o que éstos se ajusten a los máximos establecidos en la legislación aplicable al caso. En otras palabras, se trata de un mecanismo destinado a constatar el marco ambiental *aplicable* y a *producir* las normas necesarias para la ejecución de la actividad o proyecto (*v. gr.* medidas de mitigación, compensación y restauración), generando un continente en el cual será posible identificar el estatuto jurídico específico para ese proyecto o actividad concreta.²¹

Así, del carácter normativo de la RCA se desprenden una serie de efectos a su respecto, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) *Establece un conjunto de determinadas acciones como obligatorias, prohibidas, permitidas o facultativas*

Como se ha expuesto, la RCA define tanto las normas jurídicas aplicables a la actividad o proyecto, como también las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el mismo. De igual forma, podrá contener las condiciones o exigencias bajo las cuales las autoridades respectivas deberán otorgar los permisos ambientales sectoriales (artículos 25 inciso 1º y 60 letra d.2) del RSEIA).²²

Por lo anterior la doctrina lo caracteriza como un acto de *contenido complejo*²³, puesto que es el resultado del concurso de voluntades de organismos administrativos²⁴. Aunque para algunos autores, más exactamente se trataría de un “*acto resolutorio que se produce en el seno de procedimientos complejos*”, dado que concurren tantas voluntades como pronunciamientos sectoriales se vinculen a la resolución final, haciéndose admisible cuando todas aquellas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.²⁵

²¹ Sobre el particular, Agustín Squella, refiriéndose a los actos jurídicos, sostiene que aquellos no solo implican la *aplicación* de las normas jurídicas, sino que también importan la *creación o producción* de normas jurídicas particulares, en SQUELLA, Agustín (2007): *Introducción al Derecho* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), reimpresión de 1ª edición, pp. 303 y ss. Si extrapolamos esta afirmación al ámbito en análisis, podríamos decir que las disposiciones que regulan el otorgamiento de una RCA no solo definen la manera de constituir la y sus efectos en términos generales, sino que también permiten establecer disposiciones jurídicas de carácter particular o singular para aquel supuesto concreto.

²² Por ello Jorge Bermúdez señala que se trata de un acto administrativo sujeto a modalidad, en BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2º ed. Valparaíso, Ediciones Universidad de Valparaíso, p. 313.

²³ La propia SMA ha calificado a la RCA como un “*instrumento normativo complejo*”. Así lo ha señalado en alguno de los alegatos de defensa formulados ante instancias judiciales, véase la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental R-23-2013, visto II.

²⁴ CORDERO, Luis: “Interpretación de las resoluciones de calificación ambiental”, en: *El Mercurio Legal*, jueves, 25 de abril de 2013.

²⁵ ASTORGA, Eduardo (2014): *Derecho ambiental chileno* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters, La Ley), 4ª edición actualizada, p. 282.

De esta manera la RCA contiene dos tipos de regulaciones: i) *un marco normativo general*, el cual consiste en la identificación de las normas jurídicas que serán aplicables al concreto proyecto o actividad, tales como tratados internacionales, disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, entre otras. Esta actividad es de carácter reglado, por cuanto la autoridad solamente identifica las normas pertinentes y las aplica al supuesto concreto y ii) *un marco normativo específico*, el que se implica un conjunto de medidas, condiciones o exigencias impuestas por la autoridad atendida la complejidad, nivel de conflictividad, áreas afectadas, técnicas utilizadas, tipos de metodologías empleados y una multiplicidad de factores que comprende la actividad o proyecto.

Por lo tanto, una vez aprobada la RCA, estamos ante un acto administrativo que establece un marco normativo compuesto por una serie de normas jurídicas y por un conjunto de condiciones y medidas aplicables a la implementación, funcionamiento y operación de la actividad de que se trate, el cual se mantendrá vigente por un tiempo indefinido y que sólo podrá ser alterado si concurren causales específicas que darán lugar a la modificación del proyecto o actividad, como sería la ocurrencia de impactos no previstos.

b) Produce efectos vinculantes para la autoridad administrativa y el titular del proyecto

Una vez autorizado el proyecto, los órganos de la Administración con competencia ambiental quedarán vinculados a la RCA (artículo 24 inc. 1° de la LBGMA), esto es, si es favorable no podrán negar los permisos sectoriales pertinentes (artículo 24 incisos 2° y 3° de la LBGMA).

Por tal razón, la jurisprudencia ambiental ha señalado que “...conforme a esta disposición, que consagra el denominado ‘principio de estricta sujeción’, el permiso ambiental es vinculante para los titulares de los proyectos o actividades, debiendo dar estricto cumplimiento a sus condiciones y medidas durante toda la ejecución de su proyecto”. De esta forma, la relación entre el administrado y la Administración, en este contexto se encuentra regulada, siendo el parámetro de dicha regulación la RCA y la ley. En consecuencia, estas autorizaciones administrativas constituyen verdaderas leyes para el administrado.²⁶

Para Jorge BERMÚDEZ la vinculatoriedad de la RCA respecto de la Administración se explica por la eficacia subjetiva del acto que alcanza tanto a su destinatario como a los órganos públicos encargados de determinar su cumplimiento²⁷. De esta manera, autorizado favorablemente un proyecto o actividad surge un vínculo permanente entre la autoridad

²⁶ Sentencia Segundo Tribunal Ambiental Rol R N° 140-2016, cc. 11° y 12°.

²⁷ Véase BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General*, 3ª ed. Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters, La Ley, p. 158 y BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2º ed. Valparaíso, Ediciones Universidad de Valparaíso, p. 313. Además, para el autor, la vinculación constituye una manifestación del principio de coordinación administrativa y de la noción de “ventanilla única”.

administrativa ambiental y el solicitante, lo que permite explicar y justificar los poderes de intervención y fiscalización de la Administración durante su desarrollo.

En efecto, para este autor la circunstancia que una RCA exija el cumplimiento de la legalidad ambiental de un proyecto o actividad supone consecuencias tanto para el titular del proyecto como para la Administración. Al primero, la RCA le permitirá ejecutar el proyecto, en los términos contenidos en la autorización de funcionamiento, asegurando su estabilidad, en tanto no se presenten supuestos que habiliten la modificación de la RCA, todas ellas reguladas en la LBG M, para efectos de flexibilizar su contenido, permitiendo principalmente asegurar la ejecución del proyecto, frente a circunstancias externas cambiantes. En tanto, para la segunda, el cumplimiento de la RCA deberá considerar su contenido u objeto declarativo en su totalidad.²⁸

Como se ha indicado, este vínculo genera certeza y seguridad jurídica en las relaciones que mantendrán indefinidamente en el tiempo entre el titular del proyecto y la autoridad administrativa. Por una parte, el sujeto regulado tendrá pleno conocimiento de las normas y condiciones que deberá observar en el desarrollo de su actividad, además, podrá prever las consecuencias jurídicas del incumplimiento de aquéllas. Por la otra, la autoridad conocerá de antemano el marco regulatorio general y específico aplicable a la actividad, el cual limita o circunscribe su ámbito de control en relación con las materias, conductas y deberes que se imponen al particular y, por tanto, será sólo la contravención aquéllas las que generarán las infracciones y sanciones ambientales respectivas.

§ 3. Régimen de validez de la RCA y los efectos de su nulidad

Como todo acto administrativo, la RCA se encuentra revestida de una serie de características que permiten que tales actos sean llevados a la práctica por la misma Administración. De esta forma, el inciso final del artículo 3 de la LBPA describe esta modalidad de eficacia bajo la fórmula de que son actos de imperio y exigibles frente a sus destinatarios, gozando, además, de una presunción de legalidad.

Así, tal como lo señala Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, esta es una fórmula tradicional, tomada de la doctrina italiana, que expresa la denominada de validez o legitimidad: una presunción *juris tantum*, con arreglo a la cual los actos administrativos han de tenerse por ajustados a Derecho, hasta tanto su invalidez no sea declarada formalmente por otro acto

²⁸ Para dicho autor, la RCA integra una autorización de funcionamiento, ya sea pura y simple, o sujeta a condiciones, comprendiendo el enfoque estático (las medidas dispuestas en la RCA), pero también otro dinámico, consistente en la forma y tiempo en que ellas deberán ser cumplidas, en BERMÚDEZ, Jorge (2013): “Régimen de ejecutoriedad de las resoluciones de calificación ambiental y de las medidas urgentes y transitorias del art. 3 g) LOSMA”, *Informe en Derecho*, pp. 9-10.

posterior o por una sentencia judicial²⁹. Por lo tanto, los actos administrativos se presumen legítimos, salvo que sean anulados, ya sea por la propia autoridad administrativa o la autoridad judicial.

Como consecuencia de esta calidad, se traslada al destinatario del acto de la carga de recurrir si desea privarle de eficacia y, a la vez, genera una serie de efectos respecto de los terceros que se enfrentan al acto administrativo y que, al presumirlo legal, actúan de conformidad a lo que este prevé.³⁰

De la misma manera, y vinculado con la presunción de legalidad, la validez de la RCA descansa en que no se produzca la declaración de su nulidad por parte del mismo órgano que la dictó o por una declaración judicial. De esta manera, la nulidad aparece como una sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado en los que faltan algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez³¹, produciéndose de esta forma un quebrantamiento al principio de juridicidad, que se materializa en alguno de los vicios recién detallados. Asimismo, esta sanción tiene por objeto sacar del ordenamiento jurídico determinadas actuaciones formales de la Administración y privarlas de efectos, en el entendido de que estas deben desaparecer, no solo en el plano formal o jurídico, sino también fáctico.

De esta manera, un acto administrativo produce normalmente todos sus efectos de imperatividad, obligatoriedad y exigibilidad, en la medida que su procedimiento de elaboración y su contenido sean ajustados a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, es decir, debe respetar el principio de supremacía constitucional y enmarcarse dentro del principio de legalidad, procurando satisfacer el interés general de la colectividad encausando su acción de la manera más eficiente y eficaz. De otra forma, contendrá un vicio

²⁹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2023): *Principios de Derecho Administrativo*, 6ª ed. T. II, Madrid, Iustel, p. 142.

³⁰ Bien conocida es la discusión que se ha dado en nuestro país respecto de esta presunción de legalidad. Véase ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1991): ¿Qué queda de la presunción de legalidad? en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. 88, Primera parte, Sección Derecho, pp. 1-7; SOTO KLOSS, Eduardo. (2001): “La noción de acto administrativo en el derecho chileno, una perspectiva sustancial”, en *Ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos*. Conferencias, Santo Tomás de Aquino, Santiago: Universidad Santo Tomás; RIVEROS DE GARCÍA, Beatriz (2006): “La presunción de legalidad del acto administrativo: el art. 3° de la Ley N° 19.880 de procedimientos administrativos a la luz de la Constitución de 1980”, en *Ius Publicum*, N° 16, pp.117-124. No obstante, la Contraloría ha reconocido esta presunción hace más de medio siglo. Se puede consultar el dictamen N° 1589 de 1957, en donde se establece que un decreto supremo legalmente tramitado tiene pleno valor y eficacia jurídica dentro de la administración pública y debe por tanto ser cumplido y respetado por funcionarios públicos no siéndoles lícito excusarse de cumplirlo a pretexto de supuesta ilegalidad del mismo, ya que una vez que ha sido tramitado y tomado razón por Contraloría se ha establecido una verdadera presunción de legalidad. Lo anterior no significa coartar libertad de un funcionario para representar la ilegalidad de un decreto, a fin de que ella pueda ser reparada en caso de existir, por quien corresponda. También se pueden ver los dictámenes Nos. 117, 7355, 8449, 9161 y 14441 todas del año 2007.

³¹ SCS Rol N° 3965-2005. Resolución N° 12016, de Sala Tercera (Constitucional), de 31 de mayo de 2006.

de nulidad, por lo que deberá ser retirado del sistema jurídico, sea por parte del mismo órgano que lo dictó, sea en un procedimiento judicial especial destinado al efecto.

La declaración de nulidad de todo acto administrativo, incluyendo la RCA, produce un doble efecto: opera con efecto *erga omnes* y de forma retroactiva. Es decir, constatada y declarada la nulidad del acto, esta será con efectos generales. Así, la doctrina ha señalado que “la *negación de cualquier clase de efectos a un acto nulo de pleno derecho tiene consecuencias, también, erga omnes, de manera que puede hacerse valer tanto por los directamente afectados o interesados en el acto o negocio de que se trate, como por cualquier otra persona. Tampoco puede fundarse en un acto nulo cualquier otro que lo reproduzca o traiga razón de él. Haya sido o no declarada formalmente la nulidad, también esta otra clase de actos reproductorios o confirmatorios que son inválidos*”.³²

Asimismo, se reconoce que la declaración de nulidad tiene *efectos retroactivos*³³, es decir, se entiende que el acto es suprimido del ordenamiento jurídico desde la fecha de su dictación, bajo el entendido que jamás se hubiese emitido, incluyendo los efectos y consecuencias jurídicas que han derivado de él, todo lo cual deberá retrotraerse hasta dicha época. A falta de norma que regule la materia, los efectos patrimoniales deberán regirse por las normas comunes generales existentes al respecto, y éstas son las contenidas en el Código Civil y en las leyes especiales que regulan la materia.³⁴

§ 4. La nulidad de la RCA N°311/2017 y sus efectos: la atipicidad de las conductas que son objeto de los cargos

a) Aspectos generales: nulidad erga omnes y con efecto retroactivo

Como se ha señalado, la RCA N° 311/2017 aprobó ambientalmente el proyecto "Loteo con Construcción Simultánea - Lotes S1 y S2" con fecha 7 de julio de 2017, cuando fue notificada y comenzó a producir sus efectos, como es la autorización para desarrollar la actividad sujeta a las condiciones que el propio acto administrativo establece.

Sin embargo, con fecha 27 de enero de 2023, la Excma. Corte Suprema acogió un recurso de casación en cuya virtud se dejó sin efecto dicho acto administrativo en los siguientes términos:

³² MUÑOZ MACHADO, Santiago (2017): “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General”, tomo XII p. 17. En la misma línea, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón (1974): “Curso de Derecho Administrativo”, tomo I, p. 65; y LAVIÉ PICO Enrique V. (2012): “Los efectos erga omnes de la sentencia”, en *Una Mirada desde el fuero contencioso administrativo Federal sobre el Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, p. 242. En el mismo sentido, véase las SsCS Rol N°43411-2016; Rol N° 94273-2020, y Rol N°147671-2023.

³³ SCS Rol N° 1123-2005.

³⁴ SCS Rol N° 10.849-2014.

“... se declara que, por no conformarse con la normativa vigente, se deja sin efecto la Resolución Exenta N° 167, de 4 de abril de 2019, así como la Resolución Exenta N° 311, de 7 de julio de 2017, y, en su lugar, se decide que Inmobiliaria Crillón S.A., titular del proyecto denominado “Loteo con Construcción Simultánea-Lotes S1 y S2”, deberá ingresar dicho proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante un Estudio de Impacto Ambiental, en lo que dice relación exclusivamente con las emisiones de MP10, de NOx y de ruido que el mismo generará”.

De esta forma, la RCA ha sido suprimida de nuestro ordenamiento jurídico, rompiendo la presunción de legalidad que le reconocía nuestra legislación administrativa, lo cual comprende todos los efectos y consecuencias jurídicas que de ella derivan.

Ahora bien, como se ha dicho, la nulidad de la RCA opera con efecto *erga omnes*, es decir, con carácter general y respecto de cualquier persona o sujeto de derecho, incluyendo los órganos que integran la Administración del Estado y, en particular, aquellos que conforman la institucionalidad ambiental: Ministerio de Medio Ambiente, SEA y SMA.

Por otra parte, esta declaración produce sus efectos de manera retroactiva, esto es, desde el 7 de julio de 2017 cuando fue dictada. Esto significa que deben cesar todos los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de dicho acto desde dicha fecha, así como toda actuación material o jurídica a la cual ha podido dar sustento durante todo este tiempo, lo cual comprende la formulación de cargos que ha realizado la SMA con fecha 12 de enero de 2022 respecto de Crillón.

b) La nulidad de la RCA y la atipicidad de las conductas

La nulidad de RCA adquiere particular interés respecto de las infracciones administrativas en materia ambiental. En general, las infracciones administrativas tienen una doble característica: a) se configuran a partir de la infracción de los deberes que se imponen al destinatario de la norma, lo cual se expresa a través normas de cuidado y reglas técnicas. En otros términos, lo que existen son deberes positivos de actuación u omisión, que se transforman en infracciones a partir de su incumplimiento; y b) Estos deberes se encuentran contenidos no sólo en la ley, sino que también en normas reglamentarias, reglas técnicas o en actos administrativos que establecen el marco regulatorio de la actividad que se debe desarrollar.

En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado que “... la naturaleza de las contravenciones administrativas, en las que confluyen componentes técnicos, dinámicos y sujetos a variabilidad en el tiempo, hace imposible su síntesis descriptiva en un precepto general como lo es una Ley, de modo que el principio de tipicidad al traspasarse al ámbito sancionatorio de la Administración admite ciertos grados de atenuación...”. Por tal razón, se afirma que “...la predeterminación de los comportamientos que configuran infracciones administrativas se satisface con la exigencia que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas

*censurables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, como es el Ejecutivo, por vía de decretos y reglamentos, en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución que le compete”.*³⁵

Ahora bien, este reenvío de la descripción de las conductas ilícitas a normas de carácter administrativo, como es la RCA, no exonera a la Administración de dar cumplimiento al mandato de certidumbre (*Bestimmtheitsgebot*), el cual exige que la tipificación de las infracciones y de las sanciones (pero fundamentalmente de las primeras) debe hacerse con el mayor grado posible de precisión, a fin de indicar al sujeto destinatario, con la mayor claridad posible, cuál es la conducta que debe evitar para que no se le imponga la sanción prevista por la norma³⁶. En definitiva, el mandato de tipificación no renuncia a su imperativo básico de precisión de los presupuestos de punibilidad, sino que se abre a una regulación administrativa complementaria.

En este sentido, el artículo 35 de la LOSMA tipifica las diversas infracciones ambientales, siendo una de ellas el *incumplimiento a las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA* (letra a). Por tanto, la SMA debe sancionar cada incumplimiento a la RCA con una sanción acorde a la gravedad de la infracción. Así, habrá tantas sanciones como infracciones y, a su vez, podrán existir tantas infracciones como deberes, prohibiciones y obligaciones que se impongan.

En definitiva, la RCA es el instrumento normativo que tipifica la mayor cantidad de conductas infraccionales a partir de los deberes que se imponen al titular del proyecto. Por lo tanto, la nulidad de la RCA provoca necesariamente la atipicidad de las conductas que originalmente se habían impuesto como deberes al titular del proyecto.

§ 5. La retroactividad *in bonus*

a) Aspectos generales

La retroactividad de la declaración de nulidad se ve reforzada en este caso por un principio propio del ámbito sancionador: la retroactividad *in bonus*³⁷. Este efecto puede tener lugar en distintos supuestos, como en los casos en que se destipifica la conducta, cuando se disminuye el castigo o se reduce el plazo de prescripción.

Ahora bien, el tema del efecto de las normas administrativas sancionatorias en el tiempo nos exige hacer una distinción entre dos reglas: la aplicación de las normas posteriores favorables y la prohibición de aplicación de las normas posteriores desfavorables.

³⁵ SCS Rol N° 8568-2009, 22 de julio de 2011, considerandos 8° y 9°.

³⁶ HUERGO LORA, Alejandro (2007): *Las sanciones administrativas*, Madrid, Iustel, p. 366.

³⁷ SCS Rol N°137680-2022.

La primera implica la obligada retroactividad de las normas sancionadoras favorables o simplemente retroactividad favorable, benigna, *in bonus* o *in melius*. En tanto, la segunda exige la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables, esto es, la prohibición de retroactividad *in peius* o *in malam partem*.

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional entiende que las garantías contenidas en el artículo 19 de la Constitución son aplicables a las sanciones administrativas y, por ende, no cabe sino concluir que este constituye otro de los límites a la potestad punitiva de la Administración. Ello, considerando también que la retroactividad de la ley penal más favorable, que es aceptada expresamente en la parte final de la disposición constitucional. Conforme con esta doctrina, la normativa que establece penas o sanciones solo puede ser aplicable a hechos acaecidos con posterioridad a su entrada en vigencia (irretroactividad de sanciones).³⁸

Por su parte, según el Tribunal Constitucional, una nueva ley es más favorable para el infractor no solo cuando suprime o disminuye directamente la punibilidad del hecho por el que se lo juzga, sino también cuando se establece otras consecuencias regulatorias más benignas, como sería el hecho de consagrar eximentes de responsabilidad o nuevas atenuantes que favorecen al infractor, cuando se suprimen agravantes que lo perjudicaban, cuando se reducen los plazos de prescripción o se modifica la forma de computarla, o cuando se altera la descripción del ilícito, agregándole exigencias que no concurrían en la conducta por la cual se lo juzga.³⁹

Por su parte, la Contraloría General de la República se ha pronunciado en el mismo sentido, señalando que:

“... en materia de sanciones administrativas rige plenamente el principio de irretroactividad de la ley, consagrado en los artículos 19, N° 3, inciso séptimo de la Constitución Política del Estado y 18 del Código Penal, en orden a que nadie puede ser castigado con otra sanción que la que señale una ley promulgada con anterioridad a la perpetración del hecho, a menos que la nueva ley favorezca al afectado”.⁴⁰

³⁸ STC Rol N° 327, considerandos 12° y 15°.

³⁹ STC Rol N° 2673, considerando 57° y STC Rol N° 7181, considerando 9. Al efecto, también se puede consultar a CURY, Enrique (2005): *Derecho Penal. Parte General*. 8ª ed. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 229.

⁴⁰ Dictámenes N°s. 43.149 bis, de 2000; 6.926, de 2001; 16.456 y 38.072, ambos de 2004 y 33.768, de 2005.

b) La retroactividad in bonus opera mientras no se haya extinguido la responsabilidad administrativa

El efecto favorable de la retroactividad *in bonus* comprende los hechos ocurridos con anterioridad a la aprobación y entrada en vigencia de estos cambios normativos, en la medida que hayan sido punibles y siempre que no se haya extinguido la responsabilidad administrativa.

Por su parte, debemos entender que la responsabilidad administrativa no se ha extinguido respecto de aquellas conductas infraccionales que se han verificado con anterioridad al cambio normativo y en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se hubiese iniciado un procedimiento sancionador respecto de ellos;
- b) Cuando, habiéndose iniciado un procedimiento, este no hubiese concluido;
- c) Cuando se hubiese dictado un acto administrativo aplicando una sanción, pero este no se encuentre a firme, pues ha sido objeto de impugnaciones en sede administrativa y/o judicial, y
- d) Cuando, habiendo quedado a firme el acto sancionador, la responsabilidad administrativa no se ha extinguido, como sucede en el caso de que no se haya cumplido y no se encuentre prescrita.

Este último supuesto puede ser el más discutido, ya que un acto administrativo firme supone que sus efectos se encontrarían consolidados. Sin embargo, no debemos perder de vista que una modificación normativa supone, desde la perspectiva de una política pública, una voluntad del regulador en orden a no castigar una conducta o aplicar un régimen sancionador más benigno, de forma que no se aprecia cuál sería el sentido de mantener estos efectos, cuando la política regulatoria ha cambiado en relación con el sentido y valoración que se debe dar a una conducta (principio de proporcionalidad).

En definitiva, el hecho de que se haya verificado una infracción administrativa bajo un determinado marco normativo desaparece en el plano jurídico y deja de persistir en el tiempo desde el momento en que la norma que le sirve de fundamento es suprimida del ordenamiento, lo cual tiene efectos no sólo para el futuro, sino también respecto de las conductas ocurridas con anterioridad a dicha supresión. Por lo demás, un tratamiento diverso respecto de hechos que son idénticos pero que se han verificado en distintas épocas, puede llevar a un trato discriminatorio que no encuentra una justificación razonable, lo que en definitiva se traduce en una determinación arbitraria que es contraria al principio de igualdad

ante la ley (artículo 19 N° 2 de la Constitución), además de vulnerar el principio *pro administrado*.⁴¹

c) La nulidad de la RCA N°311/2017 produce la supresión de la infracción con efecto retroactivo

Como ya se ha señalado, la RCA no es sólo un acto administrativo de autorización, sino que establece el marco normativo que rige el desarrollo de un proyecto determinado, de manera que los deberes, prohibiciones y condiciones que establece se expresan en normas que el titular del proyecto debe respetar y cumplir, pues en caso contrario, incurrirá en una infracción a la legislación ambiental sujeta a la respectiva sanción.

Ahora bien, cualquier circunstancia que altere los efectos de una RCA necesariamente va a repercutir en los deberes que debe cumplir el titular del proyecto y, por tanto, en la posibilidad de incurrir o no en una conducta punible. Así, en este caso, cuando la Excm. Corte Suprema ha dejado sin efecto la RCA N°311/2017, ha determinado también la supresión de determinados deberes que, frente a su incumplimiento, daban lugar a una sanción. Por tal razón, aun cuando a la fecha de los hechos estos se pudieran calificar como infracción, aquello ya no resulta posible debido a la retroacción favorable que produce esta declaración de nulidad desde la perspectiva sancionadora. Por lo demás, y como se ha indicado, el hecho de que todavía no se determine esta responsabilidad en sede administrativa, pues no se ha dictado el acto terminal, tampoco permite sostener la existencia formal de una infracción y menos aún se puede construir a partir de una norma que no está en vigencia.

En definitiva, no cabe duda de que la declaración de nulidad de la RCA N°311/2017 produce un efecto favorable o retroactividad *in bonus* en relación con el proceso sancionatorio, porque en definitiva suprime el supuesto básico de la infracción administrativa, como es la existencia de determinados deberes cuyo incumplimiento da lugar a su comisión. Así las cosas, se produce una destipificación de una conducta, la cual opera también con efecto retroactivo, haciendo que la conducta imputada deje de tener el carácter de infracción desde la fecha de su realización.

⁴¹ El sentido que tiene la norma constitucional que consagra el principio de retroactividad *in bonus* se aprecia también en sede penal en los términos indicados: “Si la ley que exima el hecho de toda pena o le aplique una menos rigurosa se promulgare después de ejecutoriada la sentencia, sea que se haya cumplido o no la condena impuesta, el tribunal que hubiere pronunciado dicha sentencia, en primera o única instancia, deberá modificarla de oficio o a petición de parte” (artículo 18 inciso 3° del Código Penal). Si bien se trata de una norma penal, esta disposición da cuenta que el efecto retroactivo puede alcanzar a actos estatales firmes, puesto que ha cambiado el juicio de desvalor respecto de la conducta, no siendo posible sostener la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico en los mismos términos que tuvo la norma original.

V. EL TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR CAUSA SOBREVINIENTE

§ 1. Aspectos generales

El ejercicio de los poderes sancionadores por parte de los órganos de la Administración del Estado no escapa a la regla básica que rige a toda actuación del poder público: deben ser ejercidos en la forma prescrita por la ley, tal como lo establece la Constitución de Chile (artículo 7° inciso 1°). A su vez, las bases que rigen estos procedimientos son materia de ley (artículo 62 N° 18). Así, toda manifestación formal de los poderes que el ordenamiento jurídico atribuye a los órganos administrativos supone un procedimiento previo que, a través de un conjunto de actuaciones intermedias o de trámite, debe dar lugar a un acto de término que contiene no sólo la manifestación de la voluntad de la Administración, sino también el castigo que se ha de aplicar a un particular que ha incurrido en un hecho ilícito (infracción administrativa).

Desde otra perspectiva, el procedimiento constituye el mecanismo a través del cual se hacen efectivas un conjunto de garantías respecto de las personas que son objeto de alguna imputación y eventual sanción por parte de la autoridad administrativa. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional de Chile, que ha ampliado las garantías de un racional y justo procedimiento no sólo a aquellas actuaciones de naturaleza jurisdiccional sino también administrativa:

“... los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional”.⁴²

En una primera aproximación, el procedimiento administrativo sancionador se caracteriza porque su objeto central es determinar la existencia de una infracción administrativa y establecer quiénes serían los sujetos a los que se les puede imputar dicha conducta, con la finalidad de hacer efectiva su responsabilidad. Sin embargo, en un contexto más amplio, el procedimiento se debe comprender dentro del marco de las tareas y funciones que tiene

⁴² STC Rol N°437, de 2005, considerando 17°. En el mismo sentido, STC Rol N° 747, de 2007, considerando 5°, con referencia a los precedentes contenidos en las STC Roles N°s. 176, de 1993, y 478, de 2006. Además, se puede consultar CORDERO (2013), pp. 79-103.

asignada la Administración, como es la satisfacción de los intereses generales que le imponen la Constitución y las leyes.

En Chile no contamos con un cuerpo normativo general que regule el procedimiento administrativo sancionador o que, a lo menos, contenga sus aspectos básicos. Esto constituye un problema relevante, especialmente en aquellos casos en que se le atribuyen potestades sancionadoras a un órgano administrativo, pero no se establecen las normas procedimentales específicas para su ejercicio y, menos aún, los derechos, deberes y garantías que tienen los intervinientes. Ahora bien, para paliar esta laguna legal, necesariamente se debe recurrir al Derecho común de la Administración, esto es, al conjunto de principios y normas que regulan con carácter general la organización, los medios y las formas de actuación de los órganos y personas jurídicas que forman parte de la Administración del Estado.

Desde este punto de vista, la principal norma de referencia es la LBPA, que establece con carácter general y supletorio las normas que rigen los procedimientos administrativos: “*En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria*” (artículo 1º). Esto permite resolver varios de los problemas que plantea la ausencia de normas procedimentales en materia de sanciones administrativas, sin embargo, igual se presentan algunas insuficiencias y prevenciones.

§ 2. La estructura y etapas del procedimiento

Desde una perspectiva formal, el procedimiento sancionador comprende diversas etapas y actuaciones que, en términos generales, se corresponden con la estructura que tiene un procedimiento administrativo general, a saber: inicio, instrucción y finalización.

Sin embargo, pueden presentarse algunas variantes que es importante tener en consideración. En primer lugar, la legislación sectorial considera una serie de actuaciones que son previas al inicio formal del procedimiento, pero que están estrechamente vinculadas con el mismo, como es determinar si existe el mérito suficiente para iniciarlo o adoptar una serie de determinaciones para asegurar la eficacia de lo que se va a resolver en el mismo. En segundo término, en diversas regulaciones especiales la formalización del procedimiento tiene lugar luego de una serie de actuaciones de fiscalización que permiten contar con los antecedentes necesarios para formular los cargos, como ocurre en material ambiental; mientras que en otros la investigación es una etapa previa y una condición necesaria para esta formulación. Por tal razón, resulta relevante analizar y dar cuenta del régimen general que tendría diversas actuaciones pre-procedimentales, así como la diferencia que se presente entre las actuaciones de fiscalización y de investigación.

En tales términos, pensamos que el procedimiento comprende las siguientes etapas:

- a) *Actuaciones pre-procedimentales*, a través de un periodo de información previa para determinar si existen fundamentos para iniciar el procedimiento o con la adopción de medidas provisionales;
- b) *Inicio del procedimiento*, que sólo puede ser de oficio, mientras que los particulares asumen la condición de denunciantes;
- c) *Etapas de instrucción*, que comprende la investigación, la formulación de cargos, la defensa, la prueba, el informe o dictamen, y
- d) Etapa de finalización, con la dictación del acto terminal que se pronuncia sobre el fondo del asunto o se pone término de manera anormal por abandono, renuncia, causa sobreviniente o prescripción.

§ 3. El régimen sancionador ambiental

En el ámbito ambiental, luego de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.417, su régimen sancionador enfrentó una serie de cambios y desafíos, los cuales dicen relación con el carácter básico de la represión, el régimen supletorio en el ámbito de la fiscalización y sanción y en la integración del principio de coordinación administrativa, a través de los programas y subprogramas de fiscalización ambiental.⁴³

La nueva regulación buscó establecer una garantía de protección del medio ambiente. Es por ello la relevancia de la organización y funcionamiento de la Administración fiscalizadora y sancionadora, de manera que, en la medida que se aseguren las capacidades de represión, será posible garantizar los bienes jurídicos protegidos por la normativa ambiental.⁴⁴

En otros términos, la Ley N° 20.417 se encargó de establecer una de las regulaciones más completas en materia de sanciones administrativas tanto en ámbito sustantivo como procedimental, en el marco de una política más amplia que tienen por objeto satisfacer los deberes constitucionales que tiene el Estado en la protección del medio ambiente, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental. Para tal efecto, se creó como órgano de fiscalización a la SMA⁴⁵; se estableció un catálogo de sanciones considerando su gravedad; se regula un mecanismo de determinación de sanciones y un procedimiento sancionador que recoge las herramientas más avanzadas de protección de los

⁴³ BERMÚDEZ, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª ed., Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 473 y ss.

⁴⁴ BERMÚDEZ, Jorge (2013): “Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), p. 429.

⁴⁵ En efecto, señala Bermúdez “... el legislador de la Ley N° 20.417 optó por la creación un servicio público ambiental: la Superintendencia del Medio Ambiente, asignándole competencias exclusivas en materia de fiscalización, como también potestades excluyentes respecto de la imposición de sanciones y, asimismo, otras atribuciones en mayor o menor medida relacionadas con ambos mecanismos de intervención administrativa.”, en: BERMÚDEZ, Jorge (2013): “Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental”, en *Revista de Derecho* (Valparaíso), p. 431.

bienes jurídicos colectivos (medidas provisionales, auto denuncia, planes de cumplimiento, etc.), junto a un sistema de revisión judicial especializado.⁴⁶

Además, a este moderno sistema represivo también le resultan aplicables los principios sustantivos y procedimentales que regulan el ejercicio del poder punitivo por parte de todo órgano estatal, por lo que en la determinación y aplicación de sanciones por cualquiera de los incumplimientos enumerados en el artículo 38 de la Ley N° 20.417, la SMA deberá sujetarse a los límites por ellos establecidos.

§ 4. El término del procedimiento sancionador ambiental y la imposibilidad material de continuar por causa sobreviniente

a) Aspectos generales

El modo ordinario de terminación del procedimiento consiste en que la Administración dicte la resolución que le pone fin, lo resuelve (por eso recibe la denominación legal de resolución). En esta materia no existe mayor innovación, pues la resolución final en los procedimientos sancionadores se rige por las normas generales sobre la materia, sin perjuicio de algunas variantes que es de interés analizar. Así, conforme al artículo 41 de la LBPA, la resolución que ponga fin a un procedimiento ha de tener un determinado contenido material y formal mínimo, además de observar y respetar ciertos principios y límites. Además, materialmente, la resolución ha de contener la decisión tomada por la Administración; decisión, que siempre ha de abordar todas las cuestiones, hayan sido planteadas por los interesados o se deriven en todo caso del procedimiento, y debe ser motivada en los supuestos determinados por el artículo 11 de la LBPA y en los casos que expresamente así lo señale la ley (*v. gr.*, artículos 9° inciso 4°, 35 inciso 3° y 40 inciso 2° de la LBPA).

En la misma línea, el artículo 54 de la LOSMA dispone que:

“Emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso”.

Sin embargo, puede suceder que el procedimiento pueda terminar sin que se emita un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. En la legislación administrativa general se consideran diversos supuestos en que se presenta esta situación, como sucede con el

⁴⁶ Esta instancia jurisdiccional ha sido criticada por la doctrina en atención a la desvinculación que existe entre aquella y autoridad administrativa, relación que puede ser definida como antagónica, con lo cual se generan riesgos institucionales en materia de revisión y perversos incentivos para los usuarios. Al efecto, TAPIA, Javier y CORDERO, Luis (2015): “La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional”, en *Estudios Públicos* N° 139, pp. 7-65.

desistimiento, la renuncia del derecho, la declaración de abandono y la imposibilidad material por causa sobrevenida o la desaparición sobrevenida del objeto. Sin embargo, salvo la última, las otras causales no tienen cabida en el procedimiento administrativo sancionador, considerando que su inicio tiene lugar de oficio, no existiendo solicitud alguna que pueda ser desistida ni derecho al cual este condicionada.

La imposibilidad material por causa sobrevenida o la desaparición sobrevenida del objeto puede tener lugar respecto en distintos supuestos, ya sea de *carácter fáctico*, como es el término de la existencia legal del infractor, la prescripción, la caducidad o el decaimiento del procedimiento; así como de *carácter jurídico*, como sucede con los cambios regulatorios que puede eliminar el tipo infraccional o algunos elementos que lo configuran.

b) El decaimiento de la formulación de cargos como acto trámite

Ahora bien, como se ha señalado de forma reiterada, cuando se ha dejado sin efecto una RCA, se extinguen todas las consecuencias jurídicas que de ella derivan y, por tanto, las conductas que estaban consideradas como deberes dejan de tener dicho carácter. Por tal razón, tampoco pueden constituir la base para determinados actos de trámite, como es la formulación de cargos. En este caso, habiéndose dejado sin efecto la RCA N°311/2017, se ha producido el *decaimiento de los cargos formulados* a través de la Resolución Exenta N°1/Rol D-6-2022, de 11 de enero de 2022.

En efecto, la doctrina latinoamericana ha acuñado como causal de extinción del acto administrativo el denominado “*decaimiento*”, el cual se produce por la desaparición de sus presupuestos de hecho o de derecho que sirvieron de base para su dictación⁴⁷. En sus efectos, el decaimiento producirá una inexistencia sobrevenida, pero solo de los efectos del acto, pues este, a lo menos desde el punto de vista formal, continuaría vigente, aunque estéril.⁴⁸

Ahora bien, hay que tener presente que la figura del decaimiento comprende dos formas: la extinción del acto por *causas objetivas*, como es la existencia de circunstancias sobrevenientes o la desaparición de su objeto; y por *voluntad de otros órganos del Estado o de la propia Administración*, que implica dejar sin efecto la norma o acto que le sirve de fundamento jurídico al acto, como sucede con el cambio de regulación hecho por el legislador, la nulidad de una norma o disposición por parte de la autoridad judicial o la declaración de la propia Administración que deroga una norma administrativa o deja sin efecto un acto que le sirve de fundamento.

⁴⁷ SAYAGUÉS LASO, Enrique. (2002): *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, 8ª edición, Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, p. 527. En el mismo sentido, SILVA CIMMA, Enrique. (1995). *Derecho Administrativo chileno y comparado. Acto, contratos y bienes*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 160-161.

⁴⁸ SILVA CIMMA (1995), pp. 160-161.

Ahora bien, para que estemos frente a la figura del decaimiento como extinción del acto administrativo o sus efectos, es necesario que se den los siguientes presupuestos:⁴⁹

- a) Que exista un acto administrativo, el cual puede ser indistintamente de trámite o terminal. Lo usual es que comprenda actos de términos, pues lo que trata de resolver el decaimiento son los efectos que ocurren tras la dictación de un acto que produce efectos ininterrumpidos o permanentes. Sin embargo, no es óbice que también se trate de un acto de trámite, ya que estando pendiente la dictación de la resolución final, pueden ocurrir circunstancias sobrevinientes que provoquen su decaimiento, como es la derogación de una norma que establece un tipo infraccional que fue fundamento de un acto de formulación de cargos, el cual quedará necesariamente sin efecto.
- b) Que concurra una circunstancia sobreviniente, que puede ser de tres tipos:
 - i. de carácter fáctico, que afecta la existencia del supuesto de hecho que habilita para la dictación del acto;
 - ii. que afecte el objeto sobre el cual produce sus efectos el acto administrativo, y
 - iii. de carácter jurídico, es decir, una alteración sobrevinida a la regulación de los efectos del acto, sea que la derogue o que lo modifique sustantivamente.

Por tal razón, se ha afirmado que “... *el decaimiento se hace cargo de ilegitimidades sobrevinientes que pueden afectar la legalidad de un acto administrativo, pero, dado que en su origen éste es ajustado a derecho (porque es en ese momento en donde se deben analizar los vicios del acto), el sistema legal ocupa el decaimiento para –sin cuestionar la legalidad ex post– considerar que los efectos del acto no se pueden sostener porque los presupuestos reglados del acto administrativo (supuesto de hecho, objeto y obligaciones) han desaparecido o se han alterado sustancialmente por una regulación posterior*”.⁵⁰

Ahora bien, como se ha indicado, habiéndose dejado sin efecto la RCA N°311/2017, se ha producido el *decaimiento de los cargos formulados* a través de la Resolución Exenta N°1/Rol D-6-2022, de 11 de enero de 2022. Este efecto ha tenido lugar el 23 de enero de 2023 a consecuencia del pronunciamiento emitido por la Excma. Corte Suprema.

⁴⁹ En este sentido, siguiendo a CORDERO VEGA, Luis. (2011): “El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010”, en *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales, pp. 246-247.

⁵⁰ *Idem*.

c) La declaración de término del procedimiento

Habiendo quedado sin efecto la RCA N°311/2017, que fundamenta los cargos formulados en el procedimiento sancionador respecto de Crillón S.A., se ha producido el decaimiento del acto de formulación de cargos y la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, ya que ninguna persona puede ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos (artículo 54 inciso final de la LOSMA). Por lo tanto, solo caben dos posibilidades de actuación:

- a) Declarar mediante resolución fundada el término del procedimiento sancionador por causa sobreviniente o la desaparición sobreviniente del objeto (artículo 16 y 40 inciso 2° de la LBPA), o
- b) Declarar la absolución de Crillón S.A. mediante una resolución final, debido a los cargos formulados descansan en conductas atípicas producto de que la RCA ha quedado sin efecto.

VI. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el presente informe, es posible formular las siguientes conclusiones:

- 1.** La RCA constituye jurídicamente un acto administrativo, por lo que se encuentra sujeta, en cuanto a sus requisitos y condiciones de validez, a la legislación especial que la rige, así como a la legislación administrativa general.

Además, es un acto que tiene carácter normativo, en la medida que establece el marco regulatorio específico dentro del cual un determinado proyecto o actividad deberá realizarse, estableciendo deberes, prohibiciones y condiciones. De esta forma, estas proposiciones vinculan no sólo al titular del proyecto sino también a las autoridades ambientales, como son el SEA y la SMA.

- 2.** La declaración de nulidad de todo acto administrativo, incluyendo la RCA, produce un doble efecto: opera con efecto *erga omnes* y de forma retroactiva. Es decir, constatada y declarada la nulidad del acto, esta será con efectos generales. Asimismo, dicho acto será suprimido del ordenamiento jurídico desde la fecha de su dictación, bajo el entendido que jamás se hubiese emitido, incluyendo los efectos y consecuencias jurídicas que han derivado de él, todo lo cual deberá retrotraerse hasta dicha época.

3. Con fecha 27 de enero de 2023, la Excma. Corte Suprema acogió un recurso de casación en cuya virtud se dejó sin efecto la RCA N° 311/2017, que aprobó ambientalmente el proyecto "Loteo con Construcción Simultánea - Lotes S1 y S2". Esto significa que han debido cesar todos los efectos y consecuencias jurídicas que derivan de dicho acto desde la fecha de su dictación, así como toda actuación material o jurídica a la cual haya podido dar sustento durante todo este tiempo, lo que comprende la formulación de cargos que ha realizado la SMA con fecha 12 de enero de 2022 respecto de Crillón.
4. En materia ambiental, los deberes que se imponen al titular de un proyecto se encuentran contenidos no sólo en la ley, sino que también en normas reglamentarias, reglas técnicas o en actos administrativos que establecen el marco regulatorio de la actividad que se debe desarrollar. En estos casos, la RCA es el instrumento normativo que tipifica la mayor cantidad de conductas infraccionales a partir de los deberes que se imponen al titular del proyecto.
5. Por lo tanto, la sentencia de la Excma. Corte Suprema ha producido en este procedimiento sancionador tres efectos claramente definidos:
 - a) La nulidad con efecto retroactivo de la RCA N° 311/2017, provocando necesariamente la atipicidad de las conductas que originalmente se habían impuesto como deberes al titular del proyecto y dieron lugar a la formulación de cargos.
 - b) Produce un efecto favorable o retroactividad *in bonus* en relación con el proceso sancionatorio (artículo 19 N° 3 de la Constitución), porque en definitiva suprime el supuesto básico de la infracción administrativa, como es la existencia de determinados deberes cuyo incumplimiento da lugar a su comisión.

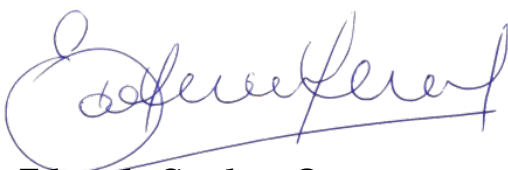
Al mismo tiempo, ha provocado la destipificación de una conducta, lo cual opera también con efecto retroactivo, *haciendo que la conducta imputada deje de tener el carácter de infracción desde la fecha de su realización.*

- c) En último término, se produce el *decaimiento de los cargos formulados* a través de la Resolución Exenta N°1/Rol D-6-2022, de 11 de enero de 2022. Desde el punto de vista del procedimiento sancionador, cuando se ha dejado sin efecto una RCA, se extinguen todas las consecuencias jurídicas que de ella derivan y, por tanto, las conductas que estaban consideradas como deberes dejan de tener dicho carácter. Por tal razón, tampoco pueden constituir la base para determinados actos de trámite, como es la formulación de cargos, ni para sostener una infracción

administrativa, transformándose dichos comportamientos en conductas atípicas o no punibles.

6. En definitiva, habiendo quedado sin efecto la RCA N°311/2017, que fundamenta los cargos formulados en el procedimiento sancionador respecto de Crillón S.A., se ha producido el decaimiento del acto de formulación de cargos y la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, ya que ninguna persona puede ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos (artículo 54 inciso final de la LOSMA). Por lo tanto, solo caben dos posibilidades de actuación:
- a) Declarar mediante resolución fundada el término del procedimiento sancionador por causa sobreviniente o la desaparición sobreviniente del objeto (artículo 16 y 40 inciso 2° de la LBPA), o
 - b) Declarar la absolución de Crillón S.A. mediante una resolución final, debido a los cargos formulados descansan en conductas atípicas producto de que la RCA ha quedado sin efecto.

Es todo cuanto puedo informar.




Eduardo Cordero Q.

Abogado

Doctor en Derecho

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Powered by  Firma electrónica avanzada
EDUARDO ERICK CORDERO
QUINZACARA
2025.12.26 00:38:26 -0300

Santiago, 26 de diciembre de 2025