



**RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN**

**RES. EX. N° 10/ ROL D-004-2014**

**Santiago, 29 MAY 2015**

**VISTOS:**

Conforme con lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante LO-SMA; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 40, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en adelante RSEIA; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 374, de 7 de mayo de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 332, de 20 de abril de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente y en la Resolución N° 1.600, de 30 de octubre 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

**CONSIDERANDO:**

1. Que, con fecha 21 de febrero de 2014, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-004-2014, con la formulación de cargos a Carlos Montoya Villarroel, cédula nacional de identidad N° 11.705.350-4, titular del proyecto "Loteo Riberas de la Dehesa" (en adelante "proyecto"), ubicado en el predio Tres Bocas, Rol 2470-1, Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, comuna de Valdivia.

2. Que, con fecha 24 de marzo de 2015, mediante la Resolución Exenta D.S.C. N° 9/ Rol D-024-2014, se suspendió dicho procedimiento sancionatorio debido a los siguientes motivos: (i) Que, mediante Decreto Supremo N° 2.734, de 3 de junio de 1981, del Ministerio de Educación Pública, se declaró Santuario de la Naturaleza la zona húmeda de los alrededores de la ciudad de Valdivia, actual Región de Los Ríos, que incluye el lecho, islas y zonas de inundación del Río Cruces y Chorocamayo, entre el extremo Norte de la Isla Teja por el Sur y dos kilómetros al Norte del Castillo San Luis del Alba por el Norte, abarcando una superficie aproximada de 4.877 há, con una longitud de 25 km. y un ancho de 2 km; (ii) Que, el Decreto Supremo N° 2.734, de 3 de junio de 1981, del Ministerio de Educación Pública, que declaró Santuario de la Naturaleza la zona húmeda de los alrededores de la ciudad de Valdivia, no estableció la cartografía oficial de dicho Santuario, siendo esta aprobada posteriormente, mediante la Resolución Exenta N° 120, de 20 de febrero de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "Resolución N° 120"), la que con fecha 24 de febrero de 2015, fue invalidada por el Ministerio del Medio Ambiente, debido a lo señalado por la Contraloría General de la República, en su dictamen N° 2.811, de 13 de enero de 2015, respecto de la fijación de los límites del Santuario. En efecto, el órgano contralor, indica que la determinación de la cartografía

oficial de un santuario de la naturaleza, como también aquél que modifica o llena el vacío de que adolece uno existente, es un aspecto propio de la declaración del mismo, por lo que debe hacerse mediante un decreto del Presidente de la República, y no por medio de la Subsecretaría del Medio Ambiente, lo que ha ocurrido en el caso de la Resolución Exenta N° 120; (iii) En virtud de lo anteriormente expuesto, se estimó que mientras la cartografía oficial del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter no fuera fijada, no puede resolverse la controversia generada a partir de la formulación de cargos señalada en el considerando N° 1 de la presente resolución, debido a que, la principal discusión del procedimiento sancionatorio, es efectivamente, el ingreso del proyecto Loteo Riberas de la Dehesa, de acuerdo a lo dispuesto en la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. En este sentido, la determinación de la ubicación del predio Tres Bocas –donde se ejecuta el proyecto- respecto del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, es primordial para la resolución del presente procedimiento sancionatorio, lo que sólo podrá lograrse, una vez consultada la cartografía oficial del Santuario, la que se deberá fijar –según ha señalado el órgano contralor y el Ministerio de Medio Ambiente- mediante la dictación de un decreto supremo, lo que a la fecha no ha ocurrido. La resolución concluye, señalando que, mientras no se dicte el decreto supremo que fija la cartografía del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, no se puede continuar con el procedimiento sancionatorio Rol D-024-2014.

3. Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 62 de la LO-SMA, con fecha 6 de abril de 2015, Carlos Montoya Villarroel presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta D.S.C. N° 9/ Rol D-024-2014, señalada en el considerando anterior, indicando que ni la LO-SMA ni la Ley N° 19.880, contemplan normas que regulen la suspensión de los procedimientos administrativos. Sin embargo, lo que se puede encontrar en dicha normativa, es el principio de celeridad, conclusivo, de inexcusabilidad y lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de dicho cuerpo legal, que señalan las causales para terminar el procedimiento y la inexcusabilidad de la Administración para resolver asuntos so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicados al caso.

4. En este sentido, expresa que no existen fundamentos legales que avalen la suspensión del procedimiento sancionatorio Rol D-004-2014, viéndose por tanto obligada la Administración a decidir sobre el caso concreto. Continúa, indicando que de acuerdo a lo señalado en los considerandos 12, 13, 14 y 15 de la resolución recurrida, se debiese proponer la absolucón del supuesto infractor o bien, en subsidio, poner término al procedimiento por existir imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes.

**I. Análisis de la procedencia del Recurso de Reposición interpuesto respecto del acto de mero trámite Res. Ex. N° 9/ Rol D-004-2014.**

5. Que, los actos de mero trámite sujetos a una impugnación, deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que consagra el principio de impugnabilidad. En efecto, el inciso segundo de esta norma señala: *“Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”*.

6. Que, así las cosas, los requisitos para que un acto de mero trámite sea impugnable son que, por un lado, determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento, o que por otro, produzcan indefensión.

7. Que, en cuanto a la calidad de acto de mero trámite de la Resolución Exenta D.S.C./P.S.A. N° 1730, nuestra jurisprudencia administrativa ha señalado que “[...] *el procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto terminal [...]*”<sup>1</sup>.

8. Que, por su parte, la doctrina nacional ha determinado que “*Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública [...]*”<sup>2</sup>.

9. Que, esta definición se ha complementado al expresarse que “*los actos trámite son presupuesto de la decisión de fondo. Son actos previos a la resolución que ordenan el procedimiento, como son, por ejemplo: los actos de incoación, de instrucción, comunicaciones, notificaciones. No son impugnables en sede administrativa, salvo que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión*”<sup>3</sup>.

10. Que, en el presente caso, la Res. Ex. N° 9/ Rol D-004-2014, sí es un acto de mero trámite, debido a que la suspensión del procedimiento no constituye una decisión que ponga fin al procedimiento, sino que sólo suspende transitoriamente su continuación, en virtud de la necesidad de contar con la decisión de un tercero, sobre un aspecto que incidirá en la resolución del caso sometido al conocimiento de la Administración. Por otra parte, el acto tampoco constituye indefensión del recurrente, debido a que no se ha introducido ningún tipo de imputación nueva respecto de la cual éste deba formular descargos o alegaciones, sino que, como se señaló, sólo se suspende transitoriamente el procedimiento, con el objeto de ilustrar el dictamen que propone la absolución o sanción del mismo, sobre un aspecto tan importante como es la determinación de la ubicación del Predio Tres Bocas, en relación al Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter.

11. Que, en virtud del análisis realizado, se rechazará el recurso de reposición interpuesto por Carlos Montoya Villarroel en contra de Resolución Exenta D.S.C. N° 9/ Rol D-024-2014, por no cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880.

## **II. Análisis del fondo del recurso de reposición interpuesto en contra de la Res. Ex. N° 9/ Rol D-004-2014.**

12. Que, sin perjuicio de la improcedencia de este recurso respecto del acto trámite impugnado por Carlos Montoya Villarroel, el recurso de reposición presentado en este procedimiento debe ser igualmente rechazado por las razones que se analizan a continuación.

13. Considerando los argumentos del titular respecto del principio de celeridad, conclusivo, de inexcusabilidad y lo dispuesto en los artículos 40

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 37111/2014.

<sup>2</sup> Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing. Año 2011. Pág. 112.

<sup>3</sup> Rojas, Jaime. Notas sobre el Procedimiento Administrativo Establecido en la Ley N° 19.880. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, 11 (2004). Pág. 1.

y 41 de la Ley N° 19.880, que señalan las causales para terminar el procedimiento y la inexcusabilidad de la Administración para resolver asuntos so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicados al caso, cabe señalar lo siguiente:

14. En el presente caso, la suspensión del procedimiento, si bien no se encuentra expresamente regulada en la LO-SMA, se funda en lo dispuesto por el inciso final del artículo 9 de la Ley N° 19.880. Dicho inciso señala que *"Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario"*, por tanto y al contrario de lo que afirma Carlos Montoya en su escrito de reposición, la suspensión del procedimiento sí se encuentra contemplada en la Ley.

15. Ahora bien, es importante señalar que la invalidación de la Resolución N° 120, constituye un incidente que permite afirmar la decisión de suspender el procedimiento, en virtud de los argumentos señalados en la Resolución Exenta D.S.C. N° 9/Rol D-004-2014 -impugnada por Carlos Montoya- que se resumen en su considerando N° 14: *"Que, mientras la cartografía oficial del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter no sea fijada, no puede resolverse la controversia generada a partir de la formulación de cargos señalada en el considerando N° 1 de la presente resolución, debido a que, la principal discusión del presente procedimiento sancionatorio, es efectivamente, el ingreso del proyecto Loteo Riberas de la Dehesa, de acuerdo a lo dispuesto en la letra p) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. En este sentido, la determinación de la ubicación del predio Tres Bocas -donde se ejecuta el proyecto- respecto del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, es primordial para la resolución del presente procedimiento sancionatorio, lo que sólo podrá lograrse, una vez consultada la cartografía oficial del Santuario, la que se deberá fijar -según ha señalado el órgano contralor y el Ministerio de Medio Ambiente- mediante la dictación de un decreto supremo, lo que a la fecha no ha ocurrido"*.

16. En este sentido, no es la inexistencia ni insuficiencia de un precepto legal aplicable al caso, la que funda la suspensión del procedimiento sancionatorio, sino más bien la necesidad de certeza acerca de los límites del Santuario de La Naturaleza Carlos Anwandter -que depende de un acto de un tercero- y la ubicación que respecto de éste tiene el predio Tres Bocas, de propiedad de Carlos Montoya Villarroel. Lo anterior, es relevante para determinar la existencia de una infracción a la LO-SMA, pero también para la eventual adopción de acciones que permitan resguardar los componentes ambientales que lo integran.

17. La determinación de los límites del Santuario, constituye un elemento fáctico determinante al momento de resolver acerca de los hechos discutidos en el presente procedimiento sancionatorio, que fueron imputados sobre la base de una certeza acerca de los límites del Santuario Carlos Anwandter, lo que en la actualidad se encuentra en proceso de declaratoria debido a la invalidación de la Resolución Exenta N° 120, que fija la cartografía del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, la que tuvo por sólo fundamento y motivación un aspecto puramente formal, referente al vehículo normativo usado para el establecimiento de los límites del Santuario, y no que la información usada, sus conclusiones o metodología empleada para dicha tarea estuviera de alguna forma cuestionada en cuanto a su veracidad o vigencia.

18. En este sentido, y considerando los fundamentos de la invalidación, continuar con el procedimiento sancionatorio, sobre la base de

antecedentes inciertos, puede generar un riesgo importante a los componentes ambientales que conforman el Santuario. En efecto, continuar con el procedimiento, que se ha basado en antecedentes ciertos, válidos y vigentes al momento de la formulación de cargos –como lo es la Resolución Exenta N° 120- que se han visto invalidados en razón de fundamentos puramente formales, podría acarrear la ejecución de actividades en un área que posteriormente podría considerarse parte del Santuario de la Naturaleza, lo que no es aceptable teniendo en cuenta que la dictación del Decreto Supremo que fija los límites del Santuario, ya ha sido requerida por la Contraloría General de la República. La sola incertidumbre sobre este punto permite vislumbrar un riesgo que, de acuerdo a los principios del derecho ambiental, es necesario minimizar.

19. Así las cosas, la suspensión también encuentra su fundamento en el principio preventivo, que inspira nuestro ordenamiento jurídico ambiental, y a través del cual se busca proteger la integridad de los componentes ambientales amenazados con la ejecución de obras dentro del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, ante la incertidumbre de la fijación de sus límites a través de la dictación de un Decreto Supremo, acto que con certeza permitirá llegar a la conclusión acerca de la ubicación del predio Tres Bocas, respecto del Santuario, y por tanto, constituirá un antecedente fundamental para la resolución del procedimiento sancionatorio Rol D-004-2014, evitando así, la resolución sobre un asunto incierto, que en la práctica podría significar un riesgo de importancia a los componentes ambientales del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter.

20. Lo anterior cobra aún más importancia si se recuerda lo señalado por la Excelentísima Corte Suprema, en su sentencia de reemplazo en la causa Rol 16.706-2014, de 10 de diciembre de 2014, en su Considerando Tercero: *“Que según se establece en el fundamento 83° del fallo anulado que se ha dado por reproducido el proyecto al cual se refiere la resolución reclamada se ejecuta dentro de los límites del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter”*.

21. Por otro lado, cabe señalar que, el inciso primero del artículo 51 de la LO-SMA dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores deberán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica. Por su parte, el artículo 53 de la LO-SMA dispone como requisito mínimo del dictamen, señalar la forma cómo se han llegado a comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos. En razón de lo anterior, la apreciación de la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores que instruye la Superintendencia, con el objeto de comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos, se realiza conforme a las reglas de la sana crítica.

22. Lo anterior es relevante, en cuanto toda la prueba rendida en el presente procedimiento sancionatorio, versa sobre la ubicación del predio Tres Bocas en relación al Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter y la eventual infracción consistente en la ejecución de obras al margen del SEIA, en virtud de dicha ubicación. En este sentido, la SMA no puede resolver sobre la base de libre apreciación de la prueba, existiendo un grado mayor de incertidumbre respecto a los hechos del procedimiento, sino que –como se mencionó anteriormente- debe atenerse a las reglas de la lógica, máximas de la experiencia y conocimientos científicamente afianzados, que suponen una ponderación racional en base a elementos ciertos, sobre los cuales se forma finalmente la convicción. Por tanto, superar la incertidumbre sobre un aspecto tan relevante como es la determinación de los límites del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, constituye un paso esencial hacia la apreciación de



Superintendencia del Medio Ambiente  
Jefe División de Estudios Jurídicos

la prueba rendida dentro del presente procedimiento, con el objeto de resolver, de manera racional y sobre elementos ciertos, el asunto que conforma el núcleo de la controversia.

23. A todo lo anterior, debe sumarse el hecho de que la fijación de los límites, mediante el vehículo normativo que corresponde al caso –un Decreto Supremo- corresponde a un tercero, en este caso el Ministerio del Medio Ambiente, y no a la voluntad de esta SMA, por lo que el único remedio que permita apreciar la prueba sobre elementos ciertos, resguardar la integridad de los componentes ambientales del Santuario Carlos Anwandter y llegar a una decisión racional sobre la base de antecedentes fidedignos, es la suspensión del presente procedimiento sancionatorio.

**RESUELVO:**

I.- **RECHAZAR** el recurso de reposición interpuesto por Carlos Montoya Villarroel, en el procedimiento Rol D-004-2014, por las razones indicadas en el presente acto.

II.- **ELEVAR** todos los antecedentes de la presente resolución al Superintendente del Medio Ambiente, para que, en caso que proceda, resuelva el recurso jerárquico interpuesto en subsidio por Carlos Montoya Villarroel en el procedimiento sancionatorio Rol D-004-2014, en atención a lo dispuesto en el artículo 59 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

III.- **NOTIFÍQUESE** mediante carta certificada o por otro de los medios que establece el artículo 46 de la ley N° 19.880, a don Carlos Montoya Villarroel, domiciliado en Arauco N° 136, oficina 22, Valdivia, Región de Los Ríos, a don Juan Gabriel Pallarés Luengo y Felipe Guerra Schleef, ambos domiciliados en calle Las Pataguas N° 426, Valdivia.



Pamela Torres Bustamante

Fiscal Instructora de la División de Sanción y Cumplimiento  
Superintendencia del Medio Ambiente



CC:

- Pamela Godoy Palma, Directora (S) del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Ríos. Av. Carlos Anwandter N° 834, Valdivia.
- Pablo Badenier Martínez, Ministro del Medio Ambiente. San Martín 73, Santiago.
- División de Sanción y Cumplimiento.
- Fiscalía.