



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

SE PRONUNCIA SOBRE ESCRITO QUE INDICA.

RES. EX. N° 3/ROL D-073-2015

Santiago, 22 ENE 2016

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 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 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 N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente, que Nombra Superintendente 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, en la Resolución Exenta N° 1002, de 29 de octubre 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 16 de diciembre de 2015, de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, mediante R.E. N° 1/Rol D-073-2015 se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-073-2015, con la formulación de cargos a Inversiones y Rentas Los Andes S.A. (en adelante, también, "la empresa"), por la construcción de un camino cuyo punto de partida se encuentra en la Ruta V-721 a la altura del Puente Cheyre, en la comuna de Cochamó, al interior de la Zona de Interés Turístico Nacional de las Cuencas de los ríos Puelo y Cochamó de la Región de Los Lagos, declarada como tal mediante Resolución Exenta N° 567 de 5 de junio de 2007, del SERNATUR, sin contar con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que lo autorice.

2. Que con fecha 6 de enero de 2016, don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli, en representación de Corporación Puelo Patagonia, interesada en el presente proceso sancionatorio, realizó una presentación en la cual solicita, en lo principal, tener a su representada por notificada de la R.E. N° 1/Rol D-073-2015; en el primer otrosí, reponer la citada resolución y en su remplazo formular cargos en los términos que indica; en el segundo otrosí, tener por deducido recurso de revocación en contra de la misma resolución, y en su remplazo formular cargos en los términos que indica; en tercer otrosí, tener por acompañados determinados documentos que señala; y en cuarto otrosí, tener presente que designa para efectos de notificación los correos electrónicos que indica.

3. Que, de acuerdo a lo indicado por Correos de Chile, el código de seguimiento asociado a la carta certificada por medio de la cual se notificó la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015 a Corporación Puelo Patagonia, corresponde al Nº 3072702569861.

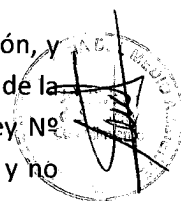
I. Antecedentes del escrito ingresado

4. Que, para sustentar su petición principal, el solicitante indica que a la fecha de ingreso de su presentación no ha existido un acto de notificación a su representada respecto de la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015, sino que ésta tomó conocimiento de la citada resolución por medio de la Resolución Exenta Nº 1228 de 29 de diciembre de 2015 de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), la cual, indica, malamente puede tenerse como acto notificadorio pues solo da respuesta a la presentación de Corporación Puelo Patagonia de fecha 27 de mayo de 2015, por medio de la cual solicitan copia de todos los antecedentes que obren en los respectivos expedientes, con el objeto de tomar conocimiento de las acciones que se hayan adoptado para darle curso progresivo a su denuncia ingresada con fecha 5 de febrero de 2014. A mayor abundamiento, agrega que consta en autos que su representada designó un domicilio y correos electrónicos para efectos de ser notificada, por lo que debió haberse notificado la citada resolución a alguno de dichos medios.

5. Que, en el primer otrosí de su presentación, don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli solicita tener por deducido recurso de reposición en contra de la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015, acogerlo, y en virtud de los argumentos que expone, formular cargos en contra de la empresa Mediterráneo S.A. por haber fraccionado el proyecto "Central de Pasada Mediterráneo", excluyendo de evaluación el denominado "Camino Privado", y en razón de ello disponer que se ingrese debidamente el Estudio de Impacto Ambiental del referido proyecto a evaluación íntegra de sus impactos ambientales.

6. Que, el recurrente funda su recurso de reposición en que la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015 no entrega razonamiento alguno, en su criterio, que permita comprender por qué de desestiman los antecedentes proporcionados a la Superintendencia del Medio Ambiente para adquirir convencimiento respecto al fraccionamiento del proyecto "Central de Pasada Mediterráneo", sin dirigir el correspondiente proceso sancionatorio en contra de Mediterráneo S.A., como fue requerido. Agrega que es la propia empresa Mediterráneo S.A. quien ha hecho presente en la descripción de su proyecto que la única vía de acceso a éste será posible por el denominado "Camino Privado" que en la actualidad está siendo construido por Inversiones y Rentas Los Andes S.A. A mayor abundamiento, agrega, hay que tener presente que el camino se encuentra a solo 1 kilómetro donde se emplazarán las obras del proyecto y a solo 7 kilómetros de la bocatoma del proyecto. Finalmente, replica aquellos planteamientos que su representada manifestó en su denuncia y en presentaciones posteriores, y que desde su perspectiva permiten configurar el fraccionamiento del proyecto "Central de Pasada Mediterráneo".

7. Que, en el segundo otrosí de su presentación, y basado en los argumentos ya expuestos, el solicitante deduce "recurso de revocación" en contra de la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015, señalando que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Nº 19.880, procede la revocación de todo acto administrativo, por el mismo órgano que lo dictó, y no únicamente en aquellos casos que expresamente dispone la norma, que valga decirlo desde ya, agrega, no concurren en la especie. Menciona que cierta doctrina, que cita, le entrega un alcance general a la potestad revocatoria, basado en exigencias de interés público y de justicia, y no de simple legalidad.



8. Que, en el tercer otrosí del escrito ingresado por don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli, solicita tener por acompañado Acta de Sesión de Directorio de Corporación Puelo Patagonia, del 25 de enero del año 2013, Protocolizada en la Notaría de don Bernardo Espinoza Banclari, en la que consta su personería para representar a la referida corporación; copia de la Resolución Exenta N° 1228 de 29 de diciembre de 2015, del Superintendente del Medio Ambiente (S); copia de escrito ingresado por Corporación Puelo Patagonia ante la SMA con fecha 27 de mayo de 2015; copia de la presentación efectuada por la citada Corporación con fecha 1 de octubre de 2015; y presentación Power Point de Estudio denominado "*Construcción Camino Acceso a Paso Fronterizo Río Manso, X Región*", efectuada por Consultores de Ingeniería (CDI) en mes de agosto del año 2006.

9. Que, finalmente, en el cuarto otrosí, solicita tener presente que designa para efectos de notificación los correos electrónicos que indica.

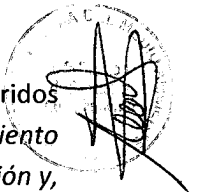
II. Sobre la falta de notificación de la R.E. N° 1 / D-073-2015 a Corporación Puelo Patagonia

10. Que, tal como consta en el Resuelvo X de la R.E. N° 1 / D-073-2015 y en la sección ubicada bajo el subtítulo "Carta Certificada", al final de la misma resolución, ésta fue notificada a la Corporación Puelo Patagonia al mismo domicilio que se identifica en el escrito ingresado por don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli, esto es, calle Independencia n° 050, oficina 4, Puerto Varas, Región de Los Lagos. Además, de conformidad con lo indicado por Correos de Chile, consultado el código de seguimiento N° 3072702569861, la notificación de la mentada resolución se practicó de forma previa a la solicitud objeto del presente acto administrativo, por lo que en atención a lo dispuesto en el artículo 46 inciso primero de la ley 19.880, no sería posible tenerla por notificada, como requiere el solicitante, bajo el mérito de su presentación de fecha 6 de enero de 2016, y en particular cuando en el registro de Correos de Chile se declara una fecha de entrega material de la resolución con fecha 5 de enero de 2016.

III. Admisibilidad del recurso de reposición

11. Previo a pronunciarse sobre los argumentos de fondo del escrito presentados por Corporación Puelo Patagonia, es necesario tener presente que la LO-SMA no contempla en forma expresa la procedencia del recurso de reposición, salvo en su artículo 55, para el caso de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones. Sin embargo, el artículo 62 de la LO-SMA señala que, en todo lo no previsto por ella se aplicará supletoriamente la Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Luego, el artículo 15 de la Ley N°19.880, establece que todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, **a excepción de los actos de mero trámite, los cuales sólo son impugnables cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.**

12. En relación a los actos de mero trámite referidos en la norma citada, 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...*"¹ La doctrina nacional, por su parte, ha delineado la distinción entre los actos trámite y los actos terminales o



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

decisorios, afirmando lo siguiente: *“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...”*²

13. Si se aplican los anteriores conceptos al presente caso, resulta claro que la resolución que formula cargos no se trata de una resolución que ponga fin al procedimiento, ya que por el contrario, tiene por fin darle inicio al mismo. En consecuencia, no puede ser calificada como un acto decisorio o terminal. Dado lo anterior, lo que corresponde es evaluar si respecto de ella se configuran las hipótesis que contempla la ley 19.880 para que dicho acto sea impugnado mediante recurso de reposición, esto es, que la resolución genere la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión.

14. En relación al primero de estos supuestos, esto es, que la resolución genere la imposibilidad de continuar con el procedimiento, tal como se señala en el considerando anterior, el objeto de esta resolución es precisamente la de dar inicio al procedimiento sancionatorio, abriendo la etapa de discusión. Plantear que esta resolución hace imposible la continuación del procedimiento, implicaría atentar contra su misma naturaleza y fines. Por lo tanto, no puede sostenerse que ésta genere la imposibilidad de continuar con el procedimiento sancionatorio.

15. El segundo supuesto que contempla el artículo 15 de la Ley N°19.880 para la procedencia del recurso de reposición en contra de las resoluciones de mero trámite, es que el acto *“...produzca indefensión”*. Una situación de indefensión se dará cuando una parte en el procedimiento pierda la oportunidad de que su pretensión sea recibida y ponderada por el órgano decisor. Es decir, impide que una parte pueda ejercer su defensa en el proceso, perdiendo de este modo la oportunidad de que ella sea ponderada y valorada.

16. Que, en términos generales, cabe señalar de forma previa, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 inciso tercero de la LO-SMA, la denuncia tiene por fin poner en conocimiento de la SMA hechos que se estiman constitutivos de infracción, con el fin de que esta autoridad, haciendo un análisis de mérito de los mismos, realice acciones de fiscalización, inicie un procedimiento sancionatorio, o, si no existiere mérito suficiente, archive la denuncia. Luego, el objeto último de la denuncia es poner en marcha la potestad sancionatoria de la SMA bajo el análisis que esta autoridad realice de los hechos, pero no circunscribirla a los fines o intereses específicos que el denunciante pueda manifestar, toda vez que la forma en la base a cual se ejecuta y orienta dicha potestad, se supedita a un análisis jurídico, procesal y estratégico, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la LO-SMA, que señala que *“Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones [...]”*, es de resorte exclusivo de esta Superintendencia.

² Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing. Año 2011. Pág. 112. La definición de actos trámite ha sido complementada por la doctrina, indicándose 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”*. 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.

17. En concordancia con lo indicado en el considerando anterior, no es posible sostener en este caso en particular que la formulación de cargos haya causado indefensión a la denunciante, toda vez que la SMA, al tenor de los hechos denunciados, ha dado inicio a un procedimiento de fiscalización e investigación, y luego, bajo el mérito del mismo, y tomando en consideración los elementos denunciados, ha ejercido su potestad sancionatoria en la forma estimada como más conducente a los fines de protección de la norma. Luego, en ningún caso se ha archivado la denuncia o se ha negado su mérito, sino que por el contrario, se han materializado aquellas acciones que, dada su naturaleza, la denuncia puede activar.

18. A mayor abundamiento, cabe agregar que el Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que “[...] *teniendo en cuenta –según lo señalado- que la denuncia debe conducir a un procedimiento sancionatorio o a una fiscalización, las razones que nieguen finalmente lugar a lo anterior deben necesariamente estar fundamentadas y obedecer a un estándar de motivación elevado [...]. El archivo, por lo tanto, debe entenderse entonces como una posibilidad de última ratio.*”³ Efectivamente, y tal como lo señala la jurisprudencia citada, es en el archivo de la denuncia, como acto de última ratio que niega mérito a la pretensión ciudadana, en donde se puede configurar un estado de indefensión. No obstante, al materializarse el objeto de la denuncia, esto es, el ejercicio de la potestad de fiscalización o sancionatoria en relación con los hechos denunciados, dicha indefensión no se produce, toda vez que, la forma en la cual éstas potestades se ejecutan, forman parte del mandato legal que exclusivamente la Superintendencia del Medio Ambiente debe ejercer. El mismo Tribunal citado, ha sido enfático al respecto, señalando que “[...] *es importante despejar aquí que los términos de la denuncia no delimitan las competencias de la SMA. Dicho de otro modo, la investigación y fiscalización que se inicia por una denuncia adquiere vida propia [...].*”⁴

19. Que, sin perjuicio de todo lo señalado, cabe señalar que la misma Corporación Puelo Patagonia, en presentación de fecha 2 de octubre de 2015, solicitó complementar su denuncia en el sentido de que, en subsidio de considerar que el camino objeto de dicha denuncia ha sido fraccionado del proyecto “Central de Pasada Mediterraneo”, esta Superintendencia requiriese al titular del camino, esto es, Inversiones y Rentas Los Andes S.A., que su obra ingrese al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En tal sentido, y dado que el cargo formulado a Inversiones y Rentas Los Andes S.A., mediante la R.E. N° 1 / Rol D-073-2015, es justamente por la elusión al SEIA mediante la construcción del señalado camino, no es posible sostener bajo ninguna perspectiva que se ha materializado la indefensión que ahora el solicitante reclama.

IV. Análisis de fondo del recurso de reposición

20. Que, no obstante todo lo señalado, y en relación con el fondo del recurso de reposición deducido, tal como se ha expresado en los considerandos N° 16, 17 y 18, no es posible sostener que la formulación de cargos haya incurrido en algún vicio de legalidad que deba subsanarse por la vía recursiva, toda vez que no hay una pretensión normativa del denunciante que se haya visto vulnerada por el acto de la formulación de cargos. En efecto, y tal como se expresó, como consecuencia de la denuncia ingresada se dio inicio a un proceso de investigación que culminó en el inicio de un procedimiento sancionatorio, el cual, por lo demás, se circunscribe no solo a los hechos denunciados sino también a la pretensión formulada por la Corporación Puelo Patagonia en su escrito de fecha 2 de octubre de 2015, siendo éste el objetivo de la denuncia. Luego, la delimitación específica del ejercicio de la potestad sancionatoria que se pretende por el recurrente, no forma parte de los fines de la denuncia.

³ Segundo Tribunal Ambiental, 23-04-2014, causal rol N° R-14-2013.

⁴ Ibid.

21. Que, al ponderar todos los antecedentes recabados por esta Superintendencia del Medio Ambiente, incluida por cierto la denuncia ingresada por Corporación Puelo Patagonia así como sus presentaciones posteriores, se llegó a la conclusión de que el cargo formulado por medio de la R.E. Nº 1 / Rol D-073-2015, era la forma en que mejor se satisfacía los elementos tanto objetivos como subjetivos de los tipos infraccionales que en la especie podían concurrir, y la que permitía, más allá de las pretensiones de diversa índole que el denunciante pudiese tener, satisfacer de la forma más efectiva los fines de protección ambiental de la normativa infringida, de acuerdo con la proyección del procedimiento.

22. Que, en último lugar, y en relación a ciertas inquietudes que la denunciante expresa en su presentación, respecto a que una eventual evaluación ambiental del mentado camino podría no considerar todos los impactos que de su uso devendrán, cabe hacer presente, en primer lugar, que aun cuando la evaluación ambiental del proyecto "Central de Pasada Mediterráneo" no ha considerado la construcción de dicho camino, como señala, si ha considerado los impactos que la actividad generará, donde una de las variables a evaluar es justamente la relacionada con la actividad de transporte. Luego, también debe considerarse que si como resultado del presente procedimiento sancionatorio, se procediere con la evaluación ambiental del denominado "Camino Privado", esto supone evaluar todos los impactos asociados al mismo, lo que implica no solo sus condiciones de construcción, sino también las de uso y conservación, por lo que si éste se empleara en términos diferentes a los autorizados por su respectiva Resolución de Calificación Ambiental, se estarían contraviniendo los términos de la misma, lo que gatillaría las facultades sancionatorias de esta Superintendencia.

23. Que, por lo señalado anteriormente, y en atención a que no existe una pretensión protegida por el ordenamiento jurídico que se haya visto vulnerada por la R.E. Nº 1 / Rol D-073-2015, no es posible acoger el recurso de reposición deducido.

V. Sobre el "recurso de revocación"

24. Que, en el segundo otrosí de su presentación, don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli deduce "recurso de revocación" en contra de la R.E. Nº 1 / Rol D-071-2015, basado en los mismos argumentos sobre los cuales versa su recurso de reposición y en lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 19.880.

25. Que, en atención a todo lo expresado en los capítulos III y IV de la presente resolución, los cuales se dan por reproducidos, y más allá de la terminología empleada por el solicitante, no se ve razón alguna para que esta autoridad ejerza de oficio la potestad revocatoria que consagra la Ley 19.880.

RESUELVO:

I. **A LO PRINCIPAL: NO HA LUGAR.** En atención a que la R.E. Nº 1/Rol D-073-2015, de acuerdo con la información suministrada por Correos de Chile, fue notificada a Corporación Puelo Patagonia de forma previa a la presentación objeto de esta resolución, estese al mérito de autos.

II. **AL PRIMER OTROSÍ: RECHAZAR** en todas sus partes el recurso de reposición interpuesto por don Rodrigo Alejandro Condeza Venturelli, con fecha 6 de enero



de 2016, por no cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880.

III. AL SEGUNDO OTROSÍ: RECHAZAR la solicitud de ejercer la potestad revocatoria contenida en el artículo 61 de la Ley 19.880. Lo anterior, por los argumentos consignados en los capítulos III, IV y V de la presente resolución.

IV. AL TERCER OTROSÍ: TENER POR ACOMPAÑADOS los documentos que indica.

V. AL CUARTO OTROSÍ: NO HA LUGAR, realícense las notificaciones conforme a la LO-SMA y los artículos 46 y 47 de la Ley 19.880.

VI. NOTIFICAR POR CARTA CERTIFICADA, o por otro de los medios que establece el artículo 46 de la ley N° 19.880, a los denunciantes Corporación Puelo Patagonia, Fiscalía del Medio Ambiente y don Mauricio Fierro Lavado, y a Inversiones y Rentas Los Andes S.A., cuyos domicilios y representantes legales se indican al final de esta resolución.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Camilo Orchard Rieiro".

Camilo Orchard Rieiro

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



Carta Certificada

- José Domingo Ilharreborde Castro y Pedro Echeverría Faz, representantes legales de Inversiones y Rentas Los Andes S.A., ambos domiciliados en Avenida El Golf N° 82, piso 5, comuna de Las Condes, Santiago.
- Corporación Puelo Patagonia, domiciliada en calle Independencia n° 050, oficina 4, Puerto Varas, Región de Los Lagos.
- Fernando Dougnac Rodríguez, representante legal de Fiscalía del Medio Ambiente, denunciante, domiciliada en calle Portugal N° 120, Dpto. 1-A, Santiago, Región Metropolitana.
- Mauricio Antonio Fierro Lavado, denunciante, domiciliado en calle Benavente N° 531, oficina N° 76, Puerto Montt, Región de Los Lagos.

C.C.

- División de Sanción y Cumplimiento, Superintendencia del Medio Ambiente.
- División de Fiscalización, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.

