



RESUELVE PRESENTACIONES QUE INDICA

RES. EX. N° 3/ROL N° D-039-2016

Santiago, 30 AGO 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 las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante "Ley N° 19.880"); en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 30, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante "D.S. N° 30/2012"); 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° 332, de 20 de abril de 2015 modificada por la Resolución Exenta N° 906, de 29 de septiembre de 2015, en la Resolución Exenta N° 371, de fecha 05 de mayo de 2015, en la Resolución Exenta N° 1.002, de 29 de octubre de 2015, y en la Resolución Exenta N° 731, de 08 de agosto de 2016, todas de la Superintendencia del Medio Ambiente; y 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 11 de julio de 2016, de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, esta Superintendencia dictó la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, mediante la cual se dio inicio a la instrucción del presente procedimiento, con la formulación de cargos a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (en adelante e indistintamente "EFE" o la "empresa"), Rol Único Tributario N° 61.216.000-7;

2. Que, con fecha 21 de julio de 2016, EFE presentó un escrito efectuando las siguientes peticiones: (i) solicita se deje sin efecto la formulación de cargos contenida en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016; (ii) en subsidio a lo anterior, solicita se suspenda el procedimiento administrativo iniciado por esta Superintendencia, mientras se resuelven los recursos de casación deducidos por EFE ante la Excm. Corte Suprema; (iii) solicita desacumular los cargos contenidos en la Res. Ex. N° 1/D-039-2916; (iv) solicita la suspensión urgente de los plazos iniciados en el procedimiento sancionatorio, entretanto se resuelvan las peticiones señaladas anteriormente; (v) solicita ampliación de plazos para presentar un programa de cumplimiento y descargos; (vi) acompaña copia de escrituras públicas que redujeron el Acta Decimoquinta Sesión Ordinaria Año 2014 del Directorio de EFE y el Acta Decimotercera Sesión Ordinaria Año 2014 del Directorio de EFE, otorgadas ambas en la Notaría Pública de Santiago de don Juan Ricardo San Marín Urrejola, en las que consta la personería de doña Cecilia Araya Catalán y don Ricardo Silva Guiraldes para representar a EFE ante las autoridades administrativas;

3. Que, con fecha 22 de julio de 2016, esta Superintendencia dictó la Res. Ex. N° 2/D-039-2016, mediante la cual resolvió: a) tener presente las solicitudes identificadas con los numerales (i), (ii), (iii) y (v) del considerando anterior, indicando que serían ponderadas en su mérito y resueltas en su oportunidad; b) suspender los plazos señalados en el Resuelvo IV de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, en conformidad al artículo 9 inciso 4° de la Ley N° 19.880; y c) tener por acompañada copias de las escrituras referidas en el numeral (vi) del considerando anterior;

4. Que, con fecha 26 de julio de 2016, doña María Nora González y doña Valentina Durán Medina (en adelante “las denunciantes”), presentaron conjuntamente un recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N° 2/D-039-2016, solicitando se deje sin efecto la resolución recurrida y se revoque la suspensión de plazos decretada en ésta;

5. Que, con fecha 26 de julio de 2016, Valentina Durán Medina presentó un escrito solicitando una audiencia de “asistencia al denunciante”, mediante la cual busca consultar sobre la procedencia de medidas provisionales;

6. Que, con fecha 12 de agosto de 2016, las denunciantes presentaron un escrito solicitando se tenga presente lo que en él se indica, respecto a las solicitudes efectuadas por EFE con fecha 21 de julio de 2016;

7. Que, a continuación se analizará el mérito de las solicitudes referidas en los considerandos 2, 4 y 5 de la presente resolución;

I. Solicitud de dejar sin efecto la Res. Ex. N° 1/D-039-2016

8. Que, en la primera parte de su solicitud, EFE presenta una serie de antecedentes, los que se resumen a continuación: (i) descripción de la evaluación ambiental del Proyecto “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago – Rancagua” (en adelante “Mejoramiento Integral”), el cual fue calificado favorablemente mediante la Resolución Exenta N° 373, de fecha 20 de abril de 2013 (en adelante “RCA N° 373/2013”), de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante “SEA”); (ii) enumeración de las reclamaciones administrativas interpuestas en contra de la RCA N° 373/2013, y sus argumentos; (iii) descripción del proceso de impugnación de la RCA N° 373/2013 en el Segundo Tribunal Ambiental, en las causas roles R-35-2014, R-37-2014 y R-60-2015, con indicación de los argumentos esgrimidos por los reclamantes en dicho proceso; (iv) lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental en su sentencia de 18 de febrero de 2016 (en adelante “la Sentencia”), que dejó sin efecto la RCA N° 373/2013 y ordenó al SEA retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Mejoramiento Integral” hasta el ICSARA N° 2; (v) contenido de la Resolución Exenta N° 275, de fecha 15 de marzo de 2016, del SEA que retrotrajo el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Mejoramiento Integral” al ICSARA N° 2; (vi) descripción de los recursos de casación en la forma, en el fondo y de queja presentados en contra de la Sentencia; (vii) la orden de no innovar (en adelante “ONI”) dictada por la Excm. Corte Suprema con el fin de suspender los efectos de la Sentencia; (viii) contenido de la Resolución Exenta N° 422, de 15 de abril de 2016, del

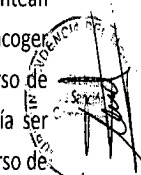
SEA, con la que se suspendió la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental a raíz de la ONI dictada por la Excm. Corte Suprema; (ix) estado de tramitación de los recursos judiciales;

9. Que, a partir de los antecedentes referidos anteriormente, la empresa efectúa una serie de alegaciones de hecho y de derecho con el fin de dar sustento a su solicitud de dejar sin efecto la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, las que se resumen a continuación:

9.1. El cargo de fraccionamiento formulado por la SMA “[...] imputa a EFE el no haber incluido en la evaluación del Proyecto Mejoramiento las obras del Proyecto Seguridad y Confinamiento, que como se ha señalado, constituye un proyecto diferente al aprobado ambientalmente por la RCA N° 0373/2013”. Por otra parte, la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental determinó que “[...] las obras del subproyecto Seguridad y Confinamiento no formaron parte de la evaluación ambiental del proyecto Mejoramiento, y por lo tanto, fue imposible ponderar adecuadamente la observación formulada por los reclamantes en la RCA N° 0373/2013. En consecuencia, en la opinión del Tribunal Ambiental, correspondería anular dicha resolución y retrotraer el procedimiento de evaluación hasta la dictación del ICSARA N° 2, etapa en la cual se formuló la observación correspondiente. Dicha decisión del Tribunal Ambiental, precisamente fue objeto de recurso de Casación [...]”;

9.2. A partir de lo anterior, se afirma que el asunto que es objeto de la formulación de cargos ya se encuentra sometido al imperio del derecho, tanto en sede administrativa como judicial. Respecto a la sede administrativa, se argumenta que de levantarse la suspensión que pesa sobre la Resolución Exenta N° 275, el SEA debería determinar “[...] si las obras del Proyecto Seguridad y Confinamiento deben o no ser parte de la evaluación del Proyecto Mejoramiento”. En consecuencia, resultaría “[...] totalmente improcedente que se formulen cargos respecto del supuesto fraccionamiento de un proyecto que actualmente aún se encuentra en evaluación, y cuyos hechos fundantes son objeto de controversia ante la autoridad competente”. Respecto a la sede judicial, se argumenta que la existencia de recursos de casación pendientes implica que la Corte Suprema “[...] está discutiendo si es que los antecedentes y obras del proyecto Seguridad y Confinamiento fueron adecuadamente ponderados en el proceso de evaluación ambiental o no, lo cual incidiría en la imputación de fraccionamiento. Por lo tanto, es improcedente que esta Superintendencia continúe conociendo del procedimiento sancionatorio por el supuesto fraccionamiento que se imputa a EFE, en atención que los hechos por los cuales se han formulado cargos se encuentran ya sometidos al imperio del derecho y en plena discusión judicial ante la Corte Suprema [...]”;

9.3. A su vez, la formulación de cargos infringiría el principio de coordinación establecido en la Ley N° 18.575 y se introduciría en el ámbito fáctico y jurídico que está siendo ventilado en sede judicial. Para dar sustento a estas alegaciones, se plantean una serie de escenarios a los que se daría lugar en caso que la Excm. Corte Suprema decida acoger o rechazar los recursos deducidos por EFE en contra de la Sentencia: (i) si se acoge el recurso de casación en la forma, la reclamación deducida ante el Segundo Tribunal Ambiental debería ser conocida por un Tribunal habilitado de acuerdo a la normativa vigente; (ii) si se acoge el recurso de casación en el fondo, la Corte dictará sentencia de reemplazo, rechazando la reclamación judicial y ordenando continuar con las reclamaciones administrativas deducidas ante el SEA; (iii) si se rechazan



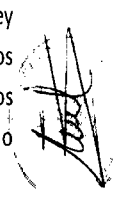
los recursos de casación, la RCA N° 373/2013 quedará sin efecto y el procedimiento de evaluación ambiental se retrotraerá al ICSARA N° 2. De este modo, la Superintendencia “[...] *estará conociendo de un asunto que no sólo aún se encuentra en discusión ante la Excm. Corte Suprema, sino que además, es de absoluta competencia del Servicio de Evaluación Ambiental, en su calidad de administrador del SEIA. La pendencia de los recursos señalados y los posibles resultados, tornan en inoficiosa cualquier prosecución del procedimiento sancionatorio ante esta Superintendencia*”;

9.4. Finalmente, se insiste en señalar que, cualquiera sea el resultado judicial, la continuación del procedimiento administrativo iniciado por la formulación de cargos produciría un conflicto entre las decisiones adoptadas por esta Superintendencia y el SEA, lo que devendría en interferencia de funciones y sería contrario al principio de coordinación que deben observar los órganos de la Administración. Para dar mayor sustento a este argumento, se señala que el SEA es el servicio público encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “SEIA”). De esta forma, si bien la Superintendencia “[...] *posee atribuciones para determinar la existencia y sancionar el fraccionamiento de proyectos, igualmente requiere un pronunciamiento previo del Servicio de Evaluación Ambiental, quien en su calidad de administrador del SEIA, colaborará para determinar si es que se ha producido efectivamente una elusión al ingreso, emitiendo un informe cuyo contenido es vinculante para esta Superintendencia*”. A partir de esto, se señala que “[...] *con toda seguridad podemos indicar que dicho Servicio se negará a entregar una respuesta favorable mientras no se encuentren resueltos los recursos de casación ante la Excm. Corte Suprema. Esto, por cuanto se verá impedida de entregar su parecer respecto al fraccionamiento de un proyecto cuya evaluación, si es que se rechaza el recurso de casación, aún no habrá finalizado. O, por el contrario, de acogerse dicho recurso, deberá finalizar la tramitación de las reclamaciones administrativas, en donde se discutirá nuevamente la existencia de un supuesto fraccionamiento*”;

10. Que, la solicitud de EFE es de carácter innominado, sin embargo su pretensión es que esta Superintendencia deje sin efecto la Res. Ex. N° 1/D-039-2016. A partir de esto, se estima que la solicitud tiene que ser entendida como una actuación de impugnación administrativa, por lo que podría ser asimilada a un recurso de reposición, o podría entenderse que se trata de argumentos similares a descargos;

11. Que, en primer lugar, corresponde señalar 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 dan término al procedimiento sancionatorio. 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. 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. Que, la Contraloría General de la República 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 A su vez, la doctrina nacional ha delineado la distinción entre los actos trámite y los actos terminales o decisorios, afirmando que “[s]on 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.”²

13. Que, la Res. Ex. N° 1/D-039-2016 es el acto que da inicio a la instrucción del procedimiento sancionatorio en contra de EFE, por lo que en ningún caso es un acto administrativo terminal. En efecto, la LO-SMA establece en su artículo 49 que la instrucción del procedimiento sancionatorio inicia con la formulación de cargos y en su artículo 54 que dicho procedimiento termina con la resolución fundada del Superintendente del Medio Ambiente, mediante la cual éste absolverá al infractor o dictará sanción. Dado lo anterior, corresponde evaluar si la Res. Ex. N° 1/D-039-2016 es de aquellos actos trámite que generan la imposibilidad de continuar con el procedimiento o producen indefensión;

14. Que, la Res. Ex. N° 1/D-039-2016 no es de aquellos actos trámite que son susceptibles de reposición, en primer lugar, porque no es una resolución que imposibilite la continuación del procedimiento sancionatorio; por el contrario, es el acto que da inicio a la instrucción del mismo. En segundo lugar, a juicio de este Fiscal Instructor, para que el interesado esté en indefensión debe perder la oportunidad de que su pretensión sea recibida y ponderada por el órgano decisor. Es decir, el interesado estará impedido de efectuar alegaciones, argumentos, levantar incidentes, solicitar diligencias o presentar su propia prueba en el procedimiento administrativo. La Res. Ex. N° 1/D-039-2016 claramente tampoco cae en esta hipótesis, ya que es a partir de la instrucción del procedimiento sancionatorio que EFE podrá hacer valer su derecho a defensa;

15. Que, en consecuencia, si se entendiera que la solicitud de EFE es asimilable al recurso de reposición, resulta evidente que ésta no es procedente respecto a la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, por los argumentos expresados anteriormente;

16. Que, por otra parte, se estima que la solicitud de EFE busca desvirtuar el cargo de fraccionamiento contenido en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, por lo que podría entenderse como parte de sus descargos;

17. Que, al respecto, corresponde señalar que, de acuerdo al artículo 2 de la LO-SMA, la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante “SMA”) tiene por objeto 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 la 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;



¹ Contraloría General de la República, Dictamen N° 50.338, de 23 de junio de 2015.

² BERMÚDEZ Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, Tercera Edición Actualizada, 2014. p. 142-143.

18. Que, para el ejercicio de sus potestades, la SMA dispone de las funciones y atribuciones referidas en el artículo 3 de la LO-SMA, incluyendo, entre otras, la facultad de imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la referida ley, para lo cual debe dar inicio a un procedimiento administrativo sancionatorio;

19. Que, la LO-SMA ha establecido reglas específicas para la tramitación del procedimiento sancionatorio, por lo que se trata de un procedimiento administrativo reglado, respecto del cual las disposiciones de la Ley N° 19.880 rigen solo supletoriamente, en aquellas materias no previstas en la LO-SMA³;

20. Que, respecto a los procedimientos reglados, la Contraloría General de la República ha señalado que no pueden “[...] incorporarse trámites no previstos en la normativa, que, de cualquier forma, alteren la ordenación o secuencia procesal establecida por el legislador, pues si ello se verificase se infringiría el principio de juridicidad, conforme a los criterios expresados en los dictámenes N°s 20.477 y 34.021, de 2003; 6.518, de 2011, y 71.968 y 80.276, de 2012, de este Órgano de Control”.⁴ En consecuencia, los órganos de la administración del Estado deben respetar el orden secuencial establecido por el legislador en la sustanciación de un procedimiento administrativo reglado;

21. Que, uno de los aspectos reglados del procedimiento administrativo sancionatorio son los descargos. En efecto, la parte final del inciso 1° del artículo 49 de la LO-SMA señala que la Superintendencia conferirá al presunto infractor un plazo de 15 días hábiles para presentar sus descargos. La doctrina ha señalado que el contenido de los descargos: “[...] no se señala expresamente en la ley, pero en la práctica contendrá la información o documentos que el infractor considere relevantes para su defensa, así como las defensas y argumentaciones jurídicas”.⁵ Es decir, los descargos son un mecanismo para que el presunto infractor haga valer su derecho a defensa y constituyen una instancia formal para la impugnación de los cargos que le han sido imputados;

22. Que, la LO-SMA regula además, entre otras materias: la facultad de esta Superintendencia de ordenar diligencias probatorias y solicitar informes a organismos sectoriales, en sus artículos 50 y 52; la facultad del presunto infractor de solicitar diligencias probatorias, en su artículo 50 inciso 2°; el dictamen que debe dictar el fiscal instructor, en su artículo 53; el término del procedimiento administrativo sancionatorio mediante resolución fundada dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, en su artículo 54; y las vías de impugnación de la resolución referida anteriormente, en sus artículos 55 y 56;

³ Véase: BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2° Edición, 2015, p. 499.

⁴ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 17.203, de 18 de marzo de 2013. Véase también el Dictamen N° 73.986, de 15 de septiembre de 2015, el cual señala: “Como se advierte, la preceptiva examinada contiene un procedimiento administrativo reglado para la fijación de los castigos por infracciones a la referida ley N° 19.913, respecto del cual, acorde con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 20.477, de 2003, 24.606, de 2011, 74.843, de 2012, y 996, de 2013, de este origen, es improcedente incorporar gestiones no previstas que alteren la correspondiente secuencia procesal o entorpezcan su progreso, o que importen una opinión anticipada por parte de este Órgano de Control”.

⁵ Supra, nota 3, p. 505.



23. Que, miradas las referidas normas en su conjunto, es claro que definen el orden secuencial para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio, desde el inicio de la instrucción con la formulación de cargos, hasta el dictamen del Fiscal Instructor y la resolución fundada del Superintendente que pondrá término al procedimiento. Particularmente, en la elaboración del dictamen, este Fiscal Instructor debe ajustarse a lo señalado en el artículo 53 de la LO-SMA, el cual señala que “[c]umplidos los trámites señalados en los artículos anteriores, el fiscal instructor del procedimiento emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar”. En consecuencia, es el dictamen la instancia en que este Fiscal Instructor debe sopesar todos los antecedentes que obren en el procedimiento para proponer al Superintendente una vía de acción;


24. Que, en síntesis, esta Superintendencia debe respetar el orden secuencial del procedimiento regulado en la LO-SMA, la que establece expresamente la oportunidad para que el presunto infractor presente sus descargos, lo que le permitirá impugnar los cargos que le han sido formulados de acuerdo a los argumentos de hecho y derecho que estime aplicables. Además, la LO-SMA regula expresamente la instancia para que este Fiscal Instructor pueda sopesar las defensas y demás antecedentes que aporte el presunto infractor y los otros interesados durante el procedimiento sancionatorio. En consecuencia, de acuerdo a lo señalado en los considerandos anteriores, la solicitud de EFE para dejar sin efecto la formulación de cargos debe ser rechazada;

25. Que, sin perjuicio que lo señalado anteriormente es razón suficiente para el rechazo de la solicitud principal, este Fiscal estima que ésta entrega argumentos que están interconectados con la solicitud de suspensión que se presenta en subsidio, por lo que corresponde referirse brevemente a los argumentos levantados por EFE en su solicitud principal, para respetar el orden de su presentación;

26. Que, EFE plantea, por una parte, que la existencia de un procedimiento de evaluación ambiental en curso y/o de reclamaciones administrativas pendientes respecto de una resolución calificación ambiental que deban ser resueltas por el SEA, constituye razón suficiente para que esta Superintendencia se inhíba de instruir un procedimiento administrativo por infracción al artículo 11 bis de la Ley N° 19.300, en función del principio de coordinación administrativa;

27. Que, al respecto corresponde señalar que el principio de coordinación debe leerse en conjunto con los otros principios que informan el actuar de los órganos de la administración del Estado, incluyendo el principio de legalidad. En efecto, el artículo 1 de la Ley N° 18.575 establece que “[l]os órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico”;

28. Que, la lectura conjunta del artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 y los artículos 3 letra k) y 35 letra n) de la LO-SMA permiten afirmar que esta Superintendencia tiene la competencia exclusiva para: (i) determinar si existe infracción a la prohibición de fraccionamiento de proyectos o actividades; (ii) sancionar al infractor; y, (iii) requerir al infractor, previo informe del SEA, que ingrese adecuadamente al SEIA. En este mismo sentido se



ha pronunciado el Segundo Tribunal Ambiental, quien ha señalado que: “[...] la competencia para determinar si se configura o no el fraccionamiento corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente, motivo por el cual el Tribunal no puede pronunciarse sobre este punto”.⁶ Asimismo, la doctrina ha reconocido la potestad exclusiva de la Superintendencia para determinar si ha existido fraccionamiento: “[n]o cabe la menor duda que es la SMA la llamada a definir si esta situación se ha o no configurado. Así lo expresa el artículo 11 bis de la ley y la propia letra k) del artículo 3 ya citado”⁷;

29. Que, en línea con lo anterior, es evidente que el fraccionamiento de proyectos o actividades constituye una infracción a la normativa ambiental. Esto necesariamente implica que el legislador estimó que dicha conducta debía ser corregida y sancionada. Como es sabido, el SEA es el órgano encargado de administrar el SEIA, pero no tiene potestad para requerir a una persona natural o jurídica el ingreso obligatorio de un proyecto o actividad al SEIA, por lo tanto, tampoco puede exigir el “ingreso adecuado” a dicho Sistema. El SEA ejerce las potestades que la ley le confiere solamente una vez que un proyecto es ingresado al SEIA voluntariamente por un titular. Por otra parte, el SEA carece de potestad sancionatoria, por lo que resulta indispensable que esta Superintendencia inicie un procedimiento administrativo para determinar si ha existido fraccionamiento. En este mismo sentido, se ha señalado que “[n]o es el SEA el llamado a resolver un aspecto de esta naturaleza, incluso durante la evaluación de un proyecto mediante un término anticipado, toda vez que junto con las competencias ya descritas, el fraccionamiento, en caso de configurarse, tiene aparejado una sanción, siendo la SMA la única llamada a resolver aquello, previo procedimiento administrativo”⁸;

30. Que, adicionalmente, esta Superintendencia estima que una de las hipótesis de fraccionamiento de proyecto o actividad, dice relación con el caso en que el presunto infractor ingresa parte del proyecto fraccionado al SEIA, llegando incluso a obtener su aprobación, mientras ejecuta materialmente la otra parte del proyecto al margen del SEIA. En estos casos, la SMA debe iniciar un procedimiento sancionatorio para determinar si ha existido fraccionamiento, en conformidad al artículo 11 bis de la Ley N° 19.300, independientemente de lo obrado por el SEA durante la evaluación ambiental o la existencia de recursos administrativos pendientes en contra de una resolución de calificación ambiental;

31. Que, el rol del SEA en la configuración del fraccionamiento ha quedado expresamente establecido en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 y en el artículo 3 letra k) de la LO-SMA, al señalarse que la SMA requerirá el ingreso adecuado al SEIA, previo informe del SEA. Es decir, el rol del SEA es informar al tenor de la solicitud que al efecto haga la Superintendencia. La existencia de un procedimiento de evaluación ambiental en curso o de

⁶ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental en causa Rol N° R-35-2014, de fecha 18 de febrero de 2016, considerando centésimo trigésimo sexto. En este mismo sentido se pronunció el referido Tribunal en su Sentencia en causa Rol N° R-48-2014, de fecha 29 de enero de 2016, la que señala, en su considerando undécimo: “Que, el Tribunal advierte que, efectivamente, la competencia para determinar la vulneración de la prohibición de fraccionamiento, introducida en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 por la Ley N° 20.417, corresponde a la SMA”.

⁷ CARRASCO, Edesio. “Notas Respecto al Fraccionamiento de Proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. En: MONTENEGRO, Sergio [et. al.] [ed.]. Actas de las VII Jornadas de Derecho Ambiental. Recursos Naturales: ¿Sustentabilidad o Sobreexplotación? Legal Publishing, Santiago, 2014, 479-497, p. 489.

⁸ Ibídem.



reclamaciones pendientes en contra de una resolución de calificación ambiental no obstan a que el SEA evacúe el referido informe;

32. Que, por otra parte, el informe del SEA es el mecanismo establecido por el legislador para facilitar la coordinación entre dicho Servicio y la SMA. Al respecto, resulta relevante considerar que la evaluación ambiental de un proyecto versa sobre los antecedentes aportados por el titular durante la evaluación ambiental. Por su parte, la Superintendencia tiene facultades de fiscalización que le permiten recabar antecedentes durante la evaluación, con posterioridad a la evaluación e incluso al margen de lo informado por el titular en el SEIA. Esto implica que la SMA está en posición de obtener información que no se encontraba a disposición del SEA durante la evaluación ambiental. De esta forma, al solicitar el informe, la Superintendencia pondrá en conocimiento del SEA todos los antecedentes de que dispone respecto del fraccionamiento investigado, con lo que dicho Servicio estará en condiciones de evacuar el referido informe ponderando tanto la información existente en sede de evaluación ambiental como los antecedentes recabados por esta Superintendencia en el ejercicio de sus potestades de fiscalización. A su vez, los antecedentes aportados por la Superintendencia podrán ser un insumo para que el SEA pueda resolver adecuadamente las cuestiones referidas a la evaluación del proyecto, así como las reclamaciones administrativas que se encuentren pendientes;

33. Que, además, corresponde señalar que el informe del SEA es un trámite más dentro de aquellos que deben sustanciarse en el presente procedimiento. En este mismo sentido, se ha señalado que "[e]n todos los supuestos de requerimiento de sometimiento al SEIA deberá solicitarse informe previamente al SEA. Se trata de un trámite inserto en el procedimiento administrativo, sin embargo, la SMA no está obligada a seguir lo informado por dicho servicio, ya que no lo exige la ley y por lo tanto, no será vinculante (art. 38 inc. 1° LBPA)".⁹ Por su parte, la doctrina también ha señalado: "[l]o único que señala el artículo 11 bis es que previo a requerir el ingreso de un proponente de un proyecto o actividad al SEIA, se pida un informe del SEA. Por supuesto, una vez que ese informe es evaluado, la SMA seguirá sus propios procedimientos a fin de requerir o no el ingreso de ese proponente, pudiendo, en caso que se prueben el conjunto de elementos que hemos descrito, lo que exponga el SEA y otros antecedentes adicionales, imponer una sanción"¹⁰. De lo anterior, se desprende el informe del SEA es un trámite no vinculante para esta Superintendencia, ya que es a ésta a quien corresponde en último término determinar si ha existido o no fraccionamiento;

34. Que, a partir de lo expuesto en los considerandos anteriores, este Fiscal Instructor estima que la ley es clara, en el sentido de que el fraccionamiento de proyectos es una infracción ambiental que debe ser investigada, corregida y sancionada por esta Superintendencia;

35. Que, por otra parte, EFE señala que la formulación de cargos versa sobre cuestiones que ya han sido sometidas al imperio del derecho y se introduciría en el ámbito fáctico y jurídico que está siendo ventilado en sede judicial;

⁹ Supra, nota 3, p. 467.

¹⁰ Supra, nota 7, p. 489-490.



36. Que, al respecto se debe señalar que esta Superintendencia ha tenido a la vista los antecedentes a que hace referencia EFE en su presentación, incluida la tramitación de los recursos de casación interpuestos en contra de la Sentencia, como es evidente de la lectura de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016. Habiendo sopesado estos antecedentes, se procedió a formular cargos, por los siguientes motivos:

36.1. La SMA tiene la competencia exclusiva para: (i) determinar si existe infracción a la prohibición de fraccionamiento del artículo 11 bis de la Ley N° 19.300; (ii) sancionar al infractor; y, (iii) requerir al infractor, previo informe del SEA, que ingrese adecuadamente el SEIA, en conformidad al artículo 3 letra k) de la LO-SMA;

36.2. La reclamación presentada en causa Rol N° R-35-2014, ante el Segundo Tribunal Ambiental, se interpone en virtud del artículo 17 N° 6 de la Ley N° 20.600 en contra de la RCA N° 373/2013, dictada por la Dirección Ejecutiva del SEA, por estimar los reclamantes que las observaciones formuladas en el proceso de participación ciudadana de la evaluación ambiental del proyecto "Mejoramiento Integral", no habían sido debidamente consideradas en los fundamentos de la referida RCA;

36.3. Las reclamaciones presentadas en causas Rol N° R-37-2014 y N° R-60-2015 (acumuladas a la causa Rol N° R-35-2014), ante el Segundo Tribunal Ambiental, se interponen en virtud del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 en contra de las resoluciones del SEA que declararon inadmisibles las solicitudes de invalidaciones presentadas por las reclamantes para obtener la invalidación de la RCA N° 373/2013;

36.4. La formulación de cargos está dirigida en contra de EFE y apunta a establecer que la empresa incurrió en un fraccionamiento de proyectos, por lo tanto, no está dirigida contra el SEA ni busca cuestionar la legalidad de la RCA N° 373/2013;

36.5. Uno de los argumentos formulados por la parte reclamante ante el Segundo Tribunal Ambiental, fue que la RCA N° 373/2013 adolecía de un vicio al existir fraccionamiento de proyectos. Sin embargo, en su Sentencia, el Tribunal no se pronunció respecto al fraccionamiento, señalando que le correspondía a la SMA determinar si este se configura o no.¹¹ En efecto, la Sentencia resolvió dejar sin efecto la RCA N° 373/2013 por no haber sido debidamente considerada la observación ciudadana relacionada con conectividad y vinculada al subproyecto "seguridad y confinamiento", pero nada dijo respecto a si EFE incurrió o no en fraccionamiento;

36.6. Las reclamantes ante el Segundo Tribunal Ambiental no interpusieron recursos en contra de la Sentencia, por lo que no alegaron un vicio en la Sentencia del Tribunal al omitir un pronunciamiento respecto al fraccionamiento;

36.7. Los recursos de casación en la forma y en el fondo presentados por el SEA en contra de la Sentencia no alegan un vicio en la Sentencia por haberse omitido pronunciamiento respecto al fraccionamiento de proyectos;

¹¹ Supra, nota 6.



36.8. Los recursos de casación en la forma y en el fondo presentados por EFE tampoco cuestionan que el Segundo Tribunal Ambiental haya omitido un pronunciamiento respecto al fraccionamiento por ser competencia exclusiva de la SMA. En efecto, el escrito de casación de EFE hace mención a la Sentencia, para constatar que ésta no se pronunció respecto al fraccionamiento: “[...] *la sentencia omite pronunciamiento respecto de las últimas de las alegaciones de los reclamantes, esto es, el fraccionamiento de proyectos*”¹²;

37. Que, a partir de lo señalado en el considerando anterior, esta Superintendencia estima que la formulación de cargos aborda aspectos jurídicos propios de su competencia. En efecto, la Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental omite un pronunciamiento respecto a la existencia de fraccionamiento en consideración de aquello. Por otra parte, ninguno de los intervinientes en dicho proceso alegó ante la Excm. Corte Suprema un vicio de forma o fondo en contra de la Sentencia, que diga relación con la omisión de un pronunciamiento respecto a la existencia de fraccionamiento;

38. Que, finalmente, de los argumentos expresados por EFE se desprende que la existencia de un proceso judicial pendiente no es relevante para la empresa, pues señala que cualquiera sea el resultado de dicho proceso, el procedimiento iniciado por esta Superintendencia sería inoficioso. EFE elabora todo los escenarios de resolución posibles de los recursos de casación y concluye que, independientemente de lo que resuelva la Excm. Corte Suprema, la SMA está impedida de seguir tramitando el presente procedimiento porque el fraccionamiento será sometido al conocimiento del SEA vía recurso de reclamación administrativa pendiente o vía evaluación ambiental pendiente. Sin embargo, como se ha expresado latamente en considerandos anteriores, es a esta Superintendencia a quien el legislador le ha otorgado competencia para determinar si ha existido fraccionamiento de proyectos o actividades.

II. Solicitud de suspensión de la instrucción del procedimiento administrativo iniciado mediante la Res. Ex. N° 1/D-039-2016

39. Que, en subsidio a la solicitud discutida en la sección anterior, EFE ha solicitado la suspensión del procedimiento administrativo iniciado mediante Res. Ex. N° 1/D-039-2016, hasta que se resuelvan “[...] *los recursos de casación en la forma ventilados ante la Corte Suprema, y en caso que se reactive la fase administrativa hasta que las respectivas reclamaciones no sean resueltas por los órganos competentes*”;

40. Que, de acuerdo con EFE, la solicitud debiera ser suspendida en conformidad a lo señalado en el inciso 3° del artículo 54 de la Ley N° 19.880. La empresa señala que dicha disposición tiene por objeto evitar que Administración adopte “[...] *decisiones o se inhiba de conocer de cualquier reclamación o discusión que esté sujeta a la decisión de los Tribunales de Justicia*”. En consecuencia, la Superintendencia debería suspender el procedimiento, pues los hechos que son objeto de la formulación de cargos estarían siendo conocidos por la Excm. Corte Suprema, a través de los recursos de casación presentados por EFE y el SEA en contra de la Sentencia;



¹² El texto del recurso se encuentra disponible en la sección de consulta de causas del sitio de internet del Segundo Tribunal Ambiental.

41. Que, la empresa manifiesta adicionalmente que la Excm. Corte Suprema accedió a suspender los efectos de la Sentencia a través de una ONI, pues, de lo contrario, habría sido imposible cumplir la sentencia que dicte la Corte en caso de que se acogiera el recurso. De esta forma, resultaría “[...] *imperativo suspender todo procedimiento administrativo cuya prosecución pudiera derivar –aun en un escenario improbable- en la aplicación de sanciones tales como revocación de la RCA o clausura*”. Adicionalmente, EFE manifiesta que “[...] *es posible que el SEA deba resolver derechamente reclamaciones administrativas pendientes sobre el mismo tema, dado que existen en paralelo a las acciones judiciales, los procedimientos administrativos temporalmente suspendidos por las reclamaciones judiciales iniciadas por observantes y que se ventilan actualmente ante la Corte Suprema*”. Por lo demás, agrega, existe la posibilidad de que la Sentencia sea confirmada, por lo que “[...] *desaparecerá la RCA N° 373/2013 que ha sido objeto de reclamo ante esta Superintendencia, habiéndose evacuado esfuerzos infructuosos por parte de este organismo y generándose una situación incongruente, puesto que cualquier resolución o medida que se adopte respecto a supuestas infracciones no podrá aplicarse al carecer de objeto, la RCA*”;

42. Que, finalmente, EFE afirma que algunos de los principales argumentos de la SMA para sustentar la formulación de cargos fueron obtenidos de la Sentencia, señalando que “[...] *los contenidos citados por la resolución impugnada, corresponden a hechos contenidos en una sentencia que no se encuentra firme, que está siendo revisada por la Corte Suprema y cuyos efectos se encuentran suspendidos por orden de dicho tribunal, es más que evidente que no es posible proseguir ni adoptar decisión alguna respecto a las supuestas infracciones imputadas a EFE, mientras el máximo tribunal no resuelva los mentados recursos*”;

43. Que, en definitiva, la empresa manifiesta que sería “[...] *inconcuo [...] sustanciar paralelamente este procedimiento, mientras penda la decisión sobre los recursos de casación que inciden directamente en la subsistencia o anulación de la RCA N° 373/2013, o se tramiten reclamaciones administrativas sobre los misma [sic] hechos constituye una duplicación innecesaria de la actividad administrativa, contraria a los principios de coordinación a los que deben sujetarse los órganos de la administración y que amerita suspender todo proceso dirigido contra la RCA N° 373/2013*”;

44. Que, respecto a esta solicitud, corresponde citar el texto del referido artículo 54 inciso 3° de la Ley N° 19.880, que dispone; “*Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión*”. Este artículo, es una manifestación del principio de no intervención, que ha sido reconocido ampliamente por la Contraloría General de la República¹³;

45. Que, sin embargo, dicho principio no aplica al caso en cuestión, pues la formulación de cargos no cuestiona la legalidad de la RCA N° 373/2013, ni

¹³ En su dictamen N° 48.358, de 17 de junio de 2015, la Contraloría señala: “*cabe hacer presente que la precitada disposición, en relación con el también anotado inciso tercero del artículo 54 de la ley N° 19.880, consagran el principio de no intervención, el cual tiene como objeto evitar que esta Entidad de Control tenga injerencia en los asuntos sometidos al conocimiento del Poder Judicial, a fin de garantizar su competencia exclusiva y excluyente en las materias que la Constitución Política de la República le ha conferido*”.



está dirigida en contra del SEA. El presente procedimiento emana de competencias que son propias de esta Superintendencia y busca determinar si EFE ha infringido la prohibición de fraccionamiento del artículo 11 bis de la Ley N° 19.300. En efecto, según se expresó en los considerandos 36 al 38 de la presente resolución, el Segundo Tribunal Ambiental omitió un pronunciamiento respecto al fraccionamiento en su Sentencia, por ser un ámbito de competencia exclusiva de la SMA, sin que ninguno de los intervinientes alegara ante la Excm. Corte Suprema que la Sentencia adolecía de un vicio al omitir dicho pronunciamiento. En consecuencia, el proceso judicial pendiente referido por EFE no está orientado a determinar si EFE incurrió o no en fraccionamiento de proyectos, sino más bien busca determinar si las observaciones ciudadanas efectuadas durante la evaluación ambiental del proyecto "Mejoramiento Integral" fueron debidamente consideradas por el SEA en la RCA N° 373/2013;

46. Que, adicionalmente, la revocación de la resolución de calificación ambiental es solo una de las posibles respuestas sancionatorias que contempla el artículo 38 de la LO-SMA. A raíz de esto, la inexistencia de una resolución de calificación ambiental no es razón suficiente para que esta Superintendencia se inhíba de sancionar a un infractor;

47. Que, por otra parte, la Sentencia es solo un antecedente contenido en la formulación de cargos, por lo que la posibilidad de que ésta sea revocada no es motivo suficiente para decretar su suspensión. Además, tal como se indicó anteriormente, el pronunciamiento que emita la Excm. Corte Suprema no tiene la finalidad de determinar la existencia de un fraccionamiento de proyectos en el presente caso. Por lo tanto, la SMA debe determinar si existió fraccionamiento, sea cual sea el contenido de la sentencia de la Excm. Corte Suprema respecto a los recursos pendientes;

48. Que, respecto al principio de coordinación administrativa, este Fiscal Instructor se remite a lo señalado entre los considerandos 27 al 34 de la presente resolución. Por lo demás, el artículo 54 inciso 3° de la Ley N° 19.880 señala que la administración debe inhibirse cuando existan acciones judiciales pendientes donde se ventile "la misma pretensión", situación que no acontece en este caso. Dicha prohibición tampoco exige inhibirse de conocer un asunto cuando existen recursos de reclamación administrativa pendientes de resolución, sobre todo considerando el análisis de competencias anteriormente señalado;

49. Que, finalmente, EFE cita el artículo 57 de la Ley N° 19.880, pero no señala cómo éste aplicaría en el presente caso. El inciso 1° de dicho artículo señala que la interposición de recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado, para luego agregar en su inciso 2° que "[c]on todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiera causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en case de acogerse el recurso". Al respecto, corresponde señalar que EFE no ha presentado recurso alguno en contra de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016. Por otra parte, si presentó una solicitud de carácter innominado para que la misma sea dejada sin efecto, sin embargo, está solicitud será resuelta en el presente acto, por lo que tampoco correspondería suspender el procedimiento sobre la base de dicho artículo;

50. Que, por los argumentos expresados en considerandos anteriores, se rechazará la solicitud de suspensión presentada por EFE;

III. Solicitud de desagregación de los cargos contenidos en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016

51. Que, EFE ha solicitado desagregar los cargos contenidos en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, a fin de que estos sean tramitados en procedimientos diversos. Esto en caso de que la SMA estime que la tramitación del cargo de fraccionamiento debe suspenderse mientras la Excm. Corte Suprema resuelve los recursos de casación pendientes en contra de la Sentencia, pero estime que el cargo asociado a la infracción de ruido debe continuar su tramitación. La solicitud se funda en base a lo establecido en el artículo 62 de la LO-SMA y 33 de la Ley N° 19.880;

52. Que, considerando que la solicitud de suspensión del procedimiento iniciado mediante Res. Ex. N° 1/D-039-2016 será rechazada, no corresponde tampoco dar lugar a la solicitud de desagregación de los cargos formulada por EFE;

IV. Solicitud de ampliación de plazos

53. Que, EFE solicita una ampliación del plazo de 10 días hábiles para la presentación de un programa de cumplimiento, por el máximo que en derecho corresponda. Para ello la empresa argumenta que *"[...] el volumen de información técnica y legal que es necesario recopilar, analizar y sistematizar, lo cual hace necesaria la coordinación de diversos contratistas y además analizar la información de ruido de diversos puntos, sino que también de parte de los distintos profesionales adscritos a diferentes áreas. Lo anterior es necesario para para (sic) definir las metas y acciones de éste y cumplir con los requisitos de presentación [...]"* establecidos en la LO-SMA y el D.S. N° 30/2012;

54. Que, adicionalmente, la empresa solicita ampliación del plazo de 15 días hábiles para la presentación de descargos, por el máximo que en derecho corresponda. EFE funda su solicitud en conformidad a lo señalado con anterioridad, y además *"[...] en la gravedad y, complejidad [de] los cargos imputados, lo cual demanda recabar antecedentes que permitan desvirtuar los fundamentos de hecho que configurarían las infracciones imputadas, así como esgrimir la eventual concurrencia de componentes atenuantes, lo que resulta fundamental para hacer vale efectivamente el derecho a defensa [...]"* de la empresa. La solicitud se es efectuada en el marco del artículo 26 de la Ley N° 19.300;

55. Que, sobre la solicitud descrita en el considerando anterior de la presente resolución es necesario señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la LO-SMA, en todo lo no previsto por dicha ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880. Por su parte, el artículo 26 de la ley N° 19.880 dispone en su inciso primero que la Administración, salvo disposición en contrario, puede conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros;



56. Que, en el caso en cuestión, este Fiscal Instructor concuerda con los argumentos esgrimidos por EFE, en el sentido que el volumen de información a recopilar y analizar es considerable y amerita un tiempo adicional de revisión, lo que justifica una ampliación de plazo. Adicionalmente, no se estima que dicha ampliación pueda afectar los derechos de terceros, pues es una ampliación a plazo definido, que no retrasará mayormente la tramitación del procedimiento sancionatorio;

V. Alzamiento de la suspensión de plazos

57. Que, habiéndose resuelto las solicitudes presentadas por EFE con fecha 21 de julio de 2016, se alzarán la suspensión de plazos decretada en el Resolvo II de la Res. Ex. N° 2/D-039-2016;

VI. Recurso de reposición en contra de la Res. Ex.

N° 2/D-039-2016

58. Que, el recurso de reposición referido en el considerando 4 de la presente resolución, señala que la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 no cumple con el requisito de motivación del acto expresado en el artículo 9 inciso 3° de la Ley N° 19.880, pues “[...] la resolución en comento se limita a afirmar esta posible incidencia en el procedimiento, pero no explicita en forma alguna de qué manera esta eventual afectación podría producirse, como tampoco establece límites a su suspensión de plazos que desde ya pone en una situación ventajosa al titular fiscalizado, en la medida que le otorga un plazo por ahora indefinido para adoptar una de las alternativas perentorias que la LO-SMA le da a los titulares que son objeto de una formulación de cargos”;

59. Que, agregan las recurrentes que los plazos suspendidos “[...] son especialmente breves, precisamente por la gravedad de las imputaciones y afectaciones que pueden ser objeto esta clase de procedimientos, y porque el principal objetivo de la LO-SMA es que la SMA logre el cumplimiento de las normas ambientales de manera rápida y expedita, de modo de velar por la protección efectiva del medio ambiente”. Por otra parte, señala que la LO-SMA establece un procedimiento administrativo reglado, por lo que no pueden agregarse trámites que alteren el orden consecutivo del referido procedimiento;

60. Que, además, las recurrentes señalan que no existen los supuestos en virtud de los cuales resulte posible decretar la suspensión de plazos del procedimiento administrativo. Adicionalmente, plantean que efectuada una revisión de más de 390 procedimientos sancionatorios “[...] no existe antecedente alguno en los procedimientos sancionatorios incoados por esta Superintendencia en que se disponga semejante medida por encontrarse pendiente la resolución de un asunto por el mismo Fiscal Instructor”. Adicionalmente, señalan que la SMA ha rechazado con anterioridad solicitudes de suspensión del procedimiento administrativo fundadas en el mero hecho de existir procedimientos judiciales en tramitación sobre hechos similares;

61. Finalmente, las recurrentes señalan, respecto al proceso judicial en curso, que “[...] no sólo el objeto de la Litis es absolutamente diverso a las cuestiones que son objeto de la formulación de cargos por parte de esta Superintendencia, sino que



además tienen como legitimado pasivo al Servicio de Evaluación Ambiental y no a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, que es, como se sabe, el sujeto a quien se dirige la formulación de cargos”;

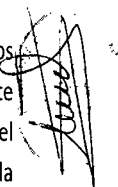
62. Que, al respecto, este Fiscal se remitirá a lo expresado en los considerandos 11 y 12 relativos a la procedencia del recurso de reposición en el procedimiento sancionatorio regulado en la LO-SMA. En consecuencia, corresponde determinar qué tipo de acto administrativo es la Res. Ex. N° 2/D-039-2016;

63. Que, según se ha señalado, la LO-SMA establece que el acto administrativo terminal del procedimiento sancionatorio es la resolución fundada referida en su artículo 54, mediante la cual el Superintendente del Medio Ambiente, absolverá al infractor o dictará sanción. En consecuencia, la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 no es un acto administrativo terminal, pues ésta se limitó a tener presente las solicitudes de EFE y a suspender los plazos del Resuelvo IV de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, mientras las referidas solicitudes eran resueltas. Dado lo anterior, ahora corresponde evaluar si la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 es de aquellos actos trámite que generan la imposibilidad de continuar con el procedimiento o producen indefensión;

64. Que, en relación al primero de estos supuestos, esto es, que la resolución genere la imposibilidad de continuar con el procedimiento, corresponde señalar que no es el caso de la Res. Ex. N° 2/D-039-2016. La suspensión de plazos decretada en dicha resolución tenía el objetivo de evitar la posible incidencia que las solicitudes efectuadas por EFE pudieran tener en la tramitación del procedimiento administrativo, y estaba circunscrita a los plazos referidos en el Resuelvo IV de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016. Por lo demás, dicha suspensión será alzada en la presente resolución;

65. Que, en relación al supuesto de indefensión, corresponde señalar que la SMA ha dado inicio a un procedimiento sancionatorio por fraccionamiento de proyectos y ha incorporado a las recurrentes como parte interesada en dicho procedimiento, según consta en el Resuelvo III de Res. Ex. N° 1/D-039-2016. Por su parte, la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 decretó, entre otras cosas, la suspensión de plazos impugnada, sin embargo, no suspendió la tramitación del procedimiento administrativo. La suspensión de plazos tiene un fin específico, y no impide de forma alguna que, en el intertanto, las recurrentes, hagan valer sus pretensiones, por lo que se estima que la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 no es de aquellas que producen indefensión;

66. Que, por lo demás, la suspensión de plazos decretada fue otorgada debido a la naturaleza de las peticiones planteadas por EFE, especialmente las solicitudes de dejar sin efecto la formulación de cargos o, en subsidio, suspender el procedimiento administrativo. Es evidente que este tipo de solicitudes puede incidir en la tramitación del procedimiento administrativo, pues apuntan a alterar su normal sustanciación. Por lo demás, la suspensión de plazos no fue establecida de forma indeterminada, como alegan las recurrentes, pues estaba circunscrita al tiempo necesario para evaluar el mérito de las solicitudes efectuadas por EFE;





67. Que, si bien es cierto que la Superintendencia no decreta este tipo de suspensiones con frecuencia, también es un hecho que la presentación de una solicitud para dejar sin efecto una formulación de cargos tiene un carácter excepcional, que debía ser analizada en detalle para determinar su alcance en el contexto del procedimiento regulado en la LO-SMA. Esta es una de las razones por las cuales la Superintendencia decidió, excepcionalmente, suspender los plazos referidos, mientras resolvía las solicitudes en cuestión;

68. Que, en razón de lo expresado anteriormente, este Fiscal estima que la suspensión de plazos decretada en la Res. Ex. N° 2/D-039-2016 era procedente en conformidad al artículo 9 inciso 4° de la Ley N° 19.880. Finalmente, corresponde señalar que la suspensión de plazos impugnada por las recurrentes será alzada en el presente acto, por lo que el recurso de reposición deducido carece de objeto;

69. Que, a partir de lo señalado en los considerandos anteriores, se rechazará el recurso de reposición deducido;

VII. Solicitud de asistencia presentada por doña Valentina Durán Medina

70. Que, doña Valentina Durán Medina presentó un escrito solicitando una audiencia, a fin de “[...] consultar la procedencia de determinadas medidas provisionales en resguardo del bienestar de las comunidades que representamos, en el escenario actual, así como en el escenario probable de aprobarse un programa de cumplimiento al infractor”;

71. Que, al respecto corresponde señalar que, en su calidad de denunciante, la solicitante es parte interesada en el presente procedimiento administrativo. Las pretensiones de los interesados en el procedimiento sancionatorio deben efectuarse por escrito, para que la Superintendencia se pronuncie respecto de éstas de acuerdo a su mérito, y de forma de resguardar los principios de escrituración, contradictoriedad e imparcialidad establecidos en la Ley N° 19.880;

72. Que, la solicitud expresada señala sucintamente que se busca sostener una audiencia para consultar la adopción de medidas provisionales, sin entregar mayores antecedentes o motivos que funden dicha solicitud. Este Fiscal Instructor estima que la pretensión de adopción de medidas provisionales debe ser hecha por escrito y contener los antecedentes que a su juicio fundarían la necesidad de adoptar estas medidas, en conformidad al artículo 48 de la LO-SMA. Esto con el fin de evaluar si concurren o no los supuestos de la referida norma, y de esta manera, poder efectuar un pronunciamiento respecto a dicha solicitud. En este mismo sentido, se ha pronunciado el Segundo Tribunal Ambiental, en relación a los antecedentes que deben fundar la adopción de medidas provisionales: “Que, abordando lo argumentado por las partes, se desprende que el elemento esencial a dilucidar es si, de los antecedentes aportados a la causa, se justifica debidamente la existencia de un riesgo o daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, en los términos del artículo 48 de la LOSMA, que haya hecho necesaria la adopción de medidas provisionales. Ello es así dado que, tal como lo señala la SMA, el Tribunal ha sido consistente en **exigirle a dicha autoridad** -para autorizar las medidas provisionales señaladas en las letras e), d) y e) de dicho artículo- la necesidad de



acompañar antecedentes suficientes e idóneos que así lo acrediten, dado que el sólo hecho que un proyecto no haya ingresado a evaluación, o haya incumplido su RCA, no es motivo suficiente para decretarlas¹⁴ (el destacado es nuestro);

73. Que, por otra parte, una audiencia para discutir verbalmente la viabilidad de adopción de medidas es una instancia no contemplada en la ley. Adicionalmente, esta Superintendencia debe proceder en conformidad con el principio de imparcialidad, el cual establece el deber para la Administración de sustanciar sus procedimientos y adoptar sus resoluciones con objetividad y con respeto al principio de probidad administrativa. La solicitud en comento apunta a asistir a una parte interesada en cómo solicitar medidas provisionales, es decir, asistir a determinar cuál sería la mejor manera para que ésta haga valer sus pretensiones en el presente procedimiento, lo que abriría una instancia de deliberación entre la parte interesada y la autoridad respecto a la solicitud de medidas provisionales. Esta instancia no solo resulta improcedente sino que además vulneraría el principio de imparcialidad referido anteriormente;

74. Que, en virtud a los argumentos expresados anteriormente, se rechazará la solicitud de audiencia, sin perjuicio de que la solicitante pueda efectuar la solicitud de adopción de medidas por escrito.

VIII. Escrito se tenga presente

75. Que, en el escrito referido en el considerando 6, las denunciantes solicitan se tenga presente una serie de consideraciones relativas a las solicitudes efectuadas por EFE, particularmente aquellas referidas a dejar sin efecto la formulación de cargos y la de suspender el procedimiento administrativo. Estas consideraciones entregan argumentos mediante los cuales las denunciantes manifiestan su oposición a dichas solicitudes y serán resumidos a continuación: (i) EFE intenta confundir dos situaciones jurídicas y regímenes de competencia diferentes, con el afán de dilatar el acceso a la justicia ambiental de los denunciantes; (ii) el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 señala que es la SMA la encargada de determinar la existencia de fraccionamiento, cuestión que confirmada por el Segundo Tribunal Ambiental, quien omitió un pronunciamiento respecto al fraccionamiento por este motivo; (iii) los recursos que se encuentra conociendo la Excm. Corte Suprema son de casación en la forma y en el fondo, los que no constituyen una segunda instancia de revisión; (iv) los recursos de casación interpuestos tanto por EFE como por el SEA, no se fundan en aspectos de fondo de la decisión, sino sólo de aspectos de forma, que no dicen relación con la determinación o no de la hipótesis de fraccionamiento establecida en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300; y, (v) EFE ha efectuado declaraciones que dan cuenta de un incumplimiento continuo tanto del fraccionamiento como de incumplimientos a su resolución de calificación ambiental;

76. Que, respecto a esta presentación, corresponde señalar que las solicitudes de EFE serán resueltas en el presente acto;

¹⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Sentencia en causa Rol R-48-2014, de fecha 19 de enero de 2016, considerando decimooctavo.

RESUELVO:

I. RECHAZAR LA SOLICITUD PARA QUE SE DEJE SIN EFECTO la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, contenida en el escrito individualizado en el considerando 2 anterior, por los fundamentos expresados en la parte expositiva de esta resolución, especialmente en sus considerandos 8 al 38.

II. RECHAZAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN del presente procedimiento, contenida en el escrito individualizado en el considerando 2 anterior, por los fundamentos expresados en la parte expositiva de esta resolución, especialmente en sus considerandos 39 al 50.

III. RECHAZAR LA SOLICITUD PARA DESAGREGAR los cargos formulados en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, contenida en el escrito individualizado en el considerando 2 anterior.

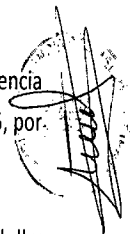
IV. ALZAR LA SUSPENSIÓN decretada en el Resuelvo II de la Res. Ex. N° 2/D-039-2016, por lo que a partir de la notificación de la presente resolución, se reanudan los cómputos de los plazos señalados en el Resuelvo IV de la Res. Ex. N° 1/D-039-2016.

V. APROBAR LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE PLAZOS. En virtud de los antecedentes expuestos en la parte considerativa del presente acto, se concede una ampliación de 5 días hábiles respecto del plazo señalado en el artículo 42 de la LO-SMA para presentar un programa de cumplimiento, así como una ampliación de 7 días hábiles del plazo contenido en el artículo 49 de la LO-SMA, para formular descargos. Ambas ampliaciones de plazo serán computadas desde el vencimiento de los plazos originales.

VI. RECHAZAR en todas sus partes el recurso de reposición interpuesto por doña Valentina Durán Medina y doña María Nora González, con fecha 26 de julio de 2016, por no cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, y por ser innecesario atendido lo resuelto en el resuelvo IV anterior.

VII. NO HA LUGAR a la solicitud de audiencia presentada por doña Valentina Durán Medina en el escrito individualizado en el considerado 5, por los argumentos expresados en los considerandos 70 al 74 de la presente resolución.

VIII. ESTESE A LO RESUELTO en los Resueltos I, II y III de la presente resolución, respecto al escrito presentado por las denunciadas, con fecha 12 de agosto de 2016, individualizado en el considerando 6 de la presente resolución.





Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile



Bastián Pastén Delich

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



Notificación personal:

- Don Ricardo Silva Güiraldes y/o doña Cecilia Araya Catalán, representantes legales de Empresa de Ferrocarriles del Estado, domiciliado en Morandé 115 piso 6, Santiago, Región Metropolitana.
- Don Marcelo Castillo Sánchez, representante de las Municipalidades de Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda y El Bosque, calle Huérfanos N° 835 oficina 1203, Santiago, Región Metropolitana.
- Doña Valentina Durán Medina, Santa María N° 200, comuna de Providencia, Región Metropolitana,
- Doña María Nora González Jaraquemada, Santa María N° 200, comuna de Providencia, Región Metropolitana.

cc

- Fiscalía, SMA.
- División de Fiscalización, SMA