

EN LO PRINCIPAL: Recurso de reposición. **OTROSÍ:** Solicitud de suspensión.

SUPERINTENDENTA DEL MEDIO AMBIENTE

LORETO SEGUEL KING, en representación, según se acreditó, del **CONSEJO DEL SALMÓN DE CHILE A.G.**, en el marco del **PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO D-096-2021**, iniciado por la Superintendencia del Medio Ambiente contra Cooke Aquaculture Chile S.A., respetuosamente digo:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley N°19.880, por este acto y encontrándome dentro de plazo, vengo en interponer recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 12/ROL D-096-2021 de 12 de septiembre de 2023 (en adelante, "Res. Ex. N° 12/2023"), a través de la cual, la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA") rechazó la solicitud de otorgamiento de la calidad de interesado presentada por el Consejo del Salmón A.G. (en adelante, "Consejo del Salmón"), presentada con fecha 24 de agosto de 2023.

El presente recurso, tiene por objetivo que se deje sin efecto la resolución impugnada, conforme los argumentos de hecho y de derecho que a continuación se exponen, y se otorgue la calidad de interesada a mi representada.

I.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES PREVIOS

A. SOBRE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA QUE RECHAZÓ LA SOLICITUD DE OTORGAR LA CALIDAD DE INTERESADA AL CONSEJO DEL SALMÓN

1. Con fecha 24 de agosto de 2023, el Consejo del Salmón, en tanto asociación gremial lícita y grupo intermedio (artículo 1° de la Constitución Política de la República) que representa a sus asociados, solicitó a la SMA que se le otorgue la calidad de interesada en el presente procedimiento sancionatorio, de conformidad a lo establecido en los artículos 10, 17 letra f) y 21 de la Ley N° 19.880 (LBPA).
2. En particular, mi representada fundó su interés en base a los efectos que tendrá la interpretación que siga la SMA al momento de sancionar o no a Cooke, respecto si los Proyectos Técnicos sectoriales aprobados de forma previa a la vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") **establecen o no límites de producción máxima**, lo que permitiría determinar la existencia o no de un aumento productivo. Lo anterior, **tendrá incidencia directa en la forma de entender los**

permisos sectoriales y ambientales de sus distintos asociados y, en consecuencia, en la manera en que se deberán ejecutar los proyectos.

3. Asimismo, mi representada **sostuvo un interés ambiental**, pues conforme a sus estatutos, el Consejo del Salmón tiene por objeto **velar por una producción sustentable y el cumplimiento normativo**. No cabe duda que la interpretación que siga la SMA en el presente caso tiene la potencialidad cierta de generar un cambio en la conducta del sector acuícola, lo que a su vez redundará en la **protección del medio ambiente y sus distintos componentes**.
4. Sin embargo, y pese a que el art.21 de la LBPA no realiza distinción alguna al respecto, la SMA **rechazó la solicitud presentada por mi representada**, en base a que el interés invocado sería el desarrollo de una actividad económica, correspondiente -según la SMA- a un interés general y no uno relacionado directamente con el objeto del presente procedimiento sancionatorio, el cual diría relación con la determinación de la responsabilidad administrativa de un sujeto regulado específico (considerando 64°).
5. Asimismo, para rechazar nuestra solicitud, la SMA sostuvo que el interés medioambiental invocado por el Consejo del Salmon es accesorio e indirecto, en tanto se encuentra subsumido en un interés principal que dice relación con el fomento de una actividad económica regulada (considerando 65°).

B. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

1. El artículo 15° de la Ley N° 19.880 dispone el **principio de impugnabilidad de los actos administrativos**, señalando que los actos administrativos trámite son impugnables cuando **determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento** o **produzcan indefensión**:

“Artículo 15. Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

*Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando **determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión** (...)” [énfasis agregado].*

2. Los actos trámite que generan los efectos previamente señalados, debido a su naturaleza y relevancia dentro del procedimiento, han sido denominados por la doctrina nacional y por la jurisprudencia como “**actos trámite cualificados**”, y resultan **impugnables** conforme al artículo 15 de la Ley N° 19.880.
3. Estos “actos trámite cualificados” han sido conceptualizados como aquellos que constituyen una decisión que tiene repercusiones sobre el acto terminal (decisiones intermedias vinculantes) o que produce efectos sustantivos o materiales. De esta forma, no son impugnables aquellos actos administrativos cuya única finalidad es sustanciar el procedimiento o que solo sirven de base a la progresión del mismo¹.
4. En relación a los efectos señalados en el artículo 15° de la Ley N° 19.880 y que determinan la impugnabilidad de un acto trámite, cabe tener presente que la doctrina nacional ha entendido el concepto de **indefensión** como “*la privación o limitación de los medios de defensa producida dentro de un proceso por una indebida actuación de los órganos judiciales y por una aplicación inequitativa del principio contradictorio o de igualdad entre las partes*”² [énfasis agregado].
5. En este contexto, la resolución impugnada genera una **manifiesta indefensión a mi representada**, pues la denegación del otorgamiento de la calidad de interesado, implica la **privación de los derechos y garantías propias de esta calidad**, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, las siguientes:
 - (i) Poder aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, en cualquier momento del procedimiento, que deberán ser tenidos en cuenta por la Administración y pronunciarse expresamente sobre ellos (artículos 10 y 17 letra g) de la Ley N° 19.880);
 - (ii) Poder solicitar diligencias probatorias (artículo 35 de la Ley N° 19.880) y a participar en su realización (artículo 36 de la Ley N° 19.880); y,
 - (iii) Poder impugnar los actos administrativos conforme a los medios de impugnabilidad procedentes (artículo 15 de la Ley N° 19.880).

¹ HUNTER, Iván: *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente. Tomo I*, Der Ediciones, Santiago, 2023, p. 68.

² GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo: “El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Chileno”, en *Estudios Constitucionales*, vol 11. N° 2, 2013, p. 262.

6. Tales prerrogativas, garantías y derechos que otorga la calidad de interesado durante la tramitación y resolución de un procedimiento administrativo aseguran el respeto de un debido proceso administrativo.
7. De esta forma, la consolidación de los efectos de la resolución impugnada, que niega la calidad de interesado, **genera una indefensión** a mi representada que justifica la impugnabilidad del acto, para que este sea revisado y enmendado conforme a derecho.
8. Adicionalmente, la resolución impugnada determina la **imposibilidad de que continúe el procedimiento respecto de mi representada**, pues la SMA dictó una **decisión definitiva respecto de la pretensión del Consejo del Salmón**, impidiendo que mi representada actúe en el presente procedimiento con la calidad de interesada y bajo las garantías y principios que dispone la Ley N° 19.880.
9. En consecuencia, el acto impugnado, además de generar una manifiesta indefensión, **determinó también la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo respecto de mi representada**, lo que configura un perjuicio a sus intereses.
10. Finalmente, cabe tener presente que Ilte. Segundo Tribunal Ambiental ha concluido que el **acto administrativo de la SMA que rechaza la solicitud de otorgamiento de calidad de interesado resulta impugnabile**, al tener la naturaleza de acto trámite cualificado:

*“Decimocuarto. Que, a juicio de este Tribunal es posible concluir que la **Resolución Exenta N° 526/2017**, al rechazar el recurso jerárquico por improcedente, **puso término a la presentación efectuada por el Sr. Rosselot** relativa a una denuncia, a la acumulación de autos y a su **solicitud de tenerlo como interesado en el procedimiento Rol F-041-2016**, por lo que sí **cumple con los requisitos de impugnación establecidos para los actos trámites en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880**”³ [énfasis agregado].*

11. En definitiva, la resolución reclamada corresponde a **un acto trámite cualificado** y, por lo tanto, **impugnabile**. Conforme a lo señalado, el acto genera una **indefensión concreta a mi representada**, pues al rechazar su calidad de interesada, la priva de los derechos y garantías propios de esta calidad.

³ Segundo Tribunal Ambiental, 27 de abril de 2018, Rol R-155-2016, considerando 14°.

12. Asimismo, la resolución impugnada determina la **imposibilidad de continuar con el procedimiento respecto de mi representada**, dictándose una **decisión terminal en relación a la pretensión del Consejo del Salmón**, imposibilitando que mi representada actúe en el presente procedimiento con la calidad de interesada y causándole un perjuicio.

II.

SEGUNDA PARTE

RAZONES POR LAS CUALES LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA DEBE SER DEJADA SIN EFECTO

1. A continuación, se expondrán las **razones** por las cuales la resolución impugnada debe ser dejada sin efecto:
- (i) La Superintendencia del Medio Ambiente interpretó restrictivamente el artículo 21 de la LBPA, realizando distinciones en el interés exigido para ser considerado como interesado, careciendo de sustento normativo para ello;
 - (ii) Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo del Salmón tiene un interés ambiental concreto en el presente procedimiento sancionatorio, asociado a la promoción del cumplimiento normativo y el desarrollo sustentable en sus asociados pertenecientes al sector productivo acuícola;
 - Sobre la incidencia directa y concreta del procedimiento sancionatorio sobre los intereses ambientales acreditados por el Consejo del Salmón.
 - Sobre la finalidad de incentivo al cumplimiento y de colaboración del procedimiento administrativo sancionador.
 - (iii) La Superintendencia del Medio Ambiente negó arbitrariamente la calidad de interesado al Consejo del Salmón, infringiendo el principio de imparcialidad que rige a la Administración; y,
 - (iv) Sobre la insuficiencia de las garantías de transparencia y publicidad para amparar el derecho legítimo a participar como interesado en el procedimiento administrativo sancionatorio.

A. LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE INTERPRETÓ RESTRICTIVAMENTE EL ART. 21 DE LA LBPA, CARECIENDO DE SUSTENTO NORMATIVO PARA ELLO

1. Como bien conoce la SMA, los sujetos de un procedimiento administrativo son la Administración (a través de los órganos competentes) y **toda persona interesada**. Los interesados han sido definidos como “*aquellas personas naturales o jurídicas, titulares de derecho o intereses individuales o colectivos, quienes promueven o les afecta el resultado del procedimiento*”⁴.
2. Nuestra legislación no contempla un concepto general de interesado, sino que el artículo **21 de la LBPA**, establece un **listado de situaciones en que se estima que determinadas personas tienen siempre tal carácter en el procedimiento administrativo**, a saber:
 - a. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos;
 - b. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y,
 - c. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
3. De esta forma, aquellas personas que no promovieron el inicio del procedimiento, para ser considerados como interesados, deberán acreditar la existencia de derechos o intereses, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados con la decisión que dictará la Administración.
4. Se ha señalado que en el procedimiento administrativo participan los titulares tanto de derechos como de intereses, **pudiendo intervenir todos aquellos que, en el espectro de decisiones adoptadas por la Administración, pueden verse perjudicados en su situación o estatus**⁵.
5. Respecto al **interés** aludido en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, se ha precisado que los terceros deben tener un interés “*que implique en términos*

⁴ OSORIO, Cristóbal: *Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo*, Der Ediciones, 2022, p. 279.

⁵ CORDERO, Luis: *Lecciones de Derecho Administrativo* (2° edición), Editorial Legal Publishing, 2012, p. 389.

amplios (no necesariamente patrimoniales) un **beneficio o un perjuicio en caso de que la decisión se adopte**⁶ [énfasis agregado].

6. De esta forma, la Ley N° 19.880 optó por una **concepción amplia de los interesados, no pudiendo la autoridad administrativa interpretar restrictivamente esta disposición ni establecer arbitrariamente cuáles intereses ameritan el otorgamiento de la calidad de interesado en un procedimiento administrativo.**
7. Asimismo, respecto de los interesados considerados en el N° 3 del artículo 21 de la Ley N° 19.880, es decir, aquéllos cuyos intereses (individuales o colectivos) puedan resultar afectados por el procedimiento administrativo, se ha señalado que *“la LBPA reconoce un papel importante a **terceros no directamente envueltos en el resultado del procedimiento administrativo, pero que expresan su intención de participar en él aportando antecedentes o planteamientos que puedan ser relevantes para la toma de decisiones.** El alcance de esta legitimación de los terceros es potencialmente **bien amplio**, en cuanto la ley alude a intereses individuales o colectivos, pudiendo entenderse incluidos en ellos los intereses difusos”*⁷ [énfasis agregado].
8. En este sentido, cabe destacar que el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880 **no distingue** el carácter o naturaleza del interés que puede resultar afectado para efectos que se reconozca la calidad de interesado. La razón de lo anterior es evidente, pues una **decisión administrativa puede tener incidencia en distintos tipos de intereses:** ambiental, social, laboral, patrimonial, entre otros. Y, esto no podría de ser de otra manera, pues los intereses -salvo para efectos conceptuales – no son independientes los unos de los otros, pues se encuentran en constante interrelación entre ellos (por ej. una autorización ambiental no solo genera implicancias ambientales, sino que también económicas y laborales).
9. La concepción amplia de interesado y del interés que permite configurar esta calidad ha sido relevada por la Excm. Corte Suprema, en las sentencias dictadas en causas **Rol N° 21.547-2014 y N° 21.993-2014**, concluyendo que precisamente que la **exigencia de un interés ambiental para otorgar la calidad de interesado excede el contenido del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880:**

⁶ VALDIVIA, José Miguel: *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2018, p. 256.

⁷ VALDIVIA, José Miguel: *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2018, p. 258.

*“Vigésimo octavo: Que, en consecuencia, si bien es posible constatar que el fallo atacado, en alusión conjunta a los derechos subjetivos e intereses, cuya titularidad es necesario esgrimir para la consideración de ser legitimado activo en la solicitud de invalidación de la RCA, concluyó -también sin distinguir si el interés invocado habría de ser entendido en su dimensión de individual o colectivo-, que el mismo **debía ser de naturaleza ambiental, lo que desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante.** (...)”⁸ [énfasis agregado].*

10. Asimismo, ambas sentencias previamente referidas, relevan que nuestro ordenamiento jurídico optó por **no incluir calificativo alguno al interés requerido para configurar la calidad de interesado** en un procedimiento administrativo, suprimiéndose -durante la tramitación legislativa- el calificativo “legítimo” respecto de los intereses exigidos, pues la **legitimidad o no de un interés es una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa:**

*“(...) Es útil poner de relieve además que en nuestro país –a diferencia de lo regulado en otras legislaciones-, **se optó por no incluir calificativo alguno al interés requerido para configurar la legitimación activa del interesado.***

*Es del caso que el artículo que se analiza fue introducido por el artículo 20 de la indicación sustitutiva presentada en su oportunidad por el Ejecutivo. La inicial redacción del N° 3 fue propuesta por el Senador Enrique Silva Cimma en los siguientes términos: “3. Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos... etc.”, propuesta en general aceptada por las Comisiones unidas con la enmienda sugerida por el Senador señor Diez, consistente en **suprimir el adjetivo “legítimos”, pues la legitimidad o no de un interés es una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa**”⁹ [énfasis agregado].*

11. Sin embargo, en el presente caso, al rechazar la solicitud presentada por el Consejo del Salmón, la SMA **estableció la necesidad de que exista un interés de carácter ambiental y que este sea principal y directo, sin sustento normativo para ello:**

⁸ Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.547-2014, considerando 28°. Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.993-2014, considerando 28°.

⁹ Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.547-2014, considerando 27°. Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.993-2014, considerando 27°.

“64. Que, a partir de lo expuesto se observa que el **interés del Consejo del Salmon corresponde al desarrollo de la industria acuícola**, lo cual corresponde esencialmente al desarrollo de una actividad económica (...)

65. (...) En este contexto, se observa que el **interés medioambiental invocado por el Consejo del Salmon es accesorio e indirecto**, en tanto se encuentra subsumido en un interés principal que dice relación con el fomento de una actividad económica regulada” [énfasis agregado].

12. Es decir, la SMA se **apartó del tenor del artículo 21 de la Ley N° 19.880 y del concepto amplio de interesado dispuesto de forma expresa**, exigiendo que para participar como interesado en el presente procedimiento sancionatorio se requiere un interés ambiental, siendo irrelevante para efectos de otorgar la calidad de interesado -según se desprende de la motivación de la SMA- cualquier otro interés que pueda resultar afectado, por más lícito que sea. Inclusive, yendo aún más allá, la **SMA exigió que el interés ambiental sea principal y directo, sin que nuestra normativa realice distinción alguna a este respecto.**
13. En el presente caso, mi representada **acreditó su interés colectivo** en el procedimiento sancionatorio, en que se discuten aspectos de relevancia para sus asociados, específicamente para la **interpretación de sus permisos y cumplimiento normativo**; aspectos que tendrán incidencia directa no solo en la operación de los distintos proyectos acuícolas, sino que también en el rol o enfoque que tienen la industria en el desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente.
14. En este sentido, cabe destacar que la **SMA tuvo por acreditado** el interés del Consejo del Salmón relativo a la representación de sus asociados pertenecientes al sector productivo acuícola, así como su interés ambiental, **rechazando el otorgamiento de la calidad de interesado en base a distinciones sobre el carácter principal o accesorio y directo o indirecto del mismo** (considerando 64°): “*el interés medioambiental invocado por el Consejo del Salmon es accesorio e indirecto*” [énfasis agregado].
15. No obstante, la Administración **no se encuentra habilitada para determinar cuáles intereses resultan legítimos o adecuados para participar en un procedimiento administrativo**, estando restringida la autoridad a **constatar la existencia o no del interés alegado y otorgar la calidad de interesado una vez acreditado este.** Y esto es aún mas

evidente si se considera que mi representada actúa totalmente en el marco de nuestro ordenamiento jurídico; en efecto, se formó como asociación gremial bajo su imperio y persigue finalidades totalmente lícitas.

16. Precisamente, el **carácter amplio del concepto de interesado adoptado en nuestra legislación**, infringido en detrimento de los derechos de mi representada, es consistente con la tendencia actual hacia una **mayor participación de todos los ciudadanos y regulados en los asuntos de la Administración, sin exclusiones ni discriminaciones arbitrarias**. Esto, por lo demás, es totalmente coherente con el concepto de **desarrollo sostenible**, el que exige el involucramiento de diversos actores (todos con intereses legítimos, por distintos que estos sean), entre los cuales se encuentran las distintas empresas que lícitamente ejecutan sus actividades.
17. Lo anterior **asegura una mayor legitimidad de las decisiones públicas**, en línea con la evolución social y la creciente demanda por una **mayor transparencia y participación en las decisiones administrativas**.
18. En efecto, en el contexto en la que las decisiones de la Administración inciden en diversos sujetos e intereses, resulta esencial una participación amplia, legitimándose de esta manera el actuar administrativo. Por un lado, se asegura que la Administración reciba y pondere las alegaciones e información aportada por toda la ciudadanía, convirtiendo la decisión en una de carácter democrática, participativa e inclusivo, aspectos mínimos en un Estado de Derecho moderno. Por otro lado, la interpretación amplia del interés y la calidad de interesado permite que los actos de la Administración no sean arbitrarios.
19. En este sentido, el **Principio 10** de la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992** establece el **derecho a la información, participación y acceso a los procedimientos administrativos de relevancia ambiental**, de acuerdo al siguiente texto:

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos interesados**, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la **oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones**. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la*

*participación de la población poniendo la información a disposición de todos. **Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos**, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.” [énfasis agregado].*

20. Respecto del el Principio 10 de la Declaración de Río, el profesor Jorge Bermúdez ha señalado que este busca “*que los ciudadanos puedan acceder a la información ambiental, para que luego y de manera informada, **ejercen su derecho de participación, sea por la vía de intervenir en el procedimiento administrativo destinado a la toma de decisiones ambientales, sea por la vía del ejercicio de acciones destinadas a la revisión judicial de las mismas***”¹⁰.
21. Por su parte, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río+20) de 2012 se recalcó que la **participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos administrativos y judiciales** son esenciales para promover el desarrollo sostenible.
22. Asimismo, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) también se hace hincapié en los conceptos de **participación e inclusión, encontrándose los derechos de acceso en el centro de la agenda y permeando todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), siendo adoptada por Chile como parte de los países miembros de la Organización de Naciones Unidas.
23. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 explicita el compromiso de los Estados en lo concerniente a garantizar: (i) el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales; (ii) la **adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas**, y, (iii) la igualdad de acceso a la justicia.
24. Siguiendo la misma línea, la **Cumbre Judicial Iberoamericana** relevó la **participación de todos los ciudadanos en los asuntos de relevancia ambiental, en el nivel que corresponda**, debiendo proporcionarse **acceso efectivo a los procedimientos administrativos y judiciales**, conforme se puede apreciar a continuación:

*“a) El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos, en el nivel que***

¹⁰ BERMÚDEZ, Jorge: “El acceso a la información pública y la justicia ambiental”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIV*, 2010, p. 575.

corresponda. De esta forma, se deberán adoptar medidas para que la **participación del público comience al inicio de los procedimientos**, es decir, cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles (...)”¹¹ [énfasis agregado].

“a) **Toda persona deberá tener la posibilidad de accionar la revisión de la decisión ambiental ante un órgano independiente e imparcial establecido por ley. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes**”¹² [énfasis agregado].

25. Más recientemente, el **Acuerdo de Escazú**, al cual adhirió Chile durante 2022, tiene por objeto “(...) **garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.**” [énfasis agregado].

26. En particular, el **artículo 7º del Acuerdo de Escazú** establece diversas obligaciones sobre **participación pública en la toma de decisiones ambientales:**

“1. Cada Parte deberá asegurar el **derecho de participación del público** y, para ello, se compromete a implementar una **participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales**, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. (...)”

4. Cada Parte adoptará **medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones**, de manera que las **observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos.** A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones. (...)”

7. **El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles**, conforme a las

¹¹ Declaración sobre Principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sostenible, aprobado por la XIX Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, desarrollada en Quito (Ecuador) los días 18, 19 y 20 de abril de 2018, p. 76.

¹² Declaración sobre Principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sostenible, aprobado por la XIX Asamblea Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, desarrollada en Quito (Ecuador) los días 18, 19 y 20 de abril de 2018, p. 95.

circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. (...) [énfasis agregado]

27. Asimismo, en la doctrina nacional se ha señalado que “*en los **procedimientos administrativos sancionadores**, cumplirán un rol preponderante los afectados, ya sea **en materia ambiental**, consumidor, libre competencia, valores y seguros, donde los pobladores cercanos, las organizaciones que velen por los derechos colectivos, instituciones públicas que resguarden derechos, entre otros, **puedan participar, imprimiendo mayor legitimidad a los procedimientos**. De ahí la importancia de un **concepto amplio de interesado**, y que la **autoridad administrativa no lo interprete restrictivamente**, por que justamente **una mayor participación asegura una mayor legitimidad de sus decisiones públicas**”¹³ [énfasis agregado].*
28. Así las cosas, la Administración tiene el deber de asegurar una **participación amplia para los interesados que acrediten un interés** en los procedimientos administrativos en los que se enmarque una decisión de relevancia ambiental.
29. Solamente una concepción **amplia y democrática** del interés permite concretar un **acceso efectivo a los procedimientos administrativos** a fin de que se ponderen y resguarden todos los intereses en el marco de una decisión de carácter ambiental.
30. En definitiva, la SMA **infringió el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880**, al rechazar la solicitud de otorgamiento de la calidad de interesado en base a que mi representada tendría un interés ambiental “*accesorio e indirecto, en tanto se encuentra subsumido en un interés principal que dice relación con el fomento de una actividad económica regulada*”. Tales **requisitos y distinciones no se encuentran dispuestos en la norma**.
31. Ahora bien, más allá de que el art. 21 de la LBPA no distingue respecto de los intereses que habilitan para actuar en el marco de un procedimiento administrativo, lo cierto es que mi representada si acreditó un interés ambiental real y concreto en este procedimiento, conforme se expondrá a continuación.

¹³ OSORIO, Cristóbal: *Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo*, Der Ediciones, 2022, p. 283.

B. EL CONSEJO DEL SALMÓN TIENE UN INTERÉS AMBIENTAL CONCRETO EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO.

1. Como fundamento del rechazo al otorgamiento de la calidad de interesado, la SMA sostiene que el interés del Consejo del Salmón por el cumplimiento normativo y la sustentabilidad empresarial excedería el objeto de los procedimientos sancionatorios, correspondiente -a juicio de la SMA- a determinar la responsabilidad administrativa de un sujeto regulado específico.
2. Asimismo, el procedimiento sancionatorio carecería de la aptitud de impactar directamente y de forma general en los derechos o intereses invocados (considerandos 64°):

*“(...) el **interés por el cumplimiento normativo y la sustentabilidad empresarial excede los objetos del procedimiento**, los cuales se encuentran claramente acotados a resolver una situación particular y específica, la cual no tiene la aptitud de impactar directamente y de manera general en los derechos o intereses invocados” [énfasis agregado].*

B.1 EL RESULTADO DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO INCIDE DIRECTAMENTE SOBRE LOS INTERESES AMBIENTALES ACREDITADOS POR EL CONSEJO DEL SALMÓN

3. Mi representada tiene un **interés ambiental concreto y específico en el acto terminal que dictará la SMA.**
4. En este procedimiento sancionatorio, la SMA se pronunciará, entre otras cosas, respecto de la controversia jurídica asociada a si los Proyectos Técnicos sectoriales aprobados de forma previa a la vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) **establecen o no límites de producción máxima**, lo que permitiría determinar la existencia o no de un aumento productivo.
5. No cabe duda que si la SMA decide sancionar al sujeto pasivo del presente procedimiento sancionatorio, en base a un cambio en el criterio vigente sobre la materia, consistente en que los proyectos acuícolas ejecutados previo al SEIA (no requieren RCA) no tiene límite de producción, **sí generará efectos directos sobre los asociados del Consejo del Salmón**, en temas tan relevantes y concretos como la forma de interpretar sus permisos y la manera en que deben operar.

6. Tal como fue señalado en la solicitud de hacerse parte en el presente procedimiento sancionatorio, el Consejo del Salmón reúne a grandes empresas productoras y exportadoras de salmón de cultivo que operan diversos centros de engorda de salmónidos en el sur de Chile, incluyendo a parte de los mayores productores del país y del mundo.
7. En consecuencia, cualquier cambio de criterio sobre la normativa acuícola y ambiental tendrá un **efecto directo y concreto en la forma en que los asociados del Consejo del Salmón interpretarán los permisos y autorizaciones que rigen la forma de operación y ejecución de sus proyectos.**
8. De esta forma, el acto terminal de la SMA generará **efectos en la operación de los asociados del Consejo del Salmón, correspondiente a grandes productores de salmón,** y esto, a su vez, **conllevará necesariamente implicancias fácticas en la protección del medio ambiente.**
9. Por lo tanto, resulta **errado** lo sostenido por la SMA respecto que el presente procedimiento sancionatorio no tendrá efectos sobre los intereses sostenidos por el Consejo del Salmón, asociados al cumplimiento normativo y el desarrollo sustentable en sus asociados.
10. Tal como fue señalado en la solicitud de otorgamiento de la calidad de interesado, el Consejo del Salmón, conforme al **artículo segundo de sus estatutos**, tiene por objeto promover el desarrollo y protección de la actividad de los asociados y la salmonicultura, **impulsando las mejores prácticas disponibles para avanzar hacia la producción sustentable y velando por el cumplimiento normativo ambiental y sanitario:**

*“ARTÍCULO SEGUNDO: El objeto de la Asociación es **promover el desarrollo y protección de la actividad común de los asociados y, en especial, la salmonicultura,** ya sea ésta para el consumo interno o exportación, así como la promoción de la actividad de los asociados, para lo cual ejecutará todas aquellas actividades que permitan y conduzcan a sus asociados a la divulgación del área de producción, contribuir a la **sustentabilidad del rubro y ubicar a Chile como un productor y exportador sustentable a nivel regional y global.** Para dicho fin, actuando a través de sus órganos directivos, la Asociación **procurará impulsar las mejores prácticas disponibles para avanzar hacia la producción sustentable, la competitividad nacional e***

internacional, velando por el cumplimiento de las normas ambientales y sanitarias vigentes en Chile, y, como consecuencia de lo anterior, resguardar la valoración de la actividad salmonera chilena en la opinión pública. Para el logro de este objetivo la Asociación participará y **promoverá todas aquellas actividades y programas relacionados, directa o indirectamente, con la vigilancia y la mantención del bienestar animal, con la inocuidad de los productos y subproductos, con la promoción, y con la sustentabilidad ambiental de los rubros productivos que representa.** (...) [énfasis agregado].

11. Además, el artículo tercero de sus estatutos, dispone que, para la consecución de su objeto, el Consejo del Salmón podrá, entre otras actividades, **impulsar aspectos técnicos, científicos y jurídicos sobre la producción y exportación de salmónidos; incentivar la cooperación entre este sector productivo y el sector público; promover y auspiciar campañas sobre la introducción y adopción de técnicas y métodos para el perfeccionamiento de la producción en los ámbitos de la sanidad, inocuidad y medio ambiente,** conforme se evidencia del siguiente extracto:

*“ARTÍCULO TERCERO: Para el cumplimiento de su objeto la Asociación podrá realizar, entre otras, las siguientes actividades: **a) Estudiar e impulsar todo aquello que en el aspecto técnico, científico y jurídico propenda el desarrollo de la exportación y producción de productos y subproductos exportables;** (...) **b) Promover la investigación y el desarrollo científico, difundir las enseñanzas teórico prácticas sobre el desarrollo de la producción acuícola por medio de proyectos de investigación, conferencias, artículos de prensa, revistas y por cualquier otro medio conducente a tal fin, y fomentar el estudio, la investigación, la divulgación y la información de los métodos, sistemas, técnicas y demás antecedentes orientados al desarrollo de la industria de la acuicultura. Para tal propósito, la Asociación podrá publicar boletines con informaciones relacionadas con el sector, en materias mercantiles, legales, administrativas o técnicas, así como mantener una página web que informe de sus finalidades, objetivos y de las actividades que realice; c) Incentivar la cooperación de los distintos rubros del proceso de producción y exportación con los organismos públicos y privados, universitarios y tecnológicos, que formen parte del encadenamiento productivo de la acuicultura;** (...) **d) Potenciar los vínculos con otras organizaciones públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, relacionadas con las actividades de***

producción y exportación acuícola; e) Recolectar y procesar información y estadísticas de interés común de la industria de la acuicultura y su posterior difusión a los asociados, teniendo en consideración que la información recolectada y distribuida deberá ser de carácter histórico, agregada y utilizada para el interés general de la industria y del país, sin afectar las buenas prácticas entre competidores y la libre competencia en los mercados; f) Promover y auspiciar campañas sobre la introducción y adopción de técnicas y métodos para el perfeccionamiento de la producción en los ámbitos de la sanidad, inocuidad, medio ambiente y requisitos técnicos de exportación...”; [énfasis agregado].

12. En este contexto, el Consejo del Salmón, en representación de sus asociados, ha participado en **diversas instancias, alianzas y colaboraciones de relevancia e interés ambiental, en favor de una operación acuícola respetuosa del medio ambiente y el cumplimiento normativo:**

- UChile y Consejo del Salmón colaborarán para fortalecer buenas prácticas en uso de antibióticos y sanidad animal¹⁴
- Alianzas para contribuir al desarrollo sostenible del país¹⁵
- Transparencia y sostenibilidad en la salmonicultura¹⁶
- Consejo del Salmón: múltiples reuniones en Aysén por el desarrollo regional tras presentación de reporte de sostenibilidad¹⁷
- Cómo Chile puede equilibrar la competitividad y sostenibilidad de la salmonicultura¹⁸
- Es posible impulsar la industria del salmón con la debida protección de nuestro entorno¹⁹

13. Resulta indudable, entonces, la **labor y finalidad del Consejo del Salmón en velar por el cumplimiento de la normativa ambiental y**

¹⁴ <https://uchile.cl/noticias/203506/uchile-buscara-fortalecer-buenas-practicas-en-la-industria-del-salmon>

¹⁵ <https://www.salmonexpert.cl/consejo-del-salmon-favet-universidad-de-chile/alianzas-para-contribuir-al-desarrollo-sostenible-del-pais/1512325>

¹⁶ <https://www.eldivisadero.cl/noticia/Transparencia-y-sostenibilidad-en-la-salmonicultura/Njg1ODk=>

¹⁷ <https://www.diariodepuertomontt.cl/noticia/acuicultura/2022/10/consejo-del-salmon-multiples-reuniones-en-aysen-por-el-desarrollo-regional-tras-presentacion-de-reporte-de-sostenibilidad>

¹⁸ <https://www.salmonexpert.cl/consejo-del-salmon-sustentabilidad-areas-protegidas/como-chile-puede-equilibrar-la-competitividad-y-sostenibilidad-de-la-salmonicultura/1430984>

¹⁹ <https://www.salmonexpert.cl/chile-consejo-del-salmon-gremio/es-posible-impulsar-la-industria-del-salmon-con-la-debida-proteccion-de-nuestro-entorno/1130046>

promover la protección del medio ambiente respecto de sus asociados.

14. Consecuentemente, existe un **interés ambiental concreto en el presente procedimiento sancionatorio**, donde se discuten **aspectos de hecho y consideraciones de derecho, cuya decisión de la SMA tendrá efectos inmediatos en el cumplimiento normativo y la operación de los proyectos que ejecutan los asociados de mi representada.**
15. Además, tal como señala la propia SMA, el Consejo del Salmón tiene un interés en la **sustentabilidad empresarial y el desarrollo sustentable respecto de sus asociados** (considerando 64°).
16. Al respecto, el Principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) señala que *“A fin de alcanzar el **desarrollo sostenible**, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y **no podrá considerarse en forma aislada**”* [énfasis agregado].
17. En este sentido, el desarrollo sostenible exige que las **dimensiones de carácter económicas, ambientales y sociales se integren e interactúen en un equilibrio.**
18. Es decir, el desarrollo sostenible **no excluye una dimensión por sobre otra**, pues sus elementos no pueden ser considerados de forma aislada, garantizando el **equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.**
19. En este contexto, la actividad empresarial encaminada a la consecución de procesos más respetuosos con el medio ambiente, el cumplimiento normativo y la implementación de las mejores prácticas disponibles, no solamente son un aspecto clave, sino que son un **elemento indispensable del desarrollo sostenible**, lo que se manifiesta, en este caso concreto, en la intención de mi representada de ser parte de un procedimiento que tendrá repercusiones directas en como la industria acuícola se hace cargo (a través de la interpretación de sus permisos, por ej.) de las externalidades que genera en el medio ambiente.
20. Es por todo lo expuesto, que resulta esencial la **colaboración entre el sector privado y la Administración del Estado para encontrar soluciones idóneas para un desarrollo sustentable.** Precisamente, en

este caso, son los asociados del Consejo del Salmón aquellos agentes que **mejor conocen** el sector productivo acuícola y los espacios de mejora para avanzar hacia un desarrollo sostenible y equilibrado en lo económico, ambiental y social.

21. En esta lógica, la interpretación de la SMA, implicaría dejar afuera de todo procedimiento sancionatorio a gremios de empresas, por el solo hecho de tener intereses económicos o ambientales “indirectos”, **olvidando el rol esencial que tienen los privados en la búsqueda de un desarrollo sostenible.**
22. En ese sentido, encontramos la Hoja de Ruta para un Chile Circular al año 2040, elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente, en conjunto con el Ministerio de Economía, la Corporación de Fomento de la Producción y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, publicada el año 2021. En ella se estableció que:

El impulso empresarial a la economía circular también ha sido fundamental. *Se ha notado el desarrollo de una significativa base de emprendimiento local focalizado en la implementación de innovadores modelos de negocios de economía circular, muchos de ellos de triple impacto, y en una serie de sectores tan distintos como el del reciclaje, la manufactura, la producción agrícola, la logística y la distribución, y la educación ambiental. Además, muchas de las grandes empresas del país están impulsando cambios para una operación más circular, y **varias de las principales asociaciones de empresas están impulsando iniciativas de economía circular.** Entre ellas, se encuentran el proyecto Scale 360 de SOFOFA; el desarrollo de la Estrategia de Economía Circular en la Construcción por la Cámara Chilena de la Construcción; el APL para Aparatos Eléctricos y Electrónicos de la Cámara de Comercio de Santiago; el APL Cero Residuos a Eliminación de Acción Empresas; y el creciente número de empresas que se ha sumado a la Asociación Nacional de la Industria del Reciclaje, que refleja el dinamismo de esta actividad en el país. Asimismo, el Ministerio del Medio Ambiente, en conjunto con la Fundación Chile y múltiples actores, han impulsado el Pacto de los Plásticos. [énfasis agregado]**

23. De este modo, **con el objeto de lograr las metas que ha fijado el Ministerio del Medio Ambiente para el país, se ha reconocido expresamente la importancia que tienen las empresas y**

asociaciones gremiales en la consecución de dichos fines, cuestión que esta Superintendencia pasa por alto en la resolución impugnada.

24. En consecuencia, existiendo un interés **concreto e inmediato** del Consejo del Salmón en el resultado del presente procedimiento sancionatorio, en este caso, un interés ambiental relativo al cumplimiento normativo y el desarrollo sustentable respecto de sus asociados, se **cumplen con los requisitos para ser considerado como interesado, debiendo haber sido reconocida mi representada con tal calidad.**

B.2 SOBRE LA FINALIDAD DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO Y DE COLABORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL

1. Respecto de lo sostenido por la SMA (considerandos 64° y 65°) en relación a que el interés del Consejo del Salmón no estaría relacionado con el objeto del procedimiento sancionatorio, pues este busca determinar la responsabilidad administrativa de un sujeto regulado específica, cabe tener presente que la SMA omite que la **naturaleza de promoción e incentivo del cumplimiento ambiental se sobrepone a la pretensión sancionatoria de la Administración.**
2. En primer lugar, es necesario tener presente el **cambio de foco que ha experimentado el derecho administrativo sancionador,** desde un foco punitivo hacia un enfoque colaborativo Administración-regulado y de promoción del cumplimiento normativo.
3. Una clara muestra de ello es la creación de los instrumentos de incentivo al cumplimiento ambiental mediante la LOSMA, centrados en la prevención y promoción del cumplimiento normativo, antes que en la disuasión propia de la sanción ambiental.
4. El fundamento de esta reconcepción del derecho administrativo sancionador contemporáneo radica en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, publicidad y responsividad, los cuales se encuentran reconocidos en la Constitución, en la Ley N° 18.575, Ley N° 19.880 y en otras normas especiales.
5. En este sentido, la autoridad administrativa no debe sólo centrarse en sancionar, por el contrario, cumple una función promotora del cumplimiento

normativo respecto de los sujetos pasivos, pues la sanción administrativa también cumple un **rol de política pública**.

6. Precisamente, en el particular caso del procedimiento sancionatorio ambiental, su fin último no es la imposición de una sanción, sino más bien incentivar el **cumplimiento de la normativa ambiental**, así como la **búsqueda de soluciones colaborativas entre los titulares y la Administración del Estado** y, de esta forma, **lograr la legitimidad social de su decisión y, principalmente, el bien común**. En este sentido, la Corte Suprema ha concluido certeramente lo siguiente:

*“Pero, además, desconoce el **fundamento y fines del sistema sancionatorio**, que conforme se ha venido explicando ha **evolucionado en su aplicación a una idea que va dirigida a obtener una adecuación a la norma pública, más bien colaborativa del infractor que netamente sancionatoria**, siendo esta Corte, participe de esa nueva mirada, como se verifica a propósito del proyecto “Caimanes”, en la causa Rol N° 132.151-2020, en que las partes optaron por una solución participativa de los involucrados.*

*Puesto que, se entiende que el **sistema sancionatorio administrativo, más que castigar, debe propender a una aplicación de medidas que sean adecuadas, oportunas y eficaces para la solución del conflicto**, en este caso, el administrativo ambiental de manera tal que su cumplimiento logre **aunar la colaboración del investigado, con ello, conseguir la legitimidad social de su decisión y, principalmente, el bien común**”²⁰.*

7. Tales fines del procedimiento administrativo sancionador ambiental, de conformidad con los estatutos del Consejo del Salmón, **corresponden justamente al interés de mi representada**, lo cual fue reconocido por la propia SMA.
8. De esta forma, la SMA yerra en concluir que los intereses sostenidos por el Consejo de Salmón exceden el objeto del procedimiento sancionatorio ambiental, pues este no se restringe a determinar la responsabilidad administrativa de un regulado, sino que, por el contrario, tiene un **objeto amplio**: el cumplimiento de la normativa ambiental, la búsqueda de

²⁰ Corte Suprema, 12 de julio de 2022, Rol N° 127.275-2022, considerando 19°.

soluciones colaborativas y lograr la legitimidad social de la decisión administrativa.

9. Si el objeto del proceso sancionador fuera efectivamente restringido y acotado a solamente un regulado concreto, **no habría fundamento para la participación del resto de organizaciones a las que si les fue concedida la calidad de interesada.**

10. En definitiva, existiendo un interés asociado al **cumplimiento normativo, a la colaboración sector privado-Estado y al desarrollo sostenible,** el Consejo del Salmón **cumple con los requisitos para ser considerado como interesado y así debió haber sido reconocido;** calidad que es necesaria, por lo demás, para el pleno goce de los derechos y garantías de la Ley N° 19.880.

C. LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE NEGÓ ARBITRARIAMENTE LA CALIDAD DE INTERESADO AL CONSEJO DEL SALMÓN, INFRINGIENDO EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD QUE RIGE A LA ADMINISTRACIÓN

1. Como es bien sabido, el artículo 11 de la Ley N° 19.880 dispone el principio de imparcialidad, en los siguientes términos:

*“Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con **objetividad** y respetar el **principio de probidad** consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte” [énfasis agregado].*

2. Lo anterior implica que la Administración debe expresar concretamente los hechos y fundamentos de derechos de aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos²¹.

3. Tal como sostiene el profesor Luis Cordero, el principio de imparcialidad se relaciona indudablemente con el elemento finalista del acto administrativo, que invita al cumplimiento de las funciones estatales por parte de la Administración y sus funcionarios, y **no a la consolidación de actuaciones subjetivas,** generadoras de desviación de fin o de poder.

²¹ Contraloría General de la República, Dictamen N° 48.050, de fecha 23 de septiembre de 2004.

4. Este principio invita a las autoridades a que, además, **por ninguna razón realicen discriminación de las personas involucradas en las actuaciones administrativas, que a todos los ciudadanos se les brinden iguales garantías, sin entrar a alterar en manera alguna las posibilidades que cada uno de ellos tengan o tendrían en el procedimiento administrativo**²² [Énfasis agregado].
5. Pues bien, en el presente caso, mediante la Res. Ex. N° 12/2023, esta Superintendencia resolvió las solicitudes de hacerse parte de los siguientes interesados:
 - (i) Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén (en adelante, “CODESA”): Se le otorgó la calidad de interesado en el presente procedimiento sancionatorio.
 - (ii) Agrupación social y cultural Aisén Reserva de Vida, Comunidad Indígena Pu Wapi y la Comunidad Indígena Antunen Raín: Previo a proveer, se les otorgó un plazo de 10 días hábiles para presentar los estatutos de las respectivas organizaciones.
 - (iii) Fundación Greenpeace Pacífico Sur: Previo a proveer, se les otorgó un plazo de días hábiles para que acrediten la calidad de mandatario o representante legal de quien suscribió su solicitud de hacerse parte.
 - (iv) Fundación Terram: se le otorga la calidad de interesado en el presente procedimiento sancionatorio.
 - (v) Consejo del Salmón: Se rechazó la calidad de interesado en el presente procedimiento administrativo.
6. Conforme puede apreciarse, **al único solicitante que se le rechazó de plano** la solicitud de hacerse parte es el Consejo del Salmón.
7. Una de las razones esgrimidas consiste en que el interés medioambiental invocado por mi representada sería accesorio e indirecto, en tanto se encontraría subsumido -a juicio de la SMA- en un interés principal que dice relación con el fomento de una actividad económica regulada²³. Sin embargo, la SMA no justificó por qué y cómo concluyó (en un ejercicio interpretativo erróneo) que existiría una supuesta prelación en los intereses invocados y acreditados por el Consejo del Salmón.

²² CORDERO, Luis: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing, 2015, p. 366-367

²³ Res. Ex. N° 12/2023, c. 65.

8. Por otro lado, al otorgar la calidad de interesado de CODESA, la SMA sostuvo que esta organización tiene como función institucional la protección del medio ambiente, en tanto sus estatutos indican como objetivos el desarrollo regional en el marco del desarrollo sustentable, cuyos pilares básicos son la justicia social, el desarrollo económico y la conservación ambiental, lo cual se concreta a través de distintas iniciativas, señalando en particular el fomento, fortalecimiento y apoyo sobre áreas protegidas o de alto valor ambiental²⁴.
9. Sin embargo, en la resolución impugnada, la **SMA omite que los estatutos de CODESA igualmente señalan otras finalidades distintas a la ambiental**. En efecto, de la revisión de los estatutos de esta sociedad, es posible encontrar diversos objetivos:
- (i) Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones culturales, educativas, de capacitación laboral, de salud, higiene y habitacionales de los habitantes de la Región de Aisén²⁵.
 - (ii) Preparación y formación cívica y económica y a su sana recreación mediante el fomento de las actividades respectivas, para así procurar el desarrollo integral de las personas y su efectiva incorporación a la comunidad regional y por consiguiente regional²⁶.
 - (iii) Procurar el progreso moral, cultural y comunitario de los habitantes de la región²⁷.
10. De este modo, ante dos entidades que intentan hacerse parte de un procedimiento administrativo, la SMA concluye que el interés ambiental de una de ellas (CODESA) sería válido, y el de otra (Consejo del Salmón) sería “accesorio” y por ello inválido, sin haber motivado esta diferenciación, lo que evidentemente supone una **arbitrariedad**.
11. En este contexto, surge la interrogante respecto de *¿por qué a los estatutos de mi representada se les aplica un juicio de valor y a los de CODESA no? ¿Cuál es la justificación para calificar como accesorio el interés ambiental del Consejo del Salmón? **Nada de ello fue justificado por la SMA.***
12. Estas interrogantes resultan imposibles de responder, pues en **ninguna parte de los estatutos de CODESA ni del Consejo del Salmón, se**

²⁴ Res. Ex. N° 12/2023, c. 50.

²⁵ Estatutos Asamblea General Constitutiva de la Corporación Privada para el desarrollo de Aisen.

²⁶ Estatutos Asamblea General Constitutiva de la Corporación Privada para el desarrollo de Aisen

²⁷ Estatutos Asamblea General Constitutiva de la Corporación Privada para el desarrollo de Aisen.

establece que el interés medioambiental prima por sobre otros o viceversa. Esto, se hace aún más evidente si revisamos los estatutos de ambas empresas y lo que dicen en materia ambiental:

Tabla 1: Comparativa entre estatutos de Consejo del Salmón y CODESA

Estatutos Consejo del Salmón	Estatutos CODESA
<p>Artículo 2: <i>El objeto de la asociación es promover el desarrollo y protección de la actividad común de los asociados y, en especial, la salminocultura, ya sea esta para el consumo interno o exportación, así como de la actividad de los asociados, para lo cual ejecutará todas aquellas actividades que permitan y conduzcan a sus asociados a la divulgación del área de producción, contribuir a la sustentabilidad del rubro y ubicar a Chile como un productor y exportador sustentable a nivel a nivel regional y global.</i></p>	<p>Artículo 2: <i>La Corporación no tendrá fines de lucro y su objetivo será a) tener una participación efectiva en la definición del destino de la región de Aysén, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de la región y del país. Para este efecto, en su condición de organización no gubernamental, en ella deberán estar representados los trabajadores, campesinos, asociaciones gremiales, agrupaciones sindicales, colegios profesionales, empresarios e industriales que deseen tener un papel activo en el proceso permanente de desarrollo humano para lo cual se requiere, mediante acciones de solidaridad y participación de los actores y beneficiarios de un desarrollo integral y sustentable, mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del terreno aisenino. En este sentido la Corporación respetará y se mantendrá al margen de las legítimas preferencias individuales, políticas y religiosas de los habitantes de la región, sin hacer discriminaciones étnicas y culturales; acatando las decisiones de las mayorías y considerando las opiniones de las minorías en función de un estricto sentimiento de convivencia democrática. La Región de Aisén debe constituirse en la gestora de su propio desarrollo para lo cual es preciso crear una conciencia colectiva que sea el alma del proceso de regionalización que llevará al establecimiento de un profundo sentimiento de identidad y permanencia del habitante con su región, a reconstruir el tejido social y permitirá la participación activa de los agentes regionales en el diseño común de un proyecto global de desarrollo regional. Este último deberá enmarcarse en el concepto de desarrollo sustentable, cuyos pilares básicos son la justicia social, el desarrollo económico y la conservación ambiental, como única posibilidad de que la región tenga un crecimiento armónico.</i></p>

Fuente: Estatutos Asamblea General Constitutiva de la Corporación Privada para el desarrollo de Aisen y Estatutos Consejo del Salmón A.G.

13. Conforme se aprecia de una lectura objetiva de ambos estatutos, **no existe un orden de prelación entre las distintas finalidades que persiguen ambas sociedades.** Es más, se evidencia que:

- (i) El objeto del Consejo del Salmón consiste en promover el desarrollo y actividad común de los asociados en el marco de una producción y exportación **sustentable** tanto a nivel regional y global.
- (ii) El objeto de CODESA consiste en contribuir al desarrollo regional de la Región de Aysén en el marco de un desarrollo sustentable.
14. De esta manera, vemos claramente las **similitudes en los estatutos**: (i) desarrollo de una actividad por parte de asociados y el desarrollo de una región, ambos en el marco de un desarrollo sustentable; y, (ii) otros objetivos diversos a los anteriores.
15. Sin embargo, para esta Superintendencia solo la finalidad ambiental perseguida por CODESA sería válida para hacerse parte como interesado de este procedimiento y la de mi representada no lo sería.
16. Es decir, ante dos organizaciones que persiguen diversos intereses, la SMA interpretó sus estatutos a favor de una, pero en contra de otra, en este caso, negando la calidad de interesado al Consejo del Salmón.
17. Sin embargo, lo cierto es que **en los estatutos de mi representada sencillamente no se estipula que la finalidad ambiental seguida por el Consejo del Salmón es indirecta o accesoria, por lo que esta calificación por parte de la autoridad ambiental consiste en una interpretación errada de las finalidades que persigue mi representada.**
18. Así, pues, no se justifica que la SMA estime que mi representada no tiene la calidad de interesado en base a lecturas erradas respecto a que la finalidad ambiental que persigue el Consejo del Salmón sería accesoria e indirecta. Tal interpretación no fue fundamentada, no tiene ningún asidero con la realidad y, por lo demás, tales diferenciaciones (en los intereses) no fueron impuestas a los otros terceros que solicitaron la calidad de interesados en el presente procedimiento administrativo.
19. Por consiguiente, en consideración a lo expuesto en los párrafos previos, resulta manifiesta la falta de imparcialidad en que ha incurrido esta autoridad en el presente procedimiento sancionatorio, otorgándole un **trato desigual a mi representada en comparación al resto de los interesados**. Esto, naturalmente, implica una abierta contravención al artículo 11 de la Ley N° 19.880, razón suficiente para que el acto reclamado sea dejado sin efecto.

D. SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LAS GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD PARA AMPARAR EL DERECHO LEGÍTIMO A PARTICIPAR COMO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

1. Rechazando la solicitud de mi representada, la SMA indica que las garantías de participación y conocimiento en la tramitación de los procedimientos administrativos y en el contenido de las decisiones, se encontrarían cubiertas a través de las garantías de transparencia y publicidad (considerando 66°).
2. Al respecto, cabe hacer presente que las alegaciones de mi representada relativas a la participación e incidencia en los procedimientos administrativos se relacionan con las garantías que establece nuestro ordenamiento a los “interesados”, incluyendo el derecho a **actuar de forma sustantiva y presentar alegaciones en el procedimiento**, y no meramente a conocer el contenido del procedimiento, el cual es público, tal como señala la SMA.
3. Precisamente, **entre otras garantías**, los interesados pueden aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, que deberán ser tenidos en cuenta por la Administración y pronunciarse expresamente sobre ellos (artículos 10 y 17 letra g) de la Ley N° 19.880). Asimismo, pueden solicitar diligencias probatorias (artículo 35 de la Ley N° 19.880) y a participar en su realización (artículo 36 de la Ley N° 19.880). Además, los interesados pueden impugnar los actos administrativos conforme a los medios de impugnabilidad procedentes (artículo 15 de la Ley N° 19.880).
4. En este sentido, cualquier tercero puede conocer el contenido del presente procedimiento administrativo, sin embargo, **la calidad de interesado otorga garantías sustantivas dentro del procedimiento administrativo**, las cuales no gozan aquellos terceros que no tienen tal calidad, y que **exceden el principio de transparencia y publicidad**.
5. En consecuencia, resulta evidente que ambos elementos, es decir, conocer el contenido del procedimiento, por un lado, y el derecho a realizar alegaciones y que éstas será ponderadas expresamente por la Administración, por otro lado, forman parte integrante del debido proceso administrativo, pero se trata de **garantías diferentes entre sí**.
6. Precisamente, la Contraloría General de la República ha **distinguido entre los derechos de los terceros ajenos a un procedimiento y los interesados**, a propósito del principio de transparencia y publicidad:

*“En efecto, la Ley de Transparencia establece un procedimiento tendiente a que **cualquier persona acceda a la información de los órganos de***

la Administración del Estado, mientras que el citado artículo 17 ampara, específicamente, el derecho de quien tiene la calidad de interesado en un determinado procedimiento administrativo para acceder al respectivo expediente.

Por lo tanto, este último precepto garantiza expresa y especialmente el derecho de los interesados para acceder a determinada información, sin supeditar su ejercicio a un procedimiento especial. De esta manera, no resulta aceptable exigir, para efectos de solicitar la exhibición de los respectivos expedientes, que el interesado recurra al mecanismo de la Ley de Transparencia”²⁸ [énfasis agregado].

7. En definitiva, la vigencia del principio de transparencia y publicidad en el que actúa de la SMA **no cubre ni es suficiente para el respeto de las garantías propias de la calidad de interesado**. Ante tal insuficiencia, el Consejo del Salmón solicitó que se le reconociera la calidad de interesado en el presente procedimiento sancionatorio, acreditando el respectivo interés sobre el acto terminal que dictará la SMA.

POR TANTO,

A LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE SOLICITO: Tener por interpuesto el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 12/ROL D-096-2021 de 12 de septiembre de 2023, y con su mérito acogerlo, dejando sin efecto la resolución impugnada, conforme a los argumentos de hecho y de derecho expuestos, reconociendo, en definitiva, la calidad de interesada a mi representada.

EN EL OTROSÍ: De acuerdo a lo establecido en los artículos 3, 32 y 57 de la Ley N° 19.880, solicito que se sirva decretar la suspensión inmediata de los efectos derivados de la resolución impugnada, **mediante la suspensión del procedimiento administrativo**, hasta que el recurso interpuesto en lo principal sea resuelto y debidamente notificado.

La solicitud de suspensión se funda en la eventual pérdida de eficacia y oportunidad en el otorgamiento de la calidad de interesado si es que se acoge el presente recurso de reposición.

Al respecto, cabe tener presente que el artículo 21 de la Ley N° 19.880 dispone la necesidad de que el tercero, para el otorgamiento de calidad de interesado, **se apersona en tanto no haya recaído resolución definitiva en el**

²⁸ Dictamen N° 27.945/2017 de la Contraloría General de la República.

procedimiento. Por lo tanto, si el presente procedimiento sancionatorio no se suspende hasta la resolución del presente recurso de reposición, su tramitación continuaría hasta la dictación del acto terminal.

Lo anterior tiene una probabilidad alta de ocurrencia, en atención a que el procedimiento sancionatorio **se inició hace ya 2 años y medio**, durante abril de 2021, habiendo ya presentado descargos el sujeto pasivo en mayo de 2022.

En tal escenario, si la SMA dicta el acto terminal, no se cumpliría con el requisito temporal previamente señalado y necesario para el reconocimiento de la calidad de interesado, lo que **privaría a mi representada de participar en el procedimiento de conformidad con las garantías propias de tal calidad**.

Considerando lo anterior, la SMA debe suspender el presente procedimiento sancionatorio hasta resolver y notificar la decisión respecto del recurso de reposición, pues lo contrario (la continuación de su tramitación), **torna ilusoria y carente de utilidad, en primer lugar, la solicitud suspensiva** regulada expresamente en el artículo 57 inciso 2° de la Ley N° 19.880; y, **en segunda instancia, el presente recurso de impugnación**.

Cabe destacar que, en atención a la relevancia que tiene una solicitud de suspensión de los efectos de un acto impugnado, de acuerdo con la propia práctica administrativa y precedentes de la SMA, estas solicitudes o el propio recurso de reposición en su defecto, **son resueltos en un lapso de tiempo acotado**:

- **Procedimiento sancionatorio D-228-2022**: Reposición con solicitud de suspensión presentada el día 23 de febrero de 2023 en contra de acto que rechaza Programa de Cumplimiento (solicitud de suspensión resuelta el mismo día 23 de febrero de 2023).
- **Procedimiento Sancionatorio D-112-2018**: Reposición con solicitud de suspensión presentada el día 8 de septiembre de 2020 en contra de acto que declara incumplido el Programa de Cumplimiento (solicitud de suspensión resuelta el 14 de septiembre de 2020).
- **Procedimiento sancionatorio D-039-2019**:
 - a) Reposición con solicitud de suspensión presentada el día 24 de junio de 2019 en contra de acto de la SMA que realizó observaciones a Programa de Cumplimiento (solicitud de suspensión resuelta el 28 de junio de 2019); y,

- b)** Reposición con solicitud de suspensión presentada el día 28 de noviembre en contra de acto de la SMA que rechaza Programa de Cumplimiento (solicitud de suspensión resuelta el 29 de noviembre de 2020).
- **Procedimiento sancionatorio F-009-2018:** Reposición con solicitud de suspensión presentada el día 2 de mayo de 2018 en contra de formulación de cargos (solicitud de suspensión resuelta el 11 de mayo de 2018).

POR TANTO,

A LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE SOLICITO: Acceder a lo solicitado y decretar la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, suspendiendo el procedimiento sancionatorio hasta que el recurso interpuesto en lo principal sea resuelto y debidamente notificado.