



**RESUELVE PROCEDIMIENTO DE INVALIDACIÓN
CONTRA RESOLUCIÓN QUE INDICA**

RES. EX. N° 9/ ROL D-232-2021

Santiago, 26 de septiembre de 2024

VISTOS:

Conforme a 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° 18.575, que establece la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 30, de 11 de febrero de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación; 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 la Resolución Exenta N° 52, de 12 de enero de 2024, que fija Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente, y sus modificaciones posteriores; en la Resolución Exenta N° 155, de 1 de febrero de 2024, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Establece Orden de Subrogancia para los cargos de la Superintendencia del Medio Ambiente que indica;; en la Resolución Exenta N° 349, de 3 de marzo de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija las reglas de funcionamiento de Oficina de partes y Oficina de transparencia y participación ciudadana de la Superintendencia del Medio Ambiente; y, en la Resolución N° 7, de 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

**I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO D-232-2021**

1. Mediante la Resolución Exenta N°1/Rol D-232-2021, de fecha 27 de octubre de 2021, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-232-2021, con la formulación de cargos a Cal Austral S.A. (en adelante e indistintamente, "Cal Austral o "la empresa"), en relación al proyecto "*Acopio de conchas y planta de cal agrícola Chiloé*", calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 219/2007, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de Los Lagos.

2. Con fecha 18 de noviembre de 2021, la empresa presentó un programa de cumplimiento (en adelante, "PDC") respecto a los hechos infraccionales señalados en la formulación de cargos.



3. Mediante la Res. Ex. N° 4/Rol D-232-2021, la SMA formuló observaciones al PDC, otorgando un plazo de 10 días hábiles para la presentación de un PDC refundido que aborde las observaciones formuladas.

4. Con fecha 8 de agosto de 2022 la empresa presentó un PDC refundido a fin de incorporar las observaciones formuladas.

5. Mediante la Res. Ex. N° 6/Rol D-232-2021 se formularon nuevas observaciones al PDC refundido presentado.

6. Con fecha 18 de noviembre de 2022 la empresa presentó un escrito haciendo presente las circunstancias que indica en relación con las observaciones al PDC formuladas, acompañando un PDC refundido junto a sus Anexos, y solicitando la aprobación del mismo.

7. Mediante la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, de 29 de noviembre de 2022, se resolvió aprobar el PDC presentado por Cal Austral S.A., con correcciones de oficio. Dicha resolución se notificó a la empresa con fecha 30 de noviembre de 2022 a través de correo electrónico.

8. Con fecha 7 de diciembre de 2022 Cal Austral presentó un recurso de reposición contra la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, acompañando los documentos que indica.

9. Con fecha 22 de diciembre de 2022 Cal Austral presentó un escrito a través del cual presentó, según expone en su solicitud, su “*desistimiento*” del Programa de Cumplimiento aprobado por esta Superintendencia mediante la Resolución Exenta N° 7/Rol D-232-2021, de 29 de noviembre de 2022, así como del recurso de reposición presentado en su contra, con fecha 7 de diciembre de 2022.

10. Mediante la Res. Ex. N° 8/Rol D-232-2021, de 21 de diciembre de 2023, se resolvió **(i)** acoger el desistimiento del recurso de reposición deducido fecha 7 de diciembre de 2022 por Cal Austral contra la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021; **(ii)** rechazar el desistimiento del PDC aprobado con correcciones de oficio mediante la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021; **(iii)** e iniciar el procedimiento de invalidación de la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, otorgando traslado por un plazo de 5 días hábiles a la empresa y demás interesados en el procedimiento.

11. La Res. Ex. N° 8/Rol D-232-2021 fue notificada a través de correo electrónico a la empresa y demás interesados con fecha 22 de diciembre de 2023, y a la I. Municipalidad de Dalcahue a través de carta certificada de Correos de Chile N° 1179090890941.

12. Con fecha 28 de diciembre de 2023, la empresa evacuó traslado señalando que concuerda con la SMA que el PDC es un instrumento voluntario y que las correcciones de oficio atentan contra la esencia de la herramienta. Señala que dentro de estas correcciones de oficio hay cambios sustantivos agregados por la autoridad que hacen variar considerablemente la propuesta de PDC y su costo: aumento del plazo, formas de reporte que no se pueden cumplir, nueva acción de encuestas a la comunidad, y nueva acción de estudio de



inmisión. Indica que la Res. Ex. N°7/Rol D-232-2021 contiene un vicio de legalidad que exige que sea dejada sin efecto, cumpliéndose los requisitos del artículo 53 de la Ley N° 19.880.

13. Agrega la empresa en su escrito de 28 de diciembre de 2023, que el PDC cumple con los requisitos para ser aprobado, relevando que la Res. Ex. N° 8/Rol D-232-2021 que inició el procedimiento de invalidación *“solo reconoció como ilegalidad, la incorporación de correcciones de oficio de la entidad señalada. Sin embargo, el resto del contenido del acto no se cuestionó, por lo que existen ideas y conclusiones firmes sobre el PdC (...)”*, indicando que el PDC debe ser aprobado.

14. Habiendo transcurrido el plazo de 5 días hábiles otorgado a través del resuelto IV de la Res. Ex. N° 8/Rol D232-2021, a la fecha no se ha evacuado el traslado por parte de los demás interesados en el procedimiento.

II. ANÁLISIS DE FORMA Y FONDO DE LA SUPERINTENDENCIA

15. Conforme señala el inciso primero del artículo 53 de 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, “[l]a autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto (...)”.

16. De la norma transcrita se desprende que los requisitos para ejercer la facultad de invalidar son: **(i)** que se realice de oficio o a petición de parte; **(ii)** que el acto sea contrario a derecho; **(iii)** que se conceda audiencia previa al interesado; y, **(iv)** que se realice dentro del plazo de dos años desde la notificación o publicación del acto impugnado.

17. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que muchos de los aspectos relevantes del régimen de nulidad no están previstos por normas y han debido ser contruidos por la doctrina y la jurisprudencia¹.

18. El Ilustre Segundo Tribunal Ambiental ha sostenido que la invalidación recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración. Sin embargo, no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir este en algún **requisito esencial del acto**, y que a la vez genere perjuicio al interesado. Así, se considera que la invalidación constituye la **última ratio** para la Administración, lo que se desprende de las instituciones de la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N°19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la misma ley), el reconocimiento de los principios de conservación y trascendencia, la buena fe de terceros, la confianza legítima en determinadas circunstancias y la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria².

¹ VALDIVIA, José Miguel. Manual de Derecho Administrativo (2018). p.243.

² Considerando 5°, Reclamación rol N° 87-2015. "Maturana Crino, Fernando con Servicio de Evaluación Ambiental". Sentencia de 17 de junio de 2016, Segundo Tribunal Ambiental de Santiago.



19. Del mismo modo, la doctrina ha señalado respecto a la causa de la invalidación, que la *“los vicios en la forma de comunicación, en el enunciado o en el procedimiento administrativo, solo excepcionalmente afectarán a la validez del acto administrativo. Ello ocurrirá cuando se trate de un **requisito esencial** del acto administrativo y, además, cause un **perjuicio** al interesado. La enunciación copulativa de tales requisitos pone de manifiesto que la posibilidad de invalidación procederá sólo respecto de aquellas ilegalidades materiales de que adolezca el acto administrativo, mas no respecto de las simplemente formales”*³.

20. Así, la invalidación es una potestad de revisión que detenta la Administración y que no procede respecto de cualquier acto administrativo, sino que de aquellos que presentan las siguientes características y requisitos: **(i)** debe tratarse de un acto terminal; **(ii)** debe ser contrario a derecho, es decir, que vulnere el principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y el artículo 2° de la Ley N°18.575; y; **(iii)** el vicio que afecta al acto en cuestión debe generar perjuicio al interesado.

21. A continuación, se analizarán los requisitos indicados, tanto directamente por el artículo 53 de la Ley N°19.880 como por el desarrollo jurisprudencial, a fin de determinar la procedencia de la invalidación, y luego, analizar el fondo del cuestionamiento de legalidad a la Res. Ex. N°7/Rol D-232-2021.

22. **Declaración de oficio o a solicitud de parte.** En primer lugar, en cuanto a que la invalidación sea declarada de oficio o a solicitud de parte, existe en este caso la Res. Ex. N°8/Rol D-232-2021, que dio inicio a un procedimiento de invalidación de la Res. Ex. N°7/Rol D-232-2021, que resolvió aprobar el PDC con correcciones de oficio, con lo cual se inició de oficio el procedimiento de invalidación.

23. **Previa audiencia del interesado.** En segundo lugar, respecto al requisito de que la invalidación se declare previa audiencia del interesado, a través del Resuelvo IV de la Res. Ex. N° 8/Rol D-232-2021 se otorgó traslado a la empresa y demás interesados por 5 días hábiles contados desde la notificación del acto respectivo, para entregar sus alegaciones y observaciones. Dicho traslado fue evacuado por la empresa con fecha 28 de diciembre de 2023.

24. **Plazo.** En tercer lugar, sobre el requisito de que la invalidación sea declarada dentro del plazo de dos años, se observa que la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, objeto de la invalidación, fue dictada con fecha 29 de noviembre de 2022 y notificada por correo electrónico a la empresa y demás interesados con fecha 30 de noviembre de 2022, y la I. Municipalidad de Dalcahue a través de carta certificada de Correos de Chile N° 1179946065684. Por tanto, a la fecha, se observa que el procedimiento de invalidación se ha incoado dentro del plazo de 2 años establecido.

25. **Tipo de acto administrativo a invalidar.** En cuarto lugar, respecto al requisito de que el acto cuya invalidación se pretende se trate de un acto terminal, nuestra jurisprudencia administrativa ha señalado que *“el procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto terminal”*.⁴ La doctrina nacional,

³ BERMUDEZ SOTO, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”. Revista de Derecho (Valdivia). 2005, vol.18, n.2, pp.83-105.



por su parte, ha delineado la distinción entre los actos trámite y los actos terminales o decisorios, afirmando que *“son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración”*⁴.

26. La Res. Ex. N°7/Rol D-232-2021 resuelve la aprobación de un programa de cumplimiento con correcciones de oficio y suspende la tramitación del procedimiento sancionatorio, lo que la jurisprudencia ha denominado un “acto trámite cualificado”. En efecto, la sentencia Rol R-136-2016 emanada del Segundo Tribunal Ambiental, sostiene, en relación con la impugnabilidad del acto, que *“[...] la resolución que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento, constituye un acto trámite cualificado, en cuanto decide sobre el fondo del asunto planteado, lo que se transforma en un acto recurrible –mediante recurso de reposición– y, en consecuencia, objeto de control judicial”*.

27. Sin perjuicio de que la conclusión del procedimiento sancionatorio se da por la resolución que se pronuncie sobre el cumplimiento satisfactorio del PDC, se observa que su aprobación conlleva el término de la discusión sobre el contenido del Programa de cumplimiento y el cumplimiento de sus requisitos, dando paso a una nueva etapa -fuera del procedimiento administrativo- correspondiente a la fiscalización de dicho instrumento durante el periodo fijado por esta Superintendencia. A mayor abundamiento, cabe tener presente que con la aprobación del PDC, y a través de las correcciones de oficio introducidas, quedan establecidas definitivamente una serie de compromisos y cargas procesales del titular, de cuyo cumplimiento depende la obtención del beneficio de este instrumento, el cual corresponde al término del procedimiento sin la imposición de una sanción, y en caso contrario, el reinicio del procedimiento sancionatorio, en el cual se puede determinar la imposición de hasta el doble de la multa original por el incumplimiento del PDC.

28. Por consiguiente, la resolución en cuestión, por la materia que resuelve, posee una relevancia tal en la consecución del procedimiento y su decisión final, que hace procedente el ejercicio de la potestad invalidatoria.

29. **Acto contrario a derecho.** A continuación, se analizará si la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021 se ajusta a derecho, de acuerdo con los requisitos generales de los actos administrativos y los fundamentos indicados en la resolución que dio inicio al procedimiento de invalidación:

29.1. Dentro de las correcciones de oficio dictadas por esta SMA, consta la incorporación de **dos nuevas acciones**: un estudio de inmisión a través de un equipo de panelistas o jueves sensoriales, y el seguimiento de olores a través de encuestas a la comunidad. Dichas nuevas acciones, a su vez, fundamentaron la modificación de **las metas** para el plan de acciones asociado a los cargos N° 1 y N° 2, en el sentido de incorporar acciones para abordar los efectos generados por las infracciones en materia de olores. En efecto, dichas acciones tenían por objeto dar un adecuado seguimiento a la operación del acopio de conchas, controlando a través de medios fehacientes las emanaciones de olores que dieron origen al presente procedimiento

⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, "Derecho Administrativo General". Legal Publishing. Año 2011. Pág. 112.



sancionatorio. En dicho contexto, las acciones incorporadas se consideraron esenciales para que el PDC presentado por la empresa, diera cumplimiento del criterio de eficacia del PDC, y que su aprobación no implicara una forma de eludir la responsabilidad o aprovechamiento de la infracción, según lo establecido en el artículo 9, del D.S. N° 30/2012.

29.2. Por otro lado, en cuanto al plazo de total de ejecución del PDC, se observa que la empresa propuso en la última versión de PDC un plazo de 6 meses. Sin embargo, a través del considerando 74 de la resolución en cuestión, se fijó un plazo total de 12 meses, fundado en dar un adecuado desarrollo de las acciones del PDC y un seguimiento en las condiciones de operación normal y en la fase de producción máxima del acopio. No obstante, atendidas las nuevas acciones incorporadas de oficio por esta SMA, y los costos que su ejecución implican, dan cuenta que la determinación de dicho plazo no se motivó adecuadamente en tanto no ponderó este último elemento.

29.3. A partir de la normativa precitada, se observa que la iniciativa en la presentación y contenido principal del PDC surge de parte de los titulares, en tanto, de conformidad a los plazos previstos para ello, son éstos quienes pueden formular y proponer un PDC a la Superintendencia, el que podrá ser observado, aprobado o rechazado, según cumpla con los criterios de aprobación dispuestos legal y reglamentariamente. En consecuencia, la expresión de voluntad de la empresa en asumir el cumplimiento obligatorio de acciones y metas que, en su conjunto, den cumplimiento a dichos requisitos, resulta esencial. Al respecto, resulta oportuno indicar, *“la judicatura medioambiental ha señalado que la facultad exclusiva del regulado para presentar el PdC se funda en que, su aprobación le impone cargas que requieren de una manifestación de voluntad previa de este”*⁵.

29.4. En dicho contexto, cabe relevar que el contenido de las modificaciones referidas previamente, mediante la Res. Ex. N° 7 / Rol D-232-2021, no han sido parte de la propuesta presentada por la empresa, por lo que no ha mediado una expresión de voluntad para asumir las cargas y consecuencias jurídicas que estas representan.

29.5. Finalmente, la Guía de PDC establece que las correcciones de oficio se encuentran *“destinadas a la mejor comprensión del acto aprobatorio, aclarar puntos dudosos, rectificar errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos, y en general, todas aquellas que propendan a facilitar su verificabilidad”*. A partir de los hechos señalados, se observa que las correcciones de oficio contenidas en la resolución en cuestión exceden la finalidad prevista.

29.6. Atendido lo recién señalado, es posible concluir que la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021 que aprobó el PDC con correcciones de oficio adolece de un vicio de legalidad en tanto introdujo correcciones sustantivas, que excedieron los márgenes previstos para ello, en tanto su contenido no fue propuesto por la empresa. Con todo, cabe relevar que las correcciones de oficio se consideraron esenciales para la verificación del cumplimiento del criterio de eficacia del PDC, por lo que de no haber mediado las modificaciones efectuadas por esta Superintendencia, este no habría sido aprobado en los términos propuestos.

30. **Perjuicio al interesado.** Como se ha señalado, el vicio dado por el tenor de las correcciones de oficio, genera perjuicio en tanto estas imponen obligaciones a la empresa respecto a las cuales no ha concurrido su voluntad. A mayor

⁵ Ibid. Página 207.



abundamiento, la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021 podría ser catalogado como un acto administrativo de gravamen, es decir, que impone cargas al regulado, en cuyo caso la doctrina ha estimado que la invalidación de este tipo de actos no se vulnera el principio de la confianza legítima⁶.

31. Por otro lado, respecto a los demás interesados en el procedimiento, estos no han evacuado traslado a fin de informar sobre esta circunstancia. Sin embargo, se tiene presente que el objetivo del PDC es el retorno al cumplimiento normativo haciéndose cargos de los efectos negativos generados por la infracción, lo cual se encuentra vinculado a las denuncias por los olores generados por Cal Austral. Dado que el procedimiento de invalidación reabrirá la discusión sobre la aprobación o rechazo del PDC, se estima que la invalidación no afecta la confianza legítima que estos pudieran haber tenido respecto al PDC aprobado.

32. Finalmente, la doctrina ha señalado que *“la anulabilidad de un acto de los integran el procedimiento determina la de los actos sucesivos del mismo, y por tanto, retrotrae las actuaciones administrativas al trámite en que se cometió la infracción. Es ésta una consecuencia de la naturaleza del procedimiento como combinación de actos cuyos efectos están vinculados causalmente entre sí, por lo que deben reponerse las actuaciones al momento anterior a la fecha en que se tomó el acto inválido”*⁷.

33. De esta forma, mediante la dictación de la presente resolución, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-232-2021 al momento previo a la aprobación del PDC con correcciones de oficio efectuada mediante la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, que por este acto se invalida.

34. En razón de lo anterior, se procede a resolver lo siguiente:

RESUELVO:

I. INVALIDAR la Res. Ex. N° 7/Rol D-232-2021, de fecha 28 de noviembre de 2022, que aprobó el Programa de Cumplimiento presentado por Cal Austral S.A. con correcciones de oficio y suspendió el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-232-2021, retro trayéndose el estado del procedimiento a la presentación del PdC refundido con fecha 18 de noviembre de 2022, señalado en el considerando 6° de la presente resolución.

II. RECURSOS QUE PROCEDEN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN. De conformidad a lo establecido en el Párrafo 4° del Título III de la LOSMA, artículo 56, en contra de la presente resolución procede el reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de quince días hábiles, contados desde la notificación de esta resolución.

III. NOTIFICAR POR CORREO ELETRÓNICO, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 19.880 y según lo resuelto precedentemente, a don James Muspratt en representación de Cal Austral S.A. en las casillas electrónicas

⁶ BERMUDEZ SOTO, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”. Revista de Derecho (Valdivia). 2005, vol.18, n.2, pp.83-105.

⁷ CORDERO VEGA, Luis. “Lecciones de derecho administrativo”. Legal Publishing. Año 2015. Pág. 244.



Asimismo, notificar a la Ilustre Municipalidad de Dalcahue por medio de carta certificada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 de la Ley N° 19.880.

Finalmente, notificar a través de correo electrónico a doña Elizabeth Ivonne Mansilla Vegas, Carlos Requena Oteiza, Luis René Bustamante Contreras, Felipe Eduardo Alegría Córdova, Marta Haydée Alarcón Navarro, Comité de Agua Potable Puacura Bajo, representado por doña Ester Pérez Gallardo, Jorge Luis Bórquez Andrade, Julia Elizabeth González Andrade e Irma Verónica Haro Díaz, a las casillas electrónicas designadas en sus respectivas presentaciones.



Dánisa Estay Vega
Jefatura (S) de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

IMM/GTP

Correo electrónico:

- James Muspratt en representación de Cal Austral S.A., [REDACTED]
- Elizabeth Ivonne Mansilla Vegas, [REDACTED]
- Luis René Bustamante Contreras, [REDACTED]
- Felipe Eduardo Alegría Córdova, [REDACTED]
- Carlos Requena Oteiza, [REDACTED]
- Marta Haydée Alarcón Navarro, [REDACTED]
- Comité de Agua Potable Puacura Bajo, representado por doña Ester Pérez Gallardo, [REDACTED]
- Jorge Luis Borquez Andrade, [REDACTED]
- Julia Elizabeth González Andrade, [REDACTED]
- Irma Verónica Haro Díaz, [REDACTED]

Carta certificada:

- Juan Segundo Hijerra Seron, Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Dalcahue, en calle Pedro Montt 105, comuna de Dalcahue, Provincia de Chiloé, Región de Los Lagos. [REDACTED]

CC:

- Seremi del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, correo electrónico [REDACTED]

D-232-2021

