

Sr. Bruno Raglianti Sepúlveda
Superintendente del Medio Ambiente (S)
Superintendencia del Medio Ambiente

Presente

Mat.: (i) En lo principal: reposición. (ii) En el otrosí: solicitud que indica.

Ref.: Procedimiento sancionatorio rol D-151-2024.

RAMIRO MENDOZA ZÚÑIGA y PEDRO AGUERREA MELLA abogados, en representación de **INMOBILIARIA ROSSAN LIMITADA** (en adelante, "**Inmobiliaria Rossan**" o "**Rossan**"), rol único tributario N°76.392.616-8, todos domiciliados para estos efectos en Avenida Isidora Goyenechea 3250, piso 9, Las Condes, en procedimiento sancionatorio rol D-151-2024, a Ud. respetuosamente decimos:

1. Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley N°20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente ("**LOSMA**"), y el artículo 59 de la Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos ("**LBPA**"), venimos en interponer recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°294, de fecha 04 de febrero de 2026 ("**Resolución Sancionatoria**"), emitida por el Superintendente del Medio Ambiente (S), Sr. Bruno Raglianti Sepúlveda, de conformidad a los fundamentos que a continuación se indican.
2. La presente reposición se estructura de la siguiente manera. En primer término, se revisará cómo la Resolución Sancionatoria aborda los descargos y los antecedentes incorporados a lo largo del procedimiento sancionatorio, cuya adecuada ponderación permite desvirtuar el hecho base y, con ello, la infracción imputada que sirve de sustento a la sanción impuesta.
3. En segundo término, se analizará la forma en que esta Superintendencia del Medio Ambiente ("**SMA**" o "**Superintendencia**") clasifica la infracción imputada y la pondera a la luz de las circunstancias previstas en el artículo 40 de la LOSMA.

4. Sobre la base de dicho análisis, esta SMA podrá advertir que no concurren los presupuestos para confirmar la infracción imputada y que, en consecuencia, corresponde absolver a Inmobiliaria Rossan, dejando sin efecto la Resolución Sancionatoria, en los términos que se expondrán más adelante.
- I. **LOS ANTECEDENTES UTILIZADOS POR ESTA SMA PARA CONFIRMAR LA EXISTENCIA DE UN HUMEDAL EN EL PREDIO OBJETO DE ESTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR SON INSUFICIENTES PARA TENER POR ACREDITADA LA PRESENCIA DE UN HUMEDAL, Y EN CONSECUENCIA, PARA CONFIRMAR LA INFRACCIÓN IMPUTADA EN LA FORMULACIÓN DE CARGOS**
5. Al revisar la Resolución Sancionatoria es posible observar que esta se funda en un conjunto de antecedentes para concluir que en la Unidad Fiscalizable ("UF") objeto del presente procedimiento administrativo sancionador existiría un humedal urbano que habría sido intervenido, circunstancia que serviría de fundamento para sostener que las obras ejecutadas por Inmobiliaria Rossan debieron ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") conforme al artículo 10 letra s) de la Ley N° 19.300 que aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente ("LBGMA").
6. Sin embargo, como demostraremos a continuación el conjunto de antecedentes que se utiliza para arribar a dicha conclusión distan de ser suficientes para tener por acreditada la infracción que se imputa a Inmobiliaria Rossan. De hecho, el análisis detenido que haremos sobre dichos documentos en este acápite demuestra que hasta la fecha esta SMA no ha podido realmente verificar la existencia de una infracción administrativa.
7. En este sentido, la confirmación del hecho que sustenta la infracción imputada -esto es, que el área intervenida sería un humedal- descansa sobre una serie de antecedentes que la propia SMA califica en algunos casos como "preliminares", "de contexto", o bien, que no cumplen con el estándar necesario para dar por acreditada la infracción.
8. De esta manera, y como se verá a continuación, ninguno de los antecedentes por sí mismo vale para acreditar la existencia de un humedal en la UF, motivo por el cual esta SMA acumula tales indicios sosteniendo que, en su conjunto, sí lo permitirían. Sin embargo, ello tampoco es así.

9. En primer lugar, ambas Actas de Inspección Ambiental ("AIA") -y el correspondiente Informe de Fiscalización Ambiental ("IFA") derivado de dichas actuaciones- no cumplen, por su propio contenido y alcance, con el estándar técnico y probatorio exigible para tener por acreditada la existencia de un humedal en el área intervenida.
10. Tal como fue expuesto en los descargos presentados durante este procedimiento sancionatorio, las instancias de fiscalización ambiental realizadas por la SMA se basaron únicamente en inspecciones oculares, registro fotográfico y levantamiento de coordenadas geográficas. En ninguna de dichas instancias se realizaron actividades de muestreo sistemático de vegetación hidrófita, instalación de grillas de análisis, determinación del porcentaje de dominancia de vegetación hidrófita, ni verificación del criterio hidrológico mediante mediciones o análisis de terreno que permitieran acreditar de manera fehaciente que el área analizada correspondía efectivamente a un humedal.
11. Lo que se observa en ambos casos es una recopilación de constataciones de carácter eminentemente descriptivo -tales como la presencia de agua superficial o signos de saturación del suelo, la identificación visual de ciertas especies vegetales, el registro fotográfico del área y su georreferenciación-, sin que dichas observaciones se inserten en un procedimiento técnico de verificación que permita afirmar, con el nivel de certeza requerido, que el polígono intervenido coincide efectivamente con un humedal en sentido técnico y jurídico.
12. En otras palabras, el contenido típico de ambas inspecciones se estructura como un registro de indicios o señales preliminares, describiendo condiciones ambientales que podrían resultar compatibles con ambientes húmedos. Sin embargo, la constatación de tales indicios no equivale, en ningún caso, a la acreditación del presupuesto fáctico que la SMA requiere para sancionar: la existencia efectiva de un humedal en el área intervenida.
13. A modo de ejemplo, la Resolución Sancionatoria hace referencia en diversos apartados a la presencia de anegamiento o acumulación superficial de agua como un elemento que permitiría sustentar la existencia de un humedal en el predio. No obstante, el anegamiento

superficial constituye un fenómeno que puede obedecer a múltiples causas distintas del funcionamiento ecosistémico propio de un humedal.

14. En efecto, la acumulación de agua en superficie puede explicarse por factores como precipitaciones recientes, características del suelo que dificultan el drenaje, la presencia de horizontes impermeables, irregularidades topográficas del terreno o incluso la existencia de antiguos sistemas de drenaje o alteraciones antrópicas previas. Por lo mismo, la mera constatación visual de agua superficial no permite, por sí sola, afirmar la existencia de un humedal.
15. Precisamente por ello, la determinación de si un área corresponde o no a un humedal requiere una verificación técnica más exhaustiva, que permita distinguir entre fenómenos de humedad circunstancial -especialmente en territorios donde los suelos presentan drenaje deficiente o saturación estacional- y el funcionamiento hidrológico, biológico y de los suelos, propio de un ecosistema de humedal. Tal verificación no fue realizada por la SMA durante las fiscalizaciones en cuestión.
16. Frente a los cuestionamientos planteados por esta parte respecto de la metodología empleada durante las inspecciones, la SMA se limita a sostener en la Resolución Sancionatoria que el uso de imágenes satelitales constituye un método válido para recabar información preliminar respecto de la eventual presencia de un humedal, señalando incluso que los fallos citados por esta parte confirmarían que dichas herramientas poseen precisamente ese carácter.
17. Asimismo, la SMA señala que la imputación contenida en la formulación de cargos -y su posterior confirmación en la Resolución Sancionatoria- no se basaría exclusivamente en el uso de imágenes satelitales, sino también en otros antecedentes, tales como la información contenida en el Inventario Nacional de Humedales ("**INH**"), diversos informes técnicos incorporados al expediente, registros fotográficos y verificaciones realizadas en terreno.
18. Sin perjuicio de que más adelante se demostrará que tanto el INH como los informes técnicos citados por la SMA tampoco resultan suficientes para acreditar la existencia de un humedal

en la UF, es relevante advertir que en este punto la propia autoridad ambiental reconoce implícitamente dos cuestiones fundamentales.

19. Primero, reconoce que los antecedentes obtenidos durante las AIA y sistematizados posteriormente en el IFA corresponden a una fase preliminar de levantamiento de información, la cual por sí sola no resulta suficiente para confirmar la existencia de un humedal.
20. Segundo, no controvierte que durante las fiscalizaciones realizadas no se ejecutaron las etapas metodológicas expresamente contempladas en la Guía de Delimitación y Caracterización de Humedales Urbanos de Chile ("**Guía HU**"), particularmente aquellas relativas al trabajo de campo necesario para caracterizar adecuadamente este tipo de ecosistemas.
21. En efecto, dicha guía -elaborada precisamente para orientar la identificación técnica de humedales urbanos- establece la necesidad de desarrollar procedimientos de levantamiento sistemático de información en terreno, incluyendo análisis de vegetación hidrófita, evaluación de suelos hídricos y verificación de condiciones hidrológicas, mediante metodologías estandarizadas que permitan delimitar con precisión la presencia de un humedal.
22. Ninguna de estas etapas metodológicas fue ejecutada por la SMA durante las fiscalizaciones que dieron origen a las AIA y al IFA. En cambio, la autoridad se limitó a realizar observaciones generales en terreno y a complementar dichas observaciones con el análisis de imágenes satelitales y otros antecedentes secundarios, los que en ningún caso pueden sustituir la aplicación del esquema metodológico que necesariamente debía seguirse para acreditar, de manera técnica y fundada, la presencia de un humedal.
23. De esta manera, resulta evidente que el trabajo de fiscalización desarrollado por la SMA se circunscribe a una fase preliminar de identificación de posibles indicios ambientales, sin que se haya efectuado el procedimiento técnico necesario para confirmar, con el grado de certeza requerido, la existencia de un humedal en el área intervenida.

24. Por lo mismo, las AIA y el IFA elaborados por la SMA no pueden ser considerados antecedentes suficientes para tener por establecida la existencia de un humedal en la UF, ni para confirmar la infracción imputada en la formulación de cargos.
25. En segundo lugar, durante todo el procedimiento sancionatorio se ha utilizado el INH como uno de los soportes principales para sostener que en la UF existiría un humedal.
26. Más allá de que esta parte ya ha controvertido, en sus descargos, tanto la metodología de análisis utilizada respecto de dicho instrumento como su idoneidad para dar por establecida la existencia de un humedal en la UF, resulta especialmente relevante advertir que la propia SMA reconoce recién en la Resolución Sancionatoria que la información contenida en el INH tiene un carácter meramente referencial e indiciario.
27. En efecto, esta SMA señala expresamente en la resolución impugnada que:
- “(...) respecto al hecho de haberse incorporado la turbera al visor web del INH sin previa notificación al titular -en su calidad de propietario de predios insertos dentro del polígono catastrado-, esta SMA no advierte la necesidad de efectuar tal diligencia, considerando que dicha plataforma es permanentemente actualizada por parte del MMA y su información posee un carácter meramente referencial, sin que por sí sola produzca efectos jurídicos vinculantes respecto de terceros. Lo anterior, ha sido expresamente reconocido por el 3TA, al sostener que “[...] la información elaborada y administrada por la mencionada autoridad no tiene el carácter de imperativo, sino que es indicativa, proporcionando indicios que sólo sugieren o muestran que en un determinado espacio o territorio podría situarse un humedal”.*
28. De esta forma, la propia SMA reconoce que el INH no constituye un instrumento que permita establecer con certeza la existencia, delimitación o extensión de un humedal, sino que corresponde a una base de información referencial que únicamente entrega indicios acerca de la eventual presencia de este tipo de ecosistemas en un área determinada.

29. Sin embargo, a pesar de reconocer expresamente el carácter meramente indicativo de dicha herramienta, la Resolución Sancionatoria continúa utilizando la información del INH como uno de los antecedentes relevantes para sustentar la conclusión de que la UF se encontraría dentro de un humedal. Esta forma de razonamiento resulta problemática desde el punto de vista probatorio, pues se pretende utilizar un insumo reconocido por la propia SMA como indiciario para acreditar un hecho que constituye el presupuesto esencial de la infracción imputada.
30. En otras palabras, la SMA termina atribuyendo al INH un valor probatorio que -según reconoce- el propio instrumento no posee. Si el INH tiene un carácter referencial y no produce efectos jurídicos vinculantes, resulta evidente que su contenido no puede ser utilizado, por sí solo o como antecedente determinante, para dar por establecida la existencia de un humedal en el contexto de un procedimiento sancionatorio.
31. Esta conclusión resulta particularmente evidente si se considera que la propia Resolución Sancionatoria reconoce que la información contenida en el INH solo sugiere la posible existencia de humedales en determinados territorios, debiendo necesariamente ser corroborada mediante estudios específicos y verificaciones de terreno que permitan determinar con precisión la existencia, delimitación y características del ecosistema en cuestión.
32. No obstante lo anterior, la SMA no sólo utiliza la información contenida en el INH como antecedente de contexto, sino que además la emplea como insumo para el desarrollo de análisis posteriores.
33. En particular, la Resolución Sancionatoria señala que dicha información fue utilizada como base para realizar una clasificación supervisada de coberturas terrestres mediante técnicas de teledetección, utilizando el algoritmo de aprendizaje automático denominado *Random Forest*.
34. De esta forma, la información proveniente del INH es utilizada como insumo inicial o referencia para entrenar el modelo de clasificación que posteriormente se emplea para identificar áreas con características asociadas a humedales dentro del sector de estudio.

35. Este punto resulta especialmente problemático desde el punto de vista metodológico, pues implica que el modelo de clasificación utilizado por la SMA se construye a partir de un insumo que la propia autoridad reconoce como meramente indicativo. En otras palabras, el modelo se entrena utilizando como referencia un instrumento que no constituye una verificación empírica de la existencia de un humedal, sino únicamente una aproximación preliminar basada en antecedentes generales.
36. Como consecuencia de lo anterior, se produce una evidente circularidad en el razonamiento empleado por la SMA: el modelo de clasificación termina “confirmando” una hipótesis que fue incorporada desde el inicio como supuesto de base en el entrenamiento del algoritmo.
37. Dicho de otro modo, si el algoritmo es adiestrado utilizando como referencia la información del INH -la cual, según la propia SMA, sólo proporciona indicios sobre la posible existencia de humedales- el resultado obtenido no puede ser considerado una confirmación independiente de la hipótesis inicial, sino simplemente una reiteración de los supuestos incorporados al sistema desde el inicio.
38. Lo anterior no implica desconocer que las herramientas de teledetección y los modelos de clasificación automatizada puedan constituir instrumentos útiles en estudios ambientales o en procesos de planificación territorial. Sin embargo, en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador, el valor probatorio de estas herramientas dependerá absolutamente de la calidad y confiabilidad de los datos utilizados para su entrenamiento y validación.
39. Así, para que un modelo de clasificación de este tipo pueda ser considerado como evidencia robusta en sede sancionatoria, su entrenamiento debe basarse en referencias independientes y empíricamente verificadas, como levantamientos de terreno realizados con metodologías completas de caracterización de humedales, que permitan identificar con certeza las condiciones ecológicas presentes en el área analizada.
40. En cambio, cuando el modelo se entrena utilizando como insumo principal un inventario que la propia autoridad reconoce como referencial e indicativo, el resultado obtenido por dicho modelo no puede ser considerado como una prueba suficiente de la existencia de un humedal en el área intervenida.

41. En definitiva, el razonamiento desarrollado por la SMA descansa en una cadena de inferencias que se inicia con un instrumento referencial (INH), continúa con un modelo de clasificación entrenado a partir de dicho instrumento, y culmina con una conclusión que pretende tener por acreditada la existencia de un humedal en la UF.
42. No obstante, esta secuencia de inferencias no permite alcanzar el estándar de certeza requerido para acreditar un hecho constitutivo de infracción en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. La utilización de antecedentes meramente indicativos, combinados con técnicas de modelación que dependen de dichos antecedentes, no resulta suficiente para establecer con certeza la existencia de un humedal en el área intervenida.
43. Por lo mismo, **el INH y los análisis derivados de éste no pueden ser considerados como antecedentes para acreditar la infracción imputada, ni resultan en caso alguno suficientes para tener por establecido el presupuesto fáctico esencial del cargo formulado.**
44. En tercer lugar, corresponde examinar críticamente los informes, incorporados a lo largo del actual procedimiento sancionatorio, que la SMA invoca para suplir los vacíos que deja, por una parte, su propia fiscalización de terreno y, por otra, el uso del INH como insumo inicial.
45. En esta parte de la Resolución Sancionatoria, la SMA insiste en que para dar por acreditada la presencia de un humedal bastaría la verificación de uno de los criterios del Reglamento de Humedales Urbanos ("**RHU**"), aunque, de manera reveladora, intenta de todas formas sostener que concurriría más de uno -probablemente consciente de que un solo criterio no resulta suficiente-.
46. En todo caso, e incluso si se aceptara sólo para efectos argumentativos que basta la concurrencia de un único criterio de los previstos en el RHU para afirmar la existencia de un humedal -tesis que no se condice con el estándar de control y fundamentación exigido por la sentencia del Primer Tribunal Ambiental dictada en la causa Rol R-79-2022, acompañada por esta parte, y que la SMA no ha controvertido-, aun así el análisis desarrollado en la Resolución Sancionatoria no permite tener por acreditado ninguno de los criterios invocados, como se demostrará a continuación.

47. En esa línea, el hecho de que para la SMA sea suficiente acreditar el cumplimiento de un criterio no habilita a rebajar su exigencia técnica ni a tenerlo por cumplido sin verificarse una caracterización metodológica adecuada.
48. Pues bien, la Resolución Sancionatoria, entre sus páginas 43 y 75, realiza una extensa explicación del análisis que le permitió concluir que existe un humedal en la UF, sosteniendo la concurrencia de los criterios de: (i) presencia de vegetación hidrófita; (ii) presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje; y (iii) un régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica.
49. Para ello, utiliza los informes que ella misma fue incorporando progresivamente en el expediente de este procedimiento sancionatorio, los cuales en ningún caso permiten acreditar ninguno de los tres criterios de delimitación de humedales, por los motivos que a continuación se indican:

(i) **Informe Agronómico elaborado por consultora AS CHILE Limitada**

La SMA utiliza este informe para sustentar la concurrencia de los criterios de vegetación hidrófita y suelos hídricos -e incluso para reforzar el régimen hidrológico-. Sin embargo, se trata de un antecedente elaborado con un objeto distinto: determinar aptitudes y limitaciones del suelo para fines de ZEUC, y no para verificar criterios del RHU conforme a la Guía HU. En consecuencia, no aplica dicha metodología ni satisface sus exigencias mínimas.

Vegetación hidrófita: El informe no realiza el trabajo de campo exigible para acreditar este criterio conforme a la Guía HU, que supone, entre otros elementos, delimitación por unidades homogéneas, definición de puntos de observación y verificación de dominancia. Además, no establece porcentajes de cobertura ni predominancia de las especies identificadas. Esta omisión, por sí sola, basta para concluir que el informe es insuficiente para tener por acreditada la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita.

Suelos hídricos: El informe, además de no seguir el procedimiento necesario para la confirmación de este criterio -por ejemplo, no consta una evaluación en terreno mediante calicatas-, tampoco identifica indicadores morfológicos suficientes que permitan tenerlo por acreditado.

Régimen hidrológico: El informe no fija la duración del anegamiento, ni la profundidad de saturación, ni otros elementos necesarios para acreditar este criterio. La sola mención de anegamiento o restricciones de drenaje no basta, por sí misma, para demostrar un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal con inundación periódica en los términos exigidos por el RHU.

(ii) Informe Técnico del Servicio Nacional de Geología y Minería ("SERNAGEOMIN")

Si bien este informe carece de valor probatorio para definir si un área constituye o no un humedal, dado que el SERNAGEOMIN no es un órgano competente para efectuar dicha determinación -circunstancia que la propia SMA reconoce al destacar el objeto geológico del informe-, lo cierto es que, aun así, el antecedente tampoco permite tener por acreditado ninguno de los criterios exigidos para ello.

Vegetación hidrófita: El informe no realiza el trabajo de campo exigible para acreditar este criterio conforme a la Guía HU, que supone, entre otros elementos, delimitación por unidades homogéneas, definición de puntos de observación y verificación de dominancia. Además, no establece porcentajes de cobertura ni predominancia de las especies identificadas. Esta omisión, por sí sola, basta para concluir que el informe es insuficiente para tener por acreditada la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita.

Suelos hídricos: El informe, además de no seguir el procedimiento necesario para la confirmación de este criterio -por ejemplo, no consta una evaluación en terreno mediante calicatas-, tampoco identifica indicadores morfológicos suficientes que permitan tenerlo por acreditado.

En este punto, incluso SERNAGEOMIN señala que no se advierte presencia de turba, lo que contradice lo sostenido por el INH y por la propia SMA, circunstancia que no puede ser soslayada. A la fecha la SMA no ha logrado precisar ni delimitar qué tipo de humedal sería el que, supuestamente, existiría en el predio de Rossan.

Régimen hidrológico: El informe no fija la duración del anegamiento, ni la profundidad de saturación, ni otros elementos necesarios para acreditar este criterio. La sola mención de anegamiento o restricciones de drenaje no basta, por sí misma, para demostrar un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal con inundación periódica en los términos exigidos por el RHU.

(iii) Informe Técnico elaborado por EC Consulting y Gaidó

Este informe es invocado por la SMA principalmente para sostener la concurrencia del criterio de vegetación hidrófita. Sin embargo, la manera en que la SMA lo utiliza resulta improcedente, porque desnaturaliza el objeto del informe y extrae conclusiones que el propio antecedente no entrega ni permite tener por acreditados.

Vegetación hidrófita: En lo sustancial, la SMA toma este informe de caracterización de flora y fauna, y lo reconduce a un propósito distinto: intentar acreditar, como si se tratara de un levantamiento cuantitativo, porcentajes de dominancia de vegetación hidrófita. El problema es que el informe, por su diseño, no entrega -al menos no en los términos en que la SMA pretende utilizarlo- un cálculo de dominancia comparable al que exige el enfoque metodológico de la Guía HU, esto es, una determinación cuantitativa verificable del porcentaje de cobertura dominante por unidad homogénea, asociada además a una delimitación precisa del límite.

En concreto, la SMA toma rangos o categorías de cobertura del informe y los transforma en números exactos, para tratarlos como si fueran mediciones precisas que permiten superar el umbral de predominancia. Pero un rango, por definición, no es un dato exacto: es solo una aproximación. Por eso, no puede convertirse en un número único sin explicar el método usado, su justificación, su margen de error y por qué sería

válido para acreditar dominancia en un procedimiento sancionador. Esta sola manera de abordar el antecedente descarta la confiabilidad de las conclusiones extraídas mediante dicha conversión y, en consecuencia, no permite tener por acreditado el criterio.

En ese sentido, esta parte ya explicitó lo relevante que se extrae de dicho informe relativo a que en los puntos de muestreo 2, 7, 12 y 13 -que corresponden al área intervenida por Inmobiliaria Rossan- no se constató dominancia de vegetación hidrófita en los términos exigidos por la Guía HU.

A mayor abundamiento, incluso aceptando -solo a efectos argumentativos- esa metodología de conversión no justificada, la propia SMA reconoce que en tres de los cuatro puntos de muestreo ubicados en la Unidad Fiscalizable (puntos 1, 7 y 12) no se supera el umbral de predominancia de vegetación hidrófita.

En lugar de asumir la consecuencia lógica de ello -esto es, que no se acredita el criterio vegetal en los puntos relevantes-, la SMA pretende salvar el déficit mediante inferencias generales y extrapolaciones espaciales hacia la superficie intervenida. Ello evidentemente es improcedente. Un requisito técnico definido como dominancia no puede reemplazarse por conjeturas, ni por proyecciones sin representatividad demostrada, menos aun cuando el propio dato base (la dominancia) no se cumple en los puntos de muestreo señalados.

En síntesis, la SMA fuerza una conclusión generalizada a partir de un antecedente que, por su objeto, su metodología y sus resultados, no permite acreditar el criterio de vegetación hidrófita en la UF. Lo que el informe entrega es caracterización biológica; lo que la SMA necesita para sostener su imputación es acreditación técnica conforme a criterios reglados. La brecha entre una y otra cosa no puede llenarse con conversiones arbitrarias, cálculos reconstruidos ex post ni extrapolaciones.

(iv) Informes Técnicos del Servicio Agrícola y Ganadero (2021 y 2024)

La SMA invoca estos informes para sustentar, principalmente, los criterios de vegetación hidrófita y de régimen hidrológico. Nuevamente, en ambos casos el soporte es metodológicamente insuficiente para acreditar dichos criterios en los términos de la Guía HU.

Vegetación hidrófita: Los informes del SAG se limitan a describir, de manera general, la presencia de vegetación asociada a sectores húmedos y especies observadas en el área inspeccionada, pero no realizan el trabajo de campo exigible para acreditar este criterio conforme a la Guía HU, que supone, entre otros elementos, delimitación por unidades homogéneas, definición de puntos de observación y verificación de dominancia.

Además, no establecen porcentajes de cobertura ni antecedentes que permitan determinar predominancia de vegetación hidrófita sobre el umbral normativo. Esta omisión, por sí sola, basta para concluir que dichos informes son insuficientes para tener por acreditado el criterio.

Régimen hidrológico: En cuanto al criterio hidrológico, los informes pueden referir, a lo más, condiciones de humedad, anegamiento o presencia de agua observada al momento de la inspección; sin embargo, no fijan la duración del anegamiento, ni la profundidad de saturación, ni controlan la recurrencia o persistencia en condiciones ambientales normales. La sola constatación puntual de humedad no basta, por sí misma, para demostrar un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal con inundación periódica en los términos exigidos por el RHU y la Guía HU.

(v) Informe Técnico Ambiental elaborado por la consultora Green Business S.A.

La SMA utiliza este informe para sostener la concurrencia de los criterios de vegetación hidrófita, suelos hídricos y de régimen hidrológico, presentándolo como un respaldo técnico que confirmaría la existencia del supuesto humedal en la zona intervenida. Como se verá, dicho informe, al igual que el resto, no permite tener por acreditado ninguno de los tres criterios en la forma que lo exige la Guía HU.

Vegetación hidrófita: El informe no realiza el trabajo de campo exigible para acreditar este criterio conforme a la Guía HU, el que supone, entre otros elementos, delimitación por unidades homogéneas, definición de puntos de observación representativos y verificación de dominancia. En lugar de ello, se apoya en observaciones puntuales y estimaciones de cobertura que no permiten establecer, con trazabilidad, la predominancia sobre el umbral normativo.

De hecho, el propio informe reconoce que en sus parcelas de muestreo no registró especies hidrófitas en sentido estricto -identificando únicamente helófitas- y reporta puntos en los que el criterio resulta ausente por predominio de vegetación terrestre.

Suelos hídricos: El informe, además de no seguir el procedimiento necesario para la confirmación de este criterio -por ejemplo, no consta una evaluación en terreno mediante calicatas-, tampoco identifica indicadores morfológicos suficientes que permitan tenerlo por acreditado. En los hechos, se limita a referir condiciones de humedad o saturación observadas y a efectuar inferencias generales sobre mal drenaje, lo que no equivale a demostrar suelos hídricos en los términos exigidos por la RHU y la Guía HU.

Por consiguiente, lejos de confirmar dominancia hidrófita, el informe evidencia heterogeneidad y ausencia de verificación conforme a la Guía HU, lo que basta para concluir que es insuficiente para tener por acreditado el criterio.

Régimen hidrológico: El informe no fija la duración del anegamiento, ni la profundidad de saturación, ni otros elementos necesarios para acreditar este criterio. La sola mención de anegamiento o restricciones de drenaje no basta, por sí misma, para demostrar un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal con inundación periódica en los términos exigidos por el RHU y la Guía HU.

(vi) **Informe Técnico elaborado por la consultora Eccoprime SpA**

La SMA utiliza este informe para sustentar la concurrencia de vegetación hidrófita, suelos hídricos y, en lo pertinente, para reforzar un supuesto régimen hidrológico del área.

No obstante, este informe no permite tener por acreditado ninguno de esos criterios. Al contrario, su objeto es la caracterización biológica, sus resultados no fueron levantados ni reportados con el estándar cuantitativo y de trazabilidad exigible para acreditar tales condiciones, y, en todo caso, la metodología empleada resulta insuficiente e inapta para concluir válidamente la concurrencia de los criterios técnicos que la SMA pretende derivar en sede sancionatoria.

Vegetación hidrófita: El informe no desarrolla una verificación de dominancia conforme a la Guía HU respecto del área intervenida, esto es, con delimitación por unidades homogéneas pertinentes a la intervención, definición de puntos representativos y comprobación del umbral de predominancia. Por el contrario, su caracterización evidencia un mosaico de unidades de vegetación, con superficies diferenciadas, y acota las unidades típicamente húmedas -por ejemplo juncos- a una fracción reducida del total, además de reconocer sectores excluidos o no comprendidos.

De este modo, el propio informe descarta que pueda sostenerse, a partir de él, una conclusión de dominancia hidrófita generalizada en la UF o en la zona intervenida, siendo por ello insuficiente para acreditar este criterio en los términos del RHU y la Guía HU.

Suelos hídricos: El informe, además de no seguir el procedimiento necesario para la confirmación de este criterio –por ejemplo, no consta una evaluación en terreno mediante calicatas–, tampoco identifica indicadores morfológicos suficientes que permitan tenerlo por acreditado. En los hechos, se limita a referir condiciones de humedad o saturación observadas y a efectuar inferencias generales sobre mal drenaje, lo que no equivale a demostrar suelos hídricos en los términos exigidos por la RHU y la Guía HU. Las referencias generales a suelos tipo Ñadi o a restricciones de

drenaje no sustituyen el diagnóstico exigido por el RHU y la Guía HU para configurar este criterio.

Régimen hidrológico: En cuanto al criterio hidrológico, el informe formula descripciones generales sobre condiciones de humedad, drenaje o funcionamiento hídrico del sector, pero no fija la duración del anegamiento, ni la profundidad de saturación, ni otros elementos necesarios para acreditar este criterio. La sola mención de anegamiento o restricciones de drenaje no basta, por sí misma, para demostrar un régimen hidrológico de saturación permanente o temporal con inundación periódica en los términos exigidos por el RHU y la Guía HU.

50. Como se observa, esta SMA intenta tener por acreditado el hecho base de la imputación -esto es, que el área intervenida por Inmobiliaria Rossan correspondería a un humedal- a partir de un conjunto de informes que no satisfacen el estándar probatorio exigible en un procedimiento sancionador.
51. En efecto, se trata de antecedentes inidóneos para ese propósito. En varios casos, fueron elaborados para objetivos completamente distintos; en otros provienen de organismos que carecen de competencia para delimitar humedales urbanos; y, en todos ellos, no se verifica - ni por metodología ni por resultados- la concurrencia de alguno de los tres criterios reglados del RHU conforme a la Guía HU. La SMA, en lugar de suplir esas deficiencias con un levantamiento propio, reconstruye ex post una conclusión que los informes, por sí mismos, no entregan.
52. En rigor, a lo largo de este procedimiento sancionatorio no se ha generado un levantamiento de terreno suficiente y trazable que permita sostener, con un estándar mínimamente robusto, la presencia de un humedal en la UF. Lo que existe es, a lo sumo, una agregación de antecedentes heterogéneos, algunos meramente referenciales, otros indiciarios, y otros técnicamente insuficientes para acreditar dominancia de vegetación hidrófita, suelos hídricos o un régimen hidrológico en los términos exigidos por el RHU y la Guía HU.

53. Con estos antecedentes, es insostenible construir de manera seria y fundada la premisa de hecho sobre la que se apoya la infracción imputada. Si el supuesto humedal no está acreditado, la imputación queda sin soporte fáctico.
54. Por lo demás, ni el informe del SEA evacuado en este procedimiento sancionatorio, ni la sentencia dictada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Puerto Montt en la causa rol N°1073-2024, desvirtúan lo anterior.
55. Ello, porque ambos antecedentes descansan en la misma premisa fáctica discutida, esto es, en la afirmación de existencia de un humedal tal como la SMA la ha construido a partir de los informes ya examinados. En consecuencia, no constituyen una verificación independiente ni un control técnico autónomo que pueda subsanar la insuficiencia probatoria del expediente. Si el hecho base está mal construido o no está demostrado, toda conclusión posterior que se apoye en esa base reproduce el mismo error.

II. RESPECTO A LA AUSENCIA DE COMPETENCIA DE ESTA SMA PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN HUMEDAL URBANO EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

56. Con independencia de la discusión relativa a la existencia y delimitación de un humedal en el predio de Inmobiliaria Rossan, lo cierto es que esta SMA carece de competencias para efectuar dicha determinación.
57. El ordenamiento jurídico ha radicado esta potestad en órganos específicos, tanto en el marco de la Ley N°21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos ("LHU" o "Ley N°21.202"), como fuera de él, según se expondrá a continuación.
58. En primer lugar, tratándose de humedales urbanos sujetos a la Ley N°21.202, la declaración de su existencia y delimitación constituye una materia que el legislador ha encomendado al Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, el Reglamento de la Ley N°21.202 dispone que corresponde a dicha entidad ministerial elaborar *"una guía metodológica que oriente técnicamente la delimitación y caracterización de humedales urbanos en base a los criterios*

definidos en el artículo 8”¹. La declaración de un humedal urbano, entonces, debe canalizarse a través de un procedimiento administrativo formal, con componentes técnicos y científicos definidos por la propia normativa.

59. En segundo lugar, aun si se estimara que el supuesto humedal no se encuentra sujeto al régimen de la LHU -por no contar con una declaración oficial-, la competencia para su determinación tampoco recae en la SMA, sino en el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (“**SBAP**”).

60. En efecto, el artículo 39 de la Ley N°21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (“**Ley N°21.600**”) establece que:

“El Servicio [de Biodiversidad y Áreas Protegidas] llevará un inventario nacional de los humedales del país, en el marco del sistema de información referido en el artículo 24. Dicho inventario contendrá, al menos, localización georreferenciada, límites del cuerpo de agua y de su cuenca hidrográfica expresados en coordenadas, superficie y tipo de humedal. Este inventario deberá sujetarse a lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 24”.

61. A su vez, el referido artículo 24 de la Ley N°21.600, que crea el Sistema de Información y Monitoreo de la Biodiversidad, el cual *“contendrá los inventarios de ecosistemas terrestres, marinos, acuáticos continentales, incluidos los **humedales** y glaciares”*, según lo preceptúa su inciso segundo.

62. En la misma línea, respecto de la supuesta presencia de *turberas* que se incluyó originalmente en la formulación de cargos, cabe indicar que la Ley N°21.660, sobre protección ambiental de las turberas (“**Ley N°21.660**”) dispone en su artículo 6° que:

*“el incumplimiento de las normas establecidas en esta ley [relativa, como su nombre indica, a la protección de turberas] **será fiscalizado y sancionado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (...)**”.*

¹ Artículo 20 del Reglamento de la Ley N°21.202.

63. De la interpretación conjunta de las normas citadas se desprende que la potestad de determinar la existencia y límites de los humedales corresponde al Ministerio del Medio Ambiente -en el marco de la Ley N°21.202-, y al SBAP. En ningún supuesto, sin embargo, dicha potestad ha sido atribuida a la SMA por el legislador.
64. En este contexto, lo sostenido por esta Superintendencia en torno a que las normas citadas no la privan de sus facultades para fiscalizar y sancionar la elusión al SEIA no resulta pertinente.
65. Este razonamiento confunde dos atribuciones de naturaleza distinta. Una cosa es la potestad de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales que pesan sobre los particulares -competencia que efectivamente corresponde a la SMA- y otra diferente es la potestad de determinar la existencia y delimitación de un humedal, que constituye un presupuesto fáctico y técnico para el ingreso al SEIA, de acuerdo a lo señalado por la propia Superintendencia.
66. De la primera atribución no se deriva necesariamente la segunda, y con mayor razón cuando el propio ordenamiento jurídico ha radicado expresamente esta última en órganos distintos. Admitir lo contrario implicaría aceptar que la SMA puede, a través de sus potestades sancionadoras, arrogarse competencias que el legislador ha depositado en otros órganos públicos.
67. En síntesis, la potestad de definir la existencia de un humedal no puede ser asumida por la SMA, puesto que el legislador no la ha ubicado dentro de su ámbito de atribuciones. En consecuencia, al señalar que sobre el predio de Rossan existiría un humedal urbano, la Superintendencia ha excedido sus potestades, incurriendo en un vicio de incompetencia que afecta la validez de la sanción impuesta.

III. LA SMA CARECE DE COMPETENCIAS PARA FISCALIZAR O SANCIONAR LA AFECTACIÓN DE ESPECIES PROTEGIDAS

68. Adicionalmente, esta SMA carece de competencias para sancionar a Inmobiliaria Rossan por la supuesta afectación de especies protegidas, en particular, del Alerce.

69. El artículo 35, letra n), de la LOSMA restringe el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia al *“incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental **que no tenga establecida una sanción específica**”*.
70. En el mismo sentido, el artículo 3, letra t), del mismo cuerpo normativo establece que es función de la SMA *“fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, **que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado**”*.
71. De ambas disposiciones se desprende que la potestad fiscalizadora y sancionatoria de la SMA tiene un carácter residual: sólo opera respecto de aquellas materias que no cuenten con una sanción específica, o que no se encuentren bajo el control de otros órganos del Estado.
72. Precisamente, la protección del Alerce se encuentra sujeta a un régimen especial que contempla tanto sanciones específicas como órganos fiscalizadores propios. El Alerce ha sido declarado como un “Monumento Natural” por el Decreto Supremo N°490, de 1977, del Ministerio de Agricultura (**“DS N°490”**). Esta misma norma exige para la corta del Alerce *“autorización expresa, calificada y fundamentada de la **Corporación Nacional Forestal**”*. Asimismo, el artículo 7° del DS N°490 prescribe que:
- “La Corporación Nacional Forestal, el Servicio Agrícola y Ganadero y el Cuerpo de Carabineros de Chile, **serán los organismos encargados de fiscalizar el cumplimiento del presente decreto**”*.
73. En armonía con lo anterior, la Ley N°20.283 sobre recuperación del bosque nativo y el fomento forestal, en sus artículos 45 y siguientes confirma que la competencia para fiscalizar la corta no autorizada de bosque nativo corresponde a la CONAF, Carabineros de Chile y a los funcionarios del SBAP que cuenten con las facultades respectivas.
74. En consecuencia, la fiscalización y sanción de conductas vinculadas a la afectación del Alerce se encuentra radicada en órganos específicos -CONAF, SAG, SBAP y Carabineros de Chile-, con arreglo a un régimen normativo que contempla atribuciones y sanciones propias. Se trata, entonces, de una materia que cuenta tanto con una sanción específica como con órganos fiscalizadores determinados por el legislador, lo que excluye la competencia residual de la SMA.

75. Al sancionar a Inmobiliaria Rossan por la supuesta afectación de especies protegidas, esta SMA ha ejercido una competencia que no le corresponde, incurriendo en un vicio de incompetencia que priva de validez a la sanción impuesta.

IV. LA SANCIÓN IMPUESTA A INMOBILIARIA ROSSAN CONTRAVIENE LA LEGÍTIMA CONFIANZA DERIVADA DE LAS ACTUACIONES DE PODERES PÚBLICOS

76. La sanción impuesta por esta SMA lesiona la legítima confianza que Inmobiliaria Rossan había adquirido a partir de las actuaciones de los órganos públicos competentes, en particular la sentencia firme del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental que anuló la declaración de humedal en la zona.
77. Como es bien sabido, el principio de confianza legítima constituye una manifestación de la buena fe y la seguridad jurídica en el ámbito del derecho público. En este sentido, este principio tiene por objeto *“limitar la actividad del poder público, para impedir que éste destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica”*².
78. En el presente caso, la actuación de Inmobiliaria Rossan estuvo directamente determinada por el estado jurídico vigente al momento de ejecutar las obras. En efecto, ya el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental había anulado mediante sentencia firme la resolución administrativa que declaraba la existencia de un humedal en el sector, dejándola sin efecto. En consecuencia, al tiempo de los hechos, no existía acto administrativo alguno que reconociera la presencia de un humedal en el predio de Rossan.
79. De la misma forma, Inmobiliaria Rossan no recibió notificación de acto, resolución, requerimiento o antecedente formal alguno que le proporcionara un indicio cierto sobre la presencia de un humedal en el área intervenida, ni que le impusiera deberes específicos de resguardo asociados a tal calificación.

² PONCE DE LEÓN, SOLÍA, VIVIANA, *“La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa”*, Estudios Constitucionales, N°1, 2014, Universidad de Talca, pp. 431-432, citando a Sanz Rubiales, Íñigo (2000), p. 92.

80. Ante este escenario, la conducta esperable de cualquier particular razonablemente diligente era, precisamente, atenerse al estado jurídico resultante de dicha sentencia. Rossan no podía asumir la existencia de un humedal cuya única declaración oficial había sido dejada sin efecto por un Tribunal de la República. Por el contrario, actuar conforme a una sentencia firme constituye el estándar mínimo de conducta que el ordenamiento jurídico exige a toda persona.
81. No obstante, esta SMA sanciona a Inmobiliaria Rossan por haber actuado en consonancia con dicha sentencia, lo que equivale a exigirle que desconociera una decisión judicial firme, actuando como si el humedal existiera pese a que el estado jurídico vigente indicaba lo contrario. Esta pretensión resulta incompatible con el principio de confianza legítima y con la seguridad jurídica que el ordenamiento jurídico debe garantizar a los administrados.
82. En consecuencia, la sanción impuesta contraviene la legítima confianza que Inmobiliaria Rossan adquirió a partir de la sentencia del Tercer Tribunal Ambiental. Sancionar a un particular por actuar en conformidad al estado jurídico vigente al momento de los hechos lesiona este principio fundamental, restando validez a la sanción.
- V. LA ERRÓNEA DETERMINACIÓN DE ESTA SMA SOBRE UNA SUPUESTA INTERVENCIÓN EN UN CAUCE EN LA UNIDAD FISCALIZABLE, INSUFICIENTEMENTE FUNDADA, PESE A ENCONTRARSE PENDIENTE SU CALIFICACIÓN EN OTRA SEDE SANCIONATORIA Y SIN PONDERAR ADECUADAMENTE ANTECEDENTES QUE LA DESVIRTÚAN**
83. En este apartado se analiza el capítulo C.2.6 de la Resolución Sancionatoria, en el cual la SMA atribuye a Inmobiliaria Rossan una supuesta intervención de cauce y un impacto hídrico asociado. Sobre este punto, ya se indicó que el antecedente sectorial invocado como sustento se encuentra actualmente pendiente de resolución ante la Dirección General de Aguas ("DGA"), toda vez que esta parte dedujo recurso de reconsideración en contra de la sanción impuesta por dicho organismo.
84. En tales condiciones, la SMA no puede tratar esa imputación como un hecho consolidado, pues existe la posibilidad real de que lo que finalmente resuelva la DGA no coincida con la construcción fáctica utilizada en esta Resolución Sancionatoria.

85. En cualquier caso, resulta inconsistente que la SMA sostenga en este apartado que no puede pronunciarse sobre los antecedentes y alegaciones contenidos en el recurso de reconsideración deducido ante la DGA, pero que, al mismo tiempo, sí se considere habilitada para utilizar como sustento la resolución sancionatoria de la DGA que precisamente se encuentra impugnada por esa vía.
86. Si la SMA decide apoyarse en ese acto sectorial para construir un hecho base en este procedimiento, entonces no puede ignorar, sin más, que dicho acto está siendo cuestionado y que su fundamento fáctico y jurídico se encuentra actualmente en discusión. Lo contrario supone una selección unilateral de antecedentes, donde se incorpora aquello que favorece la tesis sancionatoria y se excluye aquello que la controvierte, vulnerando el deber de ponderación íntegra y razonada de la prueba y debilitando gravemente la motivación de la Resolución Sancionatoria.
87. Más allá de lo anterior, el razonamiento del capítulo C.2.6 no se sostiene, porque la SMA pretende dar por probado un elemento relevante del hecho infraccional mediante la sola remisión a una resolución de otro órgano que carece de firmeza. Un acto sectorial no ejecutoriado no puede ser utilizado como base concluyente para acreditar hechos en un procedimiento sancionador distinto, menos aun cuando esos hechos forman parte de la tipicidad y han sido controvertidos por el titular en dicho procedimiento.
88. Lo anterior no es una objeción formal. En materia sancionatoria, la carga de acreditar el hecho base corresponde a la Administración, y debe satisfacerse con antecedentes propios y con motivación suficiente dentro de este expediente. La SMA puede incorporar antecedentes de terceros como insumos, pero no puede sustituir la acreditación por la invocación de una decisión ajena, ni convertirla en soporte definitivo de un elemento fáctico discutido.
89. Esta omisión es especialmente evidente porque, fuera de esa remisión, no existe un levantamiento técnico en el procedimiento que identifique y demuestre, de manera verificable, la existencia del cauce natural, su trazado, sus coordenadas y la obra específica ejecutada. Los informes del SAG y SERNAGEOMIN -que esta SMA utiliza para ello-, además, no cumplen esa función, pues no fueron elaborados para individualizar jurídicamente un

cauce ni para acreditar, con el estándar exigible, una intervención susceptible de subsumirse en la infracción que se imputa.

90. A ello se suma un problema de origen que esta Resolución Sancionatoria no enfrenta. La Formulación de Cargos no individualizó con precisión el cauce supuesto, el tramo intervenido, las coordenadas, la obra concreta ni el mecanismo por el cual se habría producido la alteración.
91. Esa falta de determinación mínima no puede subsanarse al final del procedimiento acudiendo a antecedentes externos. En materia sancionatoria, la imputación debe estar delimitada desde el inicio, precisamente para permitir una contradicción efectiva de los hechos y una defensa técnicamente orientada. Cuando el cargo es indeterminado, la resolución terminal no puede reconstruirlo mediante apoyos posteriores y presentarlo como si hubiera estado debidamente fijado desde un comienzo.
92. Por otra parte, la SMA afirma que el cauce formaría parte del humedal, pero no explica por qué, cómo ni sobre qué base técnica concreta se llega a esa conclusión. No se identifica cuál sería el vínculo funcional entre ese supuesto cauce y el ecosistema de humedal que se da por acreditado, ni se delimita qué porción del cauce estaría comprendida en dicho ecosistema.
93. La Resolución Sancionatoria en este punto adolece de una importante infracción al deber de motivación que pesa sobre todos los órganos de la Administración. Esa carencia resulta decisiva, porque el vínculo entre cauce e identidad del humedal no se presume, sino que como se ha demostrado a lo largo de esta presentación debe demostrarse con criterios técnicos y con una delimitación verificable, especialmente cuando la existencia misma del humedal en la UF ha sido controvertida.
94. De esta forma, debe tenerse por no acreditada la supuesta intervención de cauce como componente del hecho infraccional.

VI. CONSIDERACIONES ADICIONALES PONDERADAS INADECUADAMENTE POR ESTA SMA EN SU RESOLUCIÓN SANCIONATORIA

95. La Resolución Sancionatoria al realizar el análisis del expediente administrativo sancionador y ponderar los distintos antecedentes que se encuentran incorporados, prescinde de un análisis adecuado de antecedentes fundamentales para desvirtuar el hecho base de la infracción imputada relativa a la presencia de un humedal en el área intervenida por Inmobiliaria Rossan.
96. En primer lugar, la Resolución Sancionatoria minimiza y descarta el valor de los informes técnicos acompañados por esta parte, elaborados por el Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile, sobre la base de dos afirmaciones principales: que dichos informes no habrían investigado el predio de Rossan, o que no habrían efectuado caracterización en terreno.
97. Sin embargo, ninguna de dichas afirmaciones se condice con el contenido de los informes acompañados.
98. En efecto, los informes elaborados por el Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile que fueron acompañados en los descargos corresponden a trabajos de caracterización de humedales efectuados para el conjunto de la zona urbana de Puerto Montt, con levantamientos y verificaciones en terreno a escala comunal.
99. En ese contexto, resultan especialmente relevantes porque, dentro de un trabajo sistemático y extensivo, no se identifica un humedal coincidente con el que la SMA afirma existir en el área intervenida por Rossan. Por lo mismo, no es atendible sostener que el Centro de Ciencias Ambientales EULA-Chile no investigó el predio o que no se hizo caracterización en terreno, considerando que la metodología aplicada fue precisamente de carácter territorial amplio y con verificación de campo, en toda la zona de Puerto Montt.
100. De hecho, estos informes muestran un estándar de trabajo de terreno que la SMA no logra reproducir en este procedimiento sancionatorio con la trazabilidad y exigencias que la propia Guía HU plantea para acreditar los criterios reglados del RHU.
101. Del mismo modo, los antecedentes acompañados en el escrito téngase presente de 20 de enero de 2026 también fueron desestimados sin un análisis sustantivo. Dicho documento fue elaborado precisamente para sistematizar qué estudios disponibles han identificado humedales en el predio de Rossan y su entorno inmediato.

102. En ninguno de los estudios revisados, provenientes del ámbito técnico y científico nacional, califica como humedal el área intervenida que la SMA pretende incorporar a esa categoría. Se trata, además, de estudios que incorporan trabajo de campo y caracterización en terreno, y que tienen un carácter exhaustivo en cuanto a la información disponible, por lo que no pueden descartarse con afirmaciones genéricas.
103. La SMA debió explicar por qué esos estudios serían metodológicamente inaplicables, por qué no serían comparables o por qué los criterios que emplean serían irrelevantes. Al no hacerlo, la resolución incurre en una ponderación deficiente y selectiva de antecedentes, que termina por debilitar la acreditación del hecho base sobre el cual se construye la infracción imputada a esta parte.
104. En segundo lugar, lo que sostiene la SMA respecto de la sentencia del Primer Tribunal Ambiental y de la Corte Suprema acompañadas en el escrito de 20 de enero de 2026 tampoco constituye una ponderación adecuada de su contenido, en tanto la Resolución Sancionatoria las reconduce a un alcance menor y elude el punto de fondo que ambas fijan para el caso.
105. Por ejemplo, la SMA responde a la sentencia del Primer Tribunal Ambiental afirmando que se trata de un contexto sustancialmente diverso, por referirse a un procedimiento de delimitación de humedales a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, mientras que aquí existiría un ejercicio retrospectivo para determinar si, antes de las obras, era plausible calificar el área como humedal.
106. Sin embargo, ese encuadre no desvirtúa el estándar relevante que esa sentencia aporta y que esta parte destacó relativo a que los criterios de vegetación hidrófita, hidrología y suelos hídricos son interdependientes y que su aplicación fragmentaria vicia la motivación.
107. Si la SMA sostiene que puede afirmar la existencia de un humedal para efectos sancionatorios, entonces con mayor razón debe respetar estándares metodológicos que eviten que la calificación se base en indicadores aislados o en inferencias no verificadas, más aun tratándose de una reconstrucción retrospectiva.

108. En tercer lugar y en lo relativo a la Corte Suprema, reconoce que el fallo Rol N° 19.790-2024 valida el procedimiento de declaratoria del Ministerio del Medio Ambiente y cuestiona la atribución de la condición de humedal por vías genéricas. Aun así, sostiene que ese criterio no sería aplicable aquí, porque el procedimiento sancionador de la SMA sería reglado y contaría con etapas y garantías.
109. Esa respuesta no enfrenta el punto de fondo. El problema no es solo de procedimiento, sino de competencia y de presupuesto habilitante. La tesis es simple: la LHU estructura la protección de humedales urbanos sobre la base de una declaratoria del Ministerio del Medio Ambiente. Por lo mismo, no corresponde que, en la práctica, se generen efectos equivalentes mediante vías alternativas para tratar como humedal un territorio que no cuenta con declaratoria vigente.
110. Bajo esa lógica, si para activar consecuencias sancionatorias asociadas al literal s) del artículo 10 la SMA necesita tratar un territorio como humedal urbano, su razonamiento reproduce el riesgo advertido por la Corte Suprema relativo a que órganos distintos al Ministerio del Medio Ambiente terminen, por vías indirectas, atribuyendo la condición de humedal con efectos gravosos, aun cuando no exista declaratoria ministerial vigente o esta haya sido dejada sin efecto.
111. Por último, tampoco es atendible que la SMA descarte el valor orientador de lo señalado por la Contraloría General de la República. Los dictámenes de la CGR cumplen una función relevante en el control de legalidad administrativa, especialmente cuando se discute el alcance de potestades públicas, la suficiencia de la motivación y la exigencia de consistencia en la aplicación de criterios técnicos reglados con consecuencias gravosas. Por eso, no basta con desestimarlos por su naturaleza, sino que corresponde hacerse cargo de su contenido y explicar de qué manera la decisión adoptada se ajusta a esos parámetros.

VII. LA FALTA DE DETERMINACIÓN DEL SUPUESTO HUMEDAL QUE SIRVE DE BASE A LA IMPUTACIÓN FORMULADA POR ESTA SMA Y LA CONSECUENTE INDETERMINACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

112. Ahora bien, más allá de todo lo expuesto, a la fecha esta SMA no ha sido capaz de determinar con precisión los límites del supuesto humedal cuya existencia afirma, ni de establecer -con respaldo técnico verificable- si el área intervenida por Rossan se emplaza total o parcialmente al interior de dicho ecosistema, ni qué proporción específica de la superficie intervenida correspondería efectivamente a humedal.
113. Esta carencia no es un defecto accesorio sino que revela una indeterminación sustantiva del objeto fáctico del procedimiento, que impide sostener válidamente la confirmación del cargo formulado y afecta las garantías mínimas del debido proceso sancionatorio.
114. En efecto, la imputación reprocha la ejecución de obras al interior de un humedal, lo que supone necesariamente identificar, de manera previa y precisa, (i) la existencia del humedal, (ii) su delimitación precisa, y (iii) la superposición verificable entre dicho polígono y el área efectivamente intervenida. Sin esa determinación, la afirmación de que las obras se ejecutaron al interior del supuesto referido ecosistema no pasa de ser una conclusión general, incapaz de satisfacer el estándar de certeza que exige el ejercicio de la potestad sancionadora.
115. La Resolución Sancionatoria, sin embargo, no presenta una delimitación clara del humedal que permita comprender dónde comienza y dónde termina el supuesto humedal, con antecedentes como cartografías que permitan evidenciar específicamente cual es el supuesto humedal bajo el cual sustentan todo este procedimiento sancionatorio.
116. En su lugar, se apoya en antecedentes preliminares, indiciarios o en cualquier caso insuficientes -como los AIA, el IFA, el INH, y los informes técnicos incorporados durante el procedimiento- pero sin traducirlos en una determinación inequívoca del perímetro del humedal. Ello impide, incluso en términos básicos, identificar el hecho imputado con claridad suficiente.
117. Esta indeterminación se vuelve aún más grave al constatar que la SMA tampoco esclarece si el área intervenida por Inmobiliaria Rossan corresponde íntegramente a humedal, o si se trata de un terreno con zonas distintas, lo que es habitual cuando hay diferencias de humedad dentro de un mismo predio: sectores más bajos o anegados y otros más altos o mejor drenados.

118. Más aún, esta autoridad ambiental no determina con precisión si toda la superficie intervenida fue ejecutada en humedal, o si parte de ella se desarrolló fuera de éste. En un procedimiento sancionatorio, esta distinción no es meramente cuantitativa sino que es jurídicamente esencial, porque la configuración del tipo infraccional exige, como presupuesto de hecho, que las obras se hayan emplazado efectivamente al interior de un humedal. Si la SMA no puede identificar con certeza y precisión esa superposición, entonces el hecho base de la infracción no se encuentra acreditado adecuadamente.
119. Al respecto, cabe formular dos preguntas decisivas: ¿se encuentra esta SMA en condiciones de definir la delimitación exacta del humedal en el que funda el presente procedimiento sancionatorio? ¿Puede establecer con precisión qué parte del terreno intervenido se superpone con dicho humedal? La respuesta, en ambos casos, es negativa.
120. Lo anterior no solo afecta la suficiencia probatoria del acto terminal, sino que compromete también la congruencia y la determinación del objeto del procedimiento. La potestad sancionadora exige que el administrado pueda conocer con precisión qué se le imputa - dónde, cómo y respecto de qué componente ambiental- para ejercer una defensa real y eficaz. Cuando la autoridad no define el perímetro del supuesto humedal ni precisa su relación con el área intervenida, el procedimiento queda construido sobre un objeto fáctico indeterminado, cuya vaguedad impide controvertir técnicamente el hecho central del cargo.
121. En este contexto, la indeterminación del humedal constituye, además, una deficiencia de motivación de la Resolución Sancionatoria, la cual confirma la infracción imputada, pero no expone de manera verificable el razonamiento espacial que conecta los antecedentes del expediente con una conclusión categórica sobre la ubicación del humedal y la ubicación de las obras. En rigor, se arriba a una decisión sancionatoria sin fijar previamente el marco espacial del hecho imputado, lo que resulta incompatible con un acto terminal que pretende ser definitivo.
122. En definitiva, la falta de determinación de los límites del supuesto humedal -y la ausencia de una definición clara sobre si, y en qué medida, el área intervenida por Rossan se superpone con el supuesto humedal- impide tener por acreditado el presupuesto fáctico esencial del cargo.

123. Esta indeterminación sustantiva del objeto del procedimiento, por sí sola, priva de fundamento suficiente a la confirmación de la infracción imputada y constituye un defecto que debe conducir a acoger la presente reposición, dejando sin efecto la sanción impuesta.
124. Establecido lo anterior, corresponde revisar la forma en que esta SMA (re)calificó la infracción y ponderó las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, a efectos de determinar la sanción específica que se le aplicó a Inmobiliaria Rossan.

VIII. LA DETERMINACIÓN ESPECÍFICA DE LA MULTA APLICADA A INMOBILIARIA ROSSAN: ACERCA DE LOS YERROS PRESENTES EN LA CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 40 DE LA LOSMA

125. El artículo 40 de la LOSMA establece que, para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, la SMA deberá considerar diversas circunstancias, tales como la importancia del daño causado, el beneficio económico obtenido, la conducta anterior del infractor, la intencionalidad en la comisión de la infracción, entre otras.
126. Como se demostrará a continuación, el razonamiento empleado por esta SMA al evaluar la concurrencia de estos factores adolece de serias deficiencias que inciden directamente en la cuantificación de la multa. Dichos yerros son de tal entidad que ameritan que la sanción sea dejada sin efecto o, subsidiariamente, que su cuantía sea significativamente reducida.

A. PRIMER VICIO: LA RECALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN NO SE AJUSTA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y, ADICIONALMENTE, PRIVA A INMOBILIARIA ROSSAN DE LA POSIBILIDAD DE DEFENDERSE DE LA SIGNIFICANCIA PROPIA DE ESTA NUEVA CALIFICACIÓN

127. El artículo 36 de la LOSMA clasifica las infracciones de competencia de la SMA en leves, graves y gravísimas. Originalmente, la formulación de cargos calificó el cargo N°1 como grave, puesto que, en su entender, la infracción cometida por Rossan se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 36 N°2, letra d) de dicho cuerpo normativo:

“(…) Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente: (...) d) Involucren la ejecución de

proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (...)”.

128. No obstante, la Resolución Sancionatoria recalificó la infracción, atribuyéndole el carácter de gravísima, por coincidir con el supuesto previsto en el artículo 36 N°1, letra f), de la LOSMA:

*“(…) Son infracciones **gravísimas** los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente: (...) f) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, **y se constate en ellos alguno de los efectos, características o circunstancias previstas en el artículo 11 de dicha ley**”.*

129. Así, respecto de conductas que debieron haberse sometido al SEIA, la diferencia entre una infracción grave y una gravísima está determinada por la concurrencia de alguna de las causales establecidas en el artículo 11 de la LBGMA.

130. La SMA consideró que, en la especie, se verificó la presencia de una de estas causales. Particularmente, la de la letra b), que establece:

*“b) Efectos adversos **significativos** sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;”.*

131. Como se demostrará a continuación, esta calificación adolece de serias deficiencias. La Resolución Sancionatoria no cuenta con el respaldo probatorio necesario para sostener la significancia de las afectaciones, carece de la motivación que el ordenamiento jurídico exige para un acto de esta naturaleza, y priva a Inmobiliaria Rossan de la posibilidad de defenderse respecto de un elemento que no fue planteado oportunamente en la formulación de cargos.

- 1) LOS ANTECEDENTES TÉCNICOS DEL EXPEDIENTE DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO NO PERMITEN FUNDAMENTAR UNA ALTERACIÓN SIGNIFICATIVA EN LOS RECURSOS NATURALES UBICADOS EN EL PREDIO DE INMOBILIARIA ROSSAN**

132. La Resolución Sancionatoria sostiene que las acciones de Inmobiliaria Rossan produjeron afectaciones significativas en ciertos componentes naturales -flora, fauna, y suelo- ubicados en su predio. Sin embargo, los antecedentes técnicos invocados por la SMA no permiten tener por acreditado que dichas afectaciones reúnan el carácter de significativas, en los términos del artículo 11, letra b), de la LBGMA.
133. Para sustentar esta calificación, la Resolución Sancionatoria se apoya fundamentalmente en dos antecedentes: (i) los resultados obtenidos a partir de la utilización de índices NDVI y SAVI; y (ii) la utilización de antecedentes elaborados respecto de predios cercanos, en particular el *“Informe Caracterización Humedal Urbano ‘Valle Volcanes’ sector colindante al proyecto ‘Vista Cordillera’”* (***“Informe EC y Gaidó”***). Con todo, ninguna de estas bases resulta suficiente para fundamentar que en el predio de Rossan se produjo una afectación significativa.
134. Por un lado, la utilización de índices NDVI y SAVI da cuenta de variaciones en la cobertura vegetal y en las condiciones de suelo del predio. Sin embargo, la Resolución Sancionatoria no explicita cuál sería el parámetro que permita determinar que estas variaciones trascienden de una afectación ordinaria a una significativa. En consecuencia, la sola constatación de cambios en estos índices no basta por sí misma para acreditar el estándar normativo de significancia.
135. Además, la Resolución Sancionatoria omite un elemento probatorio fundamental: la causalidad. Los índices NDVI y SAVI, por su naturaleza, sólo reflejan el estado o la variación de los componentes señalados, pero de su aplicación no se sigue necesariamente que los cambios observados sean atribuibles a acciones de Rossan.
136. Pese a ello, la Resolución Sancionatoria opera con un razonamiento automático, asumiendo que toda variación debe imputarse a la actuación de nuestra representada, sin descartar explicaciones alternativas ni justificar la atribución causal con fundamentos técnicos.
137. Por otra parte, la utilización analógica de informes elaborados respecto de predios distintos al de Rossan tampoco suple esta deficiencia. La extrapolación de conclusiones obtenidas en contextos diversos y su articulación para construir una supuesta significancia en la afectación,

no constituye fundamentación suficiente, en especial cuando la Resolución Sancionatoria no justifica por qué los predios comparados serían equivalentes bajo las variables observadas.

138. Un ejemplo paradigmático de lo anterior se observa en el Informe EC y Gaidó, cuya lectura completa no respalda, sino que debilita, la tesis de la SMA. En efecto, dicho informe afirma categóricamente que:

*“Al comparar los ensamblajes de flora y fauna de esos puntos, a través del algoritmo de vecinos cercanos usando el índice de Jacard y el test de Significance of Hierarchical Clustering (SHC) no se obtienen diferencias significativas, entre ninguna de los puntos. Por lo tanto, se considera que **no existe una influencia externa, como sería el caso del proyecto, que estaría influenciando en la composición de la flora y fauna del humedal**”³.*

139. Pese a ello, la Resolución Sancionatoria utiliza el Informe EC y Gaidó como apoyo para sostener una afectación significativa, señalando, en síntesis, que el informe habría evidenciado presencia de especies y, sobre esa base, concluye que las obras habrían causado alteración del hábitat. En efecto, en los considerandos N°297 y siguientes, la SMA recoge las conclusiones de este Informe, señalando que:

*“297° A mayor abundamiento, **el Informe Técnico ‘Caracterización humedal urbano Valle Volcanes sector colindante al proyecto Vista Cordillera’, de enero de 2024, elaborado por EC Consulting y Gaidó**, indica que mediante la utilización de una metodología de transectas, considerando los mismos puntos de monitoreo identificados en la Figura 13, al interior del área intervenida y sectores aledaños se registraron un total de 33 especies de fauna silvestre (...).*

*298° Así, considerando el valor ambiental intrínseco que posee el tipo de ecosistema identificado en el área intervenida, así como la evidencia disponible en el expediente acerca de la presencia de flora y fauna silvestre de relevancia en dicho ecosistema, **es posible sostener que las obras de despeje de vegetación, escarpado de terreno,***

³ “Informe Caracterización Humedal Urbano ‘Valle Volcanes’ sector colindante al proyecto ‘Vista Cordillera’”, elaborado por EC Consulting y Gaidó Consultores, de enero de 2024, p. 28.

movimientos de tierra, extracción de tocones de alerce e intervención de cauce, ejecutadas en los lotes 3-E, 3-G, 3-H, 3-I, 3-J, y Lote A, causaron una alteración del hábitat y pérdida de individuos o ejemplares de población de flora, vegetación y fauna silvestre del humedal, lo que conllevó la fragmentación y modificación de las condiciones ambientales del ecosistema".

140. En este punto, cabe recordar que la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema ha señalado de manera reiterada que en procedimientos administrativos sancionadores, la carga de la prueba recae sobre la Administración:

*"En definitiva, el Ministerio de Salud ha desconocido que, conforme al artículo 1698 del Código Civil, **para los efectos de aplicar una sanción administrativa, recae sobre la Autoridad Sanitaria la carga de la prueba**, pues su deber es formar convicción sobre una verdad material y la infracción a la normativa. De este modo, el despliegue que realice en la investigación debe ser igualmente intensa tanto como para acreditar la infracción como para probar aquellas circunstancias que permiten absolver al investigado, siendo ese el correcto ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, puesto que no se trata de una pugna entre partes, sino del resguardo del bien común"*⁴.

141. Por consiguiente, correspondía a la SMA acreditar de manera fehaciente la existencia de una afectación significativa sobre los componentes naturales en el predio de Rossan para sostener la calificación de la infracción como gravísima. No obstante, este estándar no se satisface, pues:

- (i) Los índices NDVI y SAVI, tal como son utilizados, no fijan un umbral de significancia ni establecen causalidad atribuible; y
- (ii) Un antecedente técnico incorporado al expediente y expresamente invocado por la SMA contiene una conclusión relevante que contradice la lectura que la Resolución Sancionatoria pretende extraer de él.

⁴ EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA, sentencia rol N°95.068, de 10 de diciembre de 2020, considerando décimo.

142. En estas condiciones, la recalificación carece de respaldo probatorio suficiente, por lo que corresponde que ella sea dejada sin efecto.

2) LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA NO SATISFACE EL ESTÁNDAR DE MOTIVACIÓN EXIGIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: NO DISTINGUE ENTRE MERAS AFECTACIONES Y AFECTACIONES SIGNIFICATIVAS

143. En armonía con lo anterior, la Resolución Sancionatoria presenta un déficit de motivación que vicia la recalificación de la infracción.

144. El artículo 11 de la LBPA dispone que tanto los hechos como los fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos administrativos que afecten los derechos de los particulares, ya sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio.

145. A su vez, el artículo 41 del mismo cuerpo normativo exige que las resoluciones contengan una decisión fundada. Esta exigencia responde a un principio general de motivación, cuyo objetivo es asegurar que la actuación administrativa sea racional, transparente y conforme a derecho.

146. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha establecido de forma reiterada que la motivación constituye: (i) un principio que busca garantizar que los actos administrativos tengan una justificación racional⁵; (ii) un deber de la autoridad, incluso al ejercer potestades discrecionales⁶; y (iii) una exigencia conforme a la cual los fundamentos de los actos deben ser incorporados directamente en su texto, de modo tal que éste “se baste a sí mismo”⁷.

147. Tratándose de actos administrativos sancionatorios -y, con mayor razón, de aquellos que agravan la calificación originalmente propuesta-, esta exigencia se intensifica, pues el control de legalidad exige conocer cuál fue el criterio aplicado.

⁵ A modo ejemplar, puede consultarse: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, dictámenes N°26.042, de 2018; N°80.751, de 2016; y N°33.760, de 2014; entre otros.

⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, dictamen N°21.948, de 2003.

⁷ Así lo señaló, por ejemplo, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, dictámenes N°90, de 2021; N°17.586, de 2018; N°75.111, de 2015; entre otros.

148. La jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema ha respaldado este criterio, señalando que la motivación de los actos administrativos se torna especialmente rigurosa cuando se afectan los derechos de los particulares⁸.
149. En el presente caso, la Resolución Sancionatoria utiliza como premisa normativa la concurrencia de la hipótesis del artículo 11, letra b), de la LBGMA. Sin embargo, el acto no explicita de manera clara qué entiende por significativo, ni desarrolla los elementos que permiten concluir que las afectaciones constatadas superan el umbral propio de una intervención ordinaria.
150. Sin embargo, el acto omite este razonamiento: no expone cuáles son los criterios concretos - de magnitud, extensión, duración, entre otros- que justificarían que la afectación sea significativa. En consecuencia, la decisión aparece como una afirmación vacía, pues no detalla el camino lógico que la valida.
151. Este déficit no es meramente formal. La ausencia de un estándar explícito impide a esta parte comprender la regla decisoria aplicada, impide controvertirla adecuadamente y, en definitiva, priva el control sobre un parámetro objetivo para examinar la legalidad del acto administrativo.
152. En suma, la Resolución Sancionatoria confunde la mera constatación de repercusiones ambientales con la atribución de una calificación jurídica definida: la de significativas, omitiendo justificar la aplicación del artículo 11, letra b), de la LBGMA, desprendiendo de ello la existencia de una infracción gravísima.
153. Al prescindir de dicho análisis, el acto administrativo incumple el deber de motivación consagrado en los artículos 11 y 41 de la LBPA, por lo que la recalificación carece del sustento exigido por el ordenamiento jurídico, y debe ser dejada sin efecto.
- 3) LA RECALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN VULNERA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, PUES IMPIDE A INMOBILIARIA ROSSAN DEFENDERSE DE LA PRESENCIA DE AFECTACIONES SIGNIFICATIVAS EN LA INFRACCIÓN QUE SE LE IMPUTA.**

⁸ EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA, sentencia rol N°5.052-2025, 11 de marzo de 2025, considerando tercero.

154. Adicionalmente, la recalificación efectuada por esta Superintendencia vulnera el principio de congruencia. Al efectuar el cambio de calificación, la SMA recalca que:

“la clasificación de gravedad contenida en la FdC [formulación de cargos] posee un carácter esencialmente preliminar y provisorio, de manera que dicha clasificación puede ser confirmada o modificada en base al mérito del procedimiento”.

155. Si bien la SMA puede efectuar nuevas calificaciones de las infracciones que imputa, dicha facultad debe ejercerse dentro de los límites que impone el ordenamiento jurídico. Así lo ha señalado la jurisprudencia de los Ilustres Tribunales Ambientales:

*“Que, de todo lo expuesto, queda de manifiesto que los nuevos antecedentes constatados en el IFA [Informe de Fiscalización Ambiental] 982/2019 consistían en efectos de la infracción imputada, no precisados de forma previa y que, por ello, dan lugar a nuevos hechos basales de los cuales **el sujeto regulado tiene el legítimo derecho de defenderse y/o efectuar descargos, en tanto elemento básico del debido proceso administrativo**. Lo anterior, a juicio de este Tribunal, ameritaba la reformulación de cargos, atendidos los requisitos de claridad y precisión exigidos por el artículo 49 de la LOSMA, en cuanto garantía para el ejercicio de los derechos del administrado, en particular su derecho a la defensa mediante un PdC [Programa de Cumplimiento] y del escrito de descargos”⁹.*

156. Esta exigencia se vincula íntimamente con el principio de congruencia, el cual ha sido definido por la Excelentísima Corte Suprema como:

*“(…) una regla directriz del procedimiento, que también forma parte del debido procedimiento administrativo sancionatorio, conforme a la cual el acto terminal debe pronunciarse de manera concordante con las materias discutidas, **sin que pueda***

⁹ ILUSTRE SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL, sentencia rol R-266-2020, de 19 de diciembre de 2022, considerando cuadragésimo sexto.

extenderse a otros puntos o basarse en hechos distintos a aquellos que formaron parte de la imputación originalmente comunicada al administrado¹⁰.

157. De ambas sentencias se desprende que el principio de congruencia encuentra su origen en el derecho de defensa: el particular debe tener la oportunidad de formular descargos y plantear argumentos respecto de cada una de las imputaciones que se le formulan. Por ende, si durante la sustanciación del procedimiento sancionador el órgano instructor advierte nuevos antecedentes que permitan fundar una imputación distinta a la planteada en la formulación original de cargos, debe necesariamente reformularlos, otorgándole al eventual sancionado la posibilidad de defenderse de estas nuevas imputaciones.
158. En el presente caso, esta SMA no procedió de este modo. Lejos de reformular los cargos, esta SMA alteró la gravedad de la infracción directamente en la Resolución Sancionatoria, tras considerar que las alteraciones realizadas por Rossan en su predio tendrían el carácter de significativas.
159. Este elemento no fue tenido a la vista por nuestra representada al momento de formular sus descargos. Por el contrario, las alegaciones de Rossan se centraron en desvirtuar el carácter original que esta Superintendencia atribuía a su conducta, es decir, en demostrar que esta no podía ser considerada como grave.
160. En este sentido, la defensa de Rossan se orientó a fundamentar una teoría que aún sostiene: la infracción que se le imputa no puede ser considerada como grave, puesto que no correspondía que las actividades de Rossan ingresaran al SEIA. Por consiguiente, tampoco cabe calificar la presunta infracción como gravísima.

¹⁰ EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA, sentencia rol N°201-2025, de 20 de noviembre de 2025, considerando quinto.

161. En efecto, los descargos de nuestra representada, en su primer otrosí, argumentan en torno a esta errónea calificación:

Como apreciación preliminar, resulta pertinente señalar que la causal invocada por el Fiscal instructor para determinar la entidad del incumplimiento -que descartamos-, obedece a una estimación eminentemente normativa, es decir, se aplica en atención a la infracción de ley.

A este respecto, **corresponde desestimar la calificación de la presunta infracción como grave, teniendo en cuenta que no ha sido acreditado, desde ninguna perspectiva, que las obras ejecutadas han debido ser evaluadas por resultar susceptibles de generar impacto ambiental, tal como ha sido latamente desarrollado.**

En este sentido, **valga reiterar que no se ha demostrado** -ni en esta instancia como tampoco en sede jurisdiccional- **que el área intervenida puede ser calificada como humedal**, siendo dicha circunstancia la premisa fáctica sobre la cual se sostiene el presente procedimiento sancionatorio.

Por lo descrito, no existe sustento normativo ni material para la aplicación de dicha calificación, atendido que debe resultar posible la subsunción de la actividad realizada por el presunto infractor con la tipología que da lugar a la necesidad de evaluar los impactos ambientales que eventualmente genera.

162. Por lo demás, la propia Resolución Sancionatoria reconoce que la defensa de Rossan en este punto se destinó a señalar que la infracción no revestía el carácter de grave:

278° En relación con lo anterior, en su escrito de descargos, el titular sostuvo que debe desestimarse la clasificación de grave asignada a la infracción en la FdC, dado que no se ha acreditado que las obras ejecutadas hayan debido ser sometidas al SEIA, al no haberse demostrado —ni en sede administrativa ni judicial—, que el área intervenida pueda ser calificada como humedal, siendo, dicha circunstancia, la premisa fáctica sobre la cual se sostiene el presente procedimiento sancionatorio. De este modo, la empresa sostiene que al no ser subsumible su actividad dentro de la tipología descrita en el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, no corresponde asignar la clasificación de grave contemplada en el literal d) del numeral 2 del artículo 36 de la LOSMA.

163. Sin embargo, la Resolución Sancionatoria introduce un componente que no fue esbozado originalmente: la significancia de la afectación que se le imputa a Rossan.
164. La inclusión intempestiva de este elemento privó a Inmobiliaria Rossan de la posibilidad de defenderse adecuadamente. En concreto, la argumentación de nuestra representada se orientó a excluir la configuración de la infracción imputada -esto es, a demostrar que las actividades realizadas no requerían ingreso al SEIA-, pero en ningún caso a controvertir una supuesta significancia de la afectación a los componentes naturales. De haberse formulado

oportunamente este elemento, Rossan habría podido plantear alegaciones específicas, aportar prueba y encargar informes técnicos destinados a desvirtuarlo.

165. En consecuencia, pese a que la recalificación de los cargos constituye una facultad de la SMA, en el presente caso su ejercicio ha excedido los límites que el ordenamiento jurídico le impone.
166. La omisión de una reformulación de cargos que permitiera a Rossan pronunciarse sobre la significancia de las afectaciones constituye una vulneración del principio de congruencia y, con ello, del derecho de defensa de nuestra representada. Este vicio, sumado a la falta de sustento probatorio y al déficit de motivación expuestos en los acápites precedentes, invalida la recalificación de la infracción como gravísima y determina la improcedencia de la multa aplicada a Inmobiliaria Rossan.

B. SEGUNDO VICIO: LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA DETERMINA IMPROPIAMENTE QUE INMOBILIARIA ROSSAN HA ACTUADO INTENCIONALMENTE

167. Al analizar la intencionalidad de la acción de Rossan, esta SMA determina que:

“existen antecedentes suficientes para tener por configurada la intencionalidad requerida la aplicación del factor de incremento de la sanción al tenor del artículo 40 letra d) de la LOSMA por parte del titular, en relación con la ejecución de las obras y/o actividades en sus predios sin contar con una RCA”.

168. La afirmación anterior lleva a esta Superintendencia a aplicar un factor de incremento del 100%, por estimar acreditada la intencionalidad en la conducta de Inmobiliaria Rossan. Así se desprende de la siguiente tabla incluida en la Resolución Sancionatoria:

$\text{Sanción} = \text{Beneficio Económico} \times \text{Componente Afectación}$ $\text{Sanción} = \text{Beneficio Económico} \times \text{Valor de seriedad} \times [1 + \frac{\text{Suma de factores de incremento} - \text{Suma de factores de disminución}}{100}] \times \text{Factor de tamaño económico}$						
Cargo	Beneficio Económico (UTA)	Componente afectación				Multa (UTA)
		Valor Seriedad (rango UTA)	Factores incremento (valor máximo)	Factores disminución (valor máximo)	Factor tamaño económico	
1	8,6	Letra i) IVSIPA	Letra d) Intencionalidad	Letra e) Irreprochable conducta anterior	Microempresa -3	32,0
		Letra a) Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud		Letra i) Cooperación eficaz		
		1.000 - 3.000	100%	50%	1,03%	

169. La aplicación de este factor de incremento debe ser descartada completamente, puesto que esta Superintendencia lo ha aplicado erróneamente, amparándose en la idea de que no es necesaria la existencia de dolo para su configuración. Así lo afirma el N°386 de la Resolución Sancionatoria:

“En efecto, a diferencia de como ocurre en la legislación penal, donde la regla general es que se requiere dolo para la configuración del tipo, la LOSMA, aplicando los criterios asentados en el Derecho Administrativo Sancionador, no exige la concurrencia de intencionalidad o de un elemento subjetivo para configurar la infracción administrativa, más allá de la culpa infraccional”.

170. No obstante, en la especie no existió ni culpa ni, con mayor razón, dolo por parte de Rossan. Por una parte, nuestra representada estaba jurídicamente impedida de conocer que, en caso de realizar labores de despeje de vegetación o escarpado de terreno en el predio de su propiedad, afectaría un supuesto humedal urbano no declarado o delimitado.
171. Por otra, aun si se estimara que Rossan pudo haber conocido la existencia de antecedente indiciarios al respecto, la Resolución Sancionatoria no acredita que nuestra representada haya dirigido su voluntad hacia la comisión de la infracción que se le imputa.

1) AUSENCIA DE CULPA: INMOBILIARIA ROSSAN ESTABA JURÍDICAMENTE IMPEDIDA DE CONOCER LA EXISTENCIA DE UN HUMEDAL EN SU PREDIO

172. En primer término, no es posible atribuir a Inmobiliaria Rossan culpa infraccional respecto de las acciones que se le imputan. En efecto, constituía una imposibilidad jurídica que nuestra representada conociera, de manera previa a la sustanciación de este procedimiento sancionador, la supuesta existencia de un humedal urbano en su predio.
173. Ninguno de los antecedentes que esta SMA invoca como fuente de conocimiento de Inmobiliaria Rossan constituía un indicador claro y preciso de la existencia de dicho humedal. Por el contrario, se trataba de antecedentes meramente indiciarios que, en el mejor de los casos, podían sugerir su existencia, pero que con igual verosimilitud podían conducir a su descarte.
174. En efecto, los tres antecedentes en que esta SMA funda el supuesto deber de conocimiento del humedal -(i) la situación jurídica derivada de la sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental; (ii) la información contenida en el INH; y (iii) los diversos informes técnicos y actos administrativos disponibles en otros procedimientos- no permitían, ni individual ni conjuntamente, que Inmobiliaria Rossan concluyera razonablemente que en su predio existía un humedal. A continuación, se analizará cada uno de ellos.
175. En primer lugar, al momento de ejecutar las obras, el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental había anulado la resolución administrativa que declaraba la existencia de un humedal en la zona. Dicha sentencia se encontraba firme y ejecutoriada, y establecía:

SE RESUELVE:

I. Acoger todas las reclamaciones de autos, dejando sin efecto la resolución reclamada, en atención a lo razonado previamente respecto de los vicios de procedimiento y a la motivación deficiente de la misma.

II. No condenar en costas a la reclamada, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

176. Esta SMA intenta restar valor a este antecedente, sosteniendo que la anulación obedeció a razones eminentemente formales y que, por ende, la sentencia no descartaría la existencia material del humedal.
177. Este razonamiento, sin embargo, confunde dos planos distintos. Una cosa son las motivaciones que tuvo el referido tribunal para anular el acto administrativo, y otra muy distinta es el efecto jurídico de dicha anulación. Con independencia de las razones que la fundaron, la sentencia firme produjo un resultado concreto e incontrovertible: dejó sin efecto la resolución que declaraba el humedal.
178. En consecuencia, al momento de ejecutar las obras, no existía acto administrativo vigente alguno que reconociera la presencia de un humedal en el predio de Rossan. Una conducta diligente por parte de nuestra representada -esto es, atenerse al estado jurídico vigente- no podía llevarla a la conclusión de que no existía tal declaración, y que, por tanto, no pesaba sobre ella restricción alguna derivada de la existencia de un humedal.
179. En segundo lugar, tampoco es efectivo que la consulta del INH permitiera a Rossan conocer la existencia de un humedal en su predio, como pretende la Superintendencia. Dicha plataforma tiene un carácter meramente referencial y, en ningún caso, permite tener por acreditada por sí sola la existencia de un humedal, tal como la propia SMA lo ha reconocido.
180. En tercer lugar, esta SMA invoca la existencia de diversos informes técnicos y actos administrativos disponibles en otros procedimientos, sosteniendo que Rossan, a partir de su lectura conjunta, debió inferir la posible existencia de un humedal en la zona y, a partir de ello, realizar los estudios correspondientes.
181. Este reproche es inadmisibles por dos razones independientes. Por una parte, la lectura y análisis de antecedentes dispersos en procedimientos administrativos no constituye una obligación jurídicamente exigible para Inmobiliaria Rossan, por lo que no cabe exigirle un conocimiento exhaustivo de los mismos.
182. Por otro lado, aun si nuestra representada hubiera tenido acceso a la totalidad de dichos documentos, ninguno de ellos permitía concluir inequívocamente la existencia de un humedal en su predio, como ya se ha demostrado.

183. Fue únicamente tras la sustanciación de un procedimiento administrativo completo, y la complementación con otros antecedentes recabados a lo largo del mismo, que la SMA pudo arribar -de manera equivocada, por lo demás- a la conclusión de que existiría un humedal en la zona. Pretender que Rossan debió alcanzar por sí sola esa misma conclusión, a partir de antecedentes fragmentarios y dispersos, constituye un estándar de diligencia que el ordenamiento jurídico no contempla.
184. En definitiva, los tres antecedentes invocados por la SMA para fundar la culpa infraccional de Rossan resultan insuficientes.
185. En consecuencia, Inmobiliaria Rossan actuó conforme a la información jurídica y técnica que razonablemente podía tener a la vista al momento de ejecutar las obras. No existía sentencia, registro oficial ni antecedente técnico alguno que le permitiera anticipar la existencia de un humedal en su predio. Ello excluye la culpa infraccional que la Resolución Sancionatoria impropiamente le atribuye.

2) AUSENCIA DE INTENCIONALIDAD: INMOBILIARIA ROSSAN NO TUVO LA VOLUNTAD DE EFECTUAR LOS HECHOS POR LOS QUE SE LE SANCIONAN

186. Con mayor razón aún, no es posible atribuir dolo a la conducta de Inmobiliaria Rosan. La Resolución Sancionatoria le atribuyó intencionalidad a nuestra representada al considerar que ésta debió conocer la existencia de antecedentes que podrían haber sugerido la presencia de un humedal urbano en su predio. En particular, menciona la existencia de informes técnicos aportados en procesos de calificación ambiental, y la “Orden de Paralización N° 001” de la Ilustre Municipalidad de Puerto Montt.
187. Sin embargo, cabe mencionar que el reproche que la Superintendencia efectúa a Rossan no se vincula con el dolo, esto es, con una “*intención positiva de inferir injuria*”, en los términos del artículo 44, inciso final, del Código Civil.

188. En efecto, la expresión “haber debido conocer” una serie de antecedentes se vincula con una conducta culposa, propia de una persona que, expuesta a una determinada circunstancia, actúa imprudentemente al no observar un deber de cuidado¹¹.
189. Las conductas dolosas, en cambio, requieren la concurrencia de un elemento cognitivo y un elemento volitivo: el sujeto no solo tiene conciencia de que su acción contraviene el ordenamiento jurídico, sino que dirige su voluntad hacia la realización de dicha conducta¹².
190. Como se demostró, Rossan no estaba siquiera en condiciones de conocer la existencia del humedal. Por lo tanto, con mayor razón no es posible sostener que haya dirigido su voluntad hacia la comisión de la infracción.
191. Sin embargo, la SMA sostiene que Inmobiliaria Rossan habría estado en conocimiento de una serie de antecedentes que parecían sugerir a la existencia de un humedal en su predio - cuestión que, por lo demás, es absolutamente rechazada por esta parte en los términos expuestos-, pero no fundamenta que nuestra representada haya dirigido su voluntad hacia la comisión de la infracción.
192. La relevancia de esta distinción ha sido reconocida por la jurisprudencia ambiental:

“(…) al ser el artículo 40 letra d) de la LOSMA, una circunstancia para determinar la sanción específica, su aplicación se traduce en el mayor o menor reproche que la SMA pueda hacer a la conducta del infractor, la que podrá variar en la medida que haya actuado con culpa o dolo. Esto permitirá que se pueda considerar la gradualidad del reproche en la determinación de la sanción final, la que incluso puede ser utilizada para fundamentar una rebaja en el monto definitivo, en caso que se opte por una multa, o justificar una sanción de menor entidad, como el caso de la amonestación. Lo anterior, por cuanto no es lo mismo incurrir en una infracción no habiendo previsto lo que debía preverse o no habiendo evitado lo que debió evitarse (culpa), que incurrir en ella conociendo y queriendo hacerlo (dolo)”¹³.

¹¹ BARROS, ENRIQUE, “Tratado de Responsabilidad Extracontractual”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 97-100.

¹² CURY, ENRIQUE, “Derecho Penal. Parte General”, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2005, pp. 303-307.

¹³ ILUSTRE SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL, sentencia rol R-51-2014, de 8 de junio de 2016, considerando cuadragésimo octavo.

193. Lo anterior guarda directa relación con el principio de culpabilidad, conforme al cual la sanción debe ser proporcional al grado de reproche que merece la conducta del infractor. En este sentido, la doctrina ha señalado que:

“La culpabilidad no solo constituye el fundamento para la imposición de la sanción, sino que también determina su magnitud. Parafraseando una expresión propia del Derecho penal, podemos decir que ‘la culpabilidad es la medida de la sanción’ (...) aquello solo cobra eficacia en la medida que es asumida de forma consciente por el autor, lo cual permite reprochar a él personalmente la elección de la conducta”¹⁴.

194. Aplicando lo anterior al caso concreto, si a Inmobiliaria Rossan se le imputa que debió conocer ciertos antecedentes que sugerían la existencia de un humedal urbano en su predio, en ningún caso corresponde sancionarla como si, a sabiendas de la existencia del humedal, hubiese decidido voluntariamente intervenirlo con el propósito de afectar el ecosistema.
195. No obstante, la Resolución Sancionatoria otorga una ponderación de 100% a este factor de incremento, asimilando la actuación de nuestra representada a una conducta dolosa, pese a que no existe antecedente alguno que acredite la existencia de dolo en la especie.
196. Lo anterior constituye una vulneración al principio de culpabilidad en dos sentidos. Por una parte, la Resolución Sancionatoria equipara una conducta que en ningún caso podría calificarse como dolosa con una actuación de esa naturaleza, desatendiendo la gradualidad del reproche que exige la jurisprudencia citada. Por otra, al ponderar este factor en su máxima expresión sin contar con antecedentes que acrediten la intencionalidad de Inmobiliaria Rossan, la sanción resultante excede el grado de reproche que legítimamente puede formularse a su conducta.
197. En ese sentido, la ponderación del factor de intencionalidad en un 100% carece de sustento fáctico y jurídico. La Resolución Sancionatoria debió distinguir entre el grado de reproche asociado a una conducta culposa y aquel que corresponde a una conducta dolosa, ajustando

¹⁴ CORDERO QUINZACARA, EDUARDO, “Curso de Derecho Administrativo”, Editorial LibroMar, Valparaíso, 2023, pp. 837-838.

la sanción en consecuencia. Al no hacerlo, la multa impuesta a nuestra representada resulta desproporcionada y debe ser dejada sin efecto.

POR TANTO,

SOLICITAMOS AL SR. SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S): Tener por interpuesto recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°294, de fecha 04 de febrero de 2026, emitida por el Superintendente del Medio Ambiente (S), Sr. Bruno Raglianti Sepúlveda y, en su mérito, revocarla, estableciendo en su lugar que esta parte no incurrió en la infracción imputada y que no debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En subsidio de lo anterior, **SOLICITAMOS AL SR. SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S),** tener en consideración las deficiencias en la evaluación de las circunstancias contenidas en el artículo 40 de la LOSMA, rebajando la cuantía de la sanción a su mínimo, en conformidad a derecho.

OTROSÍ: Atendido que esta parte ingresó, con fecha 20 de enero de 2026, una presentación ante la Oficina de Partes de esta SMA, respecto de la cual se pronuncia la Resolución Sancionatoria, y considerando que dicha presentación no consta en el expediente electrónico del presente procedimiento sancionatorio, venimos en solicitar que se disponga su incorporación al referido expediente.

POR TANTO,

SOLICITAMOS AL SR. SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S): tener por interpuesta la presente solicitud y en su mérito, disponer la incorporación al expediente electrónico del presente procedimiento sancionatorio rol D-151-2024, de la presentación ingresada por esta parte con fecha 20 de enero de 2026 ante la Oficina de Partes de esta Superintendencia.

RAMIRO
ALFONSO
MENDOZA
ZUNIGA

Firmado
digitalmente por
RAMIRO ALFONSO
MENDOZA ZUNIGA
Fecha: 2026.03.05
19:57:59 -03'00'

PEDRO
GREGORIO
AGUERREA
MELLA

Firmado
digitalmente por
PEDRO GREGORIO
AGUERREA MELLA
Fecha: 2026.03.05
19:58:20 -03'00'