

Santiago, treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.

VISTOS:

El 21 de septiembre de 2016, el abogado Juan Pablo Lorenzini Paci, en representación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (en adelante, "EFE" o "la reclamante"), interpuso reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 3, de 30 de agosto de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 3/2016" o "resolución reclamada"), de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "la SMA" o "la reclamada"), que rechazó una solicitud presentada por EFE en el contexto del procedimiento administrativo sancionador Rol D-039-2016, seguido en su contra por dicha autoridad administrativa.

El 4 de octubre de 2016, la reclamación fue declarada admisible, asignándosele el Rol R N° 126-2016.

I. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN

EFE es titular del proyecto "Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo Santiago-Rancagua" (en adelante, "el proyecto"), el cual ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") mediante una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA"), siendo calificado favorablemente por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, "SEA"), mediante Resolución Exenta N° 373, de 25 de abril de 2013 (en adelante, "RCA N° 373/2013").

El proyecto, a su vez, forma parte de la iniciativa "Rancagua Express", la cual considera, según lo declara EFE, un plan de mejoramiento integral de los servicios ferroviarios de pasajeros entre las ciudades de Santiago y Rancagua, así como de la infraestructura, sistemas y equipos asociados,

dividiéndose en tres partes: i) "Seguridad y Confinamiento"; ii) "Mejoramiento Integral Infraestructura Ferroviaria"; y, iii) "Renovación Flota Material Rodante". De ellos, el segundo corresponde al evaluado ambientalmente y aprobado mediante la RCA N° 373/2013.

El 19 de julio de 2013, la SMA recibió una denuncia en contra de EFE por fraccionamiento de proyecto, presentada por los alcaldes de las comunas de El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, quienes comparecen por sí y en representación de la respectivas comunas. Por su parte, el 8 de abril de 2014, la SMA recibió una segunda denuncia en contra de EFE por incumplimiento a la RCA N° 373/2013, relativo a temas acústicos y de calidad del aire, así como a la Resolución Exenta N° 1518, de 26 de diciembre de 2013, de la SMA, relacionada con el requerimiento de información a los titulares de proyectos, y a la forma y modo de su presentación. Dicha denuncia fue interpuesta por profesoras del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en representación de un grupo de vecinos de las comunas de Lo Espejo y El Bosque. Estos mismos denunciantes, con las representantes señaladas, interpusieron, el 19 de mayo de 2014, una tercera denuncia en contra de EFE por una supuesta infracción al artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300").

El 15 de abril y el 30 de julio de 2015, la SMA llevó a cabo actividades de inspección ambiental relacionadas con emisiones acústicas y de polvo, monitoreo de emisiones acústicas, medidas de control de emisiones de gases de combustión y sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, cuyos resultados constan en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-117-INTER-RCA-IA.

El 11 de julio de 2016, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1/Rol D-039-2016 (en adelante, "Resolución Exenta N°

1/2016"), que dio inicio a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de EFE, formulándose los cargos que se señalan a continuación:

1. "Superación del nivel de presión sonora fijado para las Zonas II y III en los puntos, fechas y horario especificados, advirtiéndose que de la fuente emisora de ruido se ha obtenido un nivel de presión sonora corregido con superaciones que fluctúan entre los 61 dBA hasta los 86 dBA, calculado de acuerdo a lo establecido en el D.S. N° 38/2011, generándose excedencias que van desde 1 dBA hasta los 26 dBA por sobre el máximo establecido en el D.S. N° 38/2011". Este hecho infringiría los considerandos 3.14.3.4 y 7 de la RCA N° 373/2013 y 3.1.8 del Informe Consolidado de Evaluación, y fue clasificado por la autoridad como una infracción grave, de conformidad al artículo 36 N° 2 letra e) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante "LOSMA").

2. "Fraccionar el proyecto "Rancagua Express" al someter a evaluación ambiental solamente el subproyecto "Mejoramiento Integral", sin haber sometido a evaluación ambiental el subproyecto "Seguridad y Confinamiento", eludiendo así el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". Dicha infracción, transgrediría el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300, y fue clasificada como gravísima, en virtud del artículo 36, número 1, letra f) de la LOSMA.

El 21 de julio de 2016, EFE presentó un escrito donde, entre otras peticiones, solicitó a la SMA que dejara sin efecto la formulación de cargos, dado que el objeto de dicha formulación estaba siendo discutido en sede judicial, lo que, de mantenerse, transgrediría el principio de coordinación establecido en la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En subsidio, solicitó que, de conformidad al artículo 54 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los

Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"), se suspendiera el procedimiento administrativo sancionador iniciado, mientras no se resolviera por parte de la Corte Suprema el recurso de casación deducido por EFE en contra de la sentencia de este Tribunal dictada en causa Rol R N° 35-2014 (acumulada Rol R N° 37-2014 y Rol R N° 60-2015), que anuló la RCA N° 373/2013 y ordenó retrotraer el proceso de evaluación del proyecto.

El 30 de agosto de 2016, la SMA resolvió la solicitud interpuesta por EFE mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 3/2016. En ella, previo a resolver, la autoridad hizo presente que la solicitud principal de EFE era de carácter innominado. Luego, a partir de la petición contenida en la solicitud, la SMA estimó que ella debía *"[...] ser entendida como una actuación de impugnación administrativa, por lo que podría ser asimilada a un recurso de reposición, o podría entenderse que se trata de argumentos similares a descargos"*.

En este contexto, la resolución establece que, si se entendiera que la solicitud de EFE es asimilable al recurso de reposición, ésta no es procedente en contra de la Resolución Exenta N° 1/2016, ya que dicha resolución es un acto trámite que no produce indefensión ni hace imposible la continuación del procedimiento, conforme lo señala el artículo 15 de la Ley N° 19.880.

Por otro lado -expresa la resolución reclamada-, si se estimara que la solicitud de EFE busca desvirtuar el cargo de fraccionamiento y, por lo tanto, la solicitud se entendiera como parte de sus descargos, se debe considerar que el procedimiento administrativo sancionador se encuentra expresamente establecido en la LOSMA, siendo los descargos una de sus etapas procedimentales, normada específicamente en los artículos 49 y 50 del citado estatuto legal. Precisa la resolución reclamada que *"La SMA debe*

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

En cuanto a la petición en subsidio, que buscaba la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, la resolución señala que la SMA no podía dar lugar a dicha solicitud, por cuanto la formulación de cargos no cuestiona la legalidad de la RCA N° 373/2013, ni está dirigida en contra del SEA.

II. DEL PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL

A fojas 83, se interpuso ante el Tribunal reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 3/2016 que rechazó, entre otras peticiones, la solicitud de dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 1/2016 y la de suspender el procedimiento administrativo sancionador. En ella, la reclamante solicita que se deje sin efecto la resolución reclamada, y se ordene que se resuelva nuevamente por medio de un funcionario imparcial, tomando además las medidas necesarias para la adecuada corrección del procedimiento.

A fojas 93, la reclamación fue acogida a tramitación, solicitándose a la SMA que informara al tenor de ella, de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 96, la SMA se hizo parte de la presente reclamación.

A fojas 121, la SMA interpuso un recurso de reposición en contra de la resolución que admitió a trámite la reclamación, por considerar que, dado que la reclamación fue interpuesta en contra de un acto trámite, ésta no debió ser admitida en atención al estándar de admisibilidad establecido por la Corte Suprema en la causa Rol N° 5328-2016. Dicho recurso fue rechazado por el Tribunal mediante resolución de fojas 126, por considerar que este medio de impugnación sólo procede en contra de la resolución que declara inadmisibile la reclamación y no respecto de aquella que la admite a tramitación.

A fojas 127, la SMA presentó un nuevo escrito solicitando la corrección del procedimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 84, inciso 4°, del Código de Procedimiento Civil, para que se corrigieran "[...] los vicios del procedimiento seguido ante el Tribunal, resolviendo el fondo del recurso de reposición interpuesto y, en definitiva, declarar inadmisibile el presente reclamo de ilegalidad".

A fojas 129, el Tribunal resolvió la presentación precedente, rechazándola por improcedente.

A fojas 132, la SMA evacuó el correspondiente informe, solicitando al Tribunal que rechace la reclamación en todas sus partes, y se declare que la resolución reclamada fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas.

A fojas 143, se decretó autos en relación, fijándose la vista de la causa para el 22 de diciembre de 2016, a las 15:00 horas.

A fojas 218, doña Paola Moreno Roble, doña Sandra Sánchez Pérez, don José Ávila Ramírez, don Raúl Prieto Sánchez,

doña Margarita Huechupan Millavil, don Marcelo Gálvez Martínez y don Juan Alvarado Gómez, solicitaron que se les tuviera como terceros coadyuvantes de la SMA, petición que fue acogida mediante resolución de fojas 222.

El 22 de diciembre de 2016, se llevó a cabo la vista de la causa con los alegatos en estrados del abogado Javier Vergara Fisher, por la parte reclamante, y los abogados Emanuel Ibarra Soto y Valentina Durán Medina, por la parte reclamada y el tercero coadyuvante de ésta, respectivamente. A fojas 248 la causa quedó en estudio.

A fojas 249 la causa quedó en acuerdo.

III. FUNDAMENTOS DE LA RECLAMACIÓN Y DEL INFORME

Conforme a los fundamentos de la reclamación, junto con las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, las materias controvertidas en autos son las siguientes:

1. Inadmisibilidad del reclamo de ilegalidad

La SMA establece que la reclamación de autos debió ser declarado "inadmisibile". Hace presente que así lo ha entendido la Corte Suprema en sentencia Rol de ingreso N° 5328-2016, estableciendo un nuevo estándar que implica un control de admisibilidad más estricto, al señalar que "[...] *las reclamaciones no proceden respecto de los actos trámite de la SMA*".

En efecto, la SMA señala que la resolución reclamada "[...] *es evidentemente un acto trámite*" dado que si EFE tenía cuestionamientos respecto de la formulación de cargos, son los descargos y el procedimiento sancionatorio el medio idóneo para hacerlo valer y ejercer su derecho a defensa. Asimismo, señala que no se entiende que la reclamante pretenda, a través del presente reclamo, suspender el

procedimiento administrativo, que es la vía que le garantiza la materialización de su derecho a defensa.

2. Infracción al artículo 53 de la LOSMA

La reclamante afirma que, con el fin de evitar situaciones jurídicas contradictorias, efectuó una presentación en que solicitó la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, mientras no se encontrasen resueltos los recursos de casación interpuestos en contra de la sentencia definitiva dictada en la causa Rol R N° 35-2014. Al resolver la presentación -agrega la reclamante-, la SMA habría entendido que su solicitud formulaba descargos, "*[...] emitiendo un dictamen sobre el fondo del asunto discutido en las reclamaciones administrativas*". Con ello, se habría adelantado la decisión del fiscal instructor y alterado el orden consecutivo legal establecido en los artículos 47 y siguientes de la LOSMA, dejando a EFE sin ninguna posibilidad de controvertir la veracidad o efectividad de los cargos relativos al fraccionamiento, infringiendo, con ello, el artículo 53 del citado estatuto legal que establece la oportunidad en que el fiscal instructor puede emitir su dictamen.

Por su parte, la SMA señala que no le correspondía inhibirse de investigar un potencial fraccionamiento, ya que tiene la competencia exclusiva para determinar su ocurrencia e iniciar, para tales efectos, un procedimiento administrativo sancionador. Agrega que la solicitud presentada por EFE era de carácter innominada, motivo por el cual se tuvo que analizar su contenido para determinar a qué correspondía, concluyéndose que podía considerarse como una reposición o como argumentos propios de una formulación de descargos. Para el caso que la solicitud se considerase como parte de los descargos, la resolución reclamada estableció que la LOSMA define el orden secuencial para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio, estableciendo expresamente la oportunidad

para que el presunto infractor presente sus descargos, debiendo respetarse ese orden. En este contexto, agrega la reclamada, no ha existido pronunciamiento sobre el fondo del asunto, no se ha emitido dictamen ni mucho menos una resolución sancionatoria, siguiendo el procedimiento su tramitación normal, descartándose cualquier alteración al orden consecutivo legal.

3. Infracción a los artículos 49, 50 y 51 de la LOSMA

La reclamante alega infracción a los artículos 49, 50 y 51 de la LOSMA, que regulan aspectos formales y procedimentales del proceso administrativo sancionador. En su opinión, dichos preceptos habrían sido infringidos por la resolución impugnada, ya que al pronunciarse ésta sobre el fondo del asunto, la SMA habría "coartado" a EFE su posibilidad de defensa y prueba. En efecto -agrega-, "[...] habiéndose ya determinado que los descargos serán rechazados, no hay prueba alguna que pueda ser de alguna utilidad para mi representada".

Por su parte, la SMA señala que le resulta "[...] incomprensible que EFE señale que no hay prueba alguna que pueda ser de alguna utilidad", siendo que en la misma fecha en que presentó sus descargos, EFE se reservó el derecho de hacer uso de los medios de prueba que la ley franquea durante la instrucción del procedimiento sancionatorio, lo que demostraría, en su opinión, la poca seriedad del presente reclamo.

4. Infracción al principio de imparcialidad

La reclamante alega que el rechazo anticipado de los descargos en relación al fraccionamiento, constituiría también una infracción al principio de imparcialidad, regulado en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, ya que es contrario a un actuar objetivo anticipar la decisión final de un procedimiento que se encuentra en etapa inicial, más

aún cuando ni siquiera se habían formulado las defensas correspondientes por parte del administrado.

Por su parte, la SMA reitera que no existe en la resolución reclamada algún pasaje donde se contenga un rechazo anticipado de los descargos. Agrega que el actuar de EFE en este proceso judicial es incompatible con lo obrado en sede administrativa, toda vez que aquí expone y alega un rechazo anticipado de sus descargos, pero el mismo día que presentó el presente reclamo, formuló en sede administrativa los descargos respecto del fraccionamiento imputado.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, atendidos los argumentos de la reclamante, y las alegaciones y defensas de la reclamada, el Tribunal deberá, en primer término, determinar la impugnabilidad de la Resolución Exenta N° 3/2016 en cuanto acto trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

Segundo. Que, la SMA, al evacuar su informe, afirma que la reclamación de autos debió ser declarada inadmisibile, en virtud de lo dispuesto por la Corte Suprema en sentencia Rol de ingreso N° 5328-2016, que establecería un nuevo estándar de control de admisibilidad más estricto respecto de los actos trámite. En este contexto, la SMA hace presente que la resolución reclamada constituye un acto trámite, señalando que si EFE tenía cuestionamientos respecto de la formulación de cargos, son los descargos y el procedimiento sancionatorio el medio idóneo para hacerlo valer y ejercer su derecho a defensa. Por último, a su juicio, resulta incomprensible que la reclamante pretenda, a través del presente reclamo, suspender el procedimiento administrativo, que es precisamente la vía que le garantiza la materialización de su derecho a defensa.

Tercero. Que, resulta necesario tener presente, que la reclamante señala que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, respecto de la reclamación de actos trámite. En efecto, la resolución reclamada constituiría un acto de mero trámite, al pronunciarse sobre una solicitud genérica dentro del procedimiento administrativo sancionador que no es la resolución final de dicho procedimiento. Sin perjuicio de ello, agrega, el contenido de la misma habría generado indefensión a EFE, "[...] por cuanto se ha pronunciado sobre el fondo de la cuestión debatida en el procedimiento sancionatorio, en circunstancias en que aún no se había presentado defensa alguna al efecto, y no se ha emitido el dictamen por parte del Sr. Fiscal Instructor". En el presente caso, precisa la reclamante, la grave irregularidad que condiciona la resolución final "[...] estuvo compuesta precisamente por la Resolución Reclamada, la cual anticipa la opinión del fiscal instructor respecto de la defensa que EFE pueda invocar, todo lo anterior sin esperar que se le acompañe la totalidad de los antecedentes que componen su defensa. Al adelantar su juicio sobre la materia, el Sr. Fiscal hace que la misma carezca de sentido alguno".

Cuarto. Que, para resolver esta controversia, resulta tener presente las siguientes consideraciones. El procedimiento administrativo se encuentra definido en el inciso primero del artículo 18 de la Ley N° 19.880, como "[...] una sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal".

Quinto. Que, tal como lo ha señalado el Tribunal en sentencia Rol R N° 102-2016, tanto la ley como la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre actos trámites y actos terminales. Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y dan curso progresivo al mismo, mientras que los actos terminales son aquellos en los que radica la resolución administrativa o decisión que pone fin al procedimiento. La importancia de esta distinción, entre

otras, incide en que, en principio, y según dispone el inciso 2° del artículo 15 de la Ley N° 19.880, los actos trámite no son impugnables, a menos que supongan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

Sexto. Que, en cuanto a la impugnabilidad de los actos trámites, tanto la doctrina nacional como extranjera reconocen su carácter excepcional y que las causales por las cuales procede, como es el caso de la indefensión, deben interpretarse de forma restrictiva. Para el profesor Jaime Jara Schnettler, *"Según el principio de 'concentración procedimental' (art. 15, inc. 2°) sólo son impugnables los actos de trámite si determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o si producen indefensión. Si caen en la excepción asumen sustantividad propia y merecen impugnación ya que desbordan el mero carácter ordenador o preparatorio"* (JARA SCHNETTLER, Jaime, *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo*, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 52). En similar sentido, el profesor Luis Cordero Vega ha dicho que *"El principio de economía procedimental aconseja concentrar la impugnación de todas las cuestiones que el interesado considere que le perjudican injustamente en el recurso que se interponga frente a la resolución definitiva y no abrir la posibilidad de recursos aislados frente a actos trámite (salvo casos excepcionales), cuya influencia en la decisión definitiva no puede determinarse"* (CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 254).

Séptimo. Que, por su parte, la doctrina española, en similares términos, se refiere a la impugnabilidad de los actos trámites, cuando las causales contempladas para que ello ocurra, implican que el mismo se ha transformado en un acto de trámite "cualificado", los que, sin embargo, no se encuentran *ex ante* definidos. En todo caso, cuando el supuesto que "cualifica" al acto administrativo se refiere a la indefensión, también se afirma la necesidad de su interpretación restrictiva, precisamente por constituir la excepción y no la regla, y se ha dicho al respecto que debe tratarse de una indefensión

material en el seno de un procedimiento administrativo. "Por ello, sólo serán recurribles autónomamente los actos de trámite que adolezcan de una irregularidad tan grave que condicione necesariamente la resolución final, haciendo imposible determinar si ésta puede llegar a ser materialmente correcta o no" (MUÑOZ MACHADO Santiago, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, 2005, p. 87).

Octavo. Que, siendo la Resolución Exenta N° 3/2016 un acto administrativo de mero trámite -lo que es reconocido por la reclamante-, para que dicho acto pueda ser impugnado, deberá satisfacer alguna de las dos hipótesis establecidas en el inciso 2° del artículo 15 de la Ley N° 19.880, esto es, que se trate de un acto que: i) determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento, o ii) produzca indefensión.

Noveno. Que, a juicio del Tribunal, para determinar las hipótesis precedentemente señaladas, es menester realizar un análisis del contenido del acto administrativo impugnado que permita descartarlas, el que no necesariamente puede realizarse en sede de admisibilidad, sino que por el contrario, en muchos casos, requerirá un estudio más acabado de los antecedentes.

Décimo. Que, para estos sentenciadores, es claro que la resolución reclamada no es de aquellas que hacen imposible la continuación del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que éste siguió su curso normal con el objetivo de desembocar en un acto terminal que corresponderá a la resolución que ponga término al procedimiento sancionatorio.

Undécimo. Que, entonces, lo fundamental a determinar es si la resolución impugnada, que rechazó, entre otras cosas, la solicitud de suspensión del procedimiento sancionador, le produjo indefensión al reclamante.

Duodécimo. Que, en este orden de cosas, cabe señalar que la reclamante, con fecha 21 de julio de 2016, efectuó una presentación ante la SMA donde solicitó la suspensión del

procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, mientras no se resolvieran los recursos de casación interpuestos en contra de la sentencia definitiva dictada por este Tribunal en causa Rol R N° 35-2014, así como también el procedimiento de evaluación ambiental cuya tramitación dependía de dichos recursos.

Decimotercero. Que, al pronunciarse sobre su solicitud, a juicio de la reclamante, la SMA mediante la resolución reclamada habría emitido un dictamen sobre el fondo del asunto discutido en el procedimiento sancionatorio, adelantando la decisión del fiscal instructor, alterando con ello el orden consecutivo legal establecido en los artículos 47 y siguientes de la LOSMA. En efecto, la reclamante señala que el considerando 16 de la citada resolución establece que "[...] se estima que la solicitud de EFE busca desvirtuar el cargo de fraccionamiento contenido en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, por lo que podría entenderse como parte de sus descargos". Del mencionado considerando, concluye que la SMA habría entendido que en su petición de suspensión formuló descargos, analizando de este modo "[...] el fondo de la petición y en base al mismo es que rechaza la solicitud". Agrega la reclamante que, "Esta situación ha generado la más profunda indefensión [...] puesto que incluso con anterioridad a la presentación de los descargos, estos fueron desechados por la autoridad competente", dejando a EFE sin ninguna posibilidad de controvertir la veracidad o efectividad de los cargos relativos al fraccionamiento.

Decimocuarto. Que, en consecuencia, la reclamante funda su indefensión en el hecho que la SMA al resolver la solicitud de suspensión interpuesta por EFE, "[...] habría adelantado o anticipado la decisión del órgano sancionador", emitiendo "[...] un dictamen acerca del fondo de las materias discutidas".

Decimoquinto. Que, por su parte, la SMA afirma que no existió pronunciamiento sobre el fondo del asunto, lo que se confirmaría por cuanto EFE ejerció sin inconvenientes su

derecho a presentar descargos el 21 de septiembre de 2016, el mismo día en que presentó la reclamación de autos, donde reitera las alegaciones contenidas en su reclamación.

Decimosexto. Que, analizada la resolución impugnada, estos sentenciadores no advierten que la SMA haya emitido un pronunciamiento de fondo o haya emitido siquiera parcialmente un dictamen. En particular, en el rechazo de la SMA a la solicitud en comento, no se observa, como pretende erróneamente la reclamante, argumentos que anticipen cuál será la decisión de la Autoridad en el procedimiento sancionatorio. En razón de lo expuesto, debe concluirse que la resolución impugnada no satisface ninguna de las hipótesis consagradas en el artículo 15, por lo deviene en inimpugnable, debiendo desestimarse las alegaciones de la reclamante.

Decimoséptimo. Que, a mayor abundamiento, a juicio del Tribunal, aún en el evento que la SMA hubiese emitido un antejuicio, éste no habría producido indefensión, toda vez que la reclamante ejerció su derecho a presentar sus descargos en el procedimiento sancionatorio respectivo, con el objeto de desvirtuar los cargos, en particular, el relativo al fraccionamiento.

Decimoctavo. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará, en este caso particular, sobre las demás cuestiones controvertidas en autos.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3 y 18 N° 3, y 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 15 de la Ley N° 19.880; 49, 50 y 53 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente; y demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **Rechazar en todas sus partes** la reclamación interpuesta por la Empresa de Ferrocarriles del Estado, en contra de la Resolución Exenta N° 3, de 30 de agosto de 2016, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que rechazó, entre otras peticiones, la solicitud de suspender el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-39-2016, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

2. **No condenar en costas a la reclamante**, por tener motivo plausible para litigar.

Se previene que el Ministro Ruiz concurre al rechazo de la reclamación, por las siguientes consideraciones:

I. Sobre la inadmisibilidad de la reclamación judicial

1. Que, a juicio de este Ministro, la alegación mediante la cual la SMA reitera que la reclamación de autos debe ser declarada inadmisibile debe ser desestimada, por cuanto se trata de un asunto que ya fue resuelto por el Tribunal en la oportunidad procesal correspondiente. En efecto, mediante resolución de fojas 93, y como resultado del examen de admisibilidad realizado de conformidad a lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 20.600, el Tribunal decidió admitir a trámite la presente reclamación. Lo anterior, en el entendido de que no concurría ninguna de las causales de inadmisibilidad que, taxativamente, establece el citado precepto.

2. Que, en este contexto, la SMA interpuso a fojas 212 un recurso de reposición en contra de la resolución que admitió a trámite la reclamación, haciendo presente que ésta debía ser declarada inadmisibile. El recurso fue rechazado por el Tribunal mediante resolución de fojas 126, por considerar que únicamente es impugnabile por esta vía la resolución que no admite a trámite la reclamación, confirmando de esta manera la resolución impugnada.

3. Que, a fojas 127, la SMA insiste nuevamente con una

solicitud de inadmisibilidad, recurriendo esta vez al artículo 84 inciso 4° del Código de Procedimiento Civil y requiriendo la corrección del procedimiento de reclamación. Dicha petición fue rechazada por el Tribunal mediante resolución de fojas 129, por improcedente. Encontrándose pendiente la resolución de esta solicitud, la SMA evacuó el correspondiente informe, haciendo presente expresamente que dicho trámite lo hacía "(i) solo con el fin de cumplir con el plazo legal para informar respecto del reclamo de autos que, según este Servicio, debió ser declarado INADMISIBLE; y (ii) atendido a que -a esta fecha- S.S. Ilustre aun no resuelve nuestra presentación [...] donde se solicitó corregir los vicios del procedimiento [...]". Solicitud que vuelve a desarrollar en el punto III de su informe, señalando que, "[...] sin perjuicio de que se han logrado desacreditar cada una de las supuestas ilegalidades de la Resolución Reclamada, no podemos dejar de mencionar nuevamente que el presente reclamo debió haber sido declarado 'inadmisible' [...]".

4. Que, por su parte, la reclamante hizo presente expresamente y como cuestión previa de admisibilidad que cumplía con los requisitos para que su reclamación fuese declarada admisible, haciendo mención a que la resolución impugnada le causaba indefensión y que, por lo tanto, resultaba susceptible de impugnación conforme al artículo 15 inciso 2° de la Ley N° 19.880. Lo concreto, a juicio de este Ministro, es que la cuestión acerca de la indefensión o de la naturaleza del acto trámite impugnado como requisito de admisibilidad, quedó indefectiblemente zanjada desde el momento en que se admitió a trámite la reclamación y se rechazaron por el Tribunal todas las presentaciones a través de las cuales la SMA intentó revertir dicha situación, no existiendo otra oportunidad procesal ni otras causales para declararla, que no sean aquellas que establece expresamente el artículo 27 de la Ley N° 20.600. En vista de lo anterior, en concepto de este Ministro, se debe necesariamente entrar a conocer el fondo del asunto, esto es, si de la actuación de la Administración se advierte alguna ilegalidad.

II. Sobre las ilegalidades reclamadas

5. Que, a juicio de este Ministro, para efectos de delimitar el objeto de la controversia, en primer lugar, debe tenerse presente que la reclamante ha sostenido expresamente en la reclamación de autos que, "[...] con fecha 21 de Julio de 2016, EFE efectuó una presentación solicitando la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, en tanto no se encontrasen resueltos los recursos de casación interpuestos en contra de la sentencia definitiva dictada en causa rol R-35-2014, radicados ante la Excma. Corte Suprema, así como también el procedimiento de evaluación ambiental cuyo curso se encontraba ligado a tal recurso (sic) [...]". De lo señalado, se deduce inequívocamente que la ilegalidad planteada consistiría en la forma en que la SMA habría resuelto la petición subsidiaria presentada por EFE, de suspender el procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra.

6. Que, en segundo lugar, cabe precisar que el reproche planteado por la reclamante consiste en que, al momento de resolver la solicitud de suspensión señalada, la autoridad habría emitido un pronunciamiento anticipado de la cuestión de fondo o un dictamen de hecho. En este contexto, la reclamante alega que la SMA entendió que EFE "[...] a lo largo de la explicación de la solicitud de suspensión, ha formulado descargos respecto de las imputaciones de fraccionamiento, y en vez de señalar que se dejan para análisis en el dictamen que dicte ese fiscal instructor, analiza el fondo de la petición y en base al mismo es que rechaza la solicitud". Para fundamentar su alegación, se refiere al considerando N° 16 de la resolución reclamada, citando el pasaje donde se señala que "[...] se estima que la solicitud de EFE busca desvirtuar el cargo de fraccionamiento contenido en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, por lo que podría entenderse como parte de sus descargos".

7. Que, de acuerdo a los antecedentes del proceso de autos, consta que, a fojas 33 y con fecha 21 de julio de 2016, EFE presentó ante el fiscal instructor de la División de Sanción y

Cumplimiento de la SMA, un escrito que contenía la siguiente estructura: "I.- Solicita se deje sin efecto formulación de cargos que indica; II.- En subsidio, solicita se suspenda procedimiento sancionatorio; III.- Eventualmente, desagregación de cargos que indica; IV.- Solicita suspensión de plazos. V.- Solicita ampliación de plazos para presentar descargos y programa de cumplimiento. VI.- Acompaña personería". Como se desprende del citado documento, y en lo que respecta a la controversia de autos, el mencionado escrito contenía una solicitud principal -dejar sin efecto la formulación de cargos- y otra en subsidio -suspensión del procedimiento administrativo sancionador-, siendo la resolución de esta última petición, como se dijo, la que se encuentra cuestionada por EFE en la presente reclamación.

8. Que, el escrito presentado por EFE fue resuelto mediante Resolución Exenta N° 3/2016. Específicamente la solicitud principal fue resuelta entre los considerandos 8 al 38, mientras que la petición en subsidio lo fue entre los considerandos 39 a 50 de la citada resolución. Respecto a la petición principal -dejar sin efecto la formulación de cargos- la SMA consideró que ésta era de carácter innominada, motivo por el cual, y considerando el objetivo de la solicitud, se puso en dos supuestos para resolverla. El primero, que fuese una reposición. El segundo, que fuese parte de los descargos, destinados a "[...] desvirtuar el cargo de fraccionamiento contenido en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016". Ambas posiciones hipotéticas supuestas por la SMA, fueron rechazadas por ésta, una por no ser la formulación de cargos una resolución impugnabile vía reposición de conformidad al artículo 15 de la Ley 19.880, y otra porque se debe respetar el orden secuencial del procedimiento regulado en la LOSMA.

9. Que, de conformidad a lo señalado, es un hecho no controvertido que la solicitud asimilada a descargos por parte de la SMA, no fue aquella que se presentó en subsidio y que requería la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio D-39-2016, sino que fue la petición principal, cuyo objetivo era dejar sin efecto la formulación de cargos

contenida en la Resolución Exenta 1/2016. Así las cosas, cuando la reclamante afirma que la SMA entendió que EFE "[...] a lo largo de la explicación de la solicitud de suspensión, ha formulado descargos respecto de las imputaciones de fraccionamiento", y cita como ejemplo de dicha ilegalidad el considerando 16 de la resolución reclamada que señala que "[...] se estima que la solicitud de EFE busca desvirtuar el cargo de fraccionamiento contenido en la Res. Ex. N° 1/D-039-2016, por lo que podría entenderse como parte de sus descargos", incurre en un error, pues fundamenta la supuesta ilegalidad de la SMA al resolver su solicitud de suspensión del procedimiento, en supuestos y fundamentos utilizados por la Autoridad para decidir su petición de dejar sin efecto la formulación de cargos, decisión ésta última, que no aparece formalmente impugnada en la reclamación de autos.

10. Que, de lo señalado, corresponde determinar si la SMA, al resolver la solicitud de suspensión interpuesta por EFE, anticipó una decisión sobre la cuestión de fondo o pronunció un dictamen de hecho, transgrediendo con ello, como lo sostiene la reclamante, el artículo 53 de la LOSMA. En este contexto, cabe tener presente que la mencionada solicitud fue resuelta entre los considerandos 39 a 50 de la resolución reclamada, y que para resolver dicha petición, la SMA no se puso en ningún supuesto, dado que no se trató de una solicitud innominada, pues era bastante claro y evidente que la petición en subsidio buscaba obtener la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, no aplicándose aquí la distinción realizada al resolver la solicitud principal sobre si se estaba ante un medio de impugnación o ante una figura asimilable a descargos.

11. Que, es el propio artículo 53 de la LOSMA, que la reclamante alude como infringido, el que señala expresamente cuales son los requisitos que debe contener un dictamen para ser considerado como tal. En efecto, dicha disposición precisa en su inciso primero que el fiscal instructor emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual "[...] propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar". A continuación, en su inciso segundo, señala que el dictamen

deberá contener "[...] la individualización del o de los infractores; la relación de los hechos investigados y la forma en cómo ha llegado a comprobarlos, y la proposición al Superintendente de las sanciones que estimare procedente aplicar o de la absolución de uno o más infractores".

12. Que, de las disposiciones reproducidas y más allá de los requisitos formales a los que alude su contenido, lo cierto es que, para que exista un dictamen, se requiere necesariamente un pronunciamiento sobre el fondo del asunto que implique referirse a la comprobación de los hechos investigados, y una proposición sobre la sanción o absolución respecto a los cargos imputados al regulado. Por ello, para que estemos en presencia de una anticipación de juicio, como pretende sustentar la reclamante, la resolución reclamada debiese contener alguno de estos elementos que permitan inferir que el fiscal instructor adelantó una opinión y que la resolución reclamada corresponde, en los hechos, y a lo menos parcialmente, a un dictamen en los términos del artículo 53 de la LOSMA.

13. Que, los argumentos para rechazar la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo sancionador contenidos en los considerandos 39 a 50, se desarrollan con los siguientes objetivos: i) descartar la aplicación del principio de no intervención contenido en el artículo 54 inciso 3° de la Ley 19.880; ii) descartar la aplicación del principio de coordinación administrativa, para lo cual remite a los considerandos 27 a 34 de la resolución reclamada, que resolvieron dicho punto al pronunciarse sobre la solicitud principal; y, iii) descartar la aplicación del artículo 57 de la Ley N° 19.880, que se refiere a la posibilidad de suspender el acto recurrido.

14. Que, formalmente, ninguna de las materias abordadas en las citadas consideraciones se relaciona con un posible pronunciamiento sobre la comprobación o no de la infracción al artículo 11 bis de la Ley N° 19.300. A la misma conclusión arriba este Ministro al analizar los argumentos desarrollados por la SMA en los mencionados considerandos, donde junto con

descartar la aplicación de los principios y disposiciones legales ya señaladas, fija, en términos generales y abstractos, una posición institucional sobre la competencia para conocer e investigar las denuncias por fraccionamiento interpuestas ante ella. Por todo lo anterior, este sentenciador es del parecer que no existe por parte de la SMA, al resolver la solicitud de suspensión presentada por EFE, una decisión anticipada sobre el fondo del asunto o un atisbo de dictamen de hecho.

15. Que, descartado que la SMA haya emitido un pronunciamiento de fondo o haya emitido siquiera parcialmente un dictamen al resolver la solicitud de suspensión, y pese a que dicha conclusión, a juicio de este Ministro, es razón suficiente para rechazar la presente reclamación, de todas formas se analizará si el vicio alegado por la reclamante concurre o no en aquella parte de la resolución que resuelve la petición principal presentada por EFE de dejar sin efecto la formulación de cargos.

16. Que, como ya se ha señalado en esta sentencia, la SMA consideró que la petición principal de EFE era de carácter innominada, motivo por el cual, y con el fin de resolver ésta, se puso en dos supuestos: que fuera una reposición o que se asimilen a descargos. En este orden de ideas, procede analizar la decisión de la SMA sólo en cuanto al segundo supuesto, ya que, al abordar la opción impugnatoria, la SMA no recurrió para su rechazo a elementos de fondo o que tuvieran relación con el cargo de fraccionamiento. Más bien, lo hizo en atención a que, conforme al artículo 15 de la Ley N° 19.880, la formulación de cargos no constituye un acto trámite que sea susceptible de reposición, lo que al ser una disquisición formal no puede configurar el supuesto antejuicio alegado por la reclamante.

17. Que, sin perjuicio de lo anterior, este Ministro considera oportuno hacer presente que dicha distinción no era necesaria. En efecto, de acuerdo al contenido de la solicitud y como incluso lo señala la suma del escrito, lo requerido por EFE era que se dejara sin efecto la formulación de cargos, petición concreta y a todas luces impugnatoria, que refuta el carácter

innominado de ésta, y que hacía innecesario suponer que dicha solicitud fuera eventualmente parte de los descargos de EFE.

18. Que, aclarado lo anterior, se debe tener presente que la SMA resolvió este supuesto -solicitud asimilada a descargos o a una parte de estos- entre los considerandos 16 a 24 de la resolución reclamada. La fundamentación de la Autoridad para rechazar la mencionada petición discurre en orden a señalar: i) que el procedimiento sancionatorio es de carácter reglado; ii) que la Contraloría General de la República ha señalado que no pueden incorporarse trámites no previstos en la normativa; iii) que uno de los trámites establecidos son los descargos; y, iv) que de conformidad a los artículos 49, 50, 52, 53, 54, 55 y 56 de la LOSMA, se define un orden secuencial para la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, desde el inicio de la instrucción hasta el dictamen del fiscal instructor y la resolución del Superintendente que pondrá término al procedimiento.

19. Que, el considerando 24 de la resolución reclamada, que contiene la conclusión de la SMA respecto a la solicitud, señala específicamente que se debe respetar el orden secuencial del procedimiento administrativo sancionador, "[...] que establece expresamente la oportunidad para que el presunto infractor presente sus descargos. [...] Además, la LO-SMA regula expresamente la instancia para que este fiscal instructor pueda sopesar las defensas y demás antecedentes que aporte el presunto infractor y los otros interesados durante el procedimiento sancionatorio. En consecuencia, de acuerdo a lo señalado en los considerandos anteriores, la solicitud de EFE para dejar sin efecto la formulación de cargos debe ser rechazada".

20. Que, de la fundamentación contenida en los citados considerandos, especialmente el transcrito precedentemente, aparece con claridad que al resolver la petición principal en el supuesto que la petición innominada fuese similar a descargos, la SMA consideró que ésta no era la oportunidad procesal para llevarlos a cabo, motivo por el cual rechazó la

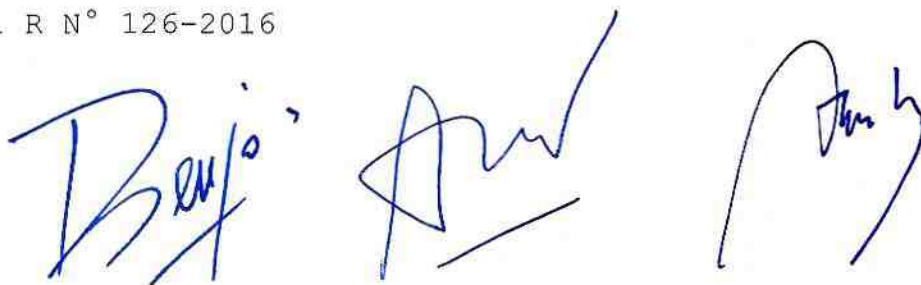
solicitud, no incurriendo en ningún pasaje de dicha decisión en un dictamen de hecho o en un pronunciamiento sobre el fondo del asunto relacionado con la comprobación de una potencial infracción al artículo 11 bis de la Ley N° 19.300.

21. Que, en definitiva, a juicio de este Ministro, y luego de analizar el contenido de los considerandos a través de los cuales la reclamada resolvió no solo la solicitud de suspensión, sino que también la petición principal, forzoso es señalar que no hay antecedentes que permitan concluir que en la resolución reclamada exista siquiera un viso de antejuicio relativo al cargo de fraccionamiento. Lo anterior, atendido que no hay mención alguna a una comprobación de los hechos contenidos en la formulación de cargos ni tampoco algún elemento que pueda considerarse como una decisión sobre la absolución o sanción de EFE respecto al fraccionamiento contenido en la Resolución Exenta N°1/2016.

22. Que, considerando que las dos alegaciones restantes desarrolladas por la reclamante, correspondientes a la supuesta infracción de los artículos 49, 50 y 51 de la LOSMA, referidos al derecho de defensa y prueba en sede administrativa, y del artículo 11 de la Ley 19.880, que consagra el principio de imparcialidad, tienen como premisa básica la existencia de un juicio o pronunciamiento anticipado sobre el fondo del asunto; y que dicho supuesto, en opinión de este Ministro, se encuentra descartado, dichas alegaciones también deben ser rechazadas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 126-2016

Three handwritten signatures in blue ink, likely belonging to the members of the Second Environmental Tribunal.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros señores Alejandro Ruiz Fabres, Presidente, Rafael Asenjo Zegers y Juan Escudero Ortúzar.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

DOSCIENTOS SETENTA Y
CUATRO 274

Redactó la sentencia y la concurrencia el Ministro Sr.
Alejandro Ruiz Fabres.

En Santiago, a treinta y uno de agosto de 2017, ante el
Secretario Abogado del Tribunal, señor Rubén Saavedra
Fernández, notificando por el estado diario la resolución
precedente.

