

Santiago, veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que en estos autos Rol N° 18.341-2017, caratulados "Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Ltda. con Superintendencia del Medio Ambiente", sobre reclamación regulada por el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, se ha ordenado dar cuenta, de conformidad a los artículos 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, de los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos por la parte reclamante, en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que rechaza el reclamo en todas sus partes.

Segundo: Que en el arbitrio de nulidad formal se invoca como primera causal la del artículo 26 de la Ley N°20.600, en relación al artículo 25 del mismo cuerpo legal y 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil, por la omisión de la decisión del asunto controvertido.

Se funda esta parte en que el reclamo deducido solicitó al tribunal un análisis de fondo en relación a los argumentos presentados en contra de la Resolución Exenta N°1199 de 21 de diciembre del año 2015, a través de la cual la Superintendencia del Medio Ambiente procede a reformular los cargos imputados a la recurrente con anterioridad.

Sin embargo, el fallo impugnado no se hace cargo de la acción deducida, puesto que no emite pronunciamiento alguno sobre la legalidad de esta resolución. En otras palabras,



pese a que el reclamo se declaró admisible, se recibieron pruebas y se escucharon alegatos de ambas partes, referidos a los vicios que se denuncian en relación al señalado acto administrativo, la reclamación fue rechazada argumentando que tales ilegalidades debían ser expuestas en el escrito de descargos, incorporando una limitación que no se encuentra prevista en la ley para requerir el ejercicio de la potestad invalidatoria y vulnerando así las reglas que definen la forma de las sentencias, en tanto no se expone consideración alguna de hecho o de derecho sobre el asunto objeto del reclamo.

Tercero: Que, a continuación, se esgrime la causal del artículo 26 de la Ley N°20.600 en relación al artículo 768 N°7 del Código de Procedimiento Civil, esto es, contener la sentencia decisiones contradictorias.

Asevera la actora que el fallo impugnado, por una parte, se reconoce la invalidación como un mecanismo de impugnación de los actos ilegales de la Administración, afirmando incluso que ella constituye una potestad obligatoria. Sin embargo, en la parte resolutive se rechaza la reclamación interpuesta, sin examen alguno de los vicios de legalidad invocados en relación a la reformulación de cargos.

Señala que la decisión incurre en evidentes contradicciones que tornan incompatibles los mandatos contenidos en los considerandos resolutive y en la parte



decisoria, al reconocer, por una parte, la existencia de la invalidación como instrumento para solicitar la revisión de las ilegalidades de la Administración, pero luego sostener que ella no puede pedirse respecto de la reformulación de cargos.

Cuarto: Que, por su parte, el libelo de nulidad sustancial denuncia la infracción de los artículos 53 de la Ley N°19.880, 49 y 50 de la Ley N°20.417, en relación con el artículo 19 del Código Civil, en tanto se realizó, en concepto de la recurrente, una interpretación errónea de estas disposiciones al indicar que las ilegalidades de la resolución que reformula los cargos deben ser planteadas en el escrito de descargos, incorporando de esta manera una limitación que no se encuentra prevista en la ley para requerir el ejercicio de la potestad invalidatoria.

Agrega que la decisión comete un manifiesto error de derecho al entregar a las disposiciones citadas un alcance que no tienen, puesto que ninguna de ellas impone limitación en cuanto a la oportunidad para solicitar la invalidación de un acto administrativo. Por el contrario, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N°19.880 se trata de una potestad que constituye una garantía a los administrados, en tanto permite la anulación de una actuación que afecta negativamente sus derechos. En consecuencia, la oportunidad para solicitarla no se encuentra determinada por el momento procesal sino por la



existencia de vicios, subsistiendo la acción mientras el defecto no sea subsanado.

Quinto: Que, a continuación, se reprocha la transgresión de los artículos 19 N°3 incisos 3° y 5° de la Constitución Política de la República, 53 de la Ley N°19.880 y 17 N°8 de la Ley N°20.600, que contemplan la garantía del debido proceso y los principios de non bis in ídem, tipicidad y motivación.

Explica que el fallo impugnado se aleja de las competencias revisoras que la ley entrega a los tribunales, excusándose de emitir pronunciamiento sobre las ilegalidades que fueron expuestas en la acción. En este caso, por tratarse de una resolución que decide sobre un procedimiento de invalidación de un acto administrativo, la tutela judicial se erige en la acción dispuesta en el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600, de manera que, requerida la intervención del Tribunal Ambiental, corresponde que ejerza su competencia revisora de los actos de la Administración, obligación que no cumplió.

Agrega que lo anterior implica vulnerar el principio non bis in ídem, puesto que se acepta la duplicidad de cargos sancionatorios en dos órganos del Estado, que emanan de un mismo hecho y sancionan a idéntico sujeto, no cumplen con los requisitos del tipo que exige la ley, como tampoco contienen fundamentos que permitan conocer todos los aspectos relevantes de la imputación.



Sexto: Que, concluye el recurso, los vicios antes denunciados tuvieron influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, puesto que la correcta interpretación y aplicación de las normas mencionadas habría llevado, ante los vicios de ilegalidad manifiestos en las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, a acoger la reclamación e invalidar tanto la Resolución Exenta N°694/2016 de 29 de julio de 2016 como la N°1199 de 21 de diciembre de 2015, ambas dictadas por el señalado órgano administrativo.

Séptimo: Que, a fin de un adecuado entendimiento del asunto sometido al conocimiento de esta Corte, útil resulta destacar los siguientes hechos:

1. Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura (en adelante Saeta) es titular del proyecto denominado "Modificación Sistema de Tratamiento de Residuos Líquidos, Planteles de Cerdos, Sociedad El Tranque Angostura", calificado ambientalmente de manera favorable por Resolución Exenta N°23 de 31 de enero de 2016 de la Comisión Regional del Medio Ambiente del Libertador Bernardo O'Higgins.

2. El 23 de enero de 2013 ingresó a la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA) una denuncia por malos olores, a raíz de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador que prosiguió con la dictación,



el día 9 de diciembre del mismo año, del Ordinario N°1048 que formuló cargos a la empresa.

3. Con fecha 14 de enero de 2014, Saeta presentó un programa de cumplimiento, que fue rechazado. En razón de lo anterior, el 23 del mismo mes y año, evacuó descargos.

4. El 16 de marzo de 2015, la SMA realizó una visita al plantel de Saeta. Posteriormente, los días 7 y 13 de mayo del mismo año, la Seremi de Salud hizo también visitas inspectivas a dos planteles de cerdos, presentando una nueva denuncia ante la SMA, por eventuales infracciones a la Resolución de Calificación Ambiental.

5. Mediante Resolución Exenta N°469 de 11 de junio de 2015, la SMA ordenó la adopción de medidas provisionales.

6. El 21 de diciembre de 2015, la SMA dictó la Resolución Exenta N°1199/2015, mediante la cual reformuló cargos contra Saeta, por un total de 7 hechos que se le imputan como constitutivos de infracción a la normativa ambiental.

7. El 7 de enero de 2016, la empresa dedujo recurso de reposición en contra de esa decisión, que fue rechazado el día 20 del mismo mes y año.

8. En razón de lo anterior, el 1 de febrero Saeta solicitó a la SMA la invalidación de la Resolución Exenta N°1199/2015, arbitrio que fue rechazado a través de la Resolución Exenta N°694/2016, objeto del reclamo.



El fundamento de esta decisión radica en que, en concepto de la autoridad administrativa, la invalidación no resulta procedente en contra de actos que no revisten el carácter de terminales. En efecto, se trata de un remedio de última ratio y que no puede dirigirse contra todo acto administrativo, puesto que existen otros medios de impugnación específicos para hacer frente a ilegalidades que se produzcan durante la tramitación del procedimiento. En este caso, para impugnar el contenido de los cargos y su reformulación, la ley entrega a la empresa un término para la formulación de descargos.

Octavo: Que el reclamo de autos expone que la resolución ya singularizada vulnera los principios de inocencia y del debido proceso, en tanto se funda en un informe de fiscalización que contiene falsedades, puesto que la Seremi de Salud indicó en él que sus visitas fueron programadas, en circunstancias que una de las actas no lo indica de esa forma. Por otro lado, se procedió a fusionar el contenido de las dos actas en la conclusión, haciendo parecer que son una o que los hechos se repiten. A ello se agrega que se alteró la hora de visita de la segunda inspección y el esquema del recorrido, dando a entender que las dos fiscalizaciones siguieron el mismo trazado y ello no resulta efectivo.

Asevera que se le otorga valor de presunción a los hechos denunciados a pesar de haber sido constatados por



funcionarios que no pertenecen a la SMA, único órgano a quien corresponde la revisión de cuestiones relativas al cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental.

A lo anterior se suma que la resolución cuya invalidación se denegó infringe el procedimiento reglado de fiscalización ambiental, vulnera el derecho a petición consagrado en el artículo 17 letra f) de la Ley N°19.300, además de los principios de motivación, non bis in ídem y tipicidad, amparando también otros múltiples vicios procedimentales que detalla.

Por estas razones, solicita tener por presentada la reclamación en contra de la Resolución Exenta N°694 de 29 de julio de 2016, *“acogiendo su revocación, y que tras un análisis de fondo de los argumentos presentados en contra de la Res. Ex. D.S.C/P.S.A. N°1199 de fecha 21 de diciembre de 2015 dictada por la misma Superintendencia resuelva finalmente la invalidación de esta última”*.

Noveno: Que el fallo del Segundo Tribunal Ambiental explica que al acto administrativo de reformulación de cargos se le aplican los mismos principios y disposiciones legales que informan y regulan la formulación de cargos. Por ende, ambos constituyen actos trámite.

Por su parte, la Ley N°20.417 regula los descargos en el inciso primero de su artículo 49, otorgando un plazo para presentarlos y la posibilidad para el presunto infractor de solicitar diligencias y rendir prueba.



Queda de manifiesto, entonces, que el legislador ha establecido que la vía jurídica que tiene el administrado para defenderse, impugnando o controvirtiendo la formulación o reformulación de cargos, es precisamente el escrito de descargos. Desconocer lo anterior implicaría desvirtuar el curso del procedimiento administrativo sancionador, caracterizado por la existencia de etapas regladas.

En consecuencia, a la luz del artículo 50 de la Ley N°20.417, la Administración actuó conforme a la normativa vigente al rechazar la solicitud de invalidación, pues ésta no constituye la vía jurídicamente procedente para controvertir los cargos o su reformulación.

Décimo: Que, previo a entrar al análisis de las materias propuestas por los recursos de nulidad formal y sustancial, se debe examinar la procedencia de los mismos, para cuyo efecto es indispensable reproducir el tenor del artículo 26 de la Ley N° 20.600, norma que establece el sistema recursivo en el procedimiento de reclamación ante el Tribunal Ambiental: *"Recursos. En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional*



tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

El plazo para la interposición de la apelación será de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva.

En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, sólo por las causales de los números 1, 4, 6 y 7 de dicho artículo. Asimismo, procederá este recurso cuando en la sentencia definitiva se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

El recurso de casación deberá interponerse ante el Tribunal Ambiental que dictó la resolución recurrida para



ante la Corte Suprema y tendrá preferencia para su vista y fallo. Para tales efectos, los plazos y procedimientos para el conocimiento del recurso de casación se ajustarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

No será aplicable para estos efectos lo dispuesto en los artículos 769 y 775 del mismo Código.

Ante la Corte sólo podrá rendirse prueba documental salvo que ella, de oficio, disponga la práctica de otras pruebas”.

Undécimo: Que, como se observa, el artículo 26 de la Ley N°20.600 regula la procedencia de los recursos de casación en la forma y en el fondo, estableciendo que este último será procedente contra la sentencia definitiva dictada en los procedimientos de reclamación del artículo 17 del mismo cuerpo normativo, excepto en el caso del N° 4, que no contempla una reclamación sino que la facultad del tribunal de autorizar medidas provisionales del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como la de autorizar las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3° de esa ley, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38 de la misma ley, elevadas en consulta. En tanto, el recurso de casación en la forma se contempla para impugnar la sentencia definitiva dictada en los mismos procedimientos antes referidos, limitando sus causales.



Duodécimo: Que el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 otorga competencia a los tribunales ambientales para *“Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. El plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución.*

Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos.

Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental que ejerza jurisdicción en el territorio en que tenga su domicilio el órgano de la Administración del Estado que hubiere resuelto el procedimiento administrativo de invalidación.

En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la [ley N° 19.880](#) una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos



los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido".

Por su parte, el artículo 53 de la Ley N°19880 dispone: *"Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario".

Luego, es en este contexto que se hace preciso determinar cuáles son aquellas resoluciones pueden ser objeto de la reclamación a que alude el señalado artículo 17 N°8. Para ello resulta útil recordar que el artículo 18 de la Ley N°19.880 entrega una definición del procedimiento administrativo, señalando que constituye *"una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*. De aquí surge la principal de las clasificaciones de los actos administrativos, que se dividen en actos trámite y actos decisorios o terminales.



Al respecto, ha señalado la doctrina que *“Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública”* (Jorge Bermúdez Soto. Derecho Administrativo General. Editorial Thomson Reuters. 2014, páginas 142-143).

La distinción anotada resulta importante, en tanto el artículo 15 del mismo cuerpo legal limita las posibilidades de impugnación de los actos trámite, al establecer: *“Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.*

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.



Décimo tercero: Que, sobre el punto, la doctrina ha señalado: *"no debe olvidarse que lo impugnables en el Derecho administrativo chileno son los actos terminales, es decir, el acto administrativo propiamente dicho, pero no lo son los actos de trámite. En consecuencia, los actos que se insertan en un procedimiento administrativo, como el acto por el que se formulan cargos, niega una actuación, etc. sólo serán impugnables en la medida que causen indefensión o pongan fin al procedimiento administrativo (art. 15 inc. 2° LBPA)."* (Bermúdez Soto, Jorge. La Legitimación Activa en el Contencioso Ambiental, en Ferrada Bórquez, Juan y otros, La Nueva Justicia Ambiental. La Ley, 2015, pág. 168).

En consecuencia, si bien el artículo 17 N°8 de la Ley N°20.600 no distingue entre la naturaleza jurídica de los actos administrativos que sean objeto del procedimiento de invalidación, a la luz de las disposiciones de la Ley N°19.880 tal proceso se limita a los actos terminales y, respecto de los actos trámite, a aquellos que causen indefensión o pongan fin al procedimiento administrativo.

Décimo cuarto: Que, tal como se resolvió en sede administrativa, la formulación de cargos y su posterior reformulación no implican resolución alguna sobre el fondo del asunto controvertido, esto es, sobre la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental, sino que únicamente se trata del acto trámite que tiene por objeto dar inicio a la etapa de instrucción del procedimiento



administrativo sancionador, comunicando al presunto infractor las imputaciones en su contra y las disposiciones que se estiman infringidas, a fin de otorgarle la posibilidad de, evacuando descargos, presentar defensas tendientes a desvirtuar tales hechos y rendir prueba en apoyo a sus pretensiones.

En otras palabras, la presente reclamación se dedujo en contra de un acto trámite, esto es, una actuación dictada dentro del procedimiento administrativo sancionador, que no tiene la virtud de decidir el fondo.

Como acto trámite, la reformulación de cargos no causa indefensión en el administrado, por el contrario, según lo disponen los artículos 49 y 50 de la Ley N°20.417, nace un plazo para evacuar descargos y solicitar diligencias.

Finalmente y en razón de lo anterior, tampoco puede estimarse que se trate de un acto que ponga fin a la tramitación.

A mayor abundamiento, el acto terminal del procedimiento administrativo sancionador será aquel que se pronuncie en definitiva sobre la existencia o no de las infracciones, su gravedad y las sanciones aplicables en caso de resultar ellas acreditadas. Es precisamente ésta la resolución que resulta reclamable, a la luz del artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600.

Décimo quinto: Que a estas reflexiones también debe ajustarse la interpretación que se haga del artículo 26 de



la Ley N°20.600, en tanto la norma permite la interposición de los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos que indica, debiendo entenderse que tal resolución no es sino aquella que se pronuncia sobre la reclamación que se ha deducido en contra de un acto que contenga una decisión terminal, sin que tenga cabida el recurso de casación en aquellos procedimientos que versan sobre la discusión de actos de mero trámite.

Tal circunstancia no varía por el hecho de haberse admitido el reclamo a tramitación por parte del Tribunal Ambiental y luego dictado la sentencia definitiva que viene recurrida, puesto que ello no cambia la naturaleza de aquella resolución administrativa sobre la cual se pronuncia y, como se dijo, el espíritu del legislador ha sido limitar la interposición del reclamo y, por tanto, del recurso de casación, sólo a aquellas resoluciones que emiten pronunciamiento sobre el fondo de las controversias jurídicas de naturaleza ambiental.

Décimo sexto: Que, como puede advertirse, la resolución objetada por la vía de los recursos de casación en la forma y en el fondo en examen, no reviste la naturaleza jurídica de las sentencias descritas en el motivo precedente, pues no emite pronunciamiento sobre la reclamación deducida en contra de un acto que decide sobre el fondo del



procedimiento administrativo sancionatorio, razón por la cual no resulta procedente el expresado recurso.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767, 768, 772, 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se declaran inadmisibles** los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos, respectivamente, en lo principal y primer otrosí de fojas 286 en contra de la sentencia de treinta de marzo de dos mil diecisiete, escrita a fojas 258.

Se previene que la Ministra señora Egnem, concurre a la decisión de declarar inadmisibile el recurso de casación en la forma, teniendo únicamente presente que las causales hechas valer por la recurrente no aparecen configuradas, toda vez que el fallo contiene las consideraciones necesarias para fundar la resolución que se expide, y porque sí se decide en él el asunto controvertido.

No obstante lo anterior, la Ministra indicada estuvo por no declarar la inadmisibilidad del recurso de casación en el fondo por las siguientes razones:

1° Que una vez determinada la admisibilidad del reclamo ante el Tribunal ambiental, el conflicto planteado corresponde precisamente a la materia que será el objeto del juicio, cualquiera sea el mérito que corresponda atribuir a la pretensión planteada para los efectos de la decisión que habrá de plasmarse en la sentencia definitiva. En otras palabras, el hecho de no ser titular de la acción



quien da inicio al proceso y/o, la falta de razón que justifique su interposición no desvirtúan la naturaleza jurídica de la resolución que habrá de poner fin a la instancia resolviendo la controversia generada. Tal decisión, en concepto de quien previene, corresponde a una sentencia definitiva, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 158 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil, que no ha sido modificado por la normativa de la Ley N°20.600, de tal forma que es susceptible de ser impugnada por la vía de los recursos de casación interpuestos.

2° Que no obstante lo anterior, lo consignado en los fundamentos cuarto a noveno, undécimo y duodécimo - cuyo contenido se comparte - deja en evidencia que no se ha incurrido por los jueces en los yerros jurídicos denunciados, razón por la que el recurso de nulidad sustancial debe ser desestimado.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Lagos y la disidencia, de su autora.

Rol N° 18.341-2017.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sr. Manuel Valderrama R. y el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G. Santiago, 27 de diciembre de 2017.





JSNGDXQKNR

En Santiago, a veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

