

Santiago, treinta de marzo dos mil diecisiete.

**VISTOS:**

El 23 de agosto de 2016, Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura (en adelante, también, "SAETA" o "la reclamante"), representada por el abogado Francisco de la Vega Giglio, interpuso -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 694, de 29 de julio de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 694/2016"), de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA"), que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1199, de 21 de diciembre de 2015 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1199/2015"), que resolvió reformular cargos en su contra, en el marco del procedimiento administrativo sancionador Rol D-027-2013.

El 6 de septiembre de 2016 la reclamación fue declarada admisible, asignándosele el Rol R N° 122-2016.

**I. Antecedentes de la reclamación**

SAETA es titular del proyecto "Modificación Sistema de Tratamiento de Residuos Industriales Líquidos, Planteles de Cerdos, Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura", ubicado en la comuna de San Francisco de Mostazal, el que ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") mediante Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") y fue calificado favorablemente por Resolución Exenta N° 23, de 31 de enero de 2006 (en adelante, "RCA N° 23/2006"), de la Comisión Regional del Medio Ambiente del Libertador Bernardo O'Higgins.

El proyecto consiste en un sistema de tratamiento de los residuos industriales líquidos (en adelante, "riles") provenientes de las unidades productivas de la zona de cría, engorda y reproducción de los planteles porcinos de SAETA,

mediante un sistema común que incluye la incorporación de una laguna anaeróbica de 9.000 m<sup>2</sup> y un wetland o pantano artificial de 22.000 m<sup>3</sup> de capacidad.

Los riles que se generan en la operación ascienden a 400 m<sup>3</sup>/día y son tratados mediante un sistema de depuración conformado por un mecanismo de separación de sólidos, una laguna anaeróbica y un wetland. Las aguas tratadas se utilizan para el riego de 60 hectáreas de maíz, aplicándose a través de surcos distribuidos dentro del área de riego.

El 23 de enero de 2013 ingresó a la SMA una denuncia por malos olores, a raíz de la cual, el 13 de marzo de ese año, se realizaron actividades de inspección ambiental al proyecto.

El 9 de diciembre de 2013, mediante Ordinario U.I.P.S. N° 1048, se inició el procedimiento administrativo sancionador Rol D-027-2013, mediante la formulación de cargos.

El 14 de enero de 2014, SAETA presentó un Programa de Cumplimiento, el que fue rechazado.

El 23 de enero de 2014, SAETA presentó sus descargos, proponiendo un "Plan de Ajustes".

El 30 de octubre de 2014 SAETA, solicitó a la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, también "SEA") interpretar la RCA N° 23/2006, en orden a la aplicación a los riles de la Tabla 1 o la Tabla 2 del Decreto Supremo N° 90, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), del año 2000, que establece norma de emisión para la descarga de residuos líquidos a cuerpos de agua superficiales y aguas marinas.

El 16 de marzo de 2015 la SMA, en conjunto con funcionarios del Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante, "SAG"), realizó una visita al plantel de SAETA.

Los días 7 y 13 de mayo de 2015 la SEREMI de Salud, de oficio, realizó visitas inspectivas a dos planteles de cerdos en el sector de San Francisco de Mostazal, presentando, mediante Oficio Ordinario N° 1076, una denuncia a la SMA por una eventual infracción a la referida RCA.

Mediante la Resolución Exenta N° 469, de 11 de junio de 2015, la SMA ordenó la adopción de las siguientes medidas provisionales: i) retiro de riles, lodos y materia orgánica, considerando el nivel de la laguna anaeróbica; ii) suspensión de la aplicación de guano como enriquecedor del suelo, estabilización del guano que se encontraba en terreno, y retiro del guano dispuesto en el predio, los cuales debían ser puestos en terreno autorizado; y iii) el retiro de purines, lodos y exceso de materia orgánica del pantano y la eliminación de vectores, mediante el control de plagas, en caso de necesidad.

El 10 de julio de 2015 la Dirección Ejecutiva del SEA, mediante Resolución Exenta N° 872, dio respuesta a la consulta del titular, señalando que el proyecto debía cumplir con la NCh 1333/78 y que, en aquellos parámetros no considerados por dicha norma, se debía dar cumplimiento a la Tabla N° 2 del D.S. N° 90/2000 de MINSEGPRES.

El 16 de noviembre de 2015 la Oficina de la Región O'Higgins de la SMA emitió el Informe de Fiscalización DFZ-2015-4101-VI-RCA-IA.

El 21 de diciembre de 2015 la SMA, dictó la Resolución Exenta N° 1199/2015, mediante la cual reformuló cargos contra SAETA por los siguientes hechos constitutivos de infracción:

- 1. No cumplir con el Programa de Monitoreo, referido a la NCh. N° 1333/78 sobre riego o en la Tabla N° 2 del D.S. N° 90, para el Wetland.*
- 2. No cumplir con el programa de monitoreo, referido a la NCh. N° 1333/78 sobre riego o en la Tabla N° 2 del D.S. N° 90, para la Laguna Anaeróbica.*

3. *No efectuar un adecuado control de olores respecto a Laguna Anaeróbica y al Wetland.*
4. *Utilizar los 4.000 m3 de Laguna Anaeróbica que el proyecto contempló en el diseño de la misma, para enfrentar eventos de precipitaciones críticos, sin haber existido éstos a la fecha de la inspección ambiental.*
5. *Ausencia de plantas acuáticas en Wetland colapsado de purines, exceso de materia orgánica, lodos en la superficie, lo que evidencia fallas en el sistema de tratamiento.*
6. *Incumplimiento de plan de contingencia respecto al retiro y limpieza de derrames de guano debido a la constatación de derrame de guano en el suelo.*
7. *Inexistencia de pretil en parcela tranque 1, medida que persigue evitar el contacto de las aguas superficiales con aguas de riego”.*

El 7 de enero de 2016 SAETA interpuso recurso de reposición contra la Resolución Exenta N° 1199/2015, el que fue rechazado el 20 de enero de 2016, en razón de no haber incurrido la resolución impugnada en vicio de legalidad que deba subsanarse por la vía recursiva.

El 1 de febrero de 2016 SAETA solicitó a la SMA la invalidación de la Resolución Exenta N° 1199/2015.

El 16 de febrero de 2016 SAETA presentó ante el 7° Juzgado de Garantía de Santiago una querrela (RUC N° 1610005497-7 y RIT N° 2912-2016) en contra de los funcionarios de la SMA Karina Olivares Mallea, Claudia Pastore Herrera, Boris Cerda Pavés y Rubén Verdugo Castillo, por el delito de uso malicioso de documento público, tipificado en el artículo 193 del Código Penal, por su participación en un Informe de Fiscalización Ambiental, que estimó falsificado.

El 29 de julio de 2016, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 694/2016, objeto de autos, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1199/2015, por estimar que la invalidación, como remedio jurídico de *última ratio*, no

procedía contra actos que no revistieran el carácter de terminales.

## II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 104 SAETA interpuso reclamación impugnando la Resolución Exenta N° 694/2016, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1199/2015, emanada del mismo órgano, que reformuló cargos en su contra, en el marco del procedimiento administrativo Rol D-027-2013.

La reclamante solicita la "revocación" de la Resolución Exenta N° 694/2016 y la "invalidación" de la Resolución Exenta N° 1199/2015.

A fojas 123, la SMA se apersonó en el procedimiento solicitando ampliación de plazo para evacuar informe y designando abogado patrocinante, lo que fue resuelto mediante resolución de fojas 124.

A fojas 131, la reclamada evacuó informe, solicitando se rechace la reclamación en todas sus partes, y se declare que la resolución impugnada es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas.

A fojas 207, la reclamante solicitó al Tribunal la suspensión del procedimiento sancionatorio, en específico, de la ejecutoriedad de la Resolución Exenta N° 1199/2015, que reformuló cargos en su contra.

A fojas 211, el Tribunal confirió traslado, el que fue evacuado por la SMA a fojas 212, solicitando el rechazo de la suspensión.

A fojas 214, el Tribunal tuvo por evacuado el traslado, desestimando la solicitud de suspensión, atendido que "[...] los fundamentos alegados por la reclamante no son suficientes para configurar la necesidad de la suspensión del procedimiento sancionatorio", y considerando que no concurría el "fumus boni

REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

*iuris y el periculum in mora, requisitos generales de toda medida cautelar".*

A fojas 222, la SMA acompañó, con citación, los siguientes documentos: i) acta de la audiencia celebrada el 11 de octubre de 2016 en el 7° Juzgado de Garantía de Santiago, en la que se decretó el sobreseimiento definitivo de la querrela interpuesta por SAETA contra funcionarios de la SMA; ii) transcripción de la parte resolutive de la audiencia de sobreseimiento definitivo; iii) disco compacto con el audio de la referida audiencia; y iv) resolución "cúmplase", dictada por dicho Tribunal el 25 de octubre de 2016.

A fojas 234, la reclamante objetó y observó los documentos señalados en los N°s i), ii) y iv) del párrafo anterior, que rolan a fojas 217, 219 y 220, respectivamente, por "[...] carecer de las formas que permiten reconocer la autenticidad e integridad de un instrumento", atendido que "[...] no han sido reconocidos ni en juicio por quien aparecen extendidos, ni judicialmente, ni se encuentran revestidos de formalidad alguna que permita considerarlos como prueba documental", conforme a lo dispuesto en los artículos 342 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

A fojas 240, la SMA evacuó traslado, solicitando el rechazo de la objeción documental, por estimar que "[...] las limitaciones y formalidades contenidas en los artículos 341 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, no son aplicables para las reclamaciones judiciales tramitadas de conformidad a la Ley N° 20.600".

A fojas 244 el Tribunal tuvo por evacuado el traslado, dejando para definitiva la resolución del incidente.

El 17 de enero de 2017 se efectuó la vista de la causa, en la que alegaron los abogados Francisco de la Vega Giglio, por la reclamante, y Pablo Tejada Castillo por la reclamada. A fojas

243 se dejó constancia que ésta quedó en estudio a contar de la referida fecha.

El 29 de marzo de 2017 la causa quedó en estado de acuerdo, según consta en resolución que rola a fojas 257.

### **III. Fundamentos de la reclamación y del informe**

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

#### **1. De la susceptibilidad de reclamar judicialmente contra un acto de mero trámite**

La SMA alega que se ha reclamado contra un acto administrativo de mero trámite no susceptible de ser impugnado judicialmente. Señala que la reclamante olvidó invocar y analizar el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que establece -excepcionalmente- la posibilidad de impugnar un acto de mero trámite si produce indefensión o determina la imposibilidad de continuar con el procedimiento, supuestos que no fueron acreditados. En efecto, sostiene que la resolución impugnada no produce indefensión ni pone término al procedimiento administrativo, toda vez que la reformulación de cargos justamente da inicio al procedimiento sancionatorio, en el cual la reclamante puede formular descargos, presentar pruebas y hacer todo tipo de presentaciones en su defensa, incluyendo los cuestionamientos que ha formulado respecto del Informe de Fiscalización Ambiental. Agrega, que la procedencia de reclamaciones judiciales contra actos de mero trámite dictados por la SMA en un procedimiento sancionatorio, fue resuelta por la Corte Suprema en sentencia dictada el 20 de septiembre de 2016, en la que estableció que el Tercer Tribunal Ambiental debió haber declarado inadmisibles una reclamación judicial, por haber sido interpuesta contra un acto de esa naturaleza.

## **2. Procedencia de la invalidación respecto de actos de mero trámite**

En segundo lugar, la SMA sostiene que la invalidación administrativa no procede contra actos de mero trámite. Afirma que la reclamante nada ha dicho para contradecir lo señalado en la resolución reclamada, en orden a que la invalidación es un remedio jurídico de *última ratio*, que supone el agotamiento de la vía administrativa. Agrega que, asimismo, nada ha dicho para refutar la jurisprudencia administrativa y judicial sobre la materia. Señala que la invalidación constituye una potestad de revisión extraordinaria, que se extrae no sólo del artículo 53 de la Ley N° 19.880, sino también del artículo 13 de dicho cuerpo legal, el que establece el principio de conservación del acto administrativo. Sostiene que dicho principio, y la posibilidad de la Administración de enmendar los vicios que se hayan cometido durante la tramitación de un procedimiento, suprime la posibilidad de pedir la nulidad de los actos de mero trámite dictados antes que haya finalizado el procedimiento administrativo sancionador. Agrega que, en tal sentido, se han pronunciado los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, esta última en el fallo dictado en causa Rol N° 7.451-2013, en el cual sostuvo que, atendido que el SEIA dispone de un sistema de impugnación regulado para el acto terminal, era indispensable el agotamiento previo de la vía administrativa, y que no procedía acoger la invalidación como medio de impugnación de actos de mero trámite. Agrega que, conforme al mismo criterio se pronunció la sentencia del Tribunal dictada el 17 de junio de 2016 en causa Rol R N° 87-2015.

## **3. Infracción a las garantías del debido proceso en la tramitación del procedimiento sancionatorio, en particular, al principio de presunción de inocencia**

La reclamante alega que procedía la invalidación de la Resolución Exenta N° 1199/2015, por haber sido dictada con infracción a las garantías del debido proceso y por una serie



REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de infracciones administrativas. En efecto, señala que dicha resolución:

a) Falta a la verdad, al sustentarse en un Informe de Fiscalización (DFZ-2015-49-VI-RCA-IA) cuyo contenido también es falso.

b) Admite que la SEREMI de Salud fiscalice la RCA N° 23/2006, otorgándole presunción de legalidad a los hechos denunciados, omitiendo el deber de esperar los informes técnicos exigidos por la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA") para estos casos.

c) Infringe el procedimiento reglado de fiscalización ambiental, vulnerando los artículos 7° de la Constitución Política de la República y 25 de la LOSMA.

d) Vulnera el derecho de petición, consagrado en el artículo 17 letra f) de la Ley N° 19.300.

e) Vulnera los principios de motivación, *non bis in idem* y de tipicidad. Respecto del principio de motivación, señala que dicha resolución ha omitido requisitos obligatorios de su contenido, en particular, la exposición clara, lógica y completa de los hechos que sustentan los cargos. En lo que se refiere al principio *non bis in idem*, sostiene que éste fue vulnerado, atendido que "[...] los hechos de la visita de la SEREMI de Salud", de 7 de mayo de 2015, dieron origen, por una parte, a un sumario sanitario, que terminó con sanción, y, por otra, a la reformulación de cargos. En cuanto al principio de tipicidad, señala que no fue respetado, puesto que la formulación de cargos carece de claridad y precisión.

f) Ampara múltiples vicios ocurridos durante el proceso previo a su emisión, que contravienen el debido proceso sancionatorio.

Además, sostiene que el Informe de Fiscalización DFZ-2015-49-VI-RCA-IA, que sirve de fundamento a la Resolución Exenta N°

REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

1199/2015, transgrede sus propios requisitos de existencia, ya que, al faltar a la verdad, impide identificar las no conformidades del proyecto o actividad fiscalizada. En efecto, afirma que dicho informe entregaría información falsa, puesto que califica la visita de la SEREMI de Salud como programada, fusiona "[...] el contenido de la visita del Servicio de Salud con la de la SMA, haciéndolas parecer que son una o que los hechos se repiten", altera las horas de inspección y el esquema de visitas de la SEREMI de Salud y omite "[...] lo observado por el SAG, que visitó los planteles junto con el Servicio de Salud".

La SMA, por su parte, sostiene que no hay infracción a las garantías del debido proceso, al deber de imparcialidad y a la presunción de inocencia, ni a las demás normas invocadas relativas a la tramitación de un procedimiento sancionatorio. Señala que SAETA no entrega mayores antecedentes respecto de la forma en que se habrían producido dichas infracciones. Agrega que la reclamante, durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, tiene plenas posibilidades de ejercer su derecho a defensa, presentando descargos, rindiendo prueba y objetando la prueba rendida por los denunciados, pudiendo, incluso, revisar la legalidad del procedimiento ante los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema. Señala que SAETA no sólo ha tenido la posibilidad teórica de defenderse, sino que además, ejerció dicha facultad presentando sus descargos y acompañando una serie de documentos. Hace presente que la posibilidad de rendir prueba no se agota con la presentación de los descargos, ya que los interesados, en el procedimiento, pueden formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento hasta antes que el fiscal instructor emita su dictamen.

Sostiene que en caso que un titular considere que las conclusiones del Informe de Fiscalización sean erradas, puede reclamar de ello en el procedimiento sancionatorio, lo mismo si considera que los cargos están mal formulados, no están debidamente motivados o si estima que la denuncia de la SEREMI

de Salud fue mal ponderada en la formulación de cargos. Por tal motivo, afirma que son extemporáneas todas las alegaciones referentes a una infracción al principio *non bis in idem*, al deber de motivación, al principio de tipicidad o a los problemas de acceso al expediente administrativo, ya que son materias que deben ser planteadas, debatidas y resueltas en el procedimiento sancionador, siendo apresurado plantearlas en contra de la resolución que formuló cargos y dio inicio a dicho procedimiento.

Asimismo, señala que el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-49-VI-RCA-IA no fue falsificado, descartando que haya en él ilegalidad alguna. Agrega, que los hechos descritos en las actas de fiscalización de la SEREMI de Salud y de la SMA tienen el mismo valor probatorio, por el carácter de ministros de fe de los funcionarios de ambos Servicios, siendo indiferente que el acta se haya originado en una visita programada, subprogramada o realizada de oficio por la SEREMI de Salud. Agrega que, “[...] *si un servicio público como la SEREMI de Salud, realizando una actividad de fiscalización sectorial advierte hechos que pueden ser de competencia de la SMA (como por ejemplo una infracción a una RCA), está obligado a denunciarlos ante esta Superintendencia*”, citando al efecto el artículo 59 de la LOSMA.

Señala, también, que el planteamiento de la reclamante responde a un profundo desconocimiento de nuestra normativa ambiental en materias tales como: i) el concepto de los informes de fiscalización; ii) la forma en que la SMA ejecuta sus actividades de fiscalización; y iii) el valor probatorio de las actas de fiscalización levantadas por los fiscalizadores de la SEREMI de Salud.

Por último, sostiene que la reformulación de cargos no adolece de ilegalidad, pues éstos se encuentran vinculados a los hechos constatados en la etapa investigativa. En efecto, señala que de los 7 cargos formulados sólo uno proviene de la fiscalización de la SEREMI de Salud, por lo que la pretensión

anulatoria de todos ellos, además de resultar incoherente y exagerada, constituye un claro intento de obstrucción del ejercicio de las facultades propias de la SMA.

**CONSIDERANDO:**

**Primero.** Que, para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos, la parte considerativa de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

**I. Del incidente de objeción documental**

**II. De la procedencia de la invalidación administrativa respecto de la formulación o reformulación de cargos**

1. La invalidación como potestad de revisión de la Administración
2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600
3. La formulación y reformulación de cargos en el procedimiento sancionatorio y su impugnación

**I. Del incidente de objeción documental**

**Segundo.** Que, a fojas 234 la reclamante objetó los siguientes documentos, acompañados, con citación, por la SMA a fojas 222: i) Acta de audiencia celebrada el 11 de octubre de 2016 ante el 7° Juzgado de Garantía de Santiago, en la que se decretó el sobreseimiento definitivo de la querrela interpuesta por SAETA, contra funcionarios de la SMA por el ilícito de uso malicioso de documento público (RIT 2912-2016); ii) Transcripción de la parte resolutive del acta de la referida audiencia; y iii) Resolución "cúmplase" dictada en dicha causa el 25 de octubre de 2016.

**Tercero.** Que, SAETA funda la objeción de los documentos en el hecho de tratarse de copias simples y no constar su

autenticidad ni integridad, ya que no han sido reconocidos en juicio por quien aparecen extendidos, ni judicialmente, ni se encuentran revestidos de formalidad alguna que permita considerarlos como prueba documental en autos, conforme a lo dispuesto en los artículos 342 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

**Cuarto.** Que, la SMA rechaza la objeción documental, por estimar que las limitaciones y formalidades contenidas en los artículos 342 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, no son aplicables a las reclamaciones judiciales tramitadas conforme a las disposiciones de la Ley N° 20.600, que establece la valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, que exigen considerar las normas de la lógica, las máximas de experiencia y los conocimientos científicamente afianzados.

**Quinto.** Que, las normas de aportación probatoria y las respectivas reglas de objeción documental previstas en el Código de Procedimiento Civil son funcionales, en lo esencial, con el sistema de valoración de la prueba legal tasada. Por su parte, en el procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600 se establece un sistema de valoración de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica en un contexto de libre aportación probatoria.

**Sexto.** Que, sin perjuicio de lo anterior, y analizados los documentos objetados, el Tribunal concluye que éstos no adolecen de falta de integridad ni de falta de autenticidad, pues están publicados en términos idénticos en el portal electrónico del Poder Judicial, en razón de lo cual serán valorados en su mérito. Por consiguiente, el incidente promovido por la reclamante será desestimado.

**II. De la procedencia de la invalidación administrativa respecto de la formulación o reformulación de cargos**

**Séptimo.** Que, la reclamante ha interpuesto reclamación judicial conforme al artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en razón de haber solicitado a la SMA la invalidación administrativa de la Resolución Exenta N° 1199/2015. En este contexto, habrá que analizar la procedencia de la invalidación en contra del acto administrativo consistente en la reformulación de cargos contra SAETA que, por su naturaleza - no controvertida por las partes- constituye un acto trámite en el marco del procedimiento sancionatorio.

#### **1. La invalidación como potestad de revisión de la Administración**

**Octavo.** Que, la invalidación se encuentra normada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que dispone, *"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"*.

**Noveno.** Que, la invalidación se ha definido como la potestad de la Administración para dejar sin efecto un acto contrario a derecho. Así, se ha señalado que se trata de *"[...] la potestad que ostentan los órganos de la Administración del Estado para anular o dejar sin efecto un acto administrativo, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad"* (FERRADA BÓRQUEZ, Juan C., *La Potestad Invalidatoria de los Órganos de la Administración del Estado, Acto y Procedimiento Administrativo*, en Actas Segundas Jornadas Derecho Administrativo. Derecho PUCV, editorial Universidad de Valparaíso, 2005, p. 132). En el mismo sentido, se ha establecido que se trata de *"[...] la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra*

*del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado*" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria", *Revista Derecho U. Austral*, Vol. XVIII, N° 2 - Dic 2005, p. 94). Por su parte, también se ha conceptualizado como "[...] *el retiro de un acto administrativo por la propia Administración por ser contrario a Derecho, esto es, por padecer de un vicio originario de legalidad.*" (JARA SCHNETTLER, Jaime, *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo*, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 182).

**Décimo.** Que, la invalidación se fundamenta en el principio de autotutela de la Administración para atender los intereses sociales, el cual permite que vuelva sobre sus propios actos, sin perjuicio de la heterotutela judicial posterior y definitiva, erigiéndose en una potestad de revisión de la Administración, de contrario imperio. Sin embargo, si bien se trata de una potestad, se ha considerado que es de carácter obligatoria, calificándose como un poder-deber. En tal sentido, se ha señalado que el órgano administrativo no puede sustraerse del mandato de ajustar su conducta al ordenamiento jurídico (CATALÁN APPELGREN, Angélica, "Procedencia de la potestad invalidatoria de la Administración, ¿facultad u obligación?", *Revista de Derecho Administrativo*, PUCV, N°1, 2007, pp. 71-75).

**Undécimo.** Que, la invalidación en definitiva recae en un acto administrativo contrario a derecho, lo que incluye la infracción a las normas que integran todo el bloque de juridicidad al que está sometida la Administración. Sin embargo, no cualquier vicio justifica la invalidación, debiendo incidir en un elemento esencial del acto. Así, se considera que la invalidación constituye la *última ratio* para la Administración, lo que se desprende de las instituciones de la invalidación parcial (artículo 53 inciso segundo de la Ley N° 19.880), la convalidación (artículo 13 inciso tercero de la

misma ley), el reconocimiento de los principios de conservación y de trascendencia, de la buena fe de terceros, de la confianza legítima en determinadas circunstancias y de la seguridad jurídica, entre otros límites a la potestad invalidatoria.

**Duodécimo.** Que, en este sentido se ha manifestado la doctrina, al señalar que: *"En la actividad de la Administración es prioritaria la cabal atención de las necesidades colectivas, lo que impone una obligación de certeza y una vocación de permanencia de los actos que ejecuta. Esta convicción de trascendencia y continuidad de la actividad administrativa lleva a invalidar el acto irregular sólo como último remedio, cuando el vicio es insanable por incidir en un elemento o requisito esencial. En virtud de esta exigencia, los defectos de forma tienen menor significado y deben acarrear la invalidez de la decisión administrativa solamente si impiden se cumpla la finalidad del acto o se produzca la indefensión del administrado."* (MARÍN VALLEJO, Urbano, "Vigencia actual de la invalidación de los actos administrativos", *Revista de Derecho, del Consejo de Defensa del Estado*, Año 1 N° 2, diciembre 2000, pp. 55-56).

**Decimotercero.** Que, el procedimiento de invalidación puede ser iniciado de oficio o a solicitud de parte. En cuanto a esta última hipótesis, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, en relación con el artículo 28 de la misma, el solicitante de invalidación debe tratarse de parte interesada, es decir, de un titular de derechos o intereses individuales o colectivos, los cuales deben estar debidamente fundamentados. Finalmente, el procedimiento de invalidación posee el requisito esencial de la audiencia previa de los interesados, como forma de conciliar el interés general envuelto en el respeto al ordenamiento jurídico y la protección de los administrados que podrían verse afectados por dicha invalidación.



2. La reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600

**Decimocuarto.** Que, la competencia del Tribunal para conocer de la resolución que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental está regulada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que dispone lo siguiente: *"Los Tribunales Ambientales serán competentes para: [...] 8) 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"*.

**Decimoquinto.** Que, la reclamación del artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 es de carácter general y residual, respecto de una resolución de la Administración que resuelve un procedimiento de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental. En efecto, según la propia Historia de la Ley N° 20.600, esta disposición incorporó la posibilidad de una reclamación general en contra de actos administrativos de carácter ambiental, considerados contrarios a derecho, que

procediera después de resolverse la solicitud de invalidación en sede administrativa (Historia de la Ley N° 20.600, p. 414).

### **3. La formulación de cargos en el procedimiento sancionatorio y su impugnación**

**Decimosexto.** Que, el procedimiento administrativo sancionador regulado en la LOSMA contempla una serie de etapas para su substanciación, a saber: iniciación, instrucción y finalización. La formulación de cargos, precisamente, inicia la etapa de instrucción que, en concepto de la doctrina, “[...] corresponde a la etapa destinada al conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deberá pronunciarse o no la sanción administrativa” (BERMÚDEZ SOTO, JORGE, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, pp. 504-505).

**Decimoséptimo.** Que, en tal sentido, el artículo 49 de la LOSMA dispone que: “La instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor y se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificarán al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante la Superintendencia o en el que se señale en la denuncia, según el caso, confiriéndole un plazo de 15 días para formular los descargos”. Agrega dicha disposición legal que “[...] la formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción y la sanción asignada”.

**Decimooctavo.** Que, además, la relevancia de la resolución que formula cargos radica en que, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso final del artículo 54 de la LOSMA, “Ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos”.

**Decimonoveno.** Que, la doctrina define la formulación o pliego de cargos como “[...] el acto administrativo de mero trámite del procedimiento administrativo sancionador dictado por la autoridad administrativa sancionadora, que da inicio a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo”. En ella “[...] se contienen todos los antecedentes e imputaciones contra el presunto infractor, con el objeto de establecer su responsabilidad administrativa”, y se “[...] fija el objeto del procedimiento administrativo sancionador e informa al presunto infractor cuál o cuáles son las infracciones administrativas por las que será procesado” (OSORIO VARGAS, Cristóbal, *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*, Primera Edición, Editorial Thomson Reuters, Santiago, 2016, pp. 310). Dicho acto administrativo, “[...] constituye una pieza fundamental y autónoma en el procedimiento administrativo sancionatorio, mediante el cual la administración le concreta al encartado los hechos que, en su sentir, son transgresores de la normatividad, indicando, así mismo, las disposiciones presuntamente infringidas y las sanciones correspondientes. Como puede observarse, el pliego de cargos cumple una función absolutamente necesaria para habilitar la resolución final. Solo mediante ese documento se pueden delimitar con precisión y en momento adecuado, los hechos concretos de la incriminación, el alcance jurídico de los mismos y la participación del encartado en el grado de punibilidad que allí debe señalarse” (OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática*, Legis, Colombia, 2000, p. 636).

**Vigésimo.** Que, por su parte, la reformulación de cargos ha sido reconocida por la doctrina como “[...] el acto administrativo dictado por la autoridad sancionadora, luego de haberse formulado cargos y antes de la resolución de término, que tiene por objeto modificar el contenido de los cargos formulados al presunto infractor, a saber, hechos, sanción o calificación jurídica” (OSORIO VARGAS, Cristóbal, *op. cit.*, pp. 318-319).

**Vigésimo primero.** Que, asimismo, la doctrina sostiene que, dentro del plazo de seis meses de duración del procedimiento administrativo -contemplado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880- y antes de la dictación del acto administrativo terminal, la Administración podrá "[...] reformular los cargos realizados al eventual infractor, en razón de lo dispuesto en el artículo 13 de la LBPA, que fija el principio de no formalización", aunque ésta "[...] solo puede fundarse en hechos o antecedentes nuevos, que la autoridad sancionadora no pudo conocer a la fecha de la formulación de cargos o investigación". Asimismo, se señala que "[...] procederá la reformulación de cargos, que en razón de dichos nuevos antecedentes o hechos hagan necesaria una nueva calificación jurídica de los hechos que fundan el proceso y de la gravedad de la sanción" (OSORIO VARGAS, Cristóbal, op. cit., pp. 319-320).

**Vigésimo segundo.** Que, en definitiva, resulta claro 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.

**Vigésimo tercero.** Que, además, tanto la formulación, como la reformulación de cargos constituyen actos de mero trámite, es decir, aquellos que "[...] son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Decimosexta Edición*, Editorial Civitas, Madrid, p. 616).

**Vigésimo cuarto.** Que, por su parte, la LOSMA regula los descargos, disponiendo, en el inciso primero de su artículo 49, el plazo para presentarlos y, estableciendo, en su artículo 50, que: "Recibidos los descargos o transcurrido el plazo otorgado para ello, la Superintendencia examinará el mérito de los antecedentes, podrá ordenar la realización de las pericias e inspecciones que sean pertinentes y la recepción de los demás medios probatorios que procedan". Además, el inciso segundo de

dicho precepto legal dispone que "[...] en todo caso, se dará lugar a las medidas o diligencias probatorias que solicite el presunto infractor en sus descargos, que resulten pertinentes y conducentes", y que "[...] en caso contrario, las rechazará mediante resolución motivada".

**Vigésimo quinto.** Que, la doctrina define los descargos como "[...] los planteamientos, alegaciones y fundamentos, que el presunto infractor considera oportunos para su defensa, con el objeto de ser absuelto o sancionado, en menor medida", los que "pueden argüir su inocencia o causales de justificación, exculpación y extinción de la responsabilidad administrativa", o "tener por objeto el análisis de circunstancias atenuantes o agravantes al caso concreto, para efecto que la autoridad administrativa adopte la medida más razonable conforme los antecedentes" (OSORIO VARGAS, Cristóbal, op. cit., pp. 320-321).

**Vigésimo sexto.** Que, según la doctrina, la formulación de descargos "[...] contendrá la información o documentos que el infractor considere relevantes para su defensa, así como las defensas y argumentaciones jurídicas", (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, op. Cit., p. 505). Asimismo, que el instructor "[...] no puede atenerse únicamente al contenido del descargo, debiendo ordenar la realización de las pericias e inspecciones que sean pertinentes y la recepción de los demás medios probatorios que procedan" (Ibíd.). Que en este contexto, la LOSMA establece la posibilidad, para que el presunto infractor solicite medidas o diligencias probatorias, que resulten pertinentes y conducentes conforme al artículo 50.

**Vigésimo séptimo.** Que, de lo señalado en los considerandos anteriores, queda de manifiesto que el legislador ha establecido que la vía jurídica que tiene el administrado para defenderse, impugnando o controvirtiendo la formulación o reformulación de cargos, según sea el caso, es precisamente el escrito de descargos. Desconocer lo anterior, implicaría desvirtuar el curso del procedimiento administrativo

sancionador, caracterizado por la existencia de etapas regladas y garantías de defensa preestablecidas claramente en la ley.

**Vigésimo sexto.** Que, en el caso de autos, SAETA interpuso reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 694/2016, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, en virtud de la cual se rechazó invalidar la Resolución Exenta N° 1199/2015, que reformuló cargos en su contra. Dicho rechazo se fundamentó en el hecho que "*[...] la invalidación es un remedio jurídico de última ratio y que no procede respecto de cualquier acto administrativo, sino en contra de aquellos que presentan características y requisitos específicos*", considerando, además, que "*[...] el legislador estableció en la LO-SMA, medios de impugnación específicos para hacer frente a ilegalidades que puedan haberse cometido durante la sustanciación de un procedimiento administrativo, y son éstos los que debe hacer valer el presunto infractor para plantear su defensa jurídica tras una formulación de cargos*". Además, la SMA señaló que "*[...] tras una formulación de cargos contra el presunto infractor se abre una etapa de discusión y prueba en la que se analizan las alegaciones que permitan tener por acreditados o desvirtuados los hechos constitutivos de infracción materia del sancionatorio, y determinar si estos constituyen o no infracciones propiamente tales*". Asimismo, sostuvo que los presuntos vicios invocados por SAETA en su solicitud de invalidación "*[...] constituyen alegaciones impugnatorias, las que deberán ser analizadas como parte integrante de la etapa de discusión y prueba*", y que la naturaleza de sus alegaciones "*[...] es más bien la que caracteriza a los descargos, considerando además que fueron formuladas en la misma oportunidad que éstos*".

**Vigésimo séptimo.** Que, en su informe, la SMA -previo a descartar las ilegalidades imputadas por la reclamante- alegó que la invalidación administrativa no procede contra actos de mero trámite por tratarse de un remedio jurídico de última ratio, que supone el agotamiento de la vía administrativa.

**Vigésimo octavo.** Que, la LOSMA establece que el acto de mero trámite que la reclamante solicitó invalidar -la Resolución Exenta N° 1199/2015, que reformuló cargos en su contra- debe ser controvertido o impugnado mediante el escrito de descargos, en el cual el administrado puede aportar todos los antecedentes necesarios para desvirtuar los cargos que le fueron reformulados e incluso solicitar las medidas o diligencias probatorias que estime pertinentes el presunto infractor, como dispone el artículo 50 de la LOSMA antes referido. Atendido lo anterior, el Tribunal concluye que la Administración ha actuado 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 en el procedimiento sancionatorio ambiental, razón por la cual la Resolución Exenta N° 694/2016 no incurrió en ilegalidad al haber rechazado la solicitud de invalidación, por lo que la reclamación será desestimada.

**Vigésimo noveno.** 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° 8, 18 N° 7, 25, 26 inciso 4, 27 y siguientes de la Ley N° 20.600, 11, 15, 16, 41 y 53 de la Ley N° 19.880 y demás disposiciones pertinentes,

**SE RESUELVE:**

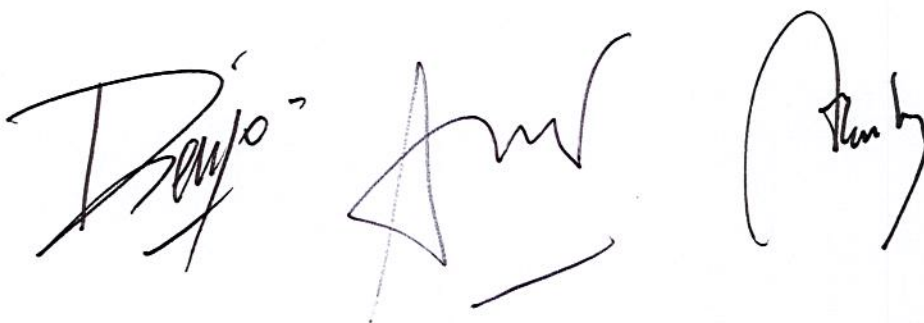
1. **Rechazar el incidente de objeción de documentos** promovido por la reclamante a fojas 234.
2. **Rechazar en todas sus partes** la reclamación interpuesta por Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura en contra de la Resolución Exenta N° 694, de 29 de julio de 2016, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que rechazó la solicitud de invalidación de la Resolución Exenta N° 1199, de 21 de diciembre de 2015, que reformuló cargos en su contra, en

el marco del procedimiento administrativo sancionador Rol D-027-2013.

3. **Condenar en costas**, a la reclamante por haber sido totalmente vencida.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 122-2016



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

Redactó la sentencia el Ministro señor Rafael Asenjo Zegers.

En Santiago, a treinta de marzo de dos mil diecisiete, autoriza el Secretario abogado del Tribunal, señor Rubén Saavedra Fernández, notificando por el estado diario la resolución precedente.

