

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:2

 I. Antecedentes de la reclamación2

 II. Del proceso de reclamación judicial6

CONSIDERANDO:9

 I. Eventual decaimiento o imposibilidad material de
 continuar el procedimiento16

 II. Eventuales vicios de motivación de la resolución
 reclamada y de la que rechazó el PdC, y eventual
 infracción de los principios conclusivo y de
 contradictoriedad22

 III. Posibilidad de presentar PdC en aquellos casos en
 que la SMA impute cargos relativos a daño ambiental
 26

 IV. De las demás alegaciones34

 V. Apartado Final: Conclusión344

SE RESUELVE:36

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, diez de agosto de dos mil veintiséis.

VISTOS:

El 2 de diciembre de 2024, el abogado Matías Montoya Tapia, en representación de Interchile S.A. ("Interchile", "la empresa" o "el titular"), interpuso -en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente ("LOSMA") y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 12/Rol N° D-129-2020, dictada por la SMA el 6 de noviembre de 2024 ("Resolución Exenta N° 12"), que rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 9/Rol N° D-129-2020, del mismo órgano, de 14 de septiembre de 2023 ("Resolución Exenta N° 9"), que rechazó el Programa de Cumplimiento ("PdC") presentado en el procedimiento sancionatorio incoado en su contra (Rol N° D-129-2020).

La presente reclamación fue admitida a trámite el 13 de diciembre de 2024, asignándosele el rol R N° 488-2024.

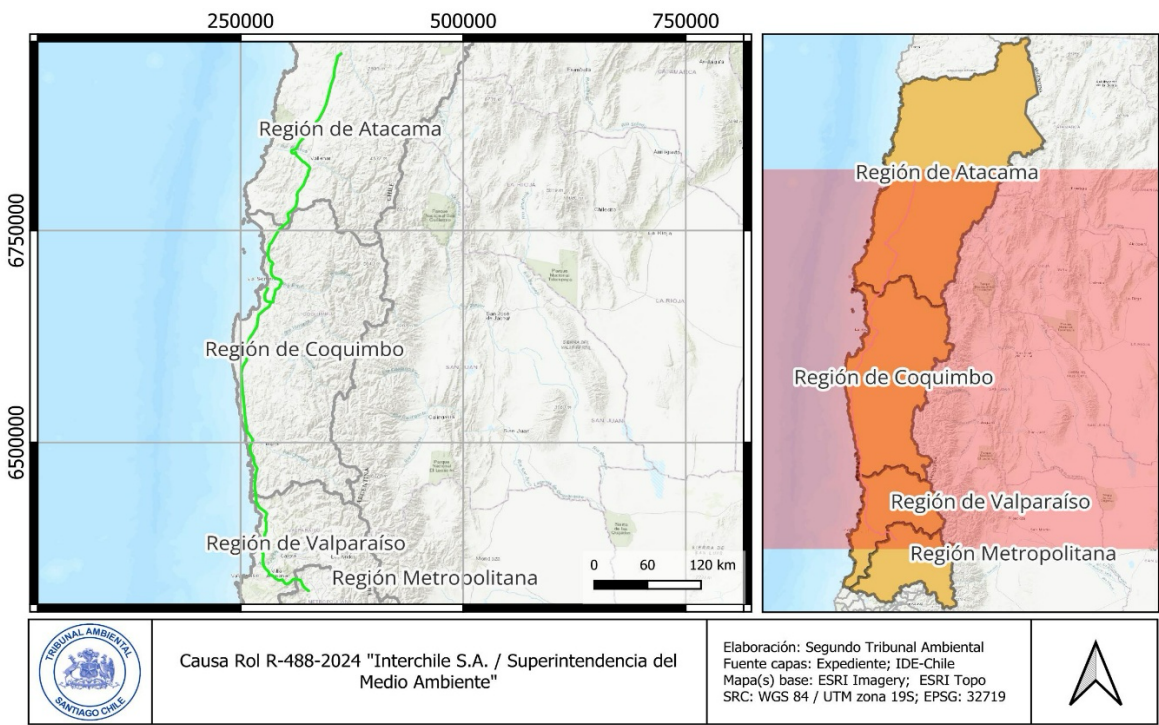
I. Antecedentes de la reclamación

Interchile S.A. es titular del proyecto 'Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones-Polpaico', que ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") vía Estudio de Impacto Ambiental ("EIA") y fue calificado ambientalmente favorable por la RCA N° 1.608, dictada por la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental ("SEA") el 10 de diciembre de 2015. El proyecto -de carácter interregional- consiste en una línea de transmisión eléctrica de alto voltaje en doble circuito entre las subestaciones Cardones, en la Región de Atacama, y Polpaico, en la Región Metropolitana, con un trazado aproximado de 753 km., subdividida en tres secciones.

La siguiente Figura N° 1 muestra el trazado de la línea de transmisión eléctrica:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura N° 1: Mapa del proyecto 'Plan de Expansión Chile LT 2x500 kV Cardones-Polpaico'



Fuente: Elaboración propia del Tribunal.

El 25 de septiembre de 2020, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1/Rol N° D-129-2020, que formuló los siguientes cargos en contra del titular, en virtud de las infracciones tipificadas en los literales a) y h) del artículo 35 de la LOSMA:

1. "Construcción de obras y caminos de acceso en sectores distintos a los indicados en la descripción del Proyecto, interviniéndose una superficie de aproximadamente 120,64 ha, y afectando al menos 29,46 ha de formaciones vegetacionales, según se detalla en la Tabla 8 de la Res. Ex. N° 1 / Rol D-129-2020". Clasificación: grave.
2. "No obtención de aprobaciones sectoriales correspondientes a permisos ambientales sectoriales mixtos asociados a la intervención de al menos 34,32 ha de formaciones vegetacionales, según se detalla en la Tabla 9 de la Res. Ex. N° 1 / Rol D-129-2020". Clasificación: grave.
3. "Incumplimiento de compromiso de no afectación de bosque nativo de preservación con presencia de Belloto del Norte (Beilschmiedia miersii) para la construcción de las torres

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

T671, T672, T673 y T802, interviniéndose 0,50 ha de la referida formación vegetal". Clasificación: gravísimo.

4. "Implementación parcial de medidas de mitigación y compensación asociadas a la pérdida y fragmentación de hábitat de especies de flora y vegetación en estado de conservación, que se constata en lo siguiente: a. No se realizaron los estudios poblacionales comprometidos; b. No se realizó la colecta de germoplasma respecto de todas las especies comprometidas; c. No se han implementado todos los sitios de relocalización / repoblación comprometidos; d. Existen sitios de relocalización / repoblación que no cuentan con las medidas de protección e identificación comprometidas; y e. Existen sitios de relocalización / repoblación que cuentan con superficies inferiores a las comprometidas". Clasificación: grave.

5. "Utilización de helipuertos distintos de los considerados en la descripción del Proyecto para la construcción de las obras en las comunas de Puchuncaví, Quintero, Quillota, Limache, Quilpué y Olmué, lo que se constata en: a. No utilización de Helipuerto IF3E; b. Utilización de helipuerto no autorizado, ubicado en el sector norponiente de la comuna de Olmué; c. Utilización de helipuerto no autorizado en el Fundo Los Bellotos, en la comuna de Quilpué, al cual se accede mediante la Ruta F760, respecto de la cual se había comprometido su no utilización; y d. Utilización de 14 helipuertos no autorizados situados entre las torres T799 a T822 del Lote 3". Clasificación: grave.

6. "Habilitación de campamentos, no contemplados en la descripción de proyecto, en la Región de Valparaíso". Clasificación: leve.

7. "Incumplimientos en materia de residuos peligrosos, los que se constatan en: a. No contar con autorización sanitaria instalación de almacenamiento de RESPEL en S/E Nueva Maitencillo. b. Generar más residuos peligrosos de lo evaluado ambientalmente en las S/E Nueva Maitencillo y Ampliación Maitencillo". Clasificación: leve.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

8. "121 de las 141 fuentes emisoras que forman parte del alumbrado exterior de la S/E Nueva Cardones, no cuentan con certificación de cumplimiento de los límites de emisión conjunta". Clasificación: leve.

9. "83 de las 141 fuentes emisoras existentes en la S/E Nueva Cardones, se encuentran instaladas con un ángulo de inclinación que implica una distribución de intensidad luminosa que excede a la permitida para un ángulo gama mayor a 90°". Clasificación: leve.

El 1° de octubre de 2020, se celebró una reunión de asistencia al cumplimiento.

El 19 de octubre de 2020, Interchile presentó una primera versión del PdC.

El 14 de abril de 2021, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 4/Rol N° D-129-2020, que realizó observaciones al PdC e hizo presente la improcedencia de presentarlo respecto de los cargos 1 y 3, atendido que dicen relación con hechos constitutivos de daño ambiental, susceptible y no susceptible de reparación, respectivamente.

El 10 de mayo de 2021, se realizó una nueva reunión de asistencia al cumplimiento.

El 19 de mayo de 2021, el titular presentó una primera versión refundida del PdC.

El 15 de marzo de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 7/Rol N° D-129-2020, que efectuó observaciones al PdC refundido.

El 5 de abril de 2023, se efectuó una nueva reunión de asistencia al cumplimiento.

El 12 de abril de 2023, Interchile S.A. presentó una segunda versión refundida del PdC.

El 14 de septiembre de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 9, que rechazó el PdC por no cumplir con los criterios de integridad y eficacia respecto de los cargos 2 y 4.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 28 de septiembre de 2023, el titular interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 9.

El 6 de mayo de 2024, la Cámara de Turismo de Olmué A.G. solicitó hacerse parte en el procedimiento sancionatorio.

El 24 de julio de 2024, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 11/Rol N° D-129-2020, que otorgó el carácter de interesado en el procedimiento sancionatorio a la Cámara de Turismo de Olmué A.G.

El 6 de noviembre de 2024, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 12 -la resolución reclamada-, que rechazó el recurso de reposición.

El 13 de noviembre de 2024, el titular presentó sus descargos.

Finalmente, el 2 de diciembre de 2024 Interchile interpuso la reclamación de autos.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 532, la reclamante de autos interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en los artículos 56 de la LOSMA y 17 número 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 12, de la SMA, solicitando que se la deje sin efecto, así como también la resolución que rechazó el PdC y, en su lugar, se ponga fin al procedimiento sancionatorio, por haber operado su decaimiento. En subsidio, pide que se ordene a la SMA retrotraer el procedimiento a la etapa previa a la emisión de dicho acto y que, en definitiva, se apruebe el PdC. En subsidio, solicita que se ordene a la SMA formular nuevas observaciones al PdC refundido. Además, solicita la condena en costas de la reclamada. En el primer otrosí de la reclamación, Interchile solicitó, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N° 20.600, y a fin de asegurar el resultado de la pretensión deducida, que se decrete como medida cautelar conservativa la suspensión del procedimiento sancionatorio hasta la dictación de sentencia firme y ejecutoriada en la causa.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 635, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó a la SMA informar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600. Además, confirió traslado respecto de la solicitud de medida cautelar.

A fojas 646, el abogado Jorge Alviña Aguayo, en representación de la SMA, asumió patrocinio y acreditó personería, acompañó documentos y solicitó ampliación del plazo para informar.

A fojas 648, el Tribunal concedió la prórroga de cinco días solicitada, contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 650, la SMA evacuó el informe solicitando que se rechace la reclamación en todas sus partes y se declare que la resolución reclamada es legal y que fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

A fojas 690, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y por acompañados los documentos. Además, rechazó la medida cautelar solicitada, por no cumplirse el requisito del peligro en la demora, exigido por el artículo 24 de la Ley N° 20.600.

A fojas 708, la Cámara de Turismo de Olmué A.G. solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la reclamada.

A fojas 759, Interchile S.A. solicitó el rechazo de la tercería.

A fojas 767, el Tribunal tuvo a la Cámara de Turismo de Olmué A.G. como tercero coadyuvante de la reclamada, atendido que acreditó un interés actual en el resultado del juicio, en los términos del artículo 18, inciso segundo, de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil.

A fojas 769, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta el cumplimiento con lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar conocer la admisión a trámite de la reclamación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 770, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el jueves 10 de julio de 2025, a las 10:00 horas.

A fojas 785, las partes solicitaron de común acuerdo la suspensión del procedimiento por 30 días hábiles, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 47 de la Ley N° 20.600.

A fojas 786, el Tribunal suspendió el procedimiento y, por consiguiente, la audiencia de vista de la causa.

A fojas 787, se fijó como nuevo día y hora para la vista de la causa el jueves 16 de octubre de 2025, a las 15:00 horas.

A fojas 788, el secretario abogado del Tribunal certificó la indisponibilidad de ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago para integrar la audiencia, según lo informado por el tribunal de alzada mediante resolución de 7 de octubre de 2025, en autos N° Pleno y otros Adm-466-2023, atendida la alta carga de trabajo de dicha judicatura.

A fojas 789, atendida la certificación de fojas 788, el Tribunal suspendió la vista de la causa programada para el jueves 16 de octubre de 2025 y fijó como nuevo día y hora para su realización el jueves 12 de marzo de 2026, a las 15:00 horas.

A fojas 790, el abogado de la reclamante, Matías Montoya Tapia, se anunció para alegar, lo que el Tribunal tuvo presente por resolución de fojas 791.

A fojas 792, la reclamante presentó un escrito haciendo presente una serie de antecedentes para la resolución de la causa, lo que el Tribunal tuvo presente por resolución de fojas 826.

A fojas 825, el abogado de la reclamada, Francisco Sepúlveda Muñoz, se anunció para alegar, lo que el Tribunal tuvo presente por resolución de fojas 826.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 827, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado los abogados Matías Montoya Tapia, por la parte reclamante, y Francisco Sepúlveda Muñoz por la parte reclamada.

A fojas 828, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó al Ministro señor Cristián López Montecinos como redactor del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante alega, en primer lugar, excesiva tardanza en la tramitación del PdC, lo que trae consigo el decaimiento del procedimiento o la imposibilidad material de continuarlo, ya que la aplicación de una sanción luego de una demora extensa e injustificada se torna inútil para sus fines. Afirma que ha sido excedido con creces el plazo de 6 meses establecido en el artículo 27 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 ("Ley N° 19.880") para la tramitación del procedimiento, siendo aplicable cualquiera de las referidas doctrinas, decaimiento o imposibilidad material. Agrega que no hay motivos plausibles ni justificados que permitan justificar el atraso en la tramitación del procedimiento.

Señala que a la fecha de la reclamación el procedimiento ha tomado más de 4 años sin que exista decisión terminal. Refiere que desde la formulación de cargos hasta la dictación de la resolución reclamada transcurrieron 1.503 días corridos, de los cuales el 93% fue utilizado por la SMA y solo el 7% por Interchile S.A. Además, indica que la SMA demoró: i) más de 5 meses en revisar la primera versión del PdC; ii) más de 1 año y 9 meses en revisar la primera versión refundida del PdC; iii) más de 5 meses en revisar la segunda versión refundida del PdC; y iv) más de 1 año y 1 mes en resolver en recurso de reposición deducido en contra de la resolución que rechazó el PdC.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En segundo término, alega que el PdC cumple con los criterios de aprobación establecidos en el artículo 9 del reglamento respectivo, esto es, integridad, eficacia, y verificabilidad. En relación con el cargo 2, sostiene que, pese a que la SMA indicó que la falta de definición de los efectos asociados a la infracción comprometía el cumplimiento de los criterios de integridad y eficacia, en la descripción de efectos existe siempre un espacio de incertidumbre, pues el objetivo de un PdC no es equivalente al de la evaluación ambiental. En consonancia con lo anterior, desestima que no haya abordado adecuadamente algunos efectos asociados a dicho cargo, pues fueron reconocidos y se consideraron en el PdC acciones y metas respecto de los efectos indirectos del hecho infraccional. A su vez, respecto del cargo 4, señala que no es efectivo que el PdC no abordara adecuadamente los efectos, así como tampoco que las acciones ofrecidas sean insuficientes.

En tercer lugar, alega vicios en la motivación de la resolución reclamada y de la que rechazó el PdC, atendida la falta de entendimiento, por parte de la SMA, de algunos aspectos, informes y estudios acompañados en dicho instrumento. Señala que las referidas resoluciones solo abordan los cargos 2 y 4, y omiten pronunciarse sobre el resto de las acciones propuestas, algunas de las cuales se encuentran en ejecución, lo que le causa grave perjuicio e indefensión, ya que la priva de su derecho a conocer el fundamento de lo resuelto respecto de las demás acciones, vulnerando los principios conclusivo y de contradictoriedad. Refiere que el artículo 9, inciso segundo, de la Ley N° 19.880 es claro en cuanto a que la economía procedimental exige que se resuelvan en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan un impulso simultáneo. De esta forma, señala que la ley ordena resolver la totalidad del trámite tan pronto sea posible, no admitiendo pronunciamientos parciales o incompletos, como erradamente afirma la SMA en la Resolución Exenta N° 9.

Además, la actora, en subsidio, esto es, en caso de que el Tribunal no ponga término al procedimiento sancionatorio por decaimiento o imposibilidad material de continuarlo, o si

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

estima que no hay evidencia para tener por acreditados los requisitos de aprobación del PdC, alega que corresponde la realización de una nueva ronda de observaciones a dicho instrumento. Sostiene que la SMA, al rechazar el PdC tras solo dos rondas de observaciones, vulneró la garantía de igualdad ante la ley e infringió el principio de contradictoriedad, pues se rechazó un PdC cuyas propuestas de acciones eran subsanables. Sostiene que la SMA debe incentivar y cooperar con la elaboración de los PdC, de modo que permita a los regulados volver a estados de cumplimiento ambiental, ya que no existe ninguna limitación normativa respecto de la cantidad de rondas de observaciones que la SMA puede realizar. Afirma que la propia reclamada dio a entender que el PdC en este caso era de una complejidad alta, lo que justificaba la dictación de una nueva ronda de observaciones. Señala que la doctrina ha relevado la importancia de estas observaciones como una instancia de cooperación en la búsqueda de incentivo del cumplimiento ambiental.

En cuarto lugar, alega infracción de la garantía de igualdad ante la ley, atendida la existencia de procedimientos sancionatorios con más de dos rondas de observaciones al PdC, lo que ha sido una práctica recurrente de la SMA. Señala que ni la normativa aplicable ni la práctica de la SMA limitan el número de rondas de observaciones a solo dos. Atendido lo anterior, sostiene que el no otorgamiento de una nueva ronda de observaciones se traduce en una diferencia arbitraria.

Asimismo, la actora alega que la SMA, en la resolución reclamada, limitó ilegalmente el alcance del recurso de reposición, al restringirlo a cuestiones de legalidad estricta, sin la posibilidad de tener a la vista nuevos antecedentes. En efecto, sostiene que en el caso de un PdC no hay norma alguna que impida durante su tramitación presentar nuevos antecedentes y que el interesado pueda efectuar ajustes y correcciones al PdC. Agrega que la ilegalidad de la resolución reclamada radica en el rechazo de plano de las alegaciones formuladas en el recurso, en virtud de una interpretación ilegal de su sentido y alcance.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Además, alega que la SMA incurrió en ilegalidad al impedir la presentación de PdC respecto de los cargos 1 y 3, en los cuales imputó la comisión de daño ambiental. Señala que este impedimento no está establecido en el artículo 42, inciso tercero, de la LOSMA, el cual debe ser interpretado en forma estricta. Refiere que se trata de un impedimento establecido en la 'Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento', la cual tiene una naturaleza infralegal. Además, señala que, si el legislador hubiera querido excluir los PdC en los casos de daño ambiental, lo habría señalado expresamente en la referida ley.

Finalmente, la actora señala que, como el procedimiento sancionatorio se ha extendido por más de 4 años, ha podido planificar y ejecutar una serie de acciones correctivas asociadas a todos los hechos infraccionales contenidos en la formulación de cargos, que permiten comprobar su diligencia en la ejecución del plan de acciones y metas propuesto. En particular, destaca el estado de avance y desarrollo de las acciones y metas propuestas para los cargos 2 y 4, los únicos que la SMA consideró para el rechazo del PdC y del recurso de reposición.

Segundo. Por su parte, respecto de la primera alegación de la reclamante, la SMA señala que no son aplicables las figuras del decaimiento y la imposibilidad de continuación del procedimiento, haciendo presente que la resolución reclamada no constituye un acto terminal, sino un acto trámite cualificado. De esta forma, el análisis de dichas figuras es improcedente, pues para que sean aplicables se requiere no solo el inicio de un procedimiento administrativo, sino también su término. Sin perjuicio de lo anterior, señala que el tiempo empleado en la tramitación del PdC se justifica en tanto se dictaron una serie de diligencias, entre ellas dos rondas de observaciones al PdC.

En segundo término, sostiene que no se cumplen los criterios de integridad y eficacia requeridos para la aprobación del PdC en relación con las acciones y metas propuestas para los referidos cargos, atendida la insuficiente descripción de los

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

efectos derivados del hecho infraccional y los problemas que presentan las acciones ofrecidas para abordarlos. Respecto del cargo 2, señala que la reclamante no consideró efectos en la vegetación más allá de la superficie directamente intervenida; no realizó un análisis del efecto derivado del incumplimiento, correspondiente a la tardanza en la obtención de la aprobación de los permisos ambientales sectoriales ("PAS") y en la implementación de las reforestaciones. Agrega que tampoco se analizaron las consecuencias directas o indirectas del incumplimiento en las zonas asociadas a él, en términos de sucesión ecológica. En cuanto al cargo 4, señala que se rechazó el PdC por descartar efectos asociados al sub hecho infraccional a), consistente en la no realización de estudios poblacionales comprometidos, correspondientes a las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana. Agrega que el no reconocimiento de efectos para este subhecho, redundaba en que la propuesta y el análisis sean incompletos, además de inconsistentes con los antecedentes del propio PdC.

Sostiene que no se infringieron los principios conclusivo y de contradictoriedad. En efecto, señala que la resolución que rechazó el PdC garantiza la observancia del principio conclusivo, atendido que, al poner término a la etapa de evaluación de dicho instrumento, permite al titular presentar descargos, así como la dictación de una decisión final que exprese su voluntad respecto de los cargos imputados y, en caso de que corresponda, determinar la gravedad de la infracción y las sanciones que procedan. En relación con el principio de contradictoriedad, indica que el titular, en su calidad de interesado, ha podido formular alegaciones y aportar elementos de juicio con ocasión de sus respuestas a las dos rondas de observaciones a los PdC presentados. Señala que el rechazo del PdC se fundó en el análisis de los efectos de los cargos 2 y 4, por razones de eficiencia procedimental. En tal sentido, refiere que no se pronunció respecto de los demás cargos imputados, pues de igual manera se habría concluido que el PdC debía ser rechazado.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En lo que dice relación con la alegación referida a la infracción de la garantía de igualdad ante la ley, la SMA afirma que la facultad de aprobar o rechazar un PdC en ningún caso significa que se encuentre obligada a realizar observaciones a dichos instrumentos o a corregir de oficio un PdC defectuoso, ya que no existe ninguna norma legal que imponga proceder en tal sentido. Señala que ello es refrendado explícitamente en la 'Guía para la presentación de PdC', en la que se indica que, si bien puede realizar observaciones y aprobar un PdC con correcciones de oficio, ello es sin perjuicio de su facultad para rechazar de plano dicho instrumento en caso de que no cumpla con los criterios de aprobación. De todas maneras, sostiene que realizó dos rondas de observaciones, las cuales no fueron incorporadas debidamente por la empresa, de modo que no se explica por qué requiere de una tercera ronda. Además, destaca que, aparte de las dos rondas de observaciones, se realizaron tres reuniones de asistencia al cumplimiento con Interchile.

En lo que respecta a la alegación relativa a la limitación ilegal del alcance del recurso de reposición, la SMA sostiene que dicho recurso, deducido en contra de una resolución que rechaza un PdC, no constituye una nueva oportunidad procesal para modificarlo. Señala que, si bien en el recurso de reposición se admite la presentación de nuevos antecedentes, estos deben tener por objeto la revisión de la legalidad, oportunidad, conveniencia o mérito de la decisión impugnada, y no que se efectúe un nuevo análisis respecto de un PdC distinto.

En cuanto a la posibilidad de presentar PdC en caso de imputación de cargos relativos a daño ambiental, la reclamada afirma que la desagregación de los cargos asociados a daño ambiental no guarda relación con la legalidad de la resolución reclamada. En efecto, señala que en el recurso de reposición no se hizo mención alguna de este supuesto impedimento, en miras de controvertir el rechazo del PdC, por lo que la resolución reclamada no se pronunció sobre este argumento, no siendo posible su revisión a propósito de esta nueva alegación. De todas formas, plantea que aun habiéndose incluido los cargos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

1 y 3 en el PdC, el resultado hubiera sido el mismo, esto es, su rechazo, por incumplimiento de los criterios de integridad y eficacia respecto de los cargos 2 y 4.

Finalmente, la SMA sostiene que el grado de avance de las acciones ofrecidas en el PdC no guarda relación con la legalidad de la resolución impugnada, pues ello no implica que se dé cumplimiento a los criterios de aprobación de dicho instrumento. Hace presente que una vez declarado incumplido o rechazado un PdC, un titular puede continuar con la ejecución de las medidas propuestas, y que, en tal caso, tales costos podrían ser ponderados en el marco del literal i) del artículo 40 de la LOSMA. Además, señala que, respecto de la aplicación de medidas correctivas, pondera la conducta posterior del infractor respecto de las acciones que haya adoptado para corregir los hechos constitutivos de infracción y eliminar o reducir sus efectos o para evitar que se generen otros nuevos.

Tercero. Para la resolución de la controversia y a la luz de lo señalado precedentemente, el desarrollo de esta sentencia comprenderá la siguiente estructura:

- I. Del eventual decaimiento o imposibilidad material de continuar el procedimiento administrativo
- II. De los eventuales vicios de motivación de la resolución reclamada, de la que rechazó el PdC, y de la eventual infracción de los principios conclusivo y de contradictoriedad
- III. De la posibilidad de presentar PdC en caso de que la SMA impute cargos relativos a daño ambiental
- IV. De las demás alegaciones
- V. Conclusión

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

I. Eventual decaimiento o imposibilidad material de continuar el procedimiento

Cuarto. La reclamante alega el decaimiento del procedimiento sancionatorio o la imposibilidad material de su continuación, atendido el extenso tiempo transcurrido entre la formulación de cargos y la dictación de la resolución reclamada, sin motivos plausibles o justificados. Señala que, de esta forma, el procedimiento sancionatorio pierde su objeto y la decisión sancionatoria se torna ineficaz para el cumplimiento de sus fines. En particular, hace presente la demora de la SMA en la revisión de cada una de las versiones del PdC -especialmente el primer PdC refundido, más de un año y 9 meses- y en la resolución del recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución que rechazó el PdC. Asimismo, alega el incumplimiento del plazo de 6 meses de duración del procedimiento administrativo, establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Quinto. Por su parte, la reclamada sostiene que no resultan aplicables el decaimiento y la imposibilidad material de continuar el procedimiento, pues el tiempo empleado en la tramitación del PdC se justifica atendida la dictación de una serie de diligencias, entre ellas dos rondas de observaciones, la complejidad del caso, y la cantidad de antecedentes presentados por la empresa. Además, hace presente que el análisis de esas figuras es improcedente, toda vez que la resolución impugnada no constituye un acto terminal, sino un acto trámite cualificado, en circunstancias que para que sean aplicables dichas figuras jurídicas se requiere no solo el inicio del procedimiento sino también su término.

Sexto. Para la resolución de la alegación, es necesario, en primer lugar, tener presente que, como ha sostenido la Corte Suprema, para que operen las figuras del decaimiento y la imposibilidad material de continuación del procedimiento no basta el transcurso del tiempo (dos años, y seis meses, respectivamente), sino que es necesario, además, que la demora de la Administración haya sido injustificada, esto es, que carezca de razonabilidad.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Séptimo. En segundo término, se deben considerar los siguientes hitos del procedimiento administrativo sancionatorio incoado por la SMA contra la reclamante:

1. El 25 de septiembre de 2020, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1/Rol D-129-2020, mediante la cual formuló cargos contra Interchile S.A.
2. El 29 de septiembre de 2020, Interchile S.A. solicitó a la SMA una reunión de asistencia al cumplimiento. Además, solicitó ampliación del plazo para presentar PdC o formular descargos.
3. El 1 de octubre de 2020, se realizó una reunión de asistencia al cumplimiento. Asimismo, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 2/Rol D-129-2020, ampliando en cinco días hábiles el plazo para presentar PdC. Además, ese mismo día la Comunidad Agrícola La Dormida solicitó hacerse parte en el procedimiento.
4. El 19 de octubre de 2020, Interchile S.A. presentó la primera versión del PdC.
5. El 9 de febrero de 2021, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 3/Rol D-129-2020, que otorgó a la Comunidad Agrícola La Dormida la calidad de interesado en el procedimiento.
6. El 14 de abril de 2021, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 4/Rol D-129-2020, que formuló observaciones al PdC y señaló la improcedencia de la presentación de dicho instrumento respecto de los cargos 1 y 3, por haberse ocasionado daño ambiental. Además, solicitó a Interchile S.A. la presentación de un PdC refundido.
7. El 30 de abril de 2021, Interchile S.A. solicitó la ampliación del plazo para presentar un PdC refundido.
8. El 4 de mayo de 2021, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 5/Rol D-129-2020, ampliando en cinco días hábiles el plazo para presentar el PdC refundido.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

9. El 5 de mayo de 2021, Interchile S.A. solicitó a la SMA una reunión de asistencia al cumplimiento.
10. El 10 de mayo de 2021, se efectuó una segunda reunión de asistencia al cumplimiento.
11. El 19 de mayo de 2021, Interchile S.A. presentó el primer PdC refundido, con anexos, y otras presentaciones.
12. El 26 de enero de 2022, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 6/Rol D-129-2020, que tuvo por presentado el primer PdC refundido.
13. El 16 de noviembre de 2022, Interchile S.A. informó a la SMA el cumplimiento de las acciones 32, 35 y 37 del PdC refundido, y acompañó documentos.
14. El 15 de marzo de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 7/Rol D-129-2020, que formuló observaciones al PdC refundido y solicitó a Interchile S.A. la presentación de uno nuevo.
15. El 22 de marzo de 2023, Interchile S.A. solicitó ampliación de plazo para presentar una nueva versión del PdC refundido.
16. El 30 de marzo de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 8/Rol D-129-2020, ampliando en cinco días hábiles el plazo para la presentación de la nueva versión del PdC refundido.
17. El 3 de abril de 2023, Interchile S.A. solicitó a la SMA una nueva reunión de asistencia al cumplimiento.
18. El 5 de abril de 2023, se efectuó una tercera reunión de asistencia al cumplimiento.
19. El 12 de abril de 2023, Interchile S.A. presentó un segundo PdC refundido.
20. El 14 de septiembre de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 9/Rol D-129-2020, que rechazó el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

segundo PdC refundido, por no cumplir con los criterios de integridad y eficacia respecto de los cargos 2 y 4.

21. El 28 de septiembre de 2023, Interchile S.A. interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 9/Rol D-129-2020.
22. El 5 de octubre de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 10/Rol D-129-2020, que tuvo por interpuesto el recurso de reposición.
23. El 6 de mayo de 2024, la Cámara de Turismo de Olmué A.G. solicitó hacerse parte en el procedimiento sancionatorio. Además, pidió la dictación de medidas cautelares.
24. El 28 de junio de 2024, Interchile S.A. presentó un escrito haciendo presente antecedentes adicionales para la resolución del recurso de reposición, y acompañó documentos.
25. El 24 de julio de 2024, la SMA, mediante la Resolución Exenta N° 11/Rol D-129-2020, otorgó el carácter de interesado en el procedimiento a la Cámara de Turismo de Olmué A.G, y rechazó la solicitud de adopción de medidas cautelares.
26. El 7 de agosto de 2024, Interchile S.A. interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 11/Rol D-129-2020, solicitando el rechazo de la calidad de interesado otorgado a la Cámara de Turismo de Olmué A.G. Em subsidio, dedujo recurso de reposición solicitando que se le confiera traslado.
27. El 14 de agosto de 2024, la Cámara de Turismo de Olmué A.G. reiteró la solicitud de medida cautelar, pidió el rechazo de la reposición, y acompañó documentos.
28. El 6 de noviembre de 2024, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 12/Rol D-129-2020, que rechazó el recurso de reposición. Además, tuvo presente e incorporó al

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

expediente el escrito presentado por Interchile S.A. el 28 de junio de 2024.

Octavo. De lo expuesto, el Tribunal constata que, aun cuando el procedimiento sancionatorio no ha terminado -al no haberse dictado aún resolución sancionatoria o absolutoria-, de todas formas, desde la formulación de cargos se han superado los plazos de 2 años para que opere el decaimiento y de 6 meses para aplicar la figura de la imposibilidad material de continuación. Precisado lo anterior, y sin perjuicio que los plazos para la Administración no son fatales, es necesario determinar si el tiempo que tardó la SMA en la tramitación del PdC, en sus distintas versiones, tiene justificación, o sea, es razonable, o si, por el contrario, carece de razonabilidad y es arbitrario.

En este mismo contexto, respecto de la cifra invocada por la reclamante -1.503 días corridos entre la formulación de cargos y la resolución reclamada, de los cuales habría empleado la SMA el 93% y la empresa el 7%-, cuya exactitud aritmética, contrastada con los hitos consignados precedentemente, no ha sido controvertida, cabe señalar que la sola distribución porcentual del tiempo entre las partes no es, por sí misma, demostrativa de arbitrariedad: la razonabilidad de la demora no se mide por la proporción del tiempo imputable a cada interviniente, sino por la justificación material del lapso empleado en atención a la complejidad de lo que debía revisarse, según se analiza a continuación.

Noveno. A juicio del Tribunal, los plazos que tardó la SMA en analizar la primera versión del PdC y la segunda versión del PdC refundido (poco más de 5 meses) no resultan reprochables, pues, atendida la complejidad del instrumento, no cabe calificarlos de desproporcionados. Por su parte, el plazo que tardó la SMA en pronunciarse sobre el primer PdC refundido (más de 1 año y 9 meses) fue considerablemente más largo. Sin embargo, la complejidad del PdC, atendida la naturaleza de los cargos, la gran cantidad de acciones comprometidas, los anexos acompañados por la empresa, y los antecedentes del proyecto, hace que la demora no pueda

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

considerarse arbitraria o injustificada. En efecto, se trata de un proyecto interregional, en el que se formularon nueve cargos, algunos de ellos clasificados como gravísimos, respecto de hechos, a juicio de la SMA, constitutivos de infracción ocurridos en diversas comunas. Además, se efectuaron varias actividades de inspección ambiental consignadas en diversos informes de fiscalización, a saber: i) Informe DFZ-2017-6025-III-RCA-IA (Región de Valparaíso); ii) Informe DFZ-2017-5944-III-RCA-IA (Región de Valparaíso); iii) Informe DFZ-2018-2144-V-RCA (Región de Valparaíso); iv) DFZ-2018-882-III-RCA-IA (Región de Atacama); y v) DFZ-2019-50-III-RCA (Regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Metropolitana).

Con todo, dentro del lapso de más de un año y nueve meses empleado en revisar el primer PdC refundido, debe repararse en que la SMA demoró poco más de ocho meses –entre el 19 de mayo de 2021 y el 26 de enero de 2022– únicamente en dictar la Resolución Exenta N° 6, que se limitó a tener por presentado dicho instrumento. Aun cuando este segmento no aparece respaldado en actividad de análisis alguna, su incidencia debe ponderarse en el conjunto de la tramitación y no altera la conclusión precedente, toda vez que el tiempo restante se explica por la efectiva revisión de un instrumento de alta complejidad y por las diligencias intermedias reseñadas, de manera que la demora, considerada globalmente, no alcanza el umbral de arbitrariedad exigido por la jurisprudencia.

Décimo. En cuanto a la duración de la tramitación del recurso de reposición deducido por la empresa en contra de la resolución que rechazó el PdC (más de 1 año y 1 mes), esta no puede ser calificada de arbitraria, toda vez que en el tiempo intermedio Interchile presentó antecedentes adicionales para la resolución del recurso, acompañando documentos (28 de junio de 2024), los que tuvieron que ser analizados por la SMA. Además, durante la substanciación del recurso, la Cámara de Turismo de Olmué A.G. solicitó hacerse parte en el procedimiento y pidió la adopción de medidas cautelares (6 de mayo de 2024), asuntos sobre los cuales se pronunció la SMA mediante resolución de 24 de julio de 2024. Luego, el órgano

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

fiscalizador tuvo que analizar el recurso de reposición deducido por la empresa en contra de la resolución que tuvo a la Cámara de Turismo de Olmué A.G. como parte en el procedimiento (7 de agosto de 2024), así como la reiteración de la solicitud de medida cautelar por parte de dicho interesado (14 de agosto de 2024), todo lo cual fue resuelto juntamente con el recurso de reposición deducido en contra del rechazo del PdC (6 de noviembre de 2024). De esta forma, a juicio del Tribunal, la demora de la SMA en resolver el recurso en cuestión fue razonable y justificada.

Undécimo. Atendido lo expuesto y analizado en los considerandos anteriores, el Tribunal concluye que no obstante la demora de la SMA en emitir algunos pronunciamientos relativos al PdC, ello no fue arbitrario y estaba justificado en la complejidad del caso, por lo que no se produjo el decaimiento ni la imposibilidad material de continuar el procedimiento, de manera que la alegación de la actora será desestimada.

II. Eventuales vicios de motivación de la resolución reclamada y de la que rechazó el PdC, y eventual infracción de los principios conclusivo y de contradictoriedad

Duodécimo. La reclamante alega vicios de motivación de las Resoluciones Exentas N°s 9 y 12, al abordar estas solo los cargos 2 y 4 omitiendo pronunciarse sobre las acciones comprometidas respecto de los demás cargos, vulnerando -de esta forma- los principios conclusivo y de contradictoriedad, pues deben resolverse en un solo acto todos los trámites que por naturaleza admitan un impulso simultáneo.

Decimotercero. A su vez, la SMA sostiene que no se infringieron los referidos principios, toda vez que por razones de eficiencia procedimental el análisis se centró en los cargos 2 y 4, y, aunque se hubiera pronunciado respecto de los demás cargos, de todas formas, el PdC habría sido rechazado.

Decimocuarto. Para la resolución de la alegación, cabe tener presente que la resolución Exenta N° 9, que rechazó el PdC,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

justifica su pronunciamiento solo respecto de los cargos 2 y 4 por razones de eficiencia procedimental. En efecto, en su considerando 26 señala que: "[...] esta SMA ha determinado el rechazo del PdC presentado por la empresa, fundamentalmente en base al análisis de efectos de los cargos N° 2 y 4, y deficiencias del plan de acciones y metas asociadas a los mismos. Así las cosas, por razones de eficiencia procedimental, el análisis se centrará en estos cargos, para lo cual resulta oportuno relevar el análisis expuesto por la empresa, así como las observaciones efectuadas por esta SMA y cómo fueron respondidas estas durante el procedimiento administrativo".

Decimoquinto. A su vez, la Resolución Exenta N° 12, que rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 9, sostiene que no se infringió el principio conclusivo, dado que la resolución que rechaza el PdC precisamente permite el cumplimiento de dicho principio, en cuanto, al dar término a la etapa de evaluación de dicho instrumento, permite al titular presentar descargos y efectuar alegaciones, así como la dictación de una decisión final que exprese la voluntad de la SMA respecto de la configuración de los cargos imputados y, en caso que corresponda, la determinación de la gravedad de la infracción y las sanciones que procedan (c. 46). Asimismo, señala que no se advierte un incumplimiento del principio de contradictoriedad, pues el titular, en su calidad de interesado, ha podido aducir alegaciones y aportar elementos de juicio con ocasión de sus respuestas a las dos rondas de observaciones a los PdC presentados (c. 47).

Decimosexto. En cuanto al marco normativo aplicable para la resolución de la alegación, cabe señalar, primeramente, que el artículo 41, inciso cuarto, de la Ley N° 19.880 establece que: *"Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada"*.

Decimoséptimo. Luego, se debe considerar el artículo 8° de la Ley N° 19.880, que consagra el principio conclusivo en los siguientes términos: *"Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio"*.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad".

Decimoctavo. Respecto de dicho principio, la doctrina destaca como criterios relevantes los siguientes: "La Administración tiene el deber de resolver sus procedimientos administrativos: Sobre la Administración recae el deber de ejecutar las actuaciones necesarias para concluir el procedimiento y emitir un acto terminal, lo cual configura un "deber de resolver". La ausencia de dicho acto decisorio o **la resolución de un asunto de manera deficiente** podrá ser sancionada a través de las figuras del silencio administrativo y la nulidad del acto, respectivamente" (énfasis agregado). Agrega que en estos términos se pronunció el Dictamen N° 31.821, de 2009, de la Contraloría General de la República (Arancibia Mattar, Jaime *et al. Acto y Procedimiento Administrativo. Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley N° 19.880*. DER Ediciones Limitada, Santiago, 2023, p. 49).

Decimonoveno. Asimismo, la doctrina señala como criterio jurisprudencial que: "[...] la Administración tiene la obligación de dar respuesta a todos los procedimientos que se inicien ante él, **pronunciándose sobre cada una de las alegaciones y/o peticiones formuladas por los interesados**, mediante un acto formal en el que exprese su voluntad, lo cual significa el derecho a que la solicitud se resuelva de conformidad con la normativa vigente" (énfasis agregado), indicando que en tal sentido se pronunció la Contraloría General de la República mediante los Dictámenes N°s 38.064, de 2006, y 62.339, de 2006 (Ibíd. Arancibia *et al*, p. 50).

Vigésimo. En consonancia con lo anterior, la doctrina releva que "[...] el órgano administrativo debe dar respuesta a todos los procedimientos que se inicien ante él, **pronunciándose sobre cada una de las peticiones formuladas por los interesados**, mediante un acto formal en el que exprese su voluntad" (Cordero Quinzacara. Eduardo. Curso de Derecho Administrativo, Editorial Libromar, Santiago, 2023, p. 631, énfasis agregado).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo primero. Por su parte, el principio de contradictoriedad está contemplado en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, cuyo inciso primero establece que: *“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”*.

Vigésimo segundo. La doctrina, al analizar la jurisprudencia administrativa relativa a dicho principio, señala que uno de sus criterios relevantes es que: *“La Administración tiene la obligación de **considerar y ponderar todos los antecedentes aportados por los interesados**: El principio de contradictoriedad obliga a la autoridad a considerar todos los antecedentes que los interesados aporten en cualquier momento del procedimiento y a ponderar de manera objetiva los datos que entreguen para una mejor resolución”* (énfasis agregado). Estos criterios son recogidos por los Dictámenes N°s 15.134, de 2014; 52.077, de 2015; 7.793, de 2019, y E292782, de 2022, de la Contraloría General de la República (Ibíd. Arancibia et al, p. 58).

Vigésimo tercero. Asimismo, el máximo Tribunal ha señalado que: *“El principio de contradictoriedad busca materializar el derecho de defensa de los particulares frente a la Administración, que a su turno, queda obligada a emitir un pronunciamiento **resolviendo todos aquellos aspectos que se han esgrimidos por los particulares en defensa de sus intereses**”* (Rol N° 62.128-2016, c. décimo quinto, énfasis agregado).

Vigésimo cuarto. A partir de lo razonado, el Tribunal concluye que, en virtud del deber de motivación de los actos administrativos y de los principios conclusivo y de contradictoriedad, la Administración tiene que resolver todas las alegaciones que formulen los interesados en el procedimiento administrativo, de manera que la SMA, al pronunciarse -en la Resolución Exenta N° 9 y, al confirmarla en la Resolución Exenta N°12- solo sobre dos de los cargos, actuó ilegalmente infringiendo lo dispuesto en los artículos 8°, 10° y 41 de la Ley N° 19.880, por lo que la alegación será acogida.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo quinto. Conviene precisar que, si bien la doctrina y la jurisprudencia administrativa citadas se refieren al deber de pronunciarse sobre las alegaciones y peticiones de los interesados, el mismo estándar resulta aplicable a la omisión de pronunciamiento sobre cargos, por razones propias del programa de cumplimiento. En efecto, el titular tiene derecho a conocer las deficiencias específicas que la SMA atribuye a cada conjunto de acciones y metas, pues de ello depende su aptitud para corregirlas en una eventual nueva versión del instrumento; el rechazo, además, proyecta efectos ulteriores —entre ellos la ponderación de la conducta posterior conforme al literal i) del artículo 40 de la LOSMA— que exigen saber qué acciones fueron consideradas idóneas y cuáles no; y la propia alegación subsidiaria sobre la procedencia de una nueva ronda de observaciones resulta inevaluable si se desconoce el universo de reparos que la Administración formula al PdC.

III. Posibilidad de presentar PdC en aquellos casos en que la SMA impute cargos relativos a daño ambiental

Vigésimo sexto. La reclamante alega que la SMA actuó ilegalmente al impedirle la presentación de PdC respecto de los cargos 1 y 3, relativos a la imputación de daño ambiental, pues dicho impedimento no está contemplado en el artículo 42 de la LOSMA, sino en un documento infralegal, a saber, la 'Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento', de la propia SMA.

Vigésimo séptimo. Por su parte, la SMA señala que esta alegación no se relaciona con la legalidad de la resolución reclamada, ya que no fue planteada en el recurso de reposición. Hace presente que la resolución reclamada es la que rechazó dicho recurso, por lo que es la legalidad de ese pronunciamiento la que debe ser revisada por el Tribunal. De todas formas, sostiene que aun habiéndose incluido los cargos 1 y 3 en el PdC, el resultado habría sido el mismo, es decir, su rechazo, por incumplimiento de los criterios de integridad y eficacia respecto de los cargos 2 y 4.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo octavo. Para resolver la controversia es fundamental determinar si el PdC puede hacerse cargo de los efectos derivados del incumplimiento cuando la SMA ha determinado en la formulación de cargos que estos corresponden a un daño ambiental susceptible o no de ser reparado. Al respecto, se debe tener presente que el artículo 42 de la LOSMA define el PdC como: "[...] *el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique*". A continuación, dispone que: "*No podrán presentar programas de cumplimiento aquellos infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental o hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas o hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves. Con tal objeto, deberá considerarse el plazo de prescripción de las infracciones señaladas en el artículo 37*".

Vigésimo noveno. La referida disposición legal agrega que: "*Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá. Dicho procedimiento se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia. Cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido*". Finalmente, señala que: "*El Reglamento establecerá los criterios a los cuales deberá atenerse la Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento. Con todo, la presentación del programa de cumplimiento y su duración interrumpirán el plazo señalado en el artículo 37*".

Trigésimo. A su vez, el artículo 6°, inciso segundo, del Decreto Supremo N° 30/2012 reitera lo señalado en el artículo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

42 de la LOSMA, respecto de los impedimentos para presentar PdC.

Trigésimo primero. Por su parte, la 'Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental' de 2018, de la SMA, en su numeral 1.3, señala que: "[...] la presentación de un PDC no es procedente en caso de infracciones que hayan causado daño ambiental, sea éste susceptible, o no, de reparación, por existir en la misma LOSMA o en la Ley N° 19.300, otros mecanismos jurídicos aplicables a infracciones que hayan ocasionado daño ambiental".

Trigésimo segundo. A su vez, el Plan de Reparación se encuentra regulado en el artículo 43 de la LOSMA, en los siguientes términos: *"Sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impongan, una vez notificada la resolución de la Superintendencia que pone término al procedimiento sancionador, el infractor podrá presentar voluntariamente ante ella una propuesta de plan de reparación avalada por un estudio técnico ambiental"*. Agrega que: *"El Servicio de Evaluación Ambiental deberá pronunciarse acerca de los aspectos técnicos del plan de reparación que el infractor deberá implementar a su costo y dentro de los plazos que al efecto le fije tal autoridad"*.

Trigésimo tercero. A continuación, dicho precepto legal señala que: *"Una vez recibidos por la Superintendencia el plan de reparación y su respectiva aceptación por el Servicio de Evaluación Ambiental, ésta lo aprobará, y le corresponderá la fiscalización de su cumplimiento"*. Además, establece que: *"Desde la aprobación del plan de reparación a que se refiere el inciso anterior y mientras éste se ejecute, el plazo de prescripción para ejercer la acción por daño ambiental se suspenderá. Si se ejecutare dicho plan satisfactoriamente, la acción señalada se extinguirá"*.

Trigésimo cuarto. Luego, prescribe que: *"Si existiere daño ambiental y el infractor no presentare voluntariamente un plan de reparación, se deberá ejercer la acción por daño ambiental ante el Tribunal Ambiental"*. Finalmente, señala que: *"El*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

reglamento establecerá el plazo que tendrá el Servicio de Evaluación Ambiental para pronunciarse respecto de la proposición de reparación, avalada por un estudio técnico ambiental, y el plazo en el cual el infractor deberá implementar dicha reparación”.

Trigésimo quinto. De las normas citadas, aparece de manifiesto que la LOSMA establece solo tres hipótesis en que no se admite la presentación de un PdC, a saber: i) cuando el infractor se haya acogido a programas de gradualidad; ii) cuando anteriormente el infractor haya sido sancionado por una infracción gravísima; y iii) cuando haya presentado con anterioridad un PdC, a menos que se trate de infracciones leves.

Refuerza esta conclusión la naturaleza de las hipótesis contempladas en el artículo 42, inciso tercero, de la LOSMA: las tres son de carácter subjetivo, en cuanto atienden a la conducta o situación previa del infractor —haberse acogido a un programa de gradualidad, haber sido sancionado con anterioridad por una infracción gravísima, o haber presentado antes un PdC—. El impedimento que la Guía deriva de la imputación de daño ambiental, en cambio, es de carácter objetivo, pues atiende a la naturaleza de la infracción y no a la persona del infractor. Extender por vía interpretativa un catálogo de impedimentos establecido en atención a la calidad o condición de las personas a un supuesto vinculado con la materia del asunto, no contemplado por la ley, resulta, por ello, doblemente improcedente.

Trigésimo sexto. En este contexto, la imposibilidad de presentar dicho instrumento en los casos en que se imputa la generación de daño ambiental obedece a una interpretación de la SMA, que se expresa en la ‘Guía para la Presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental’. De esta forma, a juicio del Tribunal, una de las primeras cuestiones que se debe resolver es si dicha interpretación se aparta o no del tenor de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo séptimo. Al respecto, el Tribunal tiene presente que la referida Guía, atendido su rango infralegal, no puede establecer exigencias adicionales a las legales para la procedencia del PdC, lo cual es de toda lógica atendida su naturaleza jurídica. Así las cosas, la imposibilidad de presentar un PdC, planteada por la Guía de la SMA, va más allá de lo que dispone la ley, que solo determina la improcedencia de dicho instrumento en las hipótesis del artículo 42, inciso tercero, de la LOSMA, las cuales -por su carácter excepcional respecto de la regla general, que lo admite en el procedimiento sancionatorio-, son de derecho estricto.

Trigésimo octavo. Así, como ha quedado demostrado, la ley no priva al presunto infractor de la posibilidad de presentar un PdC, aun cuando en la instancia de formulación de cargos pudiera imputarse un eventual daño ambiental. En efecto -como se señaló-, una interpretación de derecho estricto conduce a que el catálogo de impedimentos para presentar PdC, del artículo 42 de la LOSMA, sea taxativo.

Trigésimo noveno. Además, se debe tener presente que, a nivel reglamentario, el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30/2012 exige para la aprobación de un PdC que este cumpla con tres criterios, uno de los cuales es el de integridad, el cual exige que las acciones y metas contenidas en un PdC "[...] deben hacerse cargo de **todas y cada una de las infracciones** en que se ha incurrido **y de sus efectos**" (énfasis agregado). Es justamente la expresión utilizada a nivel reglamentario la que confirma que no existe restricción respecto del tipo o entidad del efecto derivado de un incumplimiento a la normativa ambiental, utilizando un término relacionado de género a especie con el de daño ambiental.

Esta relación de género a especie encuentra respaldo en la definición legal del artículo 2°, letra e), de la Ley N° 19.300, que caracteriza el daño ambiental como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes. Es precisamente la exigencia de significancia la que permite situar al daño ambiental como una especie dentro del género más amplio de los

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

efectos de una infracción, de modo que la aptitud del PdC para hacerse cargo de sus efectos comprende, con mayor razón, aquellos de mayor entidad.

Cuadragésimo. En consonancia con lo anterior, el PdC obedece a la necesidad de hacerse cargo de los efectos de la infracción y un eventual daño ambiental sería uno de los efectos, el más gravoso, teniendo en cuenta que los efectos al medio ambiente tienen distintas categorías. De esta manera, no se puede inhibir *ex ante* a un presunto infractor del uso de un instrumento como el PdC para desacreditar la gravedad de los efectos de la o las infracciones imputadas, pues con ello se afectaría su derecho a defensa.

Cuadragésimo primero. Asimismo, debe tenerse presente que el ejercicio de la potestad sancionadora de la SMA constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado, de manera que le son aplicables los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos la presunción de inocencia. Atendido lo anterior, no corresponde -fuera de los casos estrictamente señalados en el artículo 42 de la LOSMA- privar al presunto infractor de la posibilidad de presentar un PdC, en la medida que cumpla con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad contenidos en la normativa ambiental aplicable.

Cuadragésimo segundo. Además, a nivel de formulación de cargos lo que efectúa la Administración es una imputación preliminar y esencialmente temporal, que puede ser modificada en la resolución sancionatoria, de conformidad con los argumentos y pruebas que proporcione el presunto infractor durante el procedimiento. Por consiguiente, la imputación de daño ambiental puede variar entre la formulación de cargos y la sanción, o si se mantiene, puede modificarse su calificación.

Cuadragésimo tercero. Lo razonado en los considerandos anteriores constituye una línea jurisprudencial que el Tribunal ha sostenido en las sentencias dictadas en las causas Roles R N° 266-2020, caratulada "Andacollo de Inversiones Ltda./SMA"

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

(c. sexagésimo séptimo a c. octogésimo segundo) y R N° 379-2022, caratulada "Áridos Cachapoal Ltda./SMA" (c. decimoséptimo a c. vigésimo primero), de 19 de diciembre de 2022 y 30 de abril de 2024, respectivamente.

No obsta a lo anterior la postura sostenida por el Primer Tribunal Ambiental en la sentencia de 31 de agosto de 2021, dictada en la causa Rol R N° 41-2021, conforme a la cual el PdC cedería ante el Plan de Reparación al constatare daño ambiental. Dicha línea parte de un supuesto distinto del que aquí se resuelve, pues presupone daño ambiental acreditado y no meramente imputado en la formulación de cargos. El artículo 43 de la LOSMA exige, para la procedencia del Plan de Reparación, que exista daño y que se encuentre notificada la resolución que pone término al procedimiento sancionatorio, de manera que ambos instrumentos operan en momentos procedimentales diversos y no son incompatibles *ex ante*. El eventual desplazamiento del PdC por el Plan de Reparación solo puede producirse una vez establecido el daño en la resolución sancionatoria, y no antes, en la etapa de formulación de cargos, que es el estadio en que la SMA impidió a la empresa presentar el instrumento.

Cuadragésimo cuarto. En virtud de lo razonado, no cabe sino concluir que la actuación de la SMA es ilegal al impedir a Interchile la presentación de PdC respecto de los cargos 1 y 3, referidos a la imputación de daño ambiental.

Cuadragésimo quinto. Establecida la procedencia de un PdC respecto de cargos relativos a daño ambiental, y la ilegalidad en que incurrió la SMA, cabe hacerse cargo de su alegación, en orden a que no corresponde que el Tribunal se pronuncie sobre el particular, atendido que, al no haber sido planteada por Interchile en el recurso de reposición, no fue abordada en la resolución reclamada. Al respecto, el Tribunal constata que la SMA, mediante la Resolución Exenta N° 4, de 14 de abril de 2021, impidió a la empresa presentar PdC respecto de los cargos 1 y 3, ordenando su desagregación. A juicio de esta magistratura, dicha decisión ilegal constituye un vicio que se

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

prolongó durante todo el procedimiento de tramitación del PdC, afectando también a las Resoluciones Exentas N°s 9 y 12.

Tampoco resulta atendible la alegación de la reclamada en orden a que, aun habiéndose incluido los cargos 1 y 3 en el PdC, el resultado habría sido igualmente su rechazo por incumplimiento de los criterios de integridad y eficacia respecto de los cargos 2 y 4. En primer término, el criterio de integridad se evalúa sobre el PdC considerado como una unidad. En segundo lugar, la SMA no puede subsanar en su informe judicial, mediante un juicio hipotético, el pronunciamiento administrativo que omitió. Y, por último, el perjuicio para la reclamante es manifiesto, pues la ilegalidad la privó de la posibilidad de emplear el PdC precisamente respecto de las infracciones de mayor entidad, que son las asociadas a la imputación de daño ambiental.

Cuadragésimo sexto. En conclusión, la SMA, vulneró lo dispuesto en el artículo 42 de la LOSMA, que señala expresamente los casos de infractores que no pueden presentar un PdC. Asimismo, transgredió lo preceptuado en el artículo 41, inciso cuarto de la Ley N° 19.880, que establece el deber de motivación de los actos administrativos. El referido vicio tiene el carácter de esencial, al imponer a la actora una restricción relativa a la presentación del mencionado programa que carece de fundamento legal, ocasionándole perjuicio. Lo anterior, obliga a acoger la alegación y -de esta forma- dejar sin efecto la resolución reclamada y la que rechazó el PdC, como se indicará en lo resolutivo.

Conviene precisar que el vicio constatado en este capítulo es de legalidad sustantiva -el exceso respecto del catálogo taxativo de impedimentos del artículo 42 de la LOSMA, en relación con los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley N° 18.575-, y se distingue del vicio de motivación examinado en el capítulo anterior, con el que no debe confundirse, a fin de mantener claramente diferenciados los fundamentos decisorios de cada capítulo.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

IV. De las demás alegaciones

Cuadragésimo séptimo. El Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones -incumplimiento de los requisitos de integridad y eficacia del PdC respecto de los cargos 2 y 4; infracción de la garantía de igualdad ante la ley a propósito de PdC con más de dos rondas de observaciones; limitación ilegal del alcance del recurso de reposición; y avances en el desarrollo de las acciones y metas del PdC-, por resultar incompatible con lo que se resolverá.

V. Apartado Final: Conclusión

Cuadragésimo octavo. En conclusión, el Tribunal desestima la alegación de decaimiento o imposibilidad material de continuación del procedimiento administrativo, toda vez que, según ha sostenido reiteradamente la Corte Suprema, para que operen dichas figuras jurisprudenciales no basta el mero transcurso del tiempo, sino que se exige, además, que la demora en la tramitación sea injustificada, esto es, que carezca de razonabilidad. En este caso, atendida la complejidad del asunto y considerando el carácter no fatal del plazo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, es razonable el tiempo que empleó la SMA. Cabe hacer presente que la conclusión de que la demora de la SMA no fue arbitraria opera en un plano distinto de los vicios de legalidad constatados. En efecto, la razonabilidad del tiempo empleado se aprecia en función de la complejidad del asunto, mientras que las ilegalidades -relativas al impedimento de presentar PdC respecto de cargos por daño ambiental y a la falta de pronunciamiento sobre la totalidad de los cargos- constituyen un defecto sustantivo de legalidad, independiente de la extensión temporal del procedimiento, que no transforma retrospectivamente en arbitraria una demora que, en sí misma, se encontraba justificada.

Además, esta magistratura concluye que la SMA vulneró el deber de motivación de los actos administrativos, así como los principios conclusivo y de contradictoriedad, y con ello los

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

artículos 8°, 10° y 41 de la Ley N° 19.880, al limitar su pronunciamiento -en la Resolución Exenta N° 9- a los cargos 2 y 4, vicio en que también incurrió la resolución reclamada al rechazar la alegación de la reclamante por dicho concepto.

Por último, la SMA actuó ilegalmente al impedir al titular la presentación de PdC respecto de cargos relativos a daño ambiental, toda vez que el artículo 42 de la LOSMA establece solo tres hipótesis en que no se admite la presentación de dicho instrumento, ninguna de las cuales dice relación con la imputación de daño ambiental. En tal sentido, una interpretación de derecho estricto conduce a que los impedimentos para presentar PdC sean taxativos. Además:

i) La imposibilidad de presentar PdC en caso de que se impute la generación de daño ambiental obedece a una interpretación de la SMA expresada en la 'Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental'. Dicha guía es de rango infralegal, por lo que, atendida su naturaleza jurídica, no puede establecer exigencias adicionales a las legales para la procedencia de un PdC.

ii) No puede estimarse que la SMA haya constatado la producción de daño ambiental, pues ello recién se podría verificar en la resolución sancionatoria.

iii) Son aplicables los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos la presunción de inocencia, por lo que no corresponde -fuera de los casos estrictamente señalados en el artículo 42 de la LOSMA- privar al presunto infractor de la posibilidad de presentar PdC.

iv) En la formulación de cargos la Administración efectúa una imputación preliminar y esencialmente temporal, que puede ser modificada en la resolución sancionatoria. La ley no priva al presunto infractor de la posibilidad de presentar un PdC, aun cuando en la formulación de cargos se impute un eventual daño ambiental.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

v) El PdC obedece a la necesidad de hacerse cargo de los efectos de la infracción, y un eventual daño ambiental sería uno de los efectos, el más gravoso.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3, 25, 30 de la Ley N° 20.600; 42, 43 y 56 de la LOSMA; 8, 10 y 41 de la Ley N° 19.880, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Acoger en, lo que corresponde, la reclamación interpuesta por el abogado Matías Montoya Tapia, en representación de Interchile S.A., en contra de la Resolución Exenta N° 12/Rol N°D-129-2020, dictada por la SMA el 6 de noviembre de 2024, que rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 9/Rol N°D-129-2020, dictada por el mismo órgano el 14 de septiembre de 2023, la cual rechazó el PdC presentado por la empresa en el procedimiento sancionatorio incoado en su contra, por los fundamentos desarrollados en las consideraciones precedentes. En consecuencia, se anulan dichas resoluciones debiendo la SMA dictar una nueva conforme a lo razonado en esta sentencia.

2. Cada parte pagará sus costas.

Se previene que el Ministro señor Cristián López Montecinos no comparte lo razonado en la sentencia respecto de la posibilidad de presentar PdC en caso de que la SMA impute cargos relativos a daño ambiental, puesto que el daño ambiental tiene en la LOSMA un instrumento propio, el Plan de Reparación. Al respecto, reitera los argumentos esgrimidos en la disidencia de la sentencia dictada en la causa Rol R N° 266-2020 y en la prevención del fallo de la causa Rol R N° 379-2022, a saber:

i) No procede la presentación de un PdC ante la imputación de daño ambiental, atendido que el PdC, por su naturaleza, permite

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

hacerse cargo de afectaciones en determinado rango, pero cuando se constata daño no constituye el instrumento idóneo, siendo este el Plan de Reparación.

ii) El PdC y el Plan de Reparación son instrumentos que tienen fines y características diversos, lo que justifica la improcedencia del primero en casos en que, atendida la imputación de daño ambiental, procede el segundo. En tal sentido, el Primer Tribunal Ambiental en la sentencia dictada el 31 de agosto de 2021 en la causa Rol R N° 41-2021 analiza las características de ambos instrumentos, señalando que están asociados a la existencia de un procedimiento administrativo sancionador incoado ante la SMA (considerando vigésimo octavo), diferenciándose, entre otros aspectos, en el hecho que se substancian en momentos distintos, pues un Plan de Reparación requiere de una sanción previa, lo que no es posible lograr con la aprobación de un PdC (Ibíd.).

iii) Asimismo, conforme a la sentencia en comento, los beneficios de los referidos instrumentos son diferentes, pues mientras en el caso de PdC es eximirse de la eventual sanción, en el Plan de Reparación, en caso de ejecutarse satisfactoriamente, es la extinción de la acción por daño ambiental (Ibíd.). La sentencia individualizada, además, señala que los objetivos de uno y otro instrumento son distintos, ya que mientras los esfuerzos de un PdC están puestos principalmente en el retorno al cumplimiento de la normativa ambiental infringida en el menor plazo posible, en el caso de una infracción con resultado de daño al medio ambiente, atendido que el efecto nocivo es un elemento cierto, la reparación se hace indispensable y el retorno al cumplimiento normativo se transforma en un objetivo secundario (considerando trigésimo primero).

iv) Atendido lo anterior, el referido fallo concluye que: "[...] el PdC cede ante el Plan de Reparación Ambiental pues la misma ley así lo dispone, ya que, al constatarse la existencia de daño al medio ambiente, el inciso quinto del artículo 43 de la LOSMA sólo admite dos opciones: que el infractor presente voluntariamente un plan de reparación o el ejercicio de la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

acción judicial por daño ambiental, en caso de no instar por el primero. Por este motivo es que la "Guía para la presentación de Programa de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental" solo viene en complementar, ordenar y sistematizar una situación jurídica ya tratada por la ley, sin que exista una contradicción normativa entre ambos cuerpos regulatorios" (considerando trigésimo segundo). Agrega la sentencia que la posibilidad de poner término al procedimiento mediante la aprobación de un PdC se producirá sólo respecto de aquellas infracciones que admitan dicho instrumento y, respecto de las otras, el procedimiento deberá continuar hasta su resolución final (considerando trigésimo tercero).

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 488-2024

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por la Ministra señora Marcela Godoy Flores, Presidenta (s), el Ministro señor Cristián López Montecinos, y el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, señor José Pablo Rodríguez Moreno, subrogando legalmente. No firma el Ministro señor Rodríguez, pese a concurrir a la vista de la causa y al acuerdo, por dificultades técnicas.

Redactó la sentencia y la prevención el Ministro señor Cristián López Montecinos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En Santiago, a diez de agosto de dos mil veintiséis, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal (S), señor Ricardo Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.