

Santiago, catorce de octubre de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, en estos autos Rol N° 43.798-2020, caratulados "Ricardo Durán Mococáin y otros con Superintendencia del Medio Ambiente", sobre reclamación regulada por el artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600, se ha ordenado dar cuenta, de conformidad a los artículos 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, de los recursos de casación en la forma y en fondo interpuestos por la reclamada, en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental que acoge la reclamación y anula la resolución reclamada, y ordena al Tribunal Ambiental dictar la que en derecho corresponda, sin costas.

Segundo: Que el recurrente, al deducir el recurso de nulidad formal, invoca las causales de ultra petita y la omisión de requisitos de la sentencia, del artículo 25 de la Ley N°20.600 en relación con el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil.

En cuanto a la primera, la relaciona con el principio de congruencia que pesa sobre el tribunal al dictar sentencia, y que se produce cuando los sentenciadores no sólo analizan la legalidad de la resolución de archivo de la denuncia, sino que asumiendo la existencia de una infracción comienzan a analizar la sanción que podía ameritar la misma, materia que no fue sometida al conocimiento del tribunal por las partes.



Hace presente que el perjuicio que ocasiona el vicio denunciado a su parte, es de total relevancia, porque de cumplirse el fallo, la SMA no sólo debiera iniciar un procedimiento sancionatorio sino que también pesaría sobre su determinación, el impedimento de imponer la sanción de amonestación por escrito al tenor de los razonamientos contenidos en la sentencia impugnada.

Para fundar la segunda causal de omisión de requisitos del artículo 25 de la Ley N°20.600 en relación con el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil, sostiene que la sentencia del tribunal ambiental debe contener los fundamentos técnico-ambientales con arreglo a los cuales se pronuncia, sin embargo, en el caso de autos afirma se han omitido respecto de la fundamentación que la SMA desarrolló en la resolución recurrida y respecto de los cuales el fallo impugnado no haría alusión alguna.

Asevera que la sentencia dice analizar la legalidad de la resolución recurrida, teniendo como presupuesto que la SMA cuenta con discrecionalidad para determinar si existe o no infracción, sin embargo, de la lectura de los considerandos vigésimo noveno y siguientes, se aprecia que el Tribunal Ambiental omite todo tipo de fundamentación al respecto, pues no se pronuncia sobre los antecedentes técnicos evacuados en el procedimiento de fiscalización, como serían las nuevas modelaciones acompañadas por el titular del proyecto, los nuevos estudios en relación a las



emisiones reales del complejo y los pronunciamientos del SEA, antecedentes que contenían información que fue esencial al momento de resolver por parte de la SMA, el archivo de las denuncias, los que en ningún momento fueron considerados en el fallo.

Señala que la sentencia se limita a establecer que el equipamiento instalado es distinto al que fue ambientalmente aprobado en la RCA y que las pertinencias no constituyen una autorización ambiental (considerandos trigésimo y trigésimo primero) y luego que existe infracción, ya que las que establece el artículo 35 de la LOSMA son de mera actividad (considerando trigésimo tercero).

En conclusión, manifiesta que la sentencia incurre en falta de fundamentación al omitir todo tipo de razonamientos que determinan el fallo y el análisis respecto de los elementos técnico ambientales aportado por la SMA, pues del tribunal excluyó de forma injustificada todo razonamiento y, en especial, la información técnica ambiental que contiene el expediente y que demuestran la falta de relevancia ambiental de las desviaciones formales de la RCA y, por lo tanto, justifica la legalidad de la resolución reclamada.

Tercero: Que, dedujo contra la misma sentencia, recurso de casación en el fondo invocando dos capítulos de infracciones. En el primero de ellos esgrime la infracción



del artículo 47 de la LOSMA en relación con el artículo 5 de la Ley N°18.575, en relación al artículo 35 letra A de la primera ley citada y al artículo 2 letra G del Reglamento del SEIA, infracción que se produciría cuando el fallo anula el margen de discrecionalidad que entrega la ley a la SMA, despojándola también de la aplicación concordante de los principios de eficiencia y eficacia establecidos en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en el marco de la ejecución de las funciones de fiscalización y sanción que se le han negado a este Servicio.

Indica que el razonamiento del Tribunal Ambiental implica que la SMA debiera iniciar un procedimiento sancionatorio por cada mínima desviación o diferencia que constate entre la realidad de un proyecto y el texto de la RCA, conclusión que es fruto de un equivocado análisis sobre la potestad que tiene la SMA de analizar el mérito y seriedad de una denuncia y, en particular, para archivarlas, luego de practicar las diligencias pertinentes, esto es, cuando se demuestra que no existe una infracción al artículo 35 de la misma ley. En el caso particular, la empresa realizó cambios que están dentro de la esfera de aquellos que sí se podrían realizar, y que no tienen una incidencia ambiental de ningún tipo, lo cual fue extensamente fundamentado en la resolución anulada y que no fue analizado por el Tribunal Ambiental.



En cuanto al artículo 47, el tribunal ha estimado que dirimir si la SMA tiene o no discrecionalidad para formular cargos, es una cuestión que pasa por el análisis del artículo 35 de la LOSMA, pues según expresa el tribunal, este artículo contempla los supuestos de hecho que son, sin excepción, de mera actividad o de peligro abstracto y, por lo tanto, son formales, de modo que si los hechos constatados pueden subsumirse en algún tipo descrito en este artículo, puede estimarse preliminarmente que se ha configurado una infracción y, por el contrario, si dichos hechos no pueden subsumirse, no se configuraría infracción; luego, constatada la infracción al artículo 35, se debe clasificar si la misma es de acuerdo al artículo 36, una falta grave, leve o gravísima. Finalmente, señala que el tribunal, ha estimado que el artículo 47 inciso final, contiene una regla clarísima en el sentido que la denuncia "originará un procedimiento administrativo sancionatorio si a juicio de la SMA está revestida seriedad y tiene mérito suficiente", desprendiendo que de la expresión "originará" queda de manifiesto que la denuncia si cumple los requisitos de seriedad y mérito suficiente, el procedimiento sancionatorio debe ser iniciado, pues la expresión "originará" no es de contenido facultativo.

El recurrente estima que la interpretación del tribunal es errada e infringe el mismo artículo 47 cuando señala que la denuncia originará un procedimiento sancionatorio "si a



juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente”, error que se produce cuando analiza las expresiones “mérito suficiente” y determina que es una mera consideración de tipo probatorio pese a los elementos discrecionales que se encuentran establecidos en la misma, error que lleva al tribunal a adoptar una decisión contra ley, negando la potestad discrecional de la SMA para determinar el archivo de la denuncia cuando no hay mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio como es el caso, mediante una resolución fundada, fundamentos que no fueron revisados por el tribunal. Coloca énfasis, además, en que la SMA siempre resolverá mediante una resolución fundada.

Agrega que esta interpretación también infringe el artículo 35 de la ley en relación con el artículo 2 letra G del Reglamento del SEIA que define lo que debe entenderse por “modificación de proyecto o actividad”, estando definido como la realización de obras, acciones o medidas tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad, de modo tal que sufra cambios de consideración; y se entenderá que un proyecto sufre cambios de consideración, en las hipótesis que señalan las letra G 1 a 4, normativa de la que se desprende claramente que existe un margen para que el titular realice ciertas modificaciones a su proyecto cuando no constituyan cambio de consideración pues en ese caso, tales cambios deben



ingresar a evaluarse al SEIA, y asimismo que no tengan relevancia ambiental, lo cual deberá ser el motivo de la SMA en la decisión de archivo, tal como fue en el presente caso en que se descartó el mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio por una supuesta infracción al artículo 35 letra a) de la LOSMA._

En un segundo apartado de su arbitrio, arguye la infracción al artículo 30 de la Ley N°20.600, norma que contiene una importante limitación a la actuación de los tribunales ambientales en cuanto a que no podrán determinar el contenido específico o discrecional de los actos anulados. Añade que esta infracción que se produciría porque el tribunal no sólo analiza la legalidad de la resolución de archivo de la denuncia, sino que asumiendo la existencia de una infracción, indica que la SMA debe iniciar un procedimiento sancionatorio, indica cuál sería la infracción, señala cuál sería la clasificación de gravedad que tendría, y cuál sería la sanción que no debiera ser aplicada y, además, cómo la SMA debe ponderar la intencionalidad del titular del proyecto, siendo que todas estas materias nunca habrían sido debatidas en el juicio.

Destaca lo paradójico de la situación, toda vez que al decretar el primer archivo de los antecedentes, el tribunal ambiental incurrió, al resolver la reclamación, en el mismo



error que fue reparado por la Corte Suprema en los autos Rol N° 3470-2018.

Cuarto: Que, a fin de obtener un adecuado entendimiento del asunto sometido al conocimiento de esta Corte, útil resulta destacar que se asentó en autos que resultaron como hechos pacíficos que, enfrentada la RCA N° 176/2007 del Proyecto Central Termoeléctrica Santa María de Coronel y las obras del mismo fiscalizadas por la SMA, existieron las siguientes diferencias, entre los equipos autorizados en ella y los instalados efectivamente: i) Se instaló una turbina eléctrica General Electric Número de Serie 270T771, que posee una potencia de 369,989 KW y una presión de ingreso de 166,7 bar, siendo la autorizada de 350 KW. ii) Se instaló un generador eléctrico de 468 MVA, siendo el autorizado de 415 MVA. iii) Se instaló un transformador de poder que alcanza 460/490 MVA, siendo el autorizado por la RCA uno de 415 MVA. iv) Se instaló una chimenea de 130 metros de altura y sección final superior de 5,4 metros de diámetro, siendo que lo autorizado es una chimenea de 90 metros de altura y sección final superior de 4,85 metros de diámetro. Estos hechos, además, fueron fijados por la Corte Suprema al dictar sentencia de reemplazo en los autos Rol N° 3470-2018.

Quinto: Que, en los autos Rol CS N° 3.470-2018 esta Corte, anulando la sentencia del Tribunal Ambiental, ordenó a la SMA que debía continuar con el procedimiento de



fiscalización, agotando las diligencias y estudios técnicos que sean necesarios para dilucidar la efectividad de las denuncias, y si ellas, de ser efectivas, pueden constituir infracción al artículo 35 de la LOSMA. En cumplimiento de esta sentencia, la SMA dejó sin efecto el procedimiento sancionatorio que había empezado en el intertanto, por orden del Tribunal Ambiental, anula lo obrado, dejando a salvo los pronunciamientos del SEA y envía antecedentes a la Unidad de Fiscalizaciones allegando nuevos estudios el titular, sobre emisiones, y nuevas modelaciones de calidad de aire.

Posteriormente, si bien la SMA concluyó que el titular del proyecto efectuó modificaciones al mismo, ya aprobado por la RCA, concluye que las mismas no implican una condición más desfavorable de aspectos ambientales evaluados originalmente, en relación a emisiones atmosféricas, las que fueron evaluadas considerando una capacidad total instalada de 700 MW, por lo que no reviste relevancia ambiental, pues no se trata de cambios de consideración y, por ende, no deben someterse obligatoriamente a SEIA; no habría riesgo ambiental, pues las emisiones al aire son menores que las evaluadas e incluso los cambios conllevan a un nivel menor de concentraciones. Por lo anterior, la SMA resolvió el archivo de las denuncias mediante la Resolución Exenta



N°1275/2019 la cual es reclamada judicialmente, dando lugar a este procedimiento.

Sexto: Que, en estas condiciones, el tribunal ambiental estimó que el debate o controversia en autos quedó delimitado a determinar si la SMA tenía discrecionalidad sobre la formulación de cargos en el presente caso. Luego, los sentenciadores resolvieron que ello no era así, por cuanto el contenido de la RCA es vinculante y obligatorio para el administrado (titular del proyecto), y el equipamiento, en el caso sub lite, es distinto al aprobado en la RCA, sin que las pertinencias constituyan autorizaciones ambientales. Luego, razonaron que el artículo 35 de la Ley N°19.300 establece infracciones que son de mera actividad o peligro abstracto y que en autos, es un hecho la modificación de las construcciones originalmente autorizadas en la RCA por lo que luego de todas estas consideraciones, concluyó que la SMA no aplicó correctamente el artículo 47 inciso final de la LOSMA, al resolver el archivo de las denuncias, pues había mérito y seriedad en las denuncias.

Séptimo: Que, previo a entrar al análisis de fondo de las materias propuestas por ambos recursos, se debe examinar la procedencia de los mismos, para cuyo efecto es indispensable reproducir el tenor del artículo 26 de la Ley N° 20.600, norma que establece el sistema recursivo en el procedimiento de reclamación ante el Tribunal Ambiental:



"Recursos. En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

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

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

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



pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

El recurso de casación deberá interponerse ante el Tribunal Ambiental que dictó la resolución recurrida para ante la Corte Suprema y tendrá preferencia para su vista y fallo. Para tales efectos, los plazos y procedimientos para el conocimiento del recurso de casación se ajustarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

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

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

Octavo: Que, como se observa, el artículo 26 de la Ley N°20.600 regula la procedencia del recurso de casación en la forma y en el fondo, estableciendo que este último será procedente contra la sentencia definitiva dictada en los procedimientos de reclamación del artículo 17 del mismo cuerpo normativo, excepto en el caso del N° 4, que no contempla una reclamación sino que la facultad del tribunal de autorizar medidas provisionales del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, así como la de autorizar las suspensiones señaladas en las letras g) y h) del artículo 3° de esa ley, y las resoluciones de la Superintendencia que apliquen las



sanciones establecidas en las letras c) y d) del artículo 38 de la misma ley, elevadas en consulta. En tanto, el recurso de casación en la forma se contempla para impugnar la sentencia definitiva dictada en los mismos procedimientos antes referidos, limitando sus causales.

Noveno: Que el artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600 otorga competencia a los tribunales ambientales para: *“Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente”*. Luego, es en este contexto que se hace preciso determinar cuáles resoluciones pueden ser objeto de la reclamación a que alude la disposición antes señalada. Ello, puesto que el artículo 56 de la Ley N°20.417 establece en términos generales en sus incisos primero y segundo que *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.*

Las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables y aquéllas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta”.



Décimo: Que, si bien es cierto, en el presente caso, la sentencia dictada por el Tribunal Ambiental resuelve la reclamación, no es menos cierto que dicho pronunciamiento no falla el fondo del asunto controvertido, cual es la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental. En efecto, el Tribunal Ambiental no ha hecho más que ordenar que la SMA inicie un procedimiento sancionatorio en contra del titular del proyecto Colbún S.A., dentro del cual deberán realizarse las diligencias y allegarse los estudios técnico ambientales necesarios a fin de establecer si han existido o no infracciones al artículo 35 letra a) de la LOSMA, y este procedimiento podrá concluir de diversas formas, a saber, con una resolución que apruebe un Plan de Cumplimiento, o con una resolución que aplique una sanción o con una resolución absolutoria. En cualquiera de dichos casos, la resolución que dicte la SMA será reclamable por el titular del proyecto o por terceros interesados, en caso que les sea desfavorable a sus intereses y, resuelto aquello podrá incluso ser recurrible ante el Tribunal Ambiental. En este entendido, no es posible considerar que la resolución impugnada en autos resuelva sobre el fondo del asunto controvertido, pues no ha establecido la existencia o inexistencia de una infracción, sino que simplemente se ha limitado a señalar que las denuncias que dieron origen a la actividad fiscalizadora de la SMA y los hechos establecidos a partir



de ella, tienen mérito y seriedad suficientes para justificar que la recurrente abra un procedimiento sancionatorio.

Undécimo: Que, en concordancia con lo anterior, se debe tener presente que no es posible aceptar la revisión jurisdiccional de todos y cada uno de los actos y sentencias dictadas en la institucionalidad ambiental, pues además de las limitaciones expresamente establecidas en las normas ya transcritas, es indispensable considerar que, en general, lo impugnado en el Derecho Administrativo chileno, por los recursos de casación, son los actos terminales, es decir, actos administrativos propiamente dichos, pero no lo son los actos de trámite o actos intermedios y, en ese caso, la sentencia impugnada se ha limitado a ordenar la apertura de un procedimiento sancionatorio que no es sino un acto intermedio, que concluirá -como ya se adelantó- en otro de carácter terminal que sí justificará, en su momento y eventualmente, la intervención de esta Corte.

Duodécimo: Que, como puede advertirse, la resolución objetada por la vía de los recursos de casación deducidos, no reviste la naturaleza jurídica de las sentencias descritas en el artículo 26 de la Ley N°20.600, toda vez que no emite pronunciamiento sobre la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental, sino que simplemente ordena el inicio de un procedimiento



sancionatorio donde recién se discutirá aquello, procedimiento que es precisamente el encaminado a la adopción de una decisión en tal sentido, razón por la cual no resulta procedente admitir a tramitación tales recursos.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 766, 767 y 781 del Código de Procedimiento Civil, **se declaran inadmisibles** los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos por la reclamada con fecha veintiuno de abril del año dos mil veinte, en contra de la sentencia de treinta y uno de marzo del mismo año, dictada por el Tercer Tribunal Ambiental.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco.

Rol N° 43.798-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Jorge Lagos G., y Sr. Julio Pallavicini M. Santiago, 14 de octubre de 2020.





BXXRRBXGC

En Santiago, a catorce de octubre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

