

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, a veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 22 de marzo de 2022, compareció el abogado Sr. FERNANDO MOLINA MATTA, actuando en representación de **INVERSIONES E INMOBILIARIA PILOLCURA LIMITADA**, RUT N°66.369.769-K, titular del proyecto denominado "Pilolcura", domiciliados para estos efectos en calle Pérez Rosales N°560, oficina 202, sector D, de la ciudad y comuna de Valdivia; quien interpuso la reclamación del art. 17 N°3 de la Ley N°20.600, en contra de la Res. Ex. N°281, de 28 de febrero de 2022 ("la Resolución Reclamada"), dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA"), que en el contexto del procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA"), Rol REQ-035-2020, acogió "con precisiones" un recurso de reposición presentado por INVERSIONES E INMOBILIARIA PILOLCURA LIMITADA.
2. La Resolución Reclamada, en lo medular y en lo que se refiere al proyecto indicado, aprobó el cronograma de ingreso al SEIA presentado por la Reclamante, señalando que para el caso que se defina que la vía de ingreso al SEIA corresponde a un Estudio de Impacto Ambiental ("EIA"), la presentación del proyecto a evaluación debía realizarse a más tardar en el mes de diciembre del año 2022. Por el contrario, si el titular define que la vía de ingreso adecuada es una Declaración de Impacto Ambiental ("DIA"), el proyecto deberá ser sometido a evaluación a más tardar en el mes de julio del año 2022.
3. De acuerdo al informe y antecedentes presentados por la SMA, se trata de un proyecto inmobiliario ejecutado al margen del SEIA, respecto del cual, conforme consta en la Res. Ex. N°2654, dictada por la SMA el 21 de diciembre de 2021, se requirió a la Reclamante el ingreso al SEIA bajo apercibimiento de sanción, dado que corresponde a un proyecto que cumple con lo establecido en literales g), h) y p) del artículo 10 de la Ley N°19.300; específicamente en relación al literal g) con los requisitos desarrollados en el sub literal g.1.1) del artículo

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

3° del RSEIA; y en relación al literal h) con los requisitos desarrollados en los sub literales h.1.1) y h.1.3) del artículo 3° del RSEIA.

4. Conforme al petitorio del libelo de reclamación a fs. 21, la pretensión del titular consiste en que:

- a) Se deje sin efecto la Resolución Exenta N°281.
- b) Se ordene a la SMA corregir de oficio la Resolución Exenta N°2651, e instruya y disponga un plazo que considere los plazos efectivos necesarios para la evaluación ambiental de los proyectos que se ha requerido de ingreso al SEIA.
- c) Se ordene a la SMA corregir de oficio la Resolución Exenta N°2.654, que requirió el ingreso al SEIA, de modo que guarde congruencia con el procedimiento administrativo y, por ende, establezca que la evaluación de las viviendas que se construirán no forma parte del proyecto Pilolcura; y en consecuencia, se excluya como tipología de ingreso la letra g.1) del art. 3 de RSEIA y letra p) del artículo 10 de la Ley N°19.300.
- d) Se ordene a la SMA a dar estricto cumplimiento al principio legal de prejudicialidad administrativa y, por ende, suspenda el conocimiento del ingreso mientras no se resuelvan las causas judiciales indicadas en la reclamación, y aquellas que pudiesen llegar a ventilarse posteriormente.

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

5. En el informe evacuado a fs. 384, la SMA acompañó copia digital del expediente administrativo REQ-35-2020, del requerimiento de ingreso al SEIA del proyecto Pilolcura, con certificado de autenticidad, donde consta:

- a) A fs. 418, Res. Ex. N°1845, de 17 de septiembre de 2020, que dio inicio al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA y confirió traslado al titular.
- b) A fs. 427, Informe de Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-3390-XIV-SRCA, con sus anexos, que incluye

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

denuncia ciudadana, requerimientos de la SMA y pronunciamientos, a fs. 455 y ss.

- c) A fs. 1176, Ord. N°2769, de 8 de octubre de 2020, que solicita a la Directora Regional del SEA Los Ríos pronunciamiento de acuerdo al art. 3 letra i) de la LOSMA, relativo al proyecto.
- d) A fs. 1184, escrito contestando traslado por parte del titular.
- e) A fs. 1202, Res. Ex. ORLR N°039, de 8 de octubre de 2020, que requiere información que indica a la empresa Saesa. La respuesta de esta última consta a fs. 1205.
- f) A fs. 1213, Ord. N°3011, de 3 de noviembre de 2020, que solicita al Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), informe sobre susceptibilidad de afectación a la ZOIT Valdivia por parte de los proyectos que indica.
- g) A fs. 1221, Ord. Ord. N°37, de 16 de febrero de 2021, de Sernatur, informando al tenor de lo solicitado por la SMA en Ord. 3011.
- h) A fs. 1229, documento digital N°20211410230, de 6 de abril de 2021, del SEA Región de Los Ríos, evacuando informe al tenor de lo solicitado por la SMA en Ord. N°2769.
- i) A fs. 1242, Ord. N°1613, de 11 de mayo de 2021, que solicita complemento de pronunciamiento al SEA Región de Los Ríos, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 3 letra i) de la LOSMA.
- j) A fs. 1248, Ord. N°1614, de 11 de mayo de 2021, que solicita pronunciamiento a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo ("Seremi Minvu").
- k) A fs. 1256, Res. Ex. N°1107, de 18 de mayo de 2021, que confirió traslado al titular relativo a las hipótesis de elusión levantadas en dicho acto y tipología de ingreso al SEIA del literal h.1), en lo referente a tratarse el proyecto de un "conjunto de viviendas", y g.1.1) del art. 3 del RSEIA.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- l) A fs. 1305, escrito del titular evacuando traslado relativo a la resolución anterior, respecto del proyecto.
- m) A fs. 1336, Ord. N°650, de 20 de julio de 2021, del Seremi Minvu Los Ríos, que informa a la SMA al tenor de lo solicitado en el Ord. N°1614.
- n) A fs. 1404, documento digital N°202114102107, de 21 de septiembre de 2021, de la Directora Regional del SEA Región de Los Ríos, que evacúa informe complementario solicitado por la SMA en Ord. N°1613.
- o) A fs. 1410, presentación de denunciante acusando al titular de seguir ejecutando el proyecto inmobiliario a pesar del requerimiento de ingreso al SEIA bajo apercibimiento de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley N°19.300.
- p) A fs. 1457, Res. Ex. N°2654, de 21 de diciembre de 2021, que requirió a la Reclamante el ingreso del proyecto Pilolcura al SEIA, bajo apercibimiento de sanción, dado que corresponde a un proyecto que cumple con lo establecido en literales g), h) y p) del artículo 10 de la Ley N°19.300; específicamente en relación al literal g), con los requisitos desarrollados en el sub literal g.1.1) del artículo 3° del RSEIA; y en relación al literal h), con los requisitos desarrollados en los sub literales h.1.1) y h.1.3) del artículo 3° del RSEIA.
- q) A fs. 1488, escrito del titular por medio del cual presenta un programa de trabajo con plazos y acciones para el ingreso del proyecto al SEIA.
- r) A fs. 1493, Res. Ex. N°72, de 18 de enero de 2022, que rechazó la presentación anterior. Se otorgó un plazo de 10 días desde la notificación de esta resolución para la presentación de un nuevo cronograma de trabajo donde se identifiquen plazos y acciones para el ingreso de proyecto al SEIA, cuyo plazo total no exceda de un período de 6 meses.

- s) A fs. 1498, recurso de reposición presentado por el titular contra la resolución anterior, solicitando un plazo de 12 meses para el ingreso del proyecto al SEIA.
- t) A fs. 1503, Res. Ex. N°281, de 28 de febrero de 2022, resolución reclamada en autos que acogió el recurso con precisiones.
- u) A fs. 1510, expediente de medidas provisionales MP-040-2020.
- v) A fs. 1566, consta certificado de autenticidad de copia digital del expediente administrativo REQ-35-2020, seguido contra el Titular relativo al Proyecto.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

6. En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional derivado de aquélla, consta en el cuaderno principal de autos que:
 - a) A fs. 1 y ss., se inició el procedimiento mediante reclamación del art. 17 N°3 presentada por la Reclamante el 22 de marzo de 2022. Previo a proveer la reclamación, se ordenó a fs. 30 acompañar el acto reclamado y su notificación dentro de tercero día, bajo apercibimiento de resolverse la admisibilidad de la presentación con el solo mérito de los antecedentes que obren en el proceso.
 - b) A fs. 31, la Reclamante cumplió lo ordenado, acompañando los documentos que constan entre fs. 33 y 123.
 - c) A fs. 345, se hizo parte la Superintendencia del Medio Ambiente, solicitando se declare la inadmisibilidad de la reclamación.
 - d) A fs. 358, se dictó la resolución que admitió a trámite la reclamación. Se ordenó informar por parte de la autoridad reclamada en plazo legal. En la misma se tuvo como parte a la SMA y se ordenó estarse al mérito de lo resuelto.
 - e) A fs. 372, la SMA presentó recurso de reposición contra la resolución que declaró admisible la reclamación, el cual fue rechazado en la resolución de fs. 381.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- f) A fs. 384, la SMA evacuó informe y acompañó copia digital de expediente administrativo de requerimiento de ingreso, con certificado de autenticidad. Acompañó además los documentos que constan entre fs. 1568 y 1620. En otrosí solicitó la acumulación de la presente causa al expediente de reclamación Rol R-22-2022 de este Tribunal, y en subsidio vista conjunta.
- g) A fs. 1704, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y ordenó pasar los autos al Sr. Relator. Se confirió traslado respecto de la solicitud de acumulación de autos, diligencia que fue evacuada por la Reclamante a fs. 1705, solicitando su rechazo.
- h) A fs. 1712, se rechazó la petición de acumulación de autos, haciéndose lugar a la subsidiaria de vista conjunta y simultánea, en su oportunidad, entre los autos Rol R-22-2022 y R-23-2022.
- i) A fs. 1713, se certificó la causa en relación y, a fs. 1714, consta el decreto de autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el martes 26 de julio de 2022, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia. Se ordenó realización de la audiencia en vista conjunta y simultánea con los autos de este Tribunal Rol R-22-2022, y se tuvieron además por acompañados los documentos presentados por la SMA en otrosí del informe de fs. 384.
- j) A fs. 1716 y 1717, constan los anuncios de las partes.
- k) A fs. 1719, la SMA presentó escrito acompañando la Res. Ex. N°973, de 24 de junio de 2022, que modificó cronograma de ingreso al SEIA en los términos que indica, documento que se tuvo por acompañado a fs. 1727.
- l) A fs. 1726, Acta de Instalación del Tribunal, a fs. 1728 certificación de prueba técnica, a fs. 1729 certificación de la realización de la audiencia, y a fs. 1730 certificación del acuerdo.
- m) A fs. 1731, resolución que designa ministro redactor.

- n) A fs. 1732, se dictó medida para mejor resolver consistente en traer a la vista expediente de este Tribunal de causa Rol D-2-2022, diligencia cuya certificación, por parte del Sr. Secretario del Tribunal, consta a fs. 1733.
- o) A fs. 1734, certificación de entrega de proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

A. Argumentos de la Reclamante

PRIMERO. Que, la reclamación deducida en autos se dirige contra resolución de la SMA dictada el 28 de febrero de 2022 en el procedimiento REQ-35-2020, sobre requerimiento de ingreso al SEIA, la cual resolvió un recurso de reposición presentado por la Reclamante contra una decisión anterior que había rechazado su presentación de "programa de trabajo" con acciones y plazos para materializar el ingreso del proyecto Pilolcura al SEIA, tal como había sido ordenado previamente por la autoridad bajo apercibimiento de sanción.

SEGUNDO. Que, el acto reclamado acogió el recurso de reposición presentado por el titular, Reclamante de autos, con la precisión de que se aprobaba el cronograma de ingreso al SEIA a más tardar en el mes de diciembre del año 2022 en caso de presentación de un EIA, y a más tardar en el mes de julio de 2022 en caso que la vía de ingreso definida por el titular sea una DIA.

TERCERO. Que, contra la decisión anterior, INVERSIONES E INMOBILIARIA PILOLCURA LIMITADA presentó la reclamación de fs. 1. La Reclamante argumentó en su libelo que la resolución impugnada no acoge derechamente el recurso de reposición, desde que establece que el plazo será de 6 meses en caso de presentarse una DIA y únicamente en caso de presentarse un EIA será de 12 meses, lo que no había sido planteado en el cronograma. A su juicio, estos plazos de tramitación y los razonamientos en que se sustentan, no se

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

condicen con lo establecido en las Guías e Instructivos elaborados por el SEA y, además, se alejan de la realidad práctica.

CUARTO. Que, alegó también que el acto impugnado modifica la ejecución y el contenido de la resolución de la SMA que determina el requerimiento de ingreso al SEIA y, por lo mismo, estima necesario que el Tribunal disponga que se modifique de oficio dicha resolución. Esto la Reclamante lo interpreta del Considerando 14° del acto reclamado que, en la parte respectiva, conforme cita, indica: *"En la línea de la ejecución, cabe indicar que la construcción de viviendas por parte de terceros adquirentes será materia de conocimiento de la SMA, si es que ello procede conforme a la normativa ambiental aplicable, en relación a los titulares de tales proyectos. Esto, sin perjuicio de los procedimientos actuales por la ejecución de los proyectos Cutipay I, Cutipay II y Loteos Pilolcura, que deben ser evaluados en cuanto proyectos de desarrollo urbano, con las precisiones indicadas en cada uno de los procedimientos y se determine en la evaluación ambiental respectiva"*.

QUINTO. Que, desarrollando estas alegaciones, se plantea, en relación a la impugnación de los actos trámites (artículo 15 de la Ley N° 19.880), que la resolución es impugnabile puesto que incide directamente en el contenido del acto terminal -requerimiento de ingreso al SEIA- y, por otro lado, produce indefensión toda vez que establece un plazo de ejecución del cronograma que no puede ser alterado y es diverso al solicitado.

SEXTO. Que, relativo a la resolución que en su oportunidad requirió el ingreso al SEIA, afirmó que ésta contempla que el proyecto, en atención a la edificación de viviendas, tiene la potencialidad de afectar el Objeto de Protección de la Zona de Interés Turístico ("ZOIT") de Valdivia, debido a un eventual incremento en los flujos vehiculares, el consiguiente problema de conectividad con los sitios de interés turístico y finalmente por la posibilidad de afectar los puntos de observación. Señaló que por ello se estableció como causal de ingreso aquella establecida en el artículo 10° letra p) de la Ley N°19.300. No obstante, a su juicio la resolución impugnada, en forma correcta y coherente con los antecedentes aportados, excluye las obras de edificación de la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

evaluación ambiental, indicando que dichas obras eventualmente serán evaluadas por cada propietario (en caso de estimarse necesario). Por lo anterior existiría incongruencia, siendo el caso que no basta anular la resolución reclamada que resolvió la reposición, sino que además debe oficiarse para que la autoridad administrativa modifique de oficio la resolución que determina la necesidad de ingreso al SEIA, excluyendo las causales de la letra g.1) del art. 3 del RSEIA y letra p) del artículo 10° de la Ley N° 19.300. Esta alegación es reiterada a fs. 13 de la reclamación acusando contravención al principio de congruencia o coherencia, del momento que la resolución que requiere el ingreso y la resolución reclamada que resolvió la reposición tienen un contenido incompatible.

SÉPTIMO. Que, por otro lado, en cuanto al plazo resuelto por la SMA para la presentación del cronograma de ingreso al SEIA, alegó que conforme a las Guías e Instructivos que indica, para el correcto entendimiento del artículo 11 de la Ley N°19.300 y el descarte de los efectos allí contemplados, es necesario descartar los efectos en atención a la variabilidad estacional y, por ende, metodológicamente se requiere efectuar campañas anuales. Añadió que las dificultades en cuanto al componente medio humano exigen de una campaña anual, diferenciando las temporadas, de acuerdo al art. 7 letra b) del RSEIA en relación a la Guía del SEA sobre área de influencia de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. Cuestionó que se confiere un menor plazo para presentar la DIA toda vez que la empresa titular estaría en "infracción", no obstante, el requerimiento de ingreso no constituye en sí mismo un procedimiento infraccional, por tanto no supone que pueda castigarse estableciendo un plazo ajeno a la normativa e irracional para subsanar la situación, desde que el requerimiento de ingreso no es una facultad punitiva sino preventiva y como tal debe buscar la correcta evaluación de los proyectos, lo que supone un adecuado levantamiento de información. Puntualizó además que los criterios de los órganos de la administración del estado con competencia ambiental ("OAECA") son variables y tienen un componente político temporal. A raíz de lo anterior, el levantamiento de la DIA debe

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

responder a los criterios más recientes y considerar el cambio de administración.

OCTAVO. Que, por último, la Reclamante formuló una alegación sobre infracción a la prejudicialidad administrativa del artículo 54 de la Ley N°19.880. Expuso que durante la tramitación del requerimiento de ingreso se promovió judicialmente por el SEREMI Minvu y la Municipalidad de Valdivia cuestiones que inciden directamente con el fondo del asunto, lo que habría supuesto el deber de la SMA de inhibirse. La Reclamante hizo referencia a un procedimiento ante el Juzgado de Policía Local de Valdivia y otro ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Valdivia por impugnación a la paralización municipal de los proyectos, que a su parecer inciden directamente en la resolución del procedimiento administrativo, desde que conllevan una calificación de las obras ejecutadas y versan sobre la generación de un nuevo núcleo urbano.

B. Informe de la SMA

NOVENO. Que, en su informe evacuado en autos, la SMA explicó las actuaciones desarrolladas en el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA relativo al proyecto Pilolcura, y descartó las alegaciones de la reclamación judicial.

DÉCIMO. Que, en particular, planteó que la Res. Ex. N°281/2022 no constituye un acto terminal del procedimiento, sino que aquel fue la resolución de requerimiento de ingreso al SEIA, respecto del cual, pudiendo hacerlo, el titular no interpuso ni reposición ni reclamación judicial. Añadió que todos los otros actos administrativos dictados con posterioridad a la resolución que requiere el ingreso al SEIA corresponden a actos dictados en ejercicio de la potestad de inspección de la SMA (cita sentencia Rol N° R-9-2021 y R-2-2021 de este Tribunal). Acotó que la supuesta modificación de la resolución de requerimiento de ingreso consistiría en que la Res. Ex. N°281/2021 habría considerado que la construcción de viviendas no sería parte del proyecto del titular, lo que a su juicio es absolutamente falso. Precisó que en ningún momento la SMA ha indicado que las viviendas no forman parte de la evaluación de los proyectos, y que se trata de una discusión

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

que quedó anteriormente firme. Explicó que lo único que se indica en el acto reclamado es que, en caso que proceda, la SMA podría también fiscalizar la construcción de viviendas por parte de los terceros adquirentes. Ello, a su juicio, en nada modifica el análisis realizado respecto de las causales de ingreso al SEIA.

UNDÉCIMO. Que, agregó que la resolución reclamada no impide continuar con el procedimiento y no produce indefensión a la Reclamante, ya que únicamente tiene como objetivo verificar la forma y oportunidad en que el titular cumplirá con su obligación de ingresar al SEIA, a lo que anteriormente ya se le confirió traslado, que fue evacuado y ponderado por la SMA al requerir el ingreso del proyecto al SEIA. Tampoco, indicó, se genera perjuicio, pues la resolución reclamada no obliga al titular a ingresar al SEIA sino que ello fue ordenado con la resolución que dio término al procedimiento.

DUODÉCIMO. Que, relativo a la alegación de la prejudicialidad administrativa, señaló que ella está destinada a desvirtuar la validez de las resoluciones de requerimiento de ingreso al SEIA, lo cual no resulta procedente toda vez que las mismas se encuentran firmes. Acotó que el titular, habiendo presentado cronograma de ingreso al SEIA, tiene voluntad de cumplir con lo resuelto. Afirmó que lo que el art. 54 de la Ley N°19.880 establece es que, para el caso que un determinado interesado presente una reclamación judicial en contra de un determinado acto administrativo de la SMA, y luego se presente por el mismo interesado la misma alegación en sede administrativa, la SMA debe inhibirse de conocer esta última, lo que no es el caso. Concluyó que nuevamente la empresa Reclamante busca eludir su responsabilidad frente a su hipótesis infraccional.

DECIMOTERCERO. Que, en lo que se refiere a las alegaciones sobre los plazos resueltos, la SMA explica que no acogió lisa y llanamente el recurso de reposición, sino con precisiones, esto es, acogió el plazo de 1 año solo si el instrumento era un EIA, pero en caso de tratarse de una DIA lo mantuvo en 6 meses. Según la SMA, la Reclamante saca de contexto la Guía sobre área de influencia. Explicó que para el descarte de la concurrencia de los efectos del artículo 11 de la Ley N°19.300, no es menester un análisis de cada una de las épocas relevantes en particular, sino que aquello puede

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

ser resuelto en base a antecedentes generales del sector donde se emplazan los proyectos, información con la que cuentan las consultoras y/o puede ser levantada sin necesidad de que concurren las referidas épocas para el caso específico. Añadió que en el área de emplazamiento de los proyectos existe abundante información y bibliografía que permite identificar los componentes ambientales que pueden ser receptores de impactos significativos (cita diversos informes). Indicó que el hecho de que la SMA haya otorgado en la resolución reclamada un plazo de 6 meses para el caso de ingresar por DIA, y de un año tratándose de un EIA, responde a que las exigencias de uno u otro instrumento son distintas, y por lo mismo, requieren de esfuerzos distintos. Además, la Guía del artículo 7 letra b) del RSEIA responde para el caso que el ingreso sea por EIA, no DIA, es decir, se refiere al proceso de "evaluación de impactos" propiamente tal, que es posterior y distinto al descarte de efectos, y que se verifica una vez que ya se determinó como vía de ingreso un EIA. En suma, alegó que el titular no ha justificado suficientemente por qué se le debiera dar un plazo de 1 año para el ingreso de una DIA, cuando lo normal es que los proyectos que ingresan por esa vía lo hagan en un menor tiempo.

DECIMOCUARTO. Que, destacó que el hecho de que la SMA en el presente caso haya optado por iniciar un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA y no un procedimiento sancionatorio, no significa que los hechos no sean constitutivos de infracción, pues se identifican con el tipo infraccional del literal b) del artículo 35 de la LOSMA. Expuso que de acuerdo a sentencia Rol N° R-4-2021 de este Tribunal, pese a haberse iniciado un procedimiento de requerimiento de ingreso, el titular del proyecto se encuentra aún en elusión al SEIA, o sea, en infracción, y la SMA, en virtud del principio de oportunidad, tiene discrecionalidad para decidir cómo gestionar dicha infracción.

DECIMOQUINTO. Que, concluyó informando la necesidad de evaluación ambiental de los proyectos, teniendo en cuenta que parte de éstos ya ha sido ejecutada, y por lo tanto, los efectos adversos ya se están generando. Por lo anterior pidió el rechazo de las reclamaciones, con costas.

II. Controversias

DECIMOSEXTO. Que, del mérito de las alegaciones de las partes, la primera controversia que es necesario abordar se vincula con la posibilidad de impugnar el acto materia de esta reclamación, para lo cual resulta indispensable precisar cuál es su naturaleza jurídica. Si se trata de un acto trámite, que no produce indefensión ni genera el término del procedimiento, tal resolución sería inimpugnable. Por el contrario, si la resolución en cuestión posee algunas de las características indicadas, la impugnación sería procedente, y el Tribunal debería, en consecuencia, emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión promovida.

DECIMOSÉPTIMO. Que, sobre el particular, la Reclamante señaló a fs. 6, que la Res. Ex. N°281 de 28 de febrero de 2022, de la SMA, cumple con el requisito establecido en el art. 17 N°3, de la Ley N° 20.600, desde que se trata de un acto administrativo, dictado por un órgano de la Administración que tiene competencias ambientales, y tiene un contenido ambiental al estar referido al ingreso al SEIA. Añade que la Resolución Reclamada incide directamente en la Res. Ex. N°2654 que requiere de ingreso al proyecto, y ello porque modifica su ejecución y contenido, razón por la que solicita que el Tribunal ordene a la SMA su corrección de oficio. Por último, también a fs. 7, argumentó que este acto es impugnabile pues incide directamente en el contenido del acto terminal y produce indefensión al establecer un plazo de ejecución del cronograma que no puede ser alterado y es diverso a lo solicitado.

DECIMOCTAVO. Que, a fs. 394, la Reclamada solicitó el rechazo de la reclamación en atención a que la resolución no es susceptible de ser impugnada por tratarse de un acto dictado en ejercicio de la potestad de inspección de la SMA. Agregó a fs. 396 y siguientes que la impugnación solo puede recaer sobre los actos terminales y los de trámite cualificado, esto es, aquellos que ponen término al procedimiento o causan indefensión.

DECIMONOVENO. Que, el art. 17 N°3 de la Ley N°20.600 dispone que los tribunales ambientales son competentes para "3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente". Por su lado, el art. 56 inciso 1° de la LOSMA, establece 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".

VIGÉSIMO. Que, si bien estas dos normas utilizan la expresión "resoluciones", lo que daría a entender que puede impugnarse toda clase de actos que emanen de la SMA, hay consenso en la doctrina y jurisprudencia de los tribunales ambientales, que solo deben entenderse comprendidos los actos terminales y los de trámite en la medida que produzcan indefensión o pongan término al procedimiento, haciendo aplicables las restricciones de impugnación establecidas en el art. 15 de la Ley N°19.880 (SCS Rol N° 10.300-2019, de 30 de junio de 2020). En efecto, esta disposición señala, en su inciso 1°: "todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales". Agrega en su inciso 2°: "Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión".

VIGÉSIMO PRIMERO. Que, el acto terminal es aquel que contiene la decisión sobre el objeto del procedimiento administrativo, es decir, el que "se pronuncia sobre todas las cuestiones planteadas a lo largo del procedimiento" (Cordero, Luis: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 253). Los actos trámites, por su parte, son "aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo". (Bermúdez, Jorge: *Derecho Administrativo General*, Editorial Thomson Reuters, 2014, pp. 142 y 143). La doctrina al respecto precisa: "Una de las consecuencias relevantes de esta distinción es la procedencia de la impugnación del acto en vía administrativa o jurisdiccional, en la medida que son impugnables los definitivos; y los de trámite, sólo lo serán en circunstancias calificadas, que en términos

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

generales se traducen en que causan efectos equivalentes a los propios de una resolución definitiva, es decir, cuando 'determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión'" (Cordero, Luis: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 254). En síntesis, y como ya ha sido resuelto por el Tribunal: "aun cuando el citado art. 56 de la LOSMA no distingue entre tipos de resoluciones que pueden ser reclamadas, esta acción debe entenderse referida, por regla general, a un acto administrativo terminal dictado por la SMA. También se entenderá procedente la impugnación cuando se trate de un acto trámite que cumpla con los requisitos del inciso segundo del art. 15 de la Ley N° 19.880, es decir, se trate de un acto trámite "cualificado", esto es, que conforme a los términos de nuestra normativa, determine la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzca indefensión" (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, de 18 de enero de 2022, R-9-2021). Así entonces, tal como se indicó, para efectos de determinar la procedencia de la impugnación debe analizarse la naturaleza del acto reclamado, esto es, si se trata de un acto terminal o de trámite cualificado.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que, previo a lo anterior, para discernir adecuadamente el asunto, se debe tener presente los siguientes antecedentes:

- a) A fs. 418, consta la Res. Ex. N°1845, de 17 de septiembre de 2020, de la SMA, que da inicio al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA del proyecto "Loteo de Pilolcura", por configurarse las causales de las letras h) y p) de la Ley N° 19.300.
- b) A fs. 1457, consta la Res. Ex. N°2654, de 21 de diciembre de 2021, de la SMA, que requiere de ingreso al SEIA bajo apercibimiento de sanción al Proyecto "Loteos de Pilolcura". En dicha resolución se indica que existe elusión al SEIA por configurarse las causales del art. 10 letra g), h) y p) de la Ley 19.300 (fs. 1458 y 1484). Además, en el segundo resuelvo, se le otorga un plazo de 10 días hábiles para presentar un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será ingresado al SEIA el referido proyecto.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

- c) A fs. 1490, consta el Programa de Trabajo del "Loteo Pilolcura". En este programa se define que el proyecto ingresará al SEIA por DIA y en el plazo de 12 meses (fs. 1491 y 1492).
- d) A fs. 1493, consta la Res. Ex. N°72, de la SMA, de 18 de enero de 2022, que rechaza el cronograma de ingreso al SEIA. En el considerando 8°, de esta resolución, se indica que, dado que el titular plantea la presentación de una DIA, el plazo propuesto en el cronograma resultaría excesivo, y éste no debiera superar los seis meses. Agrega que no es necesario la observación y contraste estacional de los componentes para levantar la información y hacer la caracterización ambiental. Por último, indica que los seis meses de la caracterización puede ser menor y realizarse de forma paralela a la consulta a los servicios públicos sectoriales.
- e) A fs. 1498, se interpone recurso de reposición administrativa en contra de la resolución indicada precedentemente, en la que se solicita mantener el plazo de 12 meses para materializar el ingreso al SEIA.
- f) A fs. 1503, consta la Res. Ex. N°281, de 28 de febrero de 2022, de la SMA, que acoge parcialmente la reposición en el sentido de aprobar el cronograma de ingreso al SEIA, concediendo un plazo de 12 meses para el ingreso al SEIA en el caso que se presente un EIA, y uno de seis meses si el ingreso se realiza a través de una DIA.
- g) A fs. 1720, consta la Res. Ex. N°973, de 24 de junio de 2022, de la SMA, por la cual modifica el cronograma de ingreso al SEIA, estableciendo que el plazo de seis meses para ingresar por DIA o de 12 meses si se ingresa por EIA se cuentan desde que "se resuelva la propuesta de bases de conciliación por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental en la causa por daño ambiental Rol D-2-2022" (fs. 3035).

VIGÉSIMO TERCERO. Que, como ya se ha dicho, la presente reclamación se dirige en contra de la Res. Ex. N°281, de 28 de febrero de 2022, de la SMA, que acoge los recursos de reposición interpuestos en contra de la resolución que rechazó el cronograma de ingreso del proyecto Loteo Pilolcura. Dicha resolución aprueba

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

los cronogramas de ingreso al SEIA, concediendo un plazo de 12 meses para el ingreso al SEIA en el caso que se presente un EIA, y seis meses si se realiza a través de una DIA. A juicio del Tribunal, el acto impugnado no tiene la naturaleza de conclusivo pues el procedimiento de requerimiento de ingreso terminó, precisamente, con la Res. Ex. N°2654, de 21 de diciembre de 2021, de la SMA, y que obligó bajo apercibimiento de sanción, a someter el proyecto Loteos Pilolcura al SEIA. Esta última resolución, respecto de la cual no cabe duda que sí puede ser reclamada, no fue impugnada ni en sede administrativa ni en sede judicial por el titular del proyecto. Por lo mismo, corresponde definir si la reclamación se ha dirigido en contra de un acto de trámite que pone término al procedimiento impidiendo su continuación o causa indefensión.

VIGÉSIMO CUARTO. Que, respecto de la existencia de un acto trámite que pone término al procedimiento, cabe indicar, nuevamente, que el acto que puso término al procedimiento fue la resolución que requirió el ingreso al SEIA al proyecto Pilolcura. De esta forma, mal puede poner término al procedimiento la resolución reclamada, dictada en forma posterior a su conclusión, y cuyo propósito es resolver sobre las actuaciones propuestas por el titular para dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad administrativa. En otros términos, lo recurrido en esta sede es un acto que se pronuncia sobre la idoneidad de una actividad de ejecución realizada por el interesado, pero que, en caso alguno, pone término al procedimiento. Este Tribunal ha resuelto sobre el particular: "el procedimiento administrativo en cuestión finalizó con la dictación de su acto terminal, esto es, la Res. Ex. N°1048, por la cual, en su resuelvo primero, se requirió el ingreso al SEIA del Proyecto bajo apercibimiento de sanción. De esta forma, es imposible que los actos dictados con posterioridad a este acto terminal impidieran continuar con un procedimiento ya finalizado, sino que la dictación de éstos, como se ha indicado previamente, estuvo encaminada a verificar la forma y oportunidad en que el destinatario cumplía con dicho requerimiento, en ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras de la SMA" (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, de 18 de enero de 2022, R-9-2021). Por lo

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

anterior, la impugnación tampoco resulta procedente bajo esta perspectiva.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, en lo relativo a la posible indefensión, que es la segunda hipótesis de impugnabilidad prevista en el mencionado art. 15 de la Ley N°19.880, esta no se produce bajo ninguna circunstancia. En primer lugar, porque no estamos en presencia de un acto trámite de un procedimiento que sea instrumental a la adopción de otro posterior de naturaleza terminal, por lo que no es posible hacer un juicio de indefensión. Tal como se refirió en el considerando precedente, el procedimiento ya se encuentra concluido. En segundo lugar, la SMA en la Resolución Reclamada solo se ha pronunciado -conforme a los márgenes de apreciación y discrecionalidad de que goza-, acerca de los plazos que estima razonables y prudentes para que el titular ingrese sus proyectos al SEIA, considerando los tiempos necesarios para evaluar los componentes ambientales en el área del Proyecto y los efectos que ya se han producido. El deber de sometimiento del Proyecto al SEIA ya fue establecido, por lo que la Resolución Reclamada no le impone nuevas obligaciones o desmejora su posición. Tampoco le ha impedido al titular ejercer derechos o facultades reconocidas por las leyes, máxime cuando consta a fs. 425, que durante el procedimiento de requerimiento de ingreso se le confirió traslado, quien hizo valer sus defensas a través del escrito de fs. 1184, respecto de ambos proyectos, las cuales fueron debidamente ponderadas en el acto terminal, sin que se haya impugnado.

VIGÉSIMO SEXTO. Que, por otra parte, las alegaciones de fs. 4 y 5, 12 a 19, y petitorio de fs. 21 y 22, vinculadas a la Res. Ex. N°2654, de 21 de diciembre de 2021, que requiere el ingreso del proyecto al SEIA, serán desestimadas de plano, dado que lo reclamado en autos no es dicha resolución, la que, además, tal como se indicó anteriormente, no fue objeto de impugnación administrativa o judicial, por lo que se encuentra firme. Tal situación genera lo que en doctrina se llama "acto consentido", en virtud del cual "ante un acto contrario a Derecho el interesado está obligado a reaccionar con prontitud e interponer un recurso, pues la pasividad conduce a entender que consiente y acepta el acto (que deviene firme e inatacable)" (Blanquer, David, *Curso de*

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Derecho Administrativo II. El fin y los medios, Editorial Tirant lo Blanch, 2006, p. 251). La Reclamante no puede pretender revivir por medio de la impugnación de un acto de trámite que se pronuncia sobre la ejecución del acto terminal, controversias propias de este último y que no promovió en su oportunidad. Por ello, debe entenderse que aceptó su contenido.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, por lo expuesto, atendido que la Resolución Reclamada corresponde a un acto de mero trámite dictado en el periodo de ejecución de un acto firme, que no determina la imposibilidad de continuar un procedimiento ni produce indefensión, conforme requiere el art. 15 de la Ley N°19.880 para la impugnabilidad de los actos de esa naturaleza, ésta no es reclamable por la acción prevista en el art. 17 N°3 de la Ley N°20.600 en relación con el art. 56 de la LOSMA.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, a mayor abundamiento, consta de la Res. Ex. N°973, de 24 de junio de 2022, de la SMA, que se modificó el cronograma de ingreso al SEIA, estableciendo que el plazo de seis meses para ingresar por DIA se cuenta desde que "se resuelva la propuesta de bases de conciliación por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental en la causa por daño ambiental Rol D-2-2022" (fs. 3035). A fs. 1733, consta que se trajo a la vista la causa D-2-2022 de este Tribunal, en la que se encuentran las bases de conciliación. Estas fueron propuestas el 19 de julio de 2022, por lo que el plazo máximo para presentar la DIA es el 19 de enero de 2023. Esto quiere decir que el titular ha tenido más de 12 meses contados desde la fecha del requerimiento de ingreso para ingresar su proyecto al SEIA. Por ende, aun cuando pueda estimarse que el acto es impugnabile, no existe perjuicio para el Reclamante. Por tales razones la impugnación de autos será íntegramente rechazada.

VIGÉSIMO NOVENO. Que, en cuanto a las demás controversias formuladas por las partes en sus alegaciones, al resultar su revisión incompatible con lo ya razonado, se omitirá pronunciamiento respecto de éstas.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

2, 3, 35, 56 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417; arts. 8 y 10 de la Ley N° 19.300 y art. 3 del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, en lo que resulten aplicables; arts. 15 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

- I. Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., en virtud de las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-23-2022

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros, Sr. Iván Hunter Ampuero, Sra. Sibel Villalobos Volpi, y Sr. Jorge Retamal Valenzuela.

Redactó la sentencia el Ministro, Sr. Iván Hunter Ampuero.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, se anunció por el Estado Diario.