

# Causa R-47-2022 “Cristóbal Weber Mckay y otro con Superintendencia del Medio Ambiente”

## 1. Datos del procedimiento.

### Reclamantes:

- Sr. Cristóbal Weber Mckay
- Sra. Frances Fendall Parkinson

### Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

## 2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Mediante R.E N°850 (Resolución Reclamada), de fecha 6 de junio de 2022, dictada por la SNA, se requirió bajo apercibimiento de sanción, a la Empresa Eléctrica de Aysén S.A (Titular), en su calidad de titular del proyecto “Rehabilitación Central Hidroeléctrica Los Maquis” (Proyecto), el ingreso de este al SEIA, al ajustarse a la hipótesis del art. 10 letra p) de la Ley N°19.300. Dicho Proyecto pretende emplazarse en el sector Los Maquis, comuna de Chile-Chico, Región de Aysén.

Los Reclamantes impugnaron judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, contarían con legitimación activa en sede judicial, considerando su actuación en calidad de denunciantes en el procedimiento administrativo seguido ante la SMA, sumado a que su lugar de residencia se ubicaría dentro del área de influencia del Proyecto. En consecuencia, serían personas directamente afectadas por la elusión del Proyecto al SEIA.

Señalaron que, si bien la Resolución Reclamada ordenó el ingreso del Proyecto al SEIA, dicha resolución habría omitido ilegalmente ejercer la potestad sancionadora, considerando que la SMA no resolvió dar inicio a un procedimiento sancionatorio, aun cuando se constató la construcción y operación del Proyecto contraviniendo las normas del SEIA. Agregaron que, la potestad de sanción y de requerimiento de ingreso al SEIA no son excluyentes entre sí atendido que tendrían distintas finalidades.

Sostuvieron que, la Resolución Reclamada no habría motivado ni fundamentado legalmente su decisión de simplemente requerir el ingreso del Proyecto al SEIA, y como esta decisión sería la medida la más favorable para

satisfacer el interés general. En este orden, el Titular no solo habría eludido el SEIA, sino que además construyó e incluso ejecutó el Proyecto, vulnerando abiertamente la normativa ambiental aplicable.

Agregaron que, la SMA no debió aplicar el principio de oportunidad, sino que debió prevalecer el principio de legalidad, conforme al cual -en el caso concreto- se debió considerar la configuración de la infracción del art. 35 letra b) de la LOSMA, y, en consecuencia, se debió formular cargos en contra del Titular por dicha infracción. Agregaron que, el Titular habría causado impactos ambientales durante la construcción del Proyecto.

Afirmaron que, para el ejercicio de la discrecionalidad en el inicio del procedimiento, no tendría que existir denunciante, hipótesis que no se configura en el caso en comento, por lo que la SMA debió dar respuesta motivada a las peticiones de los Reclamantes, no pudiendo dejar de ejercer su potestad sancionatoria.

Considerando lo anterior, solicitaron se dejara sin efecto la Resolución Reclamada solo en la parte que se decidió no dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio.

La SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, los Reclamantes no contarían con legitimación activa, al no ser directamente afectados por la Resolución Reclamada, considerando que esta precisamente tiene por objeto que el Titular cumpla con la normativa infringida respecto a la infracción de elusión.

Sostuvo que, al ejercer la potestad sancionatoria, la SMA tendría un cierto grado de discrecionalidad que permitiría no iniciar un procedimiento sancionatorio en todos y cada uno de los casos denunciados. En este orden, tendría facultades para considerar ciertos factores o circunstancias al resolver el inicio o no del procedimiento sancionatorio, tales como, la intensidad de los incumplimientos o el grado de afectación de bienes jurídicos.

Señaló que, considerando los principios de eficiencia y eficacia, y teniendo presente la gran cantidad de denuncias que ingresan a la SMA, dicho organismo debería privilegiar iniciar el procedimiento sancionatorio en aquellos casos en que la sanción permita cumplir con todos los fines que se persigue; de lo contrario, dicho organismo puede optar por mecanismos correctivos o de otro tipo, como es el caso del requerimiento de ingreso al SEIA.

Sostuvo que, tendría facultades para no dar a un procedimiento administrativo sancionatorio, en la medida que dicha decisión se encuentre debidamente motivada y contenga un fundamento racional, sustentando -por ejemplo- en el incumplimiento meramente formal de la normativa ambiental.

Agregó que, en el caso de elusión al SEIA, la SMA contaría con la facultad discrecional de no iniciar un procedimiento sancionatorio, teniendo presente el principio de oportunidad y considerando que la vía correctiva sería más favorable que la acción punitiva en ciertos casos.

### **3. Controversias.**

- i. Sobre la legitimación activa de los Reclamantes;
- ii. Sobre el carácter reglado o discrecional del inicio del procedimiento sancionador;
- iii. Sobre la motivación de la Resolución Reclamada en cuanto a no iniciar el procedimiento administrativo sancionador.

### **4. Sentencia.**

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, en general, conforme al art. 21 de la LOSMA, se le otorga al denunciante la calidad de interesado, en la medida que se inicie un procedimiento administrativo sancionatorio, hipótesis que no se configura en el caso en comento, por cuanto la SMA solo decidió requerir el ingreso del Proyecto al SEIA. Lo anterior, no implica que los Reclamantes no puedan justificar su interés al tenor de la disposición citada, en relación al art. 18 N°3 de la Ley N°20.600, pudiendo argumentar y justificar su calidad de directamente afectados por la dictación de la Resolución Reclamada.
- ii. Que, respecto a la legitimación para impugnar la decisión -de la SMA- consistente en no iniciar un procedimiento sancionatorio, la doctrina acepta que terceros ajenos -no destinatario de la sanción- pueden poseer interés en dicha impugnación, en la medida que puedan resultar perjudicados por la infracción o haber sufrido sus efectos.
- iii. Que, se debe tutelar el interés de una persona de que la SMA imponga una sanción, con la finalidad de disuadir y/o evitar que el titular de un proyecto incumpla la normativa ambiental aplicable. En este orden, se necesita que el particular pueda resultar potencialmente beneficiado por el cumplimiento normativo, no bastando simplemente el mero interés en el cumplimiento de la legalidad, sino que requiriéndose de la obtención de un provecho o beneficio a raíz del cumplimiento de las normas ambientales.

- iv. Que, los Reclamantes habitan en las cercanías del Proyecto, sumado a que se encuentran dentro del área de influencia para el contaminante MP10 y las emisiones de ruido; en este orden, los Reclamantes poseen un interés directo en que el Titular cumpla con la normativa ambiental aplicable, por cuantos los eventuales incumplimientos podrían ocasionar impactos ambientales que los afecten o perjudiquen en su bienestar, salud o calidad de vida. En este orden, en el procedimiento administrativo, también subyace el interés de terceros, respecto al cumplimiento normativo. A mayor abundamiento, la aplicación de una sanción es de carácter instrumental a los fines de disuadir al Titular a no incumplir en el futuro las normas ambientales, y, en consecuencia, evitando perjuicios en los intereses de los Reclamantes, razones más que suficiente para considerar que aquellos sí cuentan con legitimación activa para impugnar judicialmente la Resolución Reclamada.
- v. Que, si bien la LOSMA no reconoce expresamente la discrecionalidad de la SMA al ejercer la potestad sancionadora, esto no implica que aquella se encuentre excluida, por el contrario, es posible fundarla en diversas disposiciones que rigen el actuar de la SMA. En otras palabras, la SMA sí posee un cierto margen para ejercer racionalmente la potestad sancionadora, para lo cual debe considerar los bienes jurídicos en juego y los límites de la discrecionalidad, recayendo -estos últimos- en la motivación y fundamentación racional de la decisión administrativa.
- vi. Que, de acuerdo a las prerrogativas y facultades otorgadas en la LOSMA, una vez que la SMA constate o verifique un incumplimiento relativo a la elusión al SEIA, dicho organismo puede requerir el ingreso del proyecto al SEIA, iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio y/o recurrir a ambas herramientas conjuntamente. En este orden, el fundamento que sustenta dicha elección radica en los principios de eficacia y eficiencia que rige a la actividad administrativa de la SMA, principios que imponen a dicho organismo utilizar eficaz y eficientemente los recursos, debiendo adoptar decisiones razonables y utilizando de manera óptima los recursos humanos y financieros.
- vii. Que, la SMA puede decidir no iniciar un procedimiento sancionatorio y no destinar recursos humanos y financieros para tal actividad, en la medida que los fines de la normativa ambiental se pueden alcanzar de una manera diferente a la sancionatoria. En este orden, la SMA debe utilizar dichos recursos respecto de aquellos incumplimientos que puedan ocasionar efectos ambientales más relevantes o socialmente más sensibles.

- viii. Que, al no ejercer la potestad sancionadora, la SMA no necesariamente está dejando de satisfacer el interés público, por cuanto en ciertas situaciones dicho organismo debe priorizar ciertos casos, siempre fundándose en criterios razonables, como los riesgos, efectos ambientales, intensidad de la infracción, etc.
- ix. Que, la propia CGR ha reconocido en diversos dictámenes que la SMA tienen un grado de discrecionalidad en cuanto a la decisión de iniciar o no un procedimiento sancionatorio, teniendo como límite el deber de motivar y justificar racionalmente su decisión, razón por la cual el ciudadano no posee un derecho subjetivo para exigir que la SMA inicie el procedimiento sancionatorio, pero sí tiene el derecho de esperar de dicho organismo una respuesta fundamentada y razonable.
- x. Que, la SMA no justificó ni fundamentó adecuadamente su decisión de no iniciar el procedimiento sancionatorio, al otorgar una justificación genérica y carente de sustento jurídico, sumado a que no consideró los hechos particulares del caso concreto, implicando -lo anterior- un incumplimiento al deber de motivación que debe sustentar toda decisión administrativa.
- xi. Que, el requerimiento de ingreso al SEIA -contenido en la Resolución Reclamada- no permite satisfacer directamente el interés público o general, sumado a que no permite descartar por sí sola la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio.
- xii. Que, la Resolución Reclamada no consideró diversas circunstancias particulares y específicas del caso concreto, prescindiendo -por ejemplo- de la sentencia dictada por este Tribunal en causa Rol N°R-44-2020 (año 2021), la que estimó que el Proyecto sí tenía la obligación de ingresar al SEIA; además, no se consideró que la elusión al SEIA es considerada una infracción gravísima o grave dependiendo de si genera o no efectos del art. 11 de la Ley N°19.300, por lo que no se trata de una infracción de menor intensidad como pretende argumentar la SMA; por otra parte, tampoco se consideró que el Proyecto se construyó e incluso se ejecutó parcialmente con posterioridad a la dictación de la sentencia ya aludida, incumpléndose abiertamente la prohibición del art. 8 de la Ley N°19.300; todos estos antecedentes permiten concluir la falta de motivación y fundamentación de la Resolución Reclamada en cuanto a su decisión de no iniciar el procedimiento sancionatorio.
- xiii. En definitiva, el Tribunal Ambiental decidió anular parcialmente la Resolución Reclamada, solo respecto a la parte en que se resolvió no dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio; en consecuencia, se ordenó a la SMA dictar una nueva resolución debidamente motivada y

fundamentada conforme a derecho, para efectos de decidir si da inicio o no a un procedimiento sancionatorio.

**5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto**

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 2, 3, 21, 35, 47 y 56]

[Ley N°19.880](#) [art. 9, 13 y 21]

[Ley N° 19.300](#) [art. 8 y 10]

[Ley N°18.575](#) [art. 3 y 5]

[Reglamento Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental](#) [art. 3 p)]

**6. Palabras claves**

Requerimiento de ingreso al SEIA, potestad sancionatoria, principio de oportunidad, principio de legalidad, discrecionalidad, legitimación activa, inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, motivación, fundamentación, principios de eficiencia y eficacia.