

Valdivia, veinte de febrero de dos mil veintiséis.

VISTOS:

1. A fs. 1, el 7 de abril de 2025 compareció el abogado Sr. RODRIGO BENÍTEZ URETA, en representación de **INMOBILIARIA ALTO VOLCANES SpA**, Rut N° 76.934.005-k (en adelante e indistintamente IAV, Titular o Reclamante), domiciliados en Isidora Goyenechea 3250, Piso 8, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, quien interpuso la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 contra la Resolución Exenta N° 435, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, SMA o Reclamada), el 14 de marzo de 2025, que en lo medular resolvió aplicar a la compareciente individualizada, en el procedimiento sancionatorio Rol D-206-2022, la sanción consistente en una multa de cinco mil setecientos noventa y tres unidades tributarias anuales (5.793 UTA), respecto al hecho infraccional consistente en "Ejecutar, sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental, un proyecto inmobiliario (...) cuyas obras se desarrollan al interior y próximas a humedales que se encuentran dentro del límite urbano", sin perjuicio de absolver a otras empresas por los motivos indicados en la misma resolución.

La resolución además requirió a Alto Volcanes SpA informar a la SMA, cada seis meses, el estado de avance en el procedimiento de evaluación ambiental, "Proyecto Inmobiliario Alto Volcanes", y en su caso, el término del mismo. Lo anterior con el objeto de evaluar el ejercicio de las atribuciones contenidas en la letra i) del artículo 3° de la LOSMA.

2. INMOBILIARIA ALTO VOLCANES SpA solicitó a fs. 147, en lo principal de su reclamación, tener por interpuesto el reclamo, admitirlo a trámite y en definitiva "acogerlo en todas sus partes, declarando la ilegalidad de la resolución reclamada, dejándola sin efecto o lo que este Tribunal estime, con una expresa y ejemplar condena en costas". En el quinto otrosí del libelo solicitó que en caso de

acogerse la reclamación, se decreta que la autoridad reclamada le otorgue publicidad a la nulidad de la resolución en los mismos términos y medios utilizados respecto de la imposición de la multa.

3. La reclamación se admitió a trámite a fs. 921, por resolución de 10 de abril de 2025, que además dio traslado respecto del incidente del quinto otrosí de la reclamación y ordenó a la SMA que informe y remita copia del expediente administrativo, conforme al art. 29 de la Ley N° 20.600. A fs. 934, la Reclamada informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó los antecedentes requeridos. A fs. 7751, la reclamante solicitó que se tenga por evacuado en rebeldía de la reclamada el traslado conferido con ocasión del incidente referido, a lo cual se hizo lugar por medio de la resolución de fs. 7752. En la misma se tuvo por evacuado el informe de la SMA. Posteriormente se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 7975, el 19 de agosto de 2025, quedando la causa en estudio. A fs. 7763 consta un informe en derecho de autoría de la profesora Rosa Fernanda Gómez presentado por la actora, quien además acompañó documentos adicionales en los escritos de fs. 7821, 7844 y 7872, todas piezas que se tuvieron por acompañadas en la resolución de fs. 7973.
4. El 12 de noviembre de 2025 consta certificación de acuerdo, y a fs. 7981 resolución que designa redactor y ordena medidas para mejor resolver consistente en ordenar a la SMA acompañar los documentos que indica, lo cual fue cumplido por medio del escrito de 14 de noviembre de 2025, a fs. 7983. Por último, a fs. 8038, la actora presentó nuevos antecedentes, formulando las consideraciones que indica en lo principal de su escrito, presentación que fue desestimada por las razones indicadas en la resolución de fs. 8056. A fs. 8058 se certificó la entrega del proyecto de sentencia.



CONSIDERANDO:

Sobre el proyecto o actividad materia del procedimiento

PRIMERO. Conforme se indica en el considerando 2° de la resolución sancionatoria (fs. 3958) y es mantenido en el informe judicial de la SMA a fs. 935, el proyecto materia de la multa de autos comprendería la ejecución de obras civiles y de urbanización de la "Avenida El Bosque", la "Avenida El Bosque Sur" y del "Lote A", "Lote B", "Lote C" y "Lote D" en el sector Alto la Paloma, comuna de Puerto Montt, incluyendo la construcción de a lo menos 2.397 viviendas en el Lote C, cuya ejecución supuestamente habría comenzado el 20 de diciembre de 2020, según lo indicado por Inmobiliaria Alto Volcanes a partir del despeje del terreno del Lote C.

SEGUNDO. Por su parte, la actora afirma en su reclamación que la fecha de ejecución material no es controvertida (fs. 8), pero señala que el proyecto corresponde a un conjunto de obras de urbanización de calles contempladas en el Plan Regulador Comunal (PRC) de Puerto Montt, ubicadas en el sector "Alto La Paloma", al nororiente de la ciudad de Puerto Montt, dentro del límite urbano de la comuna de Puerto Montt. Estas obras, según la reclamante, corresponderían a Urbanización, pavimentación y solución de aguas lluvias en Avenida El Bosque y Calle Bosque Sur y cuentan con permisos de la DOM de Puerto Montt y del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU); trazado de sistemas de Agua potable y alcantarillado en Calle Bosque sur Oriente y Av. El Bosque, cruce de redes sanitarias aprobadas, modificaciones de cauces consistentes en atravesos, descargas de aguas lluvias, muro de gaviones y rellenos autorizados por la DGA el año 2021; instalaciones eléctricas en la calle Bosque Sur y en Avenida El Bosque conforme a lo autorizado por la Dirección de Obras Municipales (DOM) en resoluciones del año 2019.

TERCERO. La reclamante agrega que todas estas obras estaban autorizadas conforme a los actos administrativos que individualiza entre fs. 9-12 de la reclamación y que fueron acompañados en otrosí de la misma. Además se indica que las obras (precisadas a fs. 7-8) constituyen la etapa base de un



proyecto inmobiliario ("Proyecto Inmobiliario Alto Volcanes") que actualmente se encuentra en evaluación ambiental por medio de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) el 31 de enero de 2024.

Procedimiento administrativo sancionatorio

CUARTO. El 26 de septiembre de 2022, se inició el procedimiento respecto de la reclamante y otras, con la formulación del cargo consistente en: "Ejecutar, sin contar con una Resolución de Calificación Ambiental, un proyecto inmobiliario en zona declarada saturada, cuyas obras se desarrollan al interior y próximas a humedales que se encuentran dentro del límite urbano"; precisando las normas infringidas: Art. 8 y 10 letra h) Ley N° 19.300, en relación al art. 3 h.1.1, h.1.2, h.1.3 RSEIA, art. 10 letra s) de la Ley N° 19.300. La infracción se clasificó inicialmente como grave (fs. 1016), pero en el considerando 248 del acto reclamado (fs. 4029) se clasificó como gravísima, porque durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, fue posible constatar la concurrencia de efectos, características y circunstancias del art. 11 letra b) de la Ley N°19.300 (recursos naturales renovables) conforme constaría en el marco de la evaluación ambiental en curso del referido "Proyecto Inmobiliario Alto Volcanes".

QUINTO. La formulación de cargos tuvo como antecedente:

- a) Un conjunto de al menos 12 denuncias por afectación de humedales ubicados al interior del límite urbano por las obras del proyecto; por corta de bosque nativo y/o afectación a la salud de la población, más otras denuncias incorporadas durante el procedimiento sancionatorio.
- b) Informe de fiscalización ambiental DFZ-2021-2837-X-SRCA (fs. 7984), con actividad de inspección de 28 de julio de 2021 (fs. 4770).
- c) Informe de Fiscalización DFZ-2022-1288-X-SRCA (fs. 2360), con actividad de inspección el 19 de mayo de 2022 (fs. 2415).



- d) Inspecciones de 17 de enero de 2022 (fs. 4776) y 4 de agosto de 2022 (fs. 4788).
- e) Requerimiento de ingreso y de información: procedimiento iniciado el 2 de mayo de 2022, por medio de la Res. Ex. N° 661/2022 (fs. 4069), que se tuvo por finalizado el 20 de septiembre de 2022 por medio de la Res. Ex. N° 1608, por estimar que dicho requerimiento carecía de objeto, debido a que se fundaba en un proyecto diferente a aquel desarrollado en los hechos, esto es, la unidad de proyecto de giro inmobiliario.
- f) Medida provisional pre-procedimental Rol MP-048-2022 contemplada en la letra d) del art. 48 de la LOSMA, esto es, la detención de las actividades desarrolladas en el marco de la Unidad de Proyecto, con renovación después, en calidad de procedimental, durante el procedimiento sancionatorio conforme a las autorizaciones otorgadas por este Tribunal (Rol SMA MP-057-2022, Rol MP-074-2022, Rol MP-006-2022, individualizados a fs. 3964-3965 del acto reclamado).
- g) Sin perjuicio de lo anterior, los hechos también están relacionados con la demanda por daño ambiental tramitada ante este Tribunal bajo el Rol N° D-7-2021, procedimiento que se encuentra finalizado por una conciliación arribada entre las partes y aprobada por el Tribunal en audiencia de 8 de agosto de 2023.

SEXTO. El 2 de noviembre de 2022, la reclamante presentó su escrito de descargos solicitando "absolver a Inmobiliaria Alto Volcanes SpA, o en subsidio, imponer la menor sanción que en derecho corresponda, de conformidad a los antecedentes de hecho y de derecho expuestos". Durante el procedimiento, previa solicitud de otra interviniente como presunta infractora (Aguas Santiago Norte S.A., absuelta), la SMA autorizó la diligencia probatoria testimonial respecto de alguno de los ingenieros civiles propuestos por dicha empresa respecto de la ubicación del estanque de agua potable en el Lote C y una planta elevadora de aguas servidas en el Lote A, así como también sobre otros aspectos constructivos y operacionales (Res. Ex. N° 6,



20.2.2023, fs. 3360). El 10 de septiembre de 2024, por medio de la Res. Ex. N° 7 (fs. 3369), se abrió un término probatorio de 20 días hábiles de acuerdo con lo señalado en el artículo 35 de la Ley N° 19.880.

SÉPTIMO. Con fecha 28 de noviembre de 2024, mediante Resolución Exenta N°9/Rol D-206-2022, se otorgó a los titulares un plazo de 5 días hábiles para remitir a la SMA sus estados financieros correspondientes a los años 2020 a 2023 y las resoluciones administrativas y/o judiciales por las que se hubiere sancionado a la empresa en relación con materias ambientales vinculadas a la UF durante la ejecución de su proyecto (fs. 3454). En el caso particular de Inmobiliaria Alto Volcanes SpA y Aconcagua Sur S.A., se solicitó informar los ingresos por ventas anuales producto de la venta de los inmuebles (lotes) que conforman el proyecto, los lotes del proyecto vendidos a la fecha, y el detalle de las inversiones, costos y gastos asociados a cada inmueble del proyecto. El 9 de diciembre de 2024, Alto Volcanes SpA dio respuesta al requerimiento solicitando reserva de la información comercial sensible acompañada (fs. 3695). Con fecha 18 de diciembre de 2024, mediante Resolución Exenta N°11/Rol D-206-2022, se tuvieron por incorporados los antecedentes, se accedió parcialmente a la reserva solicitada por la reclamante y se reiteró requerimiento de información sobre balances tributarios, detalle de inversiones con ocasión de proyecto, y otros. A fs. 3838, el 23 de diciembre de 2024, consta la respuesta de la empresa. Estos antecedentes se encuentran agregados en el expediente judicial con reserva, conforme al escrito presentado por la SMA el 14 de noviembre de 2025, a fs. 7983, en respuesta a la medida para mejor resolver decretada por el Tribunal a fs. 7981.

OCTAVO. A fs. 3848, por medio de la Res. Ex. N° 13, de 5 de febrero de 2025, se tuvo por presentado dicho escrito y se dio por cerrada la investigación.

NOVENO. A fs. 3857 consta el dictamen y, a fs. 3957, la resolución sancionatoria, acto reclamado, de 14 de marzo de 2025. La resolución consideró una vulneración al sistema



jurídico de protección ambiental de carácter alto, descartó daño o afectación a la salud de la población; como factor de incremento consideró la intencionalidad, y como factor de disminución, la irreprochable conducta anterior, y la cooperación eficaz (fs. 4059), la aplicación de medidas correctivas de manera parcial (fs. 4061) por ingreso a evaluación ambiental del EIA "Proyecto Inmobiliario Alto Volcanes", y el tamaño económico de empresa Mediana 2. La ganancia ilícita obtenida por motivo de la infracción se estimó en \$ 5.270.653.761 equivalentes a 6527 UTA y a partir del método de estimación utilizado por la SMA, el beneficio económico asociado a la infracción se fijó en 5348 UTA.

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

1. Argumentos de la Reclamante

DÉCIMO. La reclamación de la actora contiene diversas alegaciones que tienen que ver con la configuración y la clasificación de la infracción y luego con la apreciación de las circunstancias del art. 40 de la Ley N° 20.417, orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA), para la determinación del monto de la sanción.

UNDÉCIMO. En primer término, la Reclamante alegó vicios de **procedimiento** (infracción al principio contradictorio, derecho a defensa, presunción de inocencia, principio de no autoincriminación, etc.). En concreto, a partir de fs. 24, precisó que la SMA configuró la infracción y su gravedad basándose en **antecedentes que no constan en el expediente administrativo**, invocando hechos que no fueron puestos en su conocimiento, en específico los antecedentes elaborados por la reclamante e ingresados al SEIA en enero de 2024, sin poder argumentar nada de ellos en el sancionatorio, razón por la cual existe infracción al principio de contradictoriedad y a la presunción de inocencia, en razón a cuestiones conexas del art. 41 de la Ley N° 19.880.

DUODÉCIMO. Además, señaló que dichos documentos, en virtud de los cuales resultó sancionada, son posteriores a la



ejecución de las obras y a la formulación de cargos, y que fueron elaborados en un contexto distinto, como es la conciliación de la causa D-7-2021 de este Tribunal y el EIA presentado el 31 de enero de 2024. Los documentos utilizados por la SMA serían un informe de Modelación Hidráulica de diciembre de 2022 presentado ante este Tribunal en mayo de 2024, y el EIA con sus anexos, en particular los resultados de calicatas, un estudio de mecánica de suelo, y un ordinario de la DGA en el marco de la evaluación ambiental. La reclamante acusó que ninguno de estos antecedentes formó parte del sancionatorio, no fueron citados en la formulación de cargos y no se acompañaron por la reclamante en su escrito de descargos; agregando que fueron ponderados en "total secretismo" y que la SMA solamente decretó durante el sancionatorio dos requerimientos, relacionados con la información financiera y con la existencia de resoluciones sancionatorias previas con el sólo afán de determinar el monto de la multa a imponer. En virtud de ello, la reclamante acusó un "vicio malicioso" que demuestra una infracción a la presunción de inocencia, al derecho a la contradictoriedad y al deber de mantener un expediente completo y actualizado. Añadió además que los análisis en base a los índices NDVI y NDWI con imágenes satelitales, constituyen el único antecedente de elaboración propia de la SMA, no obstante, al ser recién incorporados en el acto final, no pudieron ser cotejados por la reclamante, sin perjuicio de lo cual a fs. 38 efectuó una serie de reparos metodológicos sobre dichos índices. Además denunció que el informe EULA del año 2021 señalado en el considerando 194-195 del acto reclamado no sólo es posterior a las actividades, sino que tampoco está incorporado al expediente administrativo.

DECIMOTERCERO. Relacionado con lo anterior, la Reclamante alegó que la SMA **transgredió la naturaleza colaborativa, de buena fe y autocompositiva de la conciliación ambiental, e infringió manifiestamente el principio de no autoincriminación.** Al efecto, precisó que la conciliación ambiental de causa Rol D-7-2021 no implica un reconocimiento de responsabilidad y queda cubierta por el principio de no



autoincriminación y de buena fe, que impide que su información fundante, así como el acuerdo propiamente tal, pueda ser utilizado en contra de las partes acordantes, mucho menos para castigar al titular. A su juicio se trata de un mecanismo relacionado al incentivo al cumplimiento, como los programas de cumplimiento ante la SMA, que no implican reconocimiento de responsabilidad. Expuso que la SMA, al aprovecharse de los antecedentes allí contenidos para sancionarla, socavó la naturaleza de la conciliación, al punto que hubiese resultado menos perjudicial para la actora no conciliar ni ingresar al SEIA, y esperar una sentencia en que una de las posibilidades era el rechazo de la demanda interpuesta en su contra (fs. 125).

DECIMOCUARTO. A partir de fs. 39, la actora formuló una alegación central a su caso, y es que la SMA habría dado **aplicación retroactiva a criterios regulatorios**, o sea, que la SMA sancionó con la normativa aplicable hoy, a un proyecto que empezó a ser aprobado y ejecutado antes del año 2020, bajo otra realidad regulatoria. La reclamante señaló que el proyecto fue diseñado desde un inicio para emplazarse en un lugar en que la normativa urbanística lo admitía expresamente (fs. 42). Agregó que, antes del inicio de la ejecución material de las obras, la interpretación que en diversas oportunidades sostuvo la SMA respecto a la aplicación del literal s) del art. 10 de la Ley N° 19.300, era que para que un Proyecto se encuentre obligado a ingresar al SEIA bajo dicha tipología se requería previamente de la dictación y publicación del acto de declaratoria de humedal urbano conforme a la Ley N° 21.202. La reclamante se apoyó en tres resoluciones en las cuales la SMA se habría pronunciado en el sentido que para aplicar la tipología de ingreso del art. 10 letra s), se requiere de un acto oficial que declare al área como humedal urbano.

Añadió que respecto del emplazamiento del proyecto existía información oficial, elaborada a petición de la Municipalidad de Puerto Montt, del EULA de la Universidad de Concepción, que daba a entender que en dicha zona no existían humedales, ratificando así lo previsto por el planificador urbano en 2009 mediante el PRC de Puerto Montt (fs. 47). La reclamante expuso



que, con dicho contexto, llegó a la convicción y conciencia plena de que las obras que proyectaba eran completamente lícitas, exentas de fraude y de todo otro vicio, y así lo entendieron también los múltiples órganos administrativos que entregaron sin objeciones los permisos sectoriales para la ejecución de las obras (fs. 48). A fs. 51 precisó que 8 meses luego del inicio de la ejecución material del Proyecto, el 13 de agosto de 2021, la Contraloría General de la República (CGR) emitió, con efectos generales, el Dictamen N° E129.413, en el cual confirmó el criterio que la propia Superintendencia tuvo durante todo el año 2020 y en el marco del cual la actora inició la ejecución material de su Proyecto, criterio en virtud del cual debió resultar absuelta y que fue generalmente aceptado por la SMA y el SEA hasta noviembre de 2021, y también por este Tribunal en sentencia Rol R-43-2020.

Agregó que el cambio de criterio, por parte de la CGR, fue recién 11 meses después del inicio de la ejecución de las obras (fs. 55), por medio del Dictamen N° E157.665, de 19 de noviembre de 2021, por el cual reconsideró su interpretación manifestada a través del Dictamen del 13 de agosto de 2021, resolviendo que los proyectos que afecten humedales en los términos que establece el literal s), deben someterse al SEIA aun cuando a su respecto no haya mediado declaración de humedal urbano o esta se encuentre en trámite. Expuso que si bien ese cambio de criterio existió, no puede aplicarse retroactivamente. Citó al efecto del art. 52 de la Ley N° 19.880 y señaló que la prohibición aplica a todo tipo de actos administrativos. La reclamante apoyó su postura en jurisprudencia judicial y administrativa que cita a fs. 60-61. Además, indicó que consta la existencia el año 2020 de varios casos en que la SMA archivó denuncias de elusión al SEIA por el literal s) del art.10 de la LBGMA por entender -de acuerdo al criterio imperante en dicha época-, que no existía declaración oficial del área de emplazamiento (fs. 61-62).

También la reclamante controvirtió que todas las sentencias (señaladas a fs. 66) en que se ampara la SMA son posteriores a la ejecución material del proyecto, y alegó que la autoridad pretende darle un efecto general como si fuera una ley,



transgrediendo el efecto relativo y la irretroactividad de las sentencias judiciales. Por tanto la actora negó el argumento de la SMA conforme al cual ejecutó las obras por las cuales ha sido sancionada "en conocimiento" o "debiendo conocer" que ellas debían ser sometidas al SEIA.

Al mismo tiempo, a fs. 70, acusó **infracción al efecto vinculante de los dictámenes de la CGR** por parte de la SMA. Señaló que en el caso de autos la SMA a través del acto reclamado desobedeció y fue especialmente renuente en aplicar, al menos, tres criterios claros establecidos por la CGR en sus dictámenes y que resuelven el presente caso en favor de Alto Volcanes SpA, y en concreto el Dictamen de 13 de agosto de 2021 (E129413), que a la época requería acto de declaración oficial. Además, a fs. 74 y ss., en base a los argumentos anotados, **denunció vulneración a la confianza legítima**. Esta alegación se ve complementada con otra a partir de fs. 78, conforme a la cual los antecedentes oficiales de la Administración del Estado no daban cuenta de la existencia de humedales en el lugar en que se ejecutaron las obras. Según la reclamante, al momento del inicio de las obras no era posible determinar la existencia ni el emplazamiento de los humedales "Alto La Paloma" y "Guiña", ya que no existía un acto formal de reconocimiento por parte de la autoridad, no se había presentado una solicitud para su declaratoria y tampoco figuraban en el Inventario Nacional de Humedales. Añadió, respecto del humedal "Bajos del Estero La Paloma", que no se encuentra reconocido oficialmente por el Ministerio del Medio Ambiente ni tampoco se ha solicitado su declaratoria por parte del municipio, sino que solamente se encuentra catastrado en el inventario de Humedales, desde el 22 de marzo de 2022.

A su vez, expuso que el PRC no establece restricciones ambientales asociadas a la presencia de humedales, y que sí contempla en su planificación una serie de redes viales, mientras que la Ordenanza del PRC clasifica vialmente las Avenidas El Bosque y el Bosque Sur como calles de servicio y de tipo de vía proyectadas. Alegó a fs. 85 que no resulta cierto lo señalado por la SMA en cuanto a que la actora contaba con información previa respecto de la existencia de los



humedales. Sólo tendría a la época información topográfica del estero La Paloma y de diseño vial, pavimentación y caracterización de suelo. Reiteró a fs. 93 que la SMA se aprovechó de información ajena al procedimiento para configurar la infracción y luego para agravar la clasificación de gravedad, agregando que el Segundo Tribunal Ambiental ya ha anulado sanciones dispuestas por la SMA en base a metodologías y técnicas que no se encontraban vigentes al momento de la supuesta infracción y expresó, finalmente, que la sanción resulta ilegal pues se basa en un ingreso a evaluación ambiental que solamente tendría sentido de acuerdo a los criterios, instructivos y guías del SEA dictados de forma posterior al inicio de la ejecución de las obras.

DECIMOQUINTO. La Reclamante también alegó **ausencia de motivación y congruencia por falta de pronunciamiento de todas las defensas**. A fs. 101 y ss., expuso que la SMA no se hizo cargo sustantivamente del informe presentado en los descargos denominado "Análisis Afectación humedales Guiña y Alto La Paloma Puerto Montt (octubre de 2022)", el cual daba cuenta que las obras no son susceptibles de afectar a los humedales en los términos de la letra s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300.

Explicó al respecto que este informe arriba a conclusiones diversas a lo indicado en el EIA, porque la regulación al momento de los descargos (año 2022) distaba de la regulación actual (fs. 102). Alegó que el informe debió haber sido ponderado en su mérito y bajo el contexto vigente en tal época, el cual da cuenta que las obras del Proyecto no generan una susceptibilidad de afectación sobre el humedal "Alto La Paloma", cuyo polígono final en tal época no se encontraba definido. Por otro lado, como detalló a fs. 104, las obras del Proyecto tampoco generan una susceptibilidad de afectación sobre el humedal "Guiña". Agregó que desde un punto de vista hidráulico, los proyectos y permisos aprobados por la DGA para las obras dan cuenta de la ausencia de afectación del Estero La Paloma y Estero Sin Nombre (fs. 106). De esta manera, a la fecha de los descargos, la información aportada daba cuenta que el proyecto no es susceptible de afectar a los humedales,



y que el EIA efectivamente contiene conclusiones en un sentido distinto, no obstante fue motivado por la conciliación ambiental de causa D-7-2021 en que se comprometió esa medida para acercarse a la posición de la demandante, de forma que el ingreso al SEIA tuvo a la vista los criterios e instructivos dictados por el SEA de forma posterior a la ejecución de las obras.

DECIMOSEXTO. La Reclamante también alegó falta de motivación por la existencia de **deficiencias metodológicas en el uso de los índices NDVI y NDWI** (fs. 108). Cuestionó que, sin perjuicio de los vicios de procedimiento por la inexistencia en el expediente sancionatorio de los antecedentes empleados por la SMA para la determinación de los índices indicados, el análisis de fondo de estos también da cuenta de una ilegalidad, afectando severamente la motivación del acto reclamado, por cuanto los presupuestos fácticos que invoca no pueden ser corroborados. Los cuestionamientos dicen relación con la baja resolución de los mapas en que se basan dichos índices (fs. 111), lo que impide distinguir con claridad los valores asignados a cada sector o verificar la correspondencia de tales valores con las zonas efectivamente intervenidas.

Cuestionó, además, la utilización de un humedal de referencia (Laguna Llantén) con características ecológicas distintas, sin justificación metodológica suficiente, indicando que el NDVI, por sí solo, no permite caracterizar la equivalencia funcional entre ecosistemas; señalando también que existen serias inconsistencias en la interpretación y representación visual del índice NDWI, ya que zonas que, por su naturaleza corresponden a humedales, aparecen representadas en colores rojizos y con valores negativos, cercanos a -1, lo que indica superficies secas o carentes de agua. La actora también reprochó la utilización del índice NDVI para atribuir tipos específicos de vegetación, lo que representa en su parecer una extrapolación metodológica no respaldada científicamente, porque el índice no puede utilizarse como sustituto directo de métricas de biodiversidad o estructura de vegetación (fs. 116), de manera que esta sobreinterpretación del índice NDVI constituye una violación al principio de objetividad del



procedimiento administrativo. En síntesis, reprochó a la SMA haber extendido los supuestos efectos negativos de la variación del NDVI a áreas significativamente más extensas y ajenas a la intervención directa. Por último, la actora cuestiona que la SMA, por haber constatado costilla de vaca y mirtáceas, habría evidenciado un régimen hidrológico asociado a suelos saturados. Según la reclamante, su sola presencia no constituye indicio suficiente ni determinante de condición de humedal. Así, concluyó que ante la ausencia de aplicación, o aplicación errada de metodologías adecuadas, se afecta la motivación del acto, apoyándose en sentencia R-30-2016 "Central Mediterráneo".

DECIMOSEPTIMO. El segundo grupo de alegaciones de la actora dice relación con las circunstancias del **art. 40 de la LOSMA e infracción al principio de proporcionalidad**. La reclamante preliminarmente explicó, a fs. 126, que la SMA debe motivar debidamente la determinación de la sanción, y que las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA reconocen el principio de proporcionalidad. Así, acusó que la multa es desproporcionada porque omite antecedentes presentados durante el procedimiento y porque se realiza un análisis sesgado e ideológico de antecedentes que no fueron aportados al procedimiento, desnaturalizando sus objetivos, con la finalidad de imponer una sanción a toda costa (fs. 129).

En primer lugar, la reclamante alegó a fs. 130 y ss. que el cálculo del beneficio económico es desproporcionado y con errónea determinación por parte de la SMA, contraviniendo su propia metodología. Según la reclamante, de la sola explicación que hace la resolución reclamada no queda claro cuál es el periodo considerado para determinar la ganancia ilícita anticipada y el factor de correlación empleado para, a partir de dicha ganancia, establecer el supuesto beneficio económico. Indicó que a pesar de que la misma SMA presenta las expresiones matemáticas utilizadas en sus bases, simultáneamente indica que son sólo esquemáticas, y que tienen un carácter únicamente descriptivo y referencial. A su vez, sostuvo que constituyen una simplificación del método de cálculo exacto utilizado, sin



revelarlo explícitamente. La reclamante cuestionó también que la SMA no haya considerado el resultado de los estados financieros en cuanto a las reales utilidades asociadas proyecto, afirmando que es un error considerar la venta de lotes no intervenidos en el cálculo de la ganancia ilícita y anticipada. Del mismo modo, planteó que es incorrecta la estimación que realiza la SMA a partir de la venta de los lotes, sin considerar el funcionamiento del mercado inmobiliario. Puntualizó que la SMA consideró todos los lotes del proyecto, debiendo haber descartado completamente cualquier consideración respecto del Lote B, porque las obras de urbanización que motivaron la formulación de cargos sólo se encuentran ejecutadas en el Lote C.

Añadió que la SMA no transparentó todos los supuestos utilizados para el cálculo del beneficio económico, omitiendo supuestos relevantes tales como la fecha considerada para la comisión de la infracción, la tasa impositiva y los períodos mensuales o anuales para calcular el valor presente en los distintos escenarios (fs. 134). Tampoco consideró adecuadamente la información proporcionada en los estados de resultados financieros y asumió erróneamente que la supuesta infracción habría permitido el ingreso de ganancias adicionales, sin considerar que era plenamente factible obtener la autorización ambiental en una fecha posterior.

En segundo lugar, sobre el valor de seriedad como incremento de la multa, expuso que conforme al art. 40 letra a) de la LOSMA se requiere la generación efectiva de un daño o resultado dañoso sobre la salud de las personas o un componente del medio ambiente, lo que en la especie no ocurre. La reclamante reiteró sus alegaciones sobre que la SMA se basó en el EIA, no obstante, durante todo el proceso sancionatorio no existieron antecedentes objetivos adecuados para sostener la susceptibilidad de afectación a humedales, tampoco la resolución desarrolló de forma fundada la verificación del riesgo necesario para la configuración del literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. Puntualizó que en el EIA se propuso la ejecución de un completo Plan Maestro de Infraestructura Verde Azul que permitirá resguardar el núcleo



de los humedales de forma efectiva. En general, reiteró que no existió una afectación en base a los criterios de la época (fs. 138).

Sobre la intencionalidad atribuida, la reclamante refutó el "actuar deshonesto" (fs. 140) imputado por la SMA. Resaltó que la SMA no puede pretender que debido a que la empresa no presentó al SEA una Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA, actuó a sabiendas que estaba eludiendo el ingreso a evaluación ambiental (fs. 140). Explicó que no presentó una consulta de pertinencia porque tenía la convicción de que las obras no requerían ingreso obligatorio, porque a la fecha de ejecución no existía criterio que obligue el ingreso a humedales no declarados oficialmente. De igual forma, descartó conducta dolosa y negligente por haber ejecutado el proyecto amparada en permisos sectoriales.

Por último, sobre el EIA como medida correctiva parcial, la actora contravirtió la consideración parcial hecha por la SMA respecto de la presentación del EIA como factor de disminución de la sanción, en circunstancias que esa es por excelencia la única medida capaz de hacerse cargo de la elusión, por lo que no existe un estándar superior al que optar (fs. 144). Agregó que no depende únicamente de su parte la obtención de una RCA favorable, agregando que la SMA omite completamente los costos que tendrá la ejecución del Plan Maestro de Infraestructura Verde, puntualizando que el proyecto sí contempla medidas correctivas eficaces, idóneas y oportunas.

DECIMOCTAVO. Conforme a los argumentos expuestos, solicitó dejar sin efecto la resolución sancionatoria.

2. Argumentos de la Reclamada

DECIMONOVENO. La SMA, en su informe de fs. 934, solicitó el rechazo de la reclamación con costas. Luego de referirse a los antecedentes del procedimiento administrativo, expuso que la resolución reclamada es legal y conforme con la normativa vigente.



VIGÉSIMO. Comenzó informando que Inmobiliaria Alto Volcanes SpA **tenía pleno conocimiento de los antecedentes que fueron ponderados** en el marco de la resolución sancionatoria, pues estos fueron presentados por la misma empresa ante la Administración y la judicatura ambiental (fs. 943) y corresponde a información pública declarada por el propio titular.

VIGÉSIMO PRIMERO. La SMA alegó que el procedimiento, conforme al art. 13 de la Ley N° 19.880, debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de forma que añadir una actuación procesal dirigida a dar cuenta de que se tuvieron a la vista antecedentes que son de conocimiento público, implica adicionar una formalidad adicional no contemplada por el legislador. Afirmó que resulta contrario a los actos propios de la empresa alegar que ésta no tuvo la oportunidad de controvertir los informes adjuntos a su EIA en el marco del procedimiento sancionatorio. Señaló que Alto Volcanes respondió un requerimiento de información sobre inversiones, costos, etc. asociados al EIA, sin cuestionar la consideración expuesta por la SMA (fs. 945) y que, sin perjuicio, la judicatura ambiental ha confirmado que los antecedentes públicos declarados por los propios titulares pueden ser utilizados por la SMA en el marco de sus procedimientos sancionatorios (cita al efecto sentencia de este Tribunal Rol R-44-2022 cons. 100°).

VIGÉSIMO SEGUNDO. Prosiguió relatando que la SMA no ha indicado que mediante la conciliación del juicio por daño ambiental D-7-2021 la empresa haya reconocido su responsabilidad, sino que la SMA ponderó los antecedentes técnicos presentados por la propia empresa en los respectivos expedientes. Afirmó a fs. 945 que en caso de que la empresa mantenga su intención de controvertir la información autodeclarada, la presentación maliciosa en la evaluación ambiental de información que ocultare, morigerare, alterar o disminuyere los efectos o impactos ambientales futuros determinados en la evaluación ambiental, de un modo tal que pudiera conducir a una incorrecta aprobación de la RCA, es constitutiva de delito.



Sobre la incorporación del informe EULA 2021, señaló que la empresa sabía desde el inicio del procedimiento, con la vista por parte de la SMA, porque fue información relevada en la formulación de cargos, y luego fue citado en la resolución sancionatoria. Respecto del análisis de índices NDVI y NDWI con imágenes satelitales, precisó que éste fue realizado en la resolución sancionatoria, correspondiendo su impugnación por medio de los recursos respectivos, y no es posible incorporarlo de forma previa.

VIGÉSIMO TERCERO. La SMA alegó que la **infracción se encuentra correctamente configurada** (fs. 946). Explicó que la elusión al SEIA se verifica aún existiendo permisos sectoriales. A su juicio, los objetivos de la regulación sectorial son diferentes a los del SEIA, de acuerdo a la cita de sentencia de la Corte Suprema Rol 21970-2021 y otra que indica a fs. 948. Añadió que el cumplimiento del PRC tampoco exime del ingreso al SEIA.

VIGÉSIMO CUARTO. La Autoridad alegó a fs. 948 que **no aplicó un criterio interpretativo de forma retroactiva**. En su opinión el literal s) del artículo 10 de la Ley N°19.300 no requiere del acto de declaratoria de humedales para su aplicación. Conforme a la historia de la ley, afirmó que el legislador contempló que el literal s) se aplicase sin necesidad de que existiera una declaratoria de humedal urbano respecto al humedal afectado. Indicó que el SEA habría reconocido dicha postura y que la aplicación y configuración del literal s) del artículo 10 de la Ley N°19.300, con independencia de la existencia de un acto de reconocimiento oficial de humedal urbano, es un criterio que ha sido expresado por la Corte Suprema desde la entrada en vigencia de la Ley N°21.202 conforme a los fallos que individualiza a fs. 949-950.

VIGÉSIMO QUINTO. Explicó que tras 8 meses de iniciada la ejecución de proyecto, la CGR emitió el Dictamen N° E129413/2021 de 13 de agosto de 2021, el que descansando sobre un caso particular, resolvió que para aplicar el literal s) se requería un acto de declaratoria oficial de humedal urbano. No obstante, este Dictamen no se encontraba vigente al momento de



dar inicio a la ejecución de las obras y rápidamente fue dejado sin efecto, tras 3 meses de su vigencia, dictando en su reemplazo el Dictamen N° E157665/2021, de 19 de noviembre de 2021, que mandató nuevamente la correcta aplicación de la tipología en análisis. La SMA puntualizó que las tres resoluciones de archivo de denuncias citadas por el titular para justificar su posición hacen referencia a un caso específico (Tranque Los Trapenses), que reviste sus propias particularidades (fs. 951).

VIGÉSIMO SEXTO. Adicionalmente, señaló a fs. 952 que los antecedentes ponderados por la SMA dan cuenta de la **existencia de humedales** en la zona de ejecución del proyecto, incluso de forma previa al inicio de la ejecución material del proyecto. Ello según el informe de Modelación Hidráulica de 2 de diciembre de 2022 acompañado en la causa D-7-2021 el 24 de mayo de 2022. Además, que el informe de mecánica de suelo de la empresa permitió confirmar la existencia de un régimen hidrológico en la zona. La SMA explicó que el sistema de valoración de la prueba de sana crítica no tiene ningún tipo de limitación temporal. Adicionalmente, de las observaciones efectuadas por la DGA al EIA (Ord. 402), es posible extraer que, a partir de los antecedentes aportados por el titular, se colige la existencia de un acuífero somero que sustenta el sistema de humedales del sector y sus servicios ecosistémicos, todo lo cual según la SMA no ha sido controvertido. Además se consideró el Informe EULA de 2021 que concluyó los criterios de delimitación de vegetación hidrófita y régimen hidrológico (fs. 957), también un análisis de imágenes satelitales que se realizó en el marco de la dictación de la resolución sancionatoria (fs. 958). Así, la SMA concluyó que los humedales existían al momento de iniciar las primeras obras en su entorno (fs. 957).

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Continuó exponiendo que el **análisis de imágenes satelitales** se encuentra realizado correctamente, reafirmando la existencia de los humedales identificados (fs. 959). Se escogieron las imágenes con mejor calidad, a diferencia de lo planteado por la empresa y se trata de 132 imágenes satelitales Sentinel 2 Nivel 2, desde enero de 2019



a octubre de 2024. La SMA clarificó que se escogió de referencia al Humedal Laguna Llantén por cuanto es el único humedal de la zona identificado en el Inventario Nacional de Humedales generado por el Ministerio del Medio Ambiente que no se encuentra intervenido a la fecha; y porque los tres humedales en análisis presentaban un comportamiento similar al humedal de referencia, de forma previa a su intervención. Conforme al análisis que exhibe a fs. 961, todos los polígonos muestran un comportamiento estacional similar, lo que hace suponer que se trata de un mismo tipo de vegetación.

Indica a fs. 963 que el análisis del tipo de vegetación no se efectuó en base al índice NDVI, sino sobre la base de la fotointerpretación de las imágenes ópticas. La SMA informó que, a diferencia de lo que plantea la empresa, no existe inconsistencia entre los resultados presentados gráficamente y el análisis realizado en el texto. Reiteró que la empresa contaba con levantamientos de información en terreno correspondientes a los años 2012 (Prisma Ingeniería), 2019 (Informe de Lucy Magaña Ingeniería Ltda.) y 2020 (calicatas de Hormitec), que le permitían avizorar la existencia de la red hidrológica local, y que el conocimiento previo de los cuerpos de agua y redes de drenaje a través del Estero Sin Nombre quedó reflejado en el Anexo 2.6 del EIA (Informe hidrológico), conforme al cual el titular debió acondicionar el terreno para el desarrollo del proyecto. Por tanto, reiteró a fs. 967 que de forma previa el titular contaba antecedentes que daban cuenta de la existencia de humedales en la zona.

Según la reclamada, la presencia de atributos naturales, que incluyen red de drenaje, áreas inundadas, y vegetación macrófita son características que han contado con un desarrollo previo de larga data que no puede ser obviado. Agregó que incluso de la lectura del Plan Regulador Comunal de Puerto Montt, se observa que los proyectos de loteo deben considerar un informe que dé cuenta, entre otros, de la hidrografía del sector. Así, se tuvo por acreditada la susceptibilidad de afectación exigida por el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300. Con el análisis de las fotografías se pudo concluir que, producto de las obras de construcción de "Avenida El



Bosque" y "Avenida Bosque Sur", del despeje de vegetación, y de los movimientos de tierra efectuados, se evidenció una considerable disminución en la superficie de vegetación y en los valores del índice NDVI respecto de los tres humedales; sin embargo, se identificó que el humedal "Alto La Paloma" fue el más afectado, debido a la mayor magnitud de los trabajos efectuados en la zona y que a partir de los antecedentes proporcionados por el titular, en el marco de la evaluación ambiental de su "Proyecto inmobiliario Alto Volcanes", fue posible determinar que las obras de urbanización provocaron diversos impactos significativos en los humedales "Alto La Paloma" y "Guiña", los que precisó a fs. 977. La SMA luego expuso que esas conclusiones son inconsistentes con las del informe acompañado en los descargos, denominado "Análisis Afectación humedales Guiña y Alto La Paloma Puerto Montt", de octubre de 2022, elaborado por la consultora DSS, donde se señala que no se produjeron repercusiones negativas en el humedal "Guiña", debido a que no se ejecutaron obras sobre él y que, respecto del humedal "Alto La Paloma" no se verificarían repercusiones negativas, ya que las obras de urbanización ejecutadas permitirían mantener las condiciones actuales del humedal.

A diferencia de lo indicado por la reclamante, resaltó que sí se realizó un análisis sustantivo de dicho informe, concluyendo que es insuficiente para descartar la susceptibilidad de afectación sobre los humedales. La SMA ratificó a fs. 979, que la clasificación de la infracción se encuentra correctamente determinada, en base a los antecedentes presentados por la misma empresa ante la Administración, mediante su EIA. Señaló que al momento de la formulación de cargos no era posible constatar uno o varios de los efectos características o circunstancias del artículo 11° de la Ley N°19.300, sin embargo, durante la tramitación del procedimiento sancionatorio, como ha sido expuesto, fue posible constatar la existencia de antecedentes que demuestran la concurrencia de tales efectos, características y circunstancias del literal b) del artículo 11 de la Ley 19.300. Resaltó el Cap. 6 del EIA,



particularmente su página 104, que según expone identificó la corta de bosque nativo de 7,7 ha (fs. 980).

Además, afirmó que el propio titular reconoció en el "Informe Análisis Afectación Guiña y Alto La Paloma" -presentado en su escrito de descargos-, la presencia de vegetación hidrófita en las zonas de los humedales intervenidos (fs. 981). La afectación según expuso la SMA se extiende a todo el polígono de una superficie de 16,06 há, y también se vislumbra una afectación en el vigor vegetacional de las 8,52 ha del humedal "Guiña" y 12,13 há del humedal "Bajos del Estero La Paloma". Respecto de la fauna, señaló que el propio titular reconoció que "para la etapa 0, asociado a la fase de construcción y respecto a las actividades de acondicionamiento del terreno, se produjo una Alteración del hábitat y pérdida de ejemplares de flora y vegetación en el área del proyecto y en humedales, así como la alteración del hábitat y pérdida de ejemplares de fauna terrestre en humedales, lo cual conllevó a su fragmentación y la modificación de las condiciones ambientales" y, en definitiva, que se generan los efectos del art. 11 b) sobre los componentes ambientales flora y vegetación, fauna, agua e hidrología, reconocidos por el titular en el EIA Cap. 6, por lo que es procedente la reclasificación de la infracción (de grave a gravísima).

VIGÉSIMO OCTAVO. Abordando las **circunstancias del art. 40 de la LOSMA**, la SMA alegó en primer término que el cálculo del beneficio económico es correcto. La SMA explicó que a partir de dos requerimientos de información (Res. Ex. 9 y Res. Ex. 11), pudo determinar las ganancias ilícitas obtenidas, utilizando los Estados Financieros de la empresa para cotejar la información acompañada, no encontrándose inconsistencia entre lo informado con relación a dichas ganancias, y los estados financieros presentados. De dicha forma, se consideraron las ganancias ilícitas obtenidas a partir de los ingresos percibidos por la venta de terrenos, en circunstancias que la empresa estaba en infracción a la normativa ambiental.

VIGÉSIMO NOVENO. Agregó que de acuerdo con lo que la misma empresa señaló, no fue posible vincular directamente



determinados gastos e inversiones a cada uno de los lotes vendidos, por tanto, los gastos e inversiones asociados a estos lotes fueron estimados en base a la proporción de superficie que los lotes vendidos representan sobre la totalidad de la superficie del proyecto (fs. 989). La SMA resaltó que la propia empresa, en sus respuestas a los requerimientos de información formulados, entregó la información de dicha manera (Fs. 989). Debido a ello, la SMA expuso que el proyecto es caracterizado como un todo y que, en consecuencia, el beneficio económico debe considerar todas las ganancias obtenidas por el incumplimiento, no siendo procedente su cálculo únicamente a propósito de las partes del proyecto que gatillan la obligación de ingreso a evaluación ambiental.

TRIGÉSIMO. Los detalles del cálculo se exponen en las tablas de fs. 988 a 990 y se estimó que la ganancia ilícita obtenida por motivo de la infracción asciende a un total de \$5.270.653.761, y el beneficio económico estimado es de 5.348 UTA. En cuanto a la afectación al medio ambiente, se ponderó la afectación a los tres humedales del sector Alto La Paloma.

A la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, se agregó la importancia del SEIA como instrumento de gestión ambiental y la protección de los humedales como ecosistemas de relevancia para mitigar el cambio climático, mantener el equilibrio ecológico, proteger la biodiversidad, controlar inundaciones, aportar espacios de recreación, entre otros. Sobre la intencionalidad, la SMA concluyó que la empresa estaba en conocimiento de la normativa infringida, de sus consecuencias sobre el ecosistema y, por tanto, del disvalor de su conducta. Lo anterior, en su parecer se agrava cuando se considera que el titular era un sujeto calificado, y que no dio cuenta de ningún acto de buena fe con relación al cumplimiento de la normativa ambiental, como podría haber sido presentar una consulta de pertinencia al SEIA, antes de iniciar la ejecución de sus obras.

Por último, respecto al EIA como medida correctiva, la SMA informó a fs. 995 que la medida de ingreso al SEIA fue estimada parcialmente eficaz, puesto que si bien está correctamente



encaminada a corregir parte de los hechos constitutivos de infracción y evitar que se generen nuevos efectos negativos en el medio ambiente, el ingreso al SEIA no garantiza necesariamente la obtención de una RCA favorable. Al respecto, acotó que a la fecha el proyecto aún no cuenta con una RCA favorable, lo cual también da cuenta de que la medida no resulta del todo oportuna.

II. CONTROVERSIAS

TRIGÉSIMO PRIMERO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

1. Efectividad de que la SMA configuró la infracción en base a un criterio interpretativo que no se encontraba vigente al momento del inicio de la ejecución material de las obras y de que la conducta asociada a la infracción se encuentra justificada.
2. Efectividad de haberse incurrido en vicios durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio.
3. Falta de motivación de la resolución sancionatoria por ausencia de pronunciamiento de todas las defensas.
4. Falta de motivación de la resolución sancionatoria por deficiencias metodológicas en el uso de los índices NDVI y NDWI.
5. Determinación de la multa: infracción en la ponderación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA e infracción al principio de proporcionalidad.
6. Sobre la procedencia de la petición incidental formulada en el quinto otrosí de la reclamación.



III. RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS

1. Respecto a la configuración de la infracción y la justificación de la conducta sancionada

TRIGÉSIMO SEGUNDO. La Reclamante cuestionó la legalidad de la resolución sancionatoria de la SMA, afirmando que la infracción configurada en el procedimiento sancionatorio no existe. Ello ocurre, señaló, debido a que dicho órgano no habría considerado el criterio interpretativo vigente al momento de iniciarse las obras del Proyecto, respecto de las normas que aplicó para determinar que había elusión al SEIA. Si bien IAV reconoce que actualmente se aplica un criterio distinto respecto de la letra s) del art. 10° de la Ley N° 19.300, alegó que, al momento del inicio de la ejecución material de las obras por las que fue sancionada, la interpretación imperante era que dicha tipología exigía la declaración de los humedales urbanos para poder exigir el ingreso al SEIA de proyectos o actividades susceptibles de afectarlos (fs. 39 y ss.). En definitiva, sostuvo que fue sancionada mediante la aplicación de criterios y estándares jurídicos de forma retroactiva; y que ella obró con una convicción de legalidad respecto del hecho en el que se sostiene la infracción. Respecto de lo primero, refiere, entre otros, a la interpretación de la propia SMA, a dictámenes expresos de la CGR y a la prohibición de retroactividad de los actos administrativos (fs. 3-4). Respecto de lo segundo, indicó que su convicción de legalidad es legítima y que el actuar de la SMA afecta la certeza y seguridad jurídica en el actuar de los poderes públicos, alterando la fuerza obligatoria de las fuentes del Derecho, respecto de las sentencias judiciales y de los dictámenes de la CGR (fs. 4). Sobre esto, agregó que actuó con la convicción y conciencia plena de que las obras que proyectó eran lícitas, exentas de fraude o de cualquier vicio.

TRIGÉSIMO TERCERO. Más concretamente, indicó la Reclamante que, en los hechos, la SMA aplicó un criterio interpretativo que entró en vigencia en noviembre del año 2021, tras el dictamen de Contraloría N° E157665 de 19 de noviembre de 2021,



lo que ocurrió casi un año después de iniciadas las obras del Proyecto (fs. 49). Al respecto, puntualizó que este Tribunal, en tres causas distintas, reconoció que hubo un cambio de criterio con dicho dictamen (fs. 56), afirmando que este cambio de criterio no se le puede aplicar de forma retroactiva, pues con ello se afectan situaciones consolidadas al amparo de la interpretación de la norma que existía anteriormente; vale decir, la contenida en el Dictamen N°129413/2021 de 13 de agosto de 2021, interpretación que no fue considerada por la SMA, pese a que se encontraba vigente cuando se iniciaron las obras de urbanización. Ello, sin perjuicio de la interpretación sostenida y aplicada por la propia SMA antes del inicio de las obras (fs. 45); y, con posterioridad, por el SEA (fs. 51) e incluso por este Tribunal (fs. 53).

TRIGÉSIMO CUARTO. Por su parte, la SMA señaló que la infracción se encuentra configurada correctamente, afirmando que no aplicó ningún criterio interpretativo de forma retroactiva, sosteniendo que el literal s) del artículo 10 de la Ley 19.300, no requiere del acto de declaratoria de humedales para su aplicación (fs. 948), indicando que en el mencionado literal, el legislador no contempló que su aplicación requiera la existencia de humedal urbano declarado, citando al efecto la Historia de la Ley N° 21.202 sobre protección de humedales urbanos (fs. 949), el sentido gramatical de la norma en cuestión, el efecto útil de la misma, jurisprudencia de la Corte Suprema y de la Contraloría General de la República y el carácter de sujeto calificado de IAV. Basó su argumento en el hecho que, al momento de iniciarse la ejecución material del proyecto, sólo se encontraba vigente la Ley N° 21.202 y las modificaciones que ésta introdujo en la Ley N° 19.300, particularmente la letra s), añadida al art. 10 de esta última; puntualizando que el dictamen de la CGR, citado por la reclamante en su favor, tampoco se encontraba vigente al momento de iniciar la ejecución de las obras (fs. 946-951).

TRIGÉSIMO QUINTO. Adicionalmente, consta en el expediente que las partes están contestes respecto de las siguientes circunstancias:



- 1) Que la Ley N° 21.202 entró en vigencia en la fecha de su publicación (23 de enero de 2020);
- 2) Que la Ley N° 21.202 incorporó el literal s) al art. 10 de la Ley N° 19.300, indicando: *"Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: s) Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie";*
- 3) Que la empresa dio inicio a la ejecución material de las obras que motivaron la sanción el 20 de diciembre de 2020;
- 4) Que los humedales considerados en el procedimiento administrativo sancionador no se encontraban declarados en el momento del inicio de la ejecución material de las obras;
- 5) Que la empresa no sometió el proyecto al sistema de evaluación ambiental en forma previa a la ejecución de las obras;
- 6) Que la SMA dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio mediante la Resolución que formuló cargos el 26 de septiembre de 2022;
- 7) Que el criterio actual de las autoridades ambientales y de la justicia especializada, respecto de la interpretación del literal s) del artículo 10 de la LBGMA, es que la tipología aplica con independencia de si el área afectada se encuentra o no declarada oficialmente como un humedal urbano.



TRIGÉSIMO SEXTO. De este modo, se determinará, en primer lugar, si es efectivo o no que la SMA configuró la infracción aplicando retroactivamente el criterio interpretativo de la forma de aplicación de la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300, cuya entrada en vigencia sería posterior al inicio de obras del Proyecto; y, de ser efectivo, se pasará a analizar si la convicción de licitud alegada por el Reclamante se sostiene en los antecedentes del procedimiento; y, de ser también efectivo, cuál sería el efecto de ello respecto de la resolución impugnada.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Para resolver la controversia se comenzará distinguiendo entre los informes o dictámenes de la CGR, por un lado, y los criterios y estándares de otros órganos administrativos, por otro lado, entre los que se encuentran las decisiones de la SMA y del SEA. Sin perjuicio de las decisiones constitutivas de la jurisprudencia judicial, entre las que se cuentan las sentencias de la Corte Suprema y de los tribunales ambientales.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Lo anterior es relevante, pues el valor de las referidas fuentes del Derecho, en el sistema jurídico chileno es diferente, destacando, entre ellos, el valor de la denominada jurisprudencia contralora, que será objeto de análisis más detallado.

TRIGÉSIMO NOVENO. En efecto, a diferencia de la jurisprudencia de los tribunales de justicia, que conforme al art. 3° inciso segundo del Código Civil, solo tiene un efecto relativo; y de los pronunciamientos de otros órganos administrativos, cuya producción de efectos queda circunscrita a lo dispuesto en los arts. 3, 51 y 52 de la Ley N° 19.880; la situación de la jurisprudencia contralora, compartiendo sus caracteres básicos con los actos de los órganos mencionados, es diferente en cuanto a su valor jurídico.

CUADRAGÉSIMO. En efecto, conforme al art. 6° de la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), los informes y dictámenes de la CGR "serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere



el artículo 1°.". A su vez, el referido art. 1° expresa que la CGR, tendrá por objeto, entre otras materias, desempeñar "todas las funciones que le encomiende esta ley", entre las que el mismo art. 6° dispone que "corresponderá exclusivamente al Contralor informar, en general, sobre los asuntos que se relacionen [...] con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen."

Si bien dichas normas no definen qué se entiende por jurisprudencia administrativa, de ellas se desprenden claramente dos reglas: a) que el valor de los informes o dictámenes de la CGR trasciende el efecto relativo de las sentencias judiciales, pudiendo invocarse más allá de las situaciones sobre las que se pronuncian, de manera que poseen una obligatoriedad general, al vincular a la Administración más allá del caso concreto abarcando también los casos análogos, es decir, como explica la doctrina, sus decisiones "son vistas como creadoras de precedentes que rigen sobre el órgano administrativo de forma permanente" (JIMENEZ, Guillermo. "¿Por qué los particulares litigan en la Contraloría? La potestad dictaminante como foro de resolución de disputas", en Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 37, 2023, p. 185. En el mismo sentido CGR, Dictamen N° 6.862, de 2010); y b) que la función interpretativa respecto de normas referidas al funcionamiento de los servicios sometidos a su fiscalización, entre las que se encuentran la SMA y el SEA, es exclusiva de la CGR, por tanto, la interpretación de esta se impone sobre la realizada por los propios órganos de la Administración activa al ejercer sus competencias sobre las materias fiscalizadas.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Lo anterior se ve reforzado y se complementa con lo dispuesto en los arts. 9° y 19 de la LOCGR, referidos al carácter obligatorio de los pronunciamientos de la CGR. La primera de las normas indicadas dispone que el Contralor General está facultado para "dirigirse directamente ante cualquier Jefe de Oficina o a cualquier funcionario o persona que tenga relaciones con la Contraloría [...] a fin de [...] dar instrucciones relativas al Servicio [...] podrá, también,



dirigirse a cualquier autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponda". Luego, el mismo artículo agrega que los informes de la Contraloría "serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran", los que entre otras materias pueden versar, siguiendo el mismo artículo, sobre "las atribuciones y deberes de los empleados públicos, o con cualquier otra materia en que la ley le dé intervención a la Contraloría." A su vez, el art. 19 referido, dispone que "los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría [...] quedarán sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observadas por estos funcionarios...".

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. En definitiva, las normas referidas en los considerandos Cuadragésimo y Cuadragésimo primero, además del carácter general, obligatorio y exclusivo de la interpretación efectuada por la CGR respecto de los órganos fiscalizados, ha permitido al ente contralor sostener que los pronunciamientos que emite "fijan el exacto sentido y alcance de una ley, por lo que la norma interpretada y el dictamen que en ella ha recaído constituyen un todo obligatorio para la autoridad y para los funcionarios a quienes afecta desde la fecha de vigencia de la respectiva disposición; sin que pueda entenderse que rigen retroactivamente, puesto que por su naturaleza se limitan a dilucidar los efectos producidos por una preceptiva anterior, siendo un medio para velar por la correcta aplicación de las leyes y reglamentos por parte de los organismos de la Administración" (CGR, Dictamen N° 88.621, de 2015). Es decir, tratándose de una regla de interpretación, que -por su naturaleza- nada contiene que pueda modificar la norma interpretada, tradicionalmente se le ha atribuido el mismo efecto ficto que el art. 3° inciso segundo del Código Civil concede a las leyes interpretativas, consistente en que la interpretación se entiende incorporada en la norma interpretada, por tanto, ha concluido la CGR, mientras el criterio interpretativo no sea modificado o dejado sin efecto



por un dictamen posterior, sería aplicable desde la fecha de la ley respectiva, con lo que vendría a regir situaciones acaecidas entre la entrada en vigencia de la ley interpretada y la emisión del respectivo dictamen, sin perjuicio de su obligatoriedad posterior a su emisión y comunicación. Esto es lo que la doctrina identifica con el efecto ad praeterita de la interpretación (GUZMÁN, Alejandro. La interpretación administrativa en el Derecho chileno. Thomson Reuters, Santiago, 2014, p. 158), que viene a ser una especie de efecto retroactivo; y, según la reclamante, es lo que habría ocurrido con el dictamen de CGR emitido el 13 de agosto de 2021.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. No obstante, también se debe reconocer que la CGR puede modificar una interpretación anterior, poniendo fin a la vigencia de un precedente, entre otras razones, por la ilegalidad de la interpretación anterior, la que no habilita a la CGR a repetir o mantenerse en el error (CÉSPEDES, Rodrigo. "La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa", en Revista Chilena de Derecho, N° 28, 2001, p. 115 y ss.). Es decir, en virtud de sus funciones institucionales, la CGR se encuentra en la necesidad de corregir las situaciones antijurídicas una vez que estas son advertidas. Esto es lo que, según la reclamada, habría ocurrido con el Dictamen de 19 de noviembre de 2021, el que, si se siguiera la tesis de la CGR indicada en el considerando precedente, también se entendería incorporado a la norma interpretada, por lo tanto, en principio, también regiría las situaciones ocurridas en el tiempo que media entre la ley interpretada y la emisión del referido dictamen, sin perjuicio de su efecto posterior a esto último.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Lo anterior, genera claramente un problema respecto de las situaciones pasadas en relación con el cambio de jurisprudencia, lo que generalmente se suele identificar con los efectos retroactivos de la interpretación contenida en los dictámenes de la CGR, pero que la doctrina, más acertadamente, identifica con los efectos ad praeterita (GUZMÁN, Id.). La diferencia entre aquellos y estos radica en que los primeros no tienen hacia el pasado el límite temporal de la vigencia de la norma interpretada; mientras que, los



segundos, al ser consecuencia de la incorporación de la interpretación a la norma interpretada, se encuentran con dicho límite, siguiendo la lógica que el Código Civil dispone para la interpretación auténtica.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Sin perjuicio de lo discutible de la asimilación de los actos dictaminantes de la CGR a la regulación civil para los actos legislativos, por carecer de base normativa expresa; a los efectos de lo que aquí se discute, el referido problema es abordado legislativamente mediante el art. 52 de la Ley N° 19.880 en relación con el art. 3° de la misma ley. Ambos artículos son aplicables a los dictámenes de la CGR, en los términos dispuestos en los arts. 1° y 2° de dicha ley. En efecto, de acuerdo al inciso sexto del art. 3° de la Ley N° 19.880, los dictámenes o declaraciones de juicio que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias, entre los que se encuentran los de la CGR, son actos administrativos. Luego, el art. 52 referido establece la regla general y una excepción en materia de efectos temporales de todos los actos administrativos, disponiendo que estos "no tendrán efecto retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados, y no lesionen derechos de terceros". Como se puede apreciar, aun cuando la ley no contempla expresamente los efectos ad praeterita, sí reconoce -aunque excepcionalmente- la retroactividad de los actos administrativos en general, entre los que se encuentran los dictámenes de la CGR, cuando estos mejoran las situaciones anteriores de los interesados.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. De esta forma, en la especie, ambos dictámenes rigen desde la fecha de su emisión, poniendo término el segundo a la interpretación contenida en el primero; pero, además, el primero -no así el segundo-, por mejorar la situación de la Reclamante, llegó, en su momento, a producir efectos retroactivos a su respecto, abarcando las situaciones ocurridas hacia atrás en el tiempo, entre su emisión y la entrada en vigencia de la ley que interpreta.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Lo anterior es relevante, pues si bien no tiene la virtud de validar una interpretación errónea



jurídicamente, sí podría justificar en su momento y, al menos mientras estuvo vigente, la convicción de legalidad que alega la reclamante al tiempo de dar inicio a las obras que configuran la infracción.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Por otro lado, respecto de los criterios y estándares emanados de actuaciones formales tanto de otros órganos administrativos, distintos a la CGR, como jurisdiccionales, estos no tienen ningún efecto obligatorio que vincule de manera general a la SMA. Así ocurre respecto de las sentencias judiciales, las que, como se indicó, solo tienen efecto obligatorio relativo, esto es, respecto de las partes y causas en que se pronunciaren, conforme al Código Civil. Lo mismo respecto de sus propios pronunciamientos o de otros órganos con competencias sobre la materia, los que, en general, no obligan ad extra. Por tanto, no estando obligada a permanecer en el error y, por el contrario, estando obligada a respetar el ordenamiento jurídico, si la SMA advierte un defecto jurídico en dichas interpretaciones debe alejarse de aquellas y ajustarse a las que sean conformes con la legalidad, siempre que ello no implique invadir atribuciones de otros órganos.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. En este contexto, respecto de los hechos que constan en autos, cabe tener presente que en la resolución que formuló cargos a IAV, el 26 de septiembre de 2022, la SMA ya sostuvo que el Proyecto debió haber ingresado al SEIA, conforme a lo establecido en la letra s) del art. 10 de la Ley 19.300 (fs. 999 y ss.). Mientras que, en sus descargos, IAV expresó que, al momento de iniciarse la ejecución del Proyecto, el criterio vigente y aplicable indicaba que esta causal de ingreso al SEIA requería declaratoria de humedal urbano y que, en dicha época, los humedales objeto del procedimiento sancionatorio no se encontraban declarados (fs. 2724 y ss.).

QUINCUAGÉSIMO. Posteriormente, y tras analizar los descargos de la Empresa, la SMA argumentó que, desde la publicación de la Ley N° 21.202, su objetivo ha sido claro, el cual es proteger los humedales urbanos, con independencia de que cuenten o no



con una declaratoria formal (fs. 198); agregando, en abono de su posición, que la aplicación y configuración del literal s) del artículo 10 de la LBGMA, con independencia de la existencia de un acto de reconocimiento oficial de humedal urbano, es un criterio que ha sido expresado por la Excma. Corte Suprema desde la entrada en vigencia de la Ley N° 21.202, resaltando la importancia de los humedales, en tanto sistemas ecológicos relevantes para la humanidad y pilares fundamentales para la mantención y protección de la biodiversidad, tal como queda reflejado en sentencia de 16 de junio de 2021, Causa Rol N°42.687-2021, en sentencia de 23 de julio de 2021, Causa Rol N° 21.970-2021, en sentencia de 13 de septiembre de 2021, Causa Rol N°12.9273-2021 y en sentencia de 4 de febrero de 2022, causa Rol N° 49.869-2021. Respecto de la jurisprudencia en torno a la materia, la SMA destacó la sentencia de 23 de julio de 2021 en causa Rol 21.970-2020, de la Excma. Corte Suprema, la cual habría sido considerada por la Contraloría en su Dictamen N°E1S7665/2021, en el sentido que en este último dictámen, el órgano contralor habría reconocido que, incluso con anterioridad al primer dictámen (es decir, el Dictamen N°129413/2021 de 13 de agosto de 2021), la interpretación sostenida por el máximo tribunal era, precisamente, que el literal s) del artículo 10 de la LBGMA sería aplicable con o sin declaratoria oficial. Debido a ello, la SMA concluyó que las pruebas y alegaciones presentadas por IAV en sus descargos no lograron controvertir o desvirtuar la configuración de la infracción, agregando que el incumplimiento detectado se ha extendido desde diciembre de 2020 hasta la fecha en que se impuso la sanción (fs. 231) y que la supuesta práctica administrativa de la SMA, citada por IAV en respaldo de su interpretación, no deviene en una situación jurídica consolidada y vinculante para el caso concreto (fs. 3.977).

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. Para avanzar en la resolución de esta discusión, se debe determinar si, conforme a lo que postula la Reclamante, es efectivo que al momento de darse inicio a la ejecución de obras, la interpretación dominante de la letra s) exigía la declaratoria de un humedal, cuestión que es negada



por la SMA. Respecto de este punto en particular, constan en el expediente, los siguientes antecedentes relevantes:

- 1) A fs. 327, consta que, mediante la Res. Ex. 648, de 23 de abril de 2020, la SMA archivó una denuncia ciudadana en contra de la Fundación Cultural y Agrícola La Dehesa, por ejecución del proyecto "Canalización Quebrada El Carrizo y Eliminación Embalse Punta de Águilas". En el referido acto administrativo, la SMA indicó que *"el literal s) del artículo 10 de la Ley 19.300, no aplica en la actualidad, porque no se encuentra operativa la declaración de 'Humedales Urbanos'. En consecuencia, si en el futuro es declarada dicha categoría en el Embalse Punta de Águila, será necesario realizar un nuevo análisis de dicha tipología, ya que podría ser necesario el ingreso de la iniciativa al SEIA"* (fs. 334).
- 2) A fs. 337, consta que, por medio de la Res. Ex. 1102, de 02 de julio de 2020, la SMA archivó la denuncia presentada por doña María Lorena Márquez González en contra de la Ilustre Municipalidad de Lo Barnechea. El referido acto administrativo, respecto del literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, señala *"Que, para la aplicación de esta causal de ingreso al SEIA, es requisito que exista un sitio con características de humedal, y cuente con reconocimiento como humedal urbano por el Ministerio de Medio Ambiente, en el marco de la Ley N° 21.202"* (fs. 341).
- 3) A fs. 344, consta la Res. Ex. 1805, de 14 de septiembre de 2020, a través de la cual, la SMA archivó la denuncia ciudadana en contra de la Fundación Cultural y Agrícola La Dehesa, por la ejecución del proyecto "Canalización Quebrada el Carrizo y Eliminación Embalse Punta de Águilas". El mencionado acto administrativo, refiriéndose al literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, en su considerando 19° indica: *"Que, como premisa para aplicar la presente tipología, se requiere de un acto oficial que declare el área como 'humedal urbano'. Dicho acto puede ser realizado de oficio por el Ministerio del Medio Ambiente o a solicitud del municipio respectivo"* (fs. 348).



- 4) A fs. 492, consta que el 13 de enero de 2021, es decir, con posterioridad al inicio de las obras del proyecto, la SMA, en la causa seguida ante este Tribunal, rol R-43-2020, caratulada "Juan Mera Lucero con Superintendencia del Medio Ambiente", defendió la tesis de que el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 requería la declaratoria oficial del humedal. Al respecto, argumentando sobre la legalidad de la Resolución Exenta N° 2307, de la SMA, de 18 de noviembre de 2020, que archiva denuncia, señaló que *"para los efectos de la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300, debe considerarse que, con fecha 30 de julio de 2020 fue publicada en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley N° 21.202. En el título IV del reglamento se regula el procedimiento de reconocimiento de humedales urbanos por solicitud de uno o más municipios, reconocimiento que no se ha verificado respecto de los humedales urbanos Krahmer y Catrico Krahmer"*.
- 5) Posteriormente, en sentencia de 19 de mayo de 2021, este Tribunal acogió tal criterio, fundamentando que el art. 1° de la Ley N° 21.202 señala en forma expresa que su objetivo es *"proteger específicamente a los humedales urbanos declarados como tal por el Ministerio del Medio Ambiente [...] Esto implica necesariamente que los humedales a los que se refiere actualmente la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300 son aquellos que están reconocidos por el Ministerio del Medio Ambiente de conformidad con la Ley N° 21.202"* (3TA, causa Rol R-43-2020, sentencia de 19 de mayo de 2021, Considerando trigésimo primero).
- 6) A fs. 430, consta que mediante el Dictamen N° E129413N21 de 13 de agosto de 2021, la Contraloría General de la República sostuvo: *"Como se puede advertir, conforme a las actuales letras p) y s) del artículo 10 de la ley N° 19.300, para que las obras, programas o actividades que se ejecuten en humedales urbanos o que puedan significar una alteración física o química de los mismos -en los términos antes indicados- deban someterse al SEIA, es necesario que aquellos hayan sido declarados como tales en las*



condiciones previstas en la mencionada ley N° 21.202 y su reglamento". Este criterio, posteriormente, fue reconsiderado por el Organismo Contralor mediante el Dictamen N° E157665 de 19 de noviembre de 2021, según consta a fs. 442.

- 7) A fs. 465, consta la Resolución Exenta N° 202105101448 de 26 de agosto de 2021, del SEA de la Región de Valparaíso, que resolvió una consulta de pertinencia y determinó que el Proyecto Condominio Porvenir no se encuentra obligado a ingresar al SEIA de manera previa a su ejecución. La mencionada Resolución, citando al Dictamen N° E129413N21 de 13 de agosto de 2021, de la Contraloría General de la República, señaló "*(...) en el emplazamiento del proyecto no se verifica la existencia reconocida vía declaratoria a la fecha de humedales urbanos, por lo que no aplica el análisis de la afectación establecido en el literal s) del artículo 10 de la citada ley(...)*".
- 8) A fs. 536, consta el Oficio 202199102696, de 1 de septiembre de 2021, del Director Ejecutivo del SEA dirigido a la Sra. Carolina Marzán Pinto, H. Diputada de la República. En el referido oficio, respondiendo una consulta, el Director Ejecutivo del SEA cita la Resolución Exenta N° 202105101448 de 26 de agosto de 2021, del SEA de la Región de Valparaíso, que determinó que el Proyecto Condominio Porvenir no se encuentra obligado a ingresar al SEIA de manera previa a su ejecución. En lo pertinente, a fs 539, se indica: "*(...) en el emplazamiento del proyecto no se verifica la existencia reconocida vía declaratoria a la fecha de humedales urbanos, por lo que no aplica el análisis de la afectación establecido en el literal s) del artículo 10 de la citada ley(...)*".
- 9) A fs. 472, consta que el SEA cambió de criterio el 17 de enero de 2022, oportunidad en la que, mediante el Oficio 20229910238, impartió instrucciones en relación a la aplicación de los literales p) y s) del artículo 10 de la Ley 19.300. Así, mediante estas instrucciones, se reinterpretó el literal s) del artículo 10 de la Ley



19.300, estableciéndose que dicho literal no requiere la declaratoria oficial del humedal. Entre otros antecedentes, el SEA fundamentó su cambio de criterio en la existencia de tres sentencias de la Corte Suprema: i) Sentencia de 8 de julio de 2021, dictada en causa Rol 42.687 de 2021, que confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, de 16 de junio de 2021, dictada en la causa Rol 505-2021; ii) Sentencia de 23 de julio de 2021, dictada en causa Rol N° 21.970-2021, que revoca sentencia apelada; y iii) Sentencia de 13 de septiembre de 2021, dictada en causa Rol N° 129.273-2020, que revoca sentencia apelada.

QUINCUGÉSIMO SEGUNDO. De los antecedentes expuestos estos sentenciadores advierten que la SMA, en etapa previa y también con posterioridad al inicio de las obras del Proyecto, sostuvo la tesis de que el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, exigía la declaración oficial del humedal susceptible de ser afectado. Al respecto, se encuentra acreditado que el periodo en que la SMA aplicó este criterio, abarcó al menos entre el 23 de abril de 2020 y el 13 de enero de 2021, lo que cubre la fecha en la que se dio inicio a la ejecución de las obras.

Por su lado, el SEA sostuvo la misma tesis hasta el 17 de enero de 2022, es decir, más de un año después del inicio de la ejecución del proyecto.

Asimismo, la Contraloría General de la República, el 13 de agosto de 2021, casi ocho meses después de iniciada la ejecución del proyecto, también sostuvo formalmente la tesis de que el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, exigía la declaración oficial del humedal. Ello, hasta el 19 de noviembre de 2021, momento en que reconsideró su jurisprudencia.

Lo mismo ocurrió cinco meses después del inicio de las obras del proyecto en cuestión, en una de las sentencias del propio Tribunal (causa Rol R-43-2020), en la que se concluyó que el literal s) del artículo 10 de la Ley N° 19.300, exigía la declaración oficial del humedal.



QUINCUAGÉSIMO TERCERO. En virtud de todo lo expuesto precedentemente, no resulta plausible el argumento esgrimido por la SMA relativo a la inexistencia de un cambio de criterio, en circunstancias que, en los hechos, la SMA emitió 3 actos administrativos previos al inicio de la ejecución material de obras que sustenta la formulación de cargos en septiembre de 2022, en los que señaló de forma expresa y clara que, para la aplicación de esta causal de ingreso al SEIA, es requisito que exista un sitio con características de humedal, y cuente con reconocimiento como humedal urbano por el Ministerio del Medio Ambiente, en el marco de la Ley N° 21.202. A lo anterior, se suma el hecho de que el 13 de enero de 2021, la SMA defendió dicha tesis ante este mismo Tribunal en la citada causa Rol R-43-2020.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. De este modo, ha quedado establecido que al configurar la infracción, en los hechos, la SMA tomó como base un criterio interpretativo que no se encontraba vigente al momento del inicio de la ejecución material del proyecto (20 de diciembre de 2020). En efecto, en el presente caso, se le aplicó al administrado un criterio que, sin perjuicio de algunas manifestaciones judiciales previas de efecto relativo, fue vinculante para la Administración recién a contar de la dictación del Dictamen N° E157665, de 19 de noviembre de 2021, de la Contraloría General de la República, es decir, casi un año después del inicio de la ejecución del proyecto, por lo que su aplicación a estos hechos previos importa su aplicación retroactiva.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Dicho lo anterior, y estando acreditado que al momento de iniciarse las obras, en la Administración sancionadora imperaba la tesis que sostenía que la tipología del literal s) del art. 10 de la LBGMA exigía la declaración del humedal urbano (fs. 39) y que en el acto administrativo impugnado se aplicó una interpretación normativa que, aunque ajustada a la legalidad, no se encontraba vigente al momento de los hechos; se debe tener presente que la solución del caso no recae en determinar cuál es la interpretación correcta del literal s) del artículo 10 de la LBGMA, sino que en la determinación de si, en la especie, es



legal sancionar a un administrado bajo un criterio interpretativo distinto al vigente al momento de materializarse los hechos que, además de perjudicarlo, modificó el criterio que, aunque equivocado, se había manifestado formalmente incluso con posterioridad a dichos hechos, tanto por la Administración activa y contralora como por este órgano jurisdiccional.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. En tal sentido, es relevante considerar la alegación de la Reclamante, quien, al describir la situación regulatoria y los actos administrativos de autoridad respecto de esta (fs. 40 y ss.), sostiene que “llegó a la convicción y conciencia plena de que las obras que proyectaba eran completamente lícitas, exentas de fraude y de todo otro vicio” (fs. 48), agregando que “así lo entendió” la Reclamante, por lo que procedió a actuar en tal sentido mediante labores de diseño, contrataciones con terceros y búsqueda de financiamiento; y que “Así lo entendieron también los múltiples órganos administrativos que entregaron sin objeciones los permisos sectoriales para la ejecución de las obras” (Ibid). Como se aprecia, lo que se encuentra en la base de la alegación es la existencia de un error o falsa representación por parte del Reclamante respecto del alcance de las normas que rigen su actividad, es decir, a lo que en definitiva apunta la Reclamante es a lo que en doctrina se denomina error de prohibición. Luego, la misma reclamante, sostiene que “ante un escenario regulatorio diverso [es decir, distinto al que creía] no habría actuado de la forma que lo hizo” (Ibid), agregando que “actuó con la debida diligencia”, ya que hizo las revisiones correspondientes y siguió los lineamientos y criterios de la propia SMA; y que no se le podría exigir adelantarse a criterios interpretativos de la CGR o pasar sobre el propio criterio de la SMA (ibid). De esta forma, lo que se debe determinar es si, por el hecho de haber existido una interpretación normativa diferente a la actual al momento del inicio del Proyecto y que se habría mantenido en los órganos especializados en la materia por lo menos hasta enero de 2022 (cambio de criterio del SEA), el actuar de la Reclamante queda justificado, eximiéndola de responsabilidad.



QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. Para abordar este aspecto, cabe señalar que la jurisprudencia nacional coincide con la doctrina en la aplicación de la noción de culpa infraccional en el ámbito administrativo sancionatorio, estando contestes en algunos de sus elementos básicos o centrales. De esta forma, la Excmá. Corte Suprema ha resuelto que *«En el orden administrativo sancionatorio rige el concepto de "culpa infraccional", figura de imputación subjetiva que resulta satisfecha con el incumplimiento o el cumplimiento imperfecto de una obligación legal exigible a un sujeto regulado, unido a la ausencia de justificación para aquel déficit»* (Corte Suprema, causa Rol 15562-2024, sentencia de 04 de diciembre de 2024, considerando 17°). Luego, precisando en su naturaleza, la misma Corte ha señalado que *"(...) la culpa infraccional es una presunción de culpabilidad, y como afirma el profesor Barros admite prueba respecto a la diligencia del demandado, la imposibilidad de cumplir la regla infringida o alguna causa de justificación (...)"* (Corte Suprema, causa Rol 24.233-2014, sentencia de 19 de mayo de 2015, considerando 15°).

En el mismo sentido, este Tribunal ha reconocido en diversas sentencias la aplicación de la culpa infraccional en el derecho administrativo sancionador, lo que puede apreciarse en las causas Rol R-27-2020, R-11-2023, R-44-2022 y R-6-2014. Así también lo ha establecido el Segundo Tribunal Ambiental, en las causas Rol R-414-2023, R-350-2022, R-363-2022, R-230-2020 y R-174-2018; y el Primer Tribunal Ambiental en sentencia definitiva en las causas Rol R-86-2023 y R-91-2023.

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. Por su parte, la doctrina, ha ratificado que entre los principales criterios de la Corte Suprema, en materia de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, destaca el relativo a que *'en el derecho administrativo, la culpabilidad se manifiesta a través de la "culpa infraccional", que se configura por el incumplimiento o cumplimiento imperfecto de una obligación legal, unido a la falta de justificación'* (OSORIO, Cristobal, Derecho Administrativo Sancionador. Jurisprudencia sistematizada de la Corte Suprema 2018-2025, Tomo I,



Consideraciones Generales y Principios, Der Ediciones, Santiago, 2025, p. 313).

QUINCUGÉSIMO NOVENO. De lo expuesto, es posible observar preliminarmente que, conforme a la jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema, en el Derecho administrativo sancionador, el administrado puede eximirse de responsabilidad si acredita alguna causal de justificación, lo que, además, es coherente con la idea de presunción de culpa sostenida por el máximo tribunal.

SEXAGÉSIMO. Lo anterior es relevante, pues, a diferencia de ordenamientos comparados, como el español en el que la institución se ha configurado dogmáticamente a partir de disposiciones expresas que la consagran a título de "simple inobservancia" (art. 130.1 de la Ley 30/1992, hoy derogada), en el caso chileno, las referencias jurisprudenciales se apoyan principalmente en la doctrina civil que ha desarrollado la institución a partir del daño extracontractual (BARROS, Enrique. Tratado de Responsabilidad Extracontractual, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2017, p. 97 y ss.), lo que tiene cierta particularidad al momento de definir sus contornos operativos, pues aquella fuente responde a objetos y fines diversos a los del Derecho administrativo sancionatorio (CORDERO, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo, Legal Publishing, Santiago, 2015, p. 505).

SEXAGÉSIMO PRIMERO. En este contexto, cabe destacar algunos aspectos que la doctrina y jurisprudencia han precisado respecto de la institución en comento y que son útiles para resolver la cuestión controvertida. El primero se refiere a que la culpa infraccional lleva ínsita la idea de reproche normativo. En este sentido, la doctrina civil de referencia jurisprudencial ha señalado que la noción de culpa infraccional, de por sí, "supone una contravención de los deberes de cuidado establecidos por el legislador u otra autoridad con potestad normativa" (BARROS, Op. cit., p. 97-98), de manera que "hoy puede entenderse como doctrina aceptada que la declaración de ilegalidad de una conducta lleva implícita la declaración de que dicha actuación ha sido



culpable, porque lo ilegal siempre lleva el sello de la culpa" (BARROS, Op. cit., p. 98-99), de manera que, siempre en el contexto civil, el mismo autor ha sostenido que "la culpa civil puramente infraccional no requiere ser completada con una imputación subjetiva del ilícito [...] en la medida que la culpa es concebida como infracción a un deber de cuidado, son irrelevantes las circunstancias subjetivas en cuya virtud se produjo la contravención" (BARROS, Op. cit. p. 99). No obstante, lo expresado debe ser entendido en su contexto, esto es, el de la responsabilidad civil extracontractual, que supone un juicio de culpabilidad, el que se identifica con la infracción a un estándar de cuidado, que en el caso de la culpa infraccional es determinado por el legislador, de modo que, en el caso de los accidentes originados en un incumplimiento normativo, como señala el civilismo clásico "hay culpa por el solo hecho de que el agente haya ejecutado el acto prohibido o no haya realizado el ordenado por la ley o el reglamento, pues ello significa que omitió las medidas de prudencia o precaución que una u otro estimaron necesarias para evitar un daño" (ALESSANDRI, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el Derecho chileno, Tomo I, Imprenta Universitaria, Santiago, 1943, pp. 175-176). Pero, como bien señala Cordero, la responsabilidad civil extracontractual no puede ser asimilada de manera completa al Derecho administrativo sancionador (CORDERO, Luis. Op. cit., p. 505), pues la finalidad de aquella es la reparación del daño causado a un tercero, lo que es coherente con la doctrina clásica francesa que, en su momento sostuvo que "para prevenir daños, la ley y los reglamentos prescriben o prohíben determinados actos. Dado que se reputa que esos cuerpos legales son conocidos por todos, su inobservancia constituye culpa" (PLANIOL, Marcel y RIPERT, George. Tratado práctico de Derecho Civil Francés, Tomo VII, Editorial La Habana, La Habana, 1933, p. 720); mientras que, el Derecho administrativo sancionatorio, a diferencia del derecho de daños civiles, no se encuentra centrado en la víctima de un daño, sino que responde a una función retributiva y preventiva.



SEXAGÉSIMO SEGUNDO. En este punto, surge el segundo elemento a destacar y es que, si bien la inobservancia normativa configura una infracción administrativa, en el ámbito del derecho sancionador la jurisprudencia y doctrina admiten que el análisis de la responsabilidad por culpa infraccional del agente no necesariamente prescinde de elementos subjetivos susceptibles de afectarla o modificarla. En este sentido, además de la Excm. Corte Suprema que, como se indicó en el considerando Quincuagésimo séptimo, ha señalado que "(...) *la culpa infraccional es una presunción de culpabilidad*", y como tal "admite prueba respecto a la diligencia del demandado, la imposibilidad de cumplir la regla infringida o alguna causa de justificación (...)" (Corte Suprema, causa Rol 24.233-2014), la doctrina nacional también se ha decantado hacia una posición que no excluye elementos subjetivos. En este sentido, Barros ha señalado que, si bien "a falta de una excusa, la sola contravención expresa la culpabilidad [...] ello no significa que la culpa así establecida sea irrefutable" (BARROS, Op. cit, p. 143). Lo expresado es coherente, con las teorizaciones más cercanas a la dogmática penal y que en Derecho comparado se han formulado a partir de la responsabilidad administrativa "aún a título de simple inobservancia" (cuya formulación legislativa estuvo vigente hasta 2015, en el antiguo art. 130.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, N° 30/1992, que se mantuvo vigente en la modificación de la Ley 4/1999, pero que finalmente fue derogada por la Ley N° 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), que es la que más se acerca a una responsabilidad de carácter objetivo, precisando que, incluso esta figura "no excluye necesariamente por completo la presencia de una cierta culpabilidad, puesto que tal inobservancia o incumplimiento es consecuencia de una acción humana (ordinariamente por omisión) que puede ser culpable o no culpable. La inobservancia puede ser dolosa, culposa, por negligencia o por imprudencia o consecuencia de una acción no culpable en absoluto. Vistas así las cosas la inobservancia se refiere a la antijuridicidad" (NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, 5°



Edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 349). De esta forma, tratándose del juicio de culpabilidad, respecto de quien pudiendo comportarse conforme a derecho no lo hizo, este no se encuentra ajeno a consideraciones subjetivas, como la imputabilidad o capacidad de culpabilidad del sujeto infractor, la conciencia real o potencial de la antijuridicidad, o la ausencia de causales de exclusión de culpabilidad (BARRIENTOS, Elías. La culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, DER Ediciones, Santiago, 2019, p. 75 y ss.).

De lo expresado hasta aquí, se puede concluir que a la Administración le corresponde acreditar la contravención, con lo que se beneficiará de la presunción de culpa que esta conlleva; no obstante, una vez que ello ocurre, el administrado puede desvirtuar dicha presunción probando la concurrencia de un hecho o circunstancia que justifique su actuar.

SEXAGÉSIMO TERCERO. Lo expresado hasta aquí, lleva al tercer aspecto a destacar, que es el de la relación entre el error de prohibición y la inobservancia normativa, más precisamente de los efectos del primero sobre la responsabilidad infraccional. Respecto de lo discutido en autos y considerando la asimilación doctrinal y jurisprudencia entre la inobservancia y la antijuridicidad (considerando Sexagésimo segundo) y de la culpa infraccional y la presunción de culpabilidad (considerando Quincuagésimo séptimo), son relevantes aquellas cuestiones que podrían afectar la conciencia de la ilicitud, en la medida que estas permiten descartar la falta de negligencia o cuidado. Entre estas, y siempre considerando lo discutido en autos, reviste particular importancia la valoración del error en el enjuiciamiento de las infracciones administrativas. Sobre este punto, el prof. Barros -citando a Karl Larenz- y apuntando directamente a la diligencia debida, sostiene que "en principio, también resultaría aceptable la excepción del error excusable, en la medida que podría haber sido cometido, en las mismas circunstancias que el agente, por una persona prudente y razonable" (BARROS, Op. cit., p. 99). Siguiendo esta idea, y considerando la alegación del Reclamante en el sentido de asistírle una convicción respecto de la



licitud de su actuar (fs. 48), es relevante señalar que la doctrina agrega que la atribución de responsabilidad frente a una infracción administrativa requiere que quien realiza la acción antijurídica "sepa o pueda saber que la misma se halla prohibida por el Derecho. Cuando tal conocimiento falta se habla de error de prohibición" (BARRIENTOS, Op. cit., p. 87). Específicamente, en el error de prohibición se conocen las circunstancias o elementos de hecho que pertenecen a la situación descrita por la norma, pero se ignora que su realización es antijurídica, que está prohibida por el Derecho, ya sea porque se tiene una falsa representación normativa o, derechamente, se está ante una ausencia de representación. En este sentido, Barrientos agrega que para sancionar se requiere que el infractor sepa o pueda saber que su actuación está prohibida por el Derecho (BARRIENTOS, Id., p. 88). En este contexto, es pertinente señalar que si bien la Reclamante no utiliza en sus presentaciones el término expreso con el que la doctrina denomina a la representación equivocada de lo normativo, "error" o más precisamente "error de prohibición", no cabe duda que, jurídicamente, es a esta institución a la que se refiere cuando alega la convicción respecto de la legitimidad de su actuar, basado en planteamientos formales de la propia Administración ambiental. Por ello, tratándose de un aspecto jurídico, en virtud del principio iura novit curia, el Tribunal se avocará a analizar esta institución jurídica y sus efectos sobre lo discutido en autos.

SEXAGÉSIMO CUARTO. En este contexto, considerando que el ordenamiento jurídico chileno no contempla una norma general que regule el error de prohibición (BARRIENTOS. Op. cit, p. 90), corresponde determinar si este podría justificar el incumplimiento normativo y si el mismo tiene la virtud de modificar la responsabilidad del agente, ya sea que la elimine o la morigere; y, de ser así, bajo qué circunstancias. Las soluciones no son uniformes en doctrina nacional y comparada, sin perjuicio de la existencia de algunos elementos comunes que permiten llegar a una solución en el caso de autos.

SEXAGÉSIMO QUINTO. De esta forma para resolver si en el caso de autos la falsa o errónea conciencia de la licitud configura



o no una causal justificante, se deben considerar, de un lado, que el ordenamiento jurídico establece una presunción general de conocimiento de la ley, en términos que nadie puede alegar ignorancia de esta una vez que ha entrado en vigencia (art. 8° del Código Civil), lo que es más exigente respecto de cierto tipo de sujetos que por la actividad que desarrollan, es esperable un mayor conocimiento de las normas que la regulan (en este sentido, CORDERO, L. Op. cit., pp. 503-504). No obstante, de otro lado, también se debe considerar, como ha sostenido la doctrina, que para el Derecho no es lo mismo la situación de quien desconoce la norma que la de quien la infringe con plena conciencia (BARRIENTOS, p. 90). A esto se debe agregar que, en el caso chileno, no existe una regla positivizada que consagre la responsabilidad a título de simple inobservancia como regla general.

SEXAGÉSIMO SEXTO. Luego, se debe considerar que la realidad da cuenta de una serie de situaciones en las que se puede presentar la inobservancia normativa, algunas de ellas -no todas- reconocidas normativamente con efectos modificatorios sobre la sanción (art. 40 LOSMA). Por su parte, sin ser exhaustivos y sin entrar en figuras no discutidas en el presente caso, la jurisprudencia y doctrina nacional, también reconocen algunas de estas. Así, en fallos previos, este tribunal no descarta que el caso fortuito o fuerza mayor pudieran llegar a oponerse a la culpa infraccional (R-44-2022); mientras que, la Corte Suprema en concordancia con la doctrina civil han sostenido, más ampliamente la existencia de causales de justificación, (Corte Suprema, causas Rol 15562-2024 y Rol 24.233-2014, en esta última citando a E. Barros, ambas citadas en el Considerando Quincuagésimo séptimo), lo que es coherente con el planteamiento de constituir una presunción de culpabilidad, por tanto, que admite prueba en contrario. De esta forma, si el órgano administrativo acredita la inobservancia de una regla jurídica, es decir que el presunto infractor incumplió el deber de cuidado, a este le corresponderá probar la concurrencia de un hecho justificatorio. Así, este Tribunal concluye que el error de prohibición -admitido en otras ramas jurídicas y también en



derecho comparado en materia administrativo sancionatoria-, que es en definitiva a lo que apunta la Reclamante al sostener que le asiste la convicción y conciencia de obrar lícitamente, puede constituir una circunstancia modificatoria de la responsabilidad a título de culpa infraccional. Luego, para determinar bajo qué circunstancias, es preciso atender a la distinción doctrinal entre el error vencible o invencible (BARRIENTOS, Op. cit., p. 91). El error es vencible cuando hubiera podido evitarse con mayor cuidado, aplicando la diligencia debida. En este caso, no se excluye la responsabilidad del autor, pues si el sujeto hubiera obrado diligentemente habría podido conocer el contenido de la norma, pero se podría atenuar la sanción. En cambio, el error de prohibición es invencible o inevitable, "cuando el desconocimiento de la antijuridicidad del hecho no ha podido evitarse observando la diligencia o el cuidado debido" (BARRIENTOS, Op. cit., p. 93). En doctrina, este excluye la responsabilidad, por tanto el autor no es responsable de él, "pues quien no ha tenido posibilidad alguna de acceder al conocimiento de la norma no ha podido ser motivado por ella, no ha podido adecuar su comportamiento a la misma y, por tanto, actúa sin culpabilidad y no puede ser castigado. En tal caso se actúa de modo típico y antijurídico, pero no culpable." (Ibid). En el caso de autos lo que existe es una falsa representación de la realidad jurídica, en la que se conoce la existencia de la norma, pero se interpreta erróneamente.

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. En este contexto, la pregunta a resolver es si la Reclamante ha probado que la interpretación que efectuó de la norma en cuestión, al momento de dar inicio a las obras, es razonable conforme a los patrones de cuidado exigibles en la especie. En otros términos, si a la misma interpretación podría haber llegado un sujeto calificado como él en similares circunstancias, de manera que el error en el que incurrió al incumplir la norma justifique dicha conducta.

SEXAGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, en el presente caso, tal como se indicó precedentemente, el inculpado acreditó que a la época del inicio de la ejecución material de las obras (20 de diciembre de 2020), en la Administración predominaba la tesis



que sostenía que la tipología del literal s) del art. 10 de la LBGMA exigía la declaración del humedal urbano, es decir, aunque erróneamente, la conducta reprochada en el procedimiento administrativo sancionador no se consideraba como una infracción al momento de dar inicio a la ejecución de los hechos que configuran la infracción. Pero, además se constató en autos que con posterioridad a dicho momento un conjunto de órganos tanto administrativos como jurisdiccionales, con competencias específicas sobre la materia y diseñados normativamente con criterios de especialidad técnica, tales como la propia SMA, el SEA, la CGR y este Tribunal, mantuvieron el mismo criterio por espacios de tiempo variables, pero que, en el último caso (del SEA) se extendieron hasta enero de 2022.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Lo expuesto precedentemente, a juicio de este Tribunal, permite concluir que el error en el que incurrió Inmobiliaria Alto Volcanes, en el momento específico en que ocurrieron los hechos, se encuentra suficientemente justificado. Ello, no solo porque la interpretación predominante respecto de la forma de aplicación de la tipología del literal s) del art. 10 de la LBGMA, exigía la declaración del humedal urbano, por lo que no se le puede reprochar al administrado no haber actuado de una manera distinta, sino porque, además, el conjunto de órganos con especialización técnico ambiental llegó a la misma conclusión jurídica que el infractor, por lo que, aun cuando la interpretación de la norma fuese errada y se esté ante un infractor calificado, no es posible reprochar falta de diligencia al administrado en circunstancias que los órganos especializados y diseñados normativamente para la fiscalización, revisión y aplicación de las normas ambientales llegaron a la misma conclusión que aquel. Lo contrario supondría aplicar al administrado un estándar de diligencia en la observancia de las normas mayor que el exigible a los órganos encargados por el propio ordenamiento jurídico de la interpretación, aplicación y fiscalización del cumplimiento normativo, lo que no tiene sentido en un Estado de derecho basado, entre otros principios, en la seguridad y confianza jurídica en sus instituciones.



SEPTUAGÉSIMO. En efecto, aun cuando en la actualidad es posible concluir que el literal s) ya referido no exige la declaratoria de humedal; en la época en que ocurrieron los hechos (al menos 8 meses antes y 13 meses después del inicio de las obras, según consta en autos) dicha interpretación no era evidente, notoria o de fácil comprensión. Lo que queda demostrado con el hecho de que diversos órganos administrativos y jurisdiccionales especializados, en el ejercicio de sus respectivas competencias ambientales, siguieron la misma interpretación que efectuó el administrado, esto es, que sí exigía la declaratoria de humedal para determinar el ingreso al SEIA. Vale decir, el mismo error en el que incurrió el agente, fue cometido por sujetos de los que se espera un actuar prudente y razonable. En concordancia con lo aquí expresado, se encuentra en la jurisprudencia un criterio que avala este razonamiento, puesto que "(...) *si la propia autoridad que debía velar por el cumplimiento de la normativa acepta una determinada forma de obrar, no puede intempestivamente cambiar de opinión y tachar de ilícito o de indebido lo que antes aceptó y permitió expresamente*" (Corte de Apelaciones de Concepción, Rol 4-2021, sentencia de 02 de marzo de 2021, el destacado es del Tribunal). No obstante, cabe insistir en que no se trata de impedir el cambio interpretativo, que corrija y evite la perpetuación del error, sino de distinguir entre esta posibilidad aceptada y exigida jurídicamente, de la validez de sancionar a un infractor cuya conducta, al momento de los hechos que dieron lugar a la infracción, aparece revestida de justificación.

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. En consecuencia, atendiendo que al momento de su materialización, el error en el que incurrió el agente y que motivó la conducta (en su faz omisiva) que dio lugar a la sanción, se encuentra suficientemente justificado, puesto que la exigencia de ingreso al SEIA de las obras de urbanización no era clara ni siquiera para un sujeto razonable, prudente y especialista en la materia, se concluye que la SMA no ha configurado correctamente la infracción, por lo que el acto administrativo impugnado resulta contrario a Derecho.



SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. A lo ya razonado se suma que la SMA, para responsabilizar al administrado, empleó criterios interpretativos de forma retroactiva, lo que también es reprochable. En efecto, si bien la SMA negó haber realizado una interpretación retroactiva del literal s) del artículo 10 de la Ley 19.300 (fs. 948), en el presente juicio se demostró lo contrario, tal como se expresara en los considerandos Quincuagésimo tercero y Quincuagésimo cuarto. En este sentido, estos magistrados comparten lo que se sostiene a fs. 7811, en el informe en derecho elaborado por la Dra. Rosa Gómez González, en orden a que el principio de irretroactividad de actos de efectos desfavorables resulta aplicable en el derecho administrativo sancionador y que este principio también se aplica a los cambios de interpretación administrativa, por estar contenidos en actos administrativos. En efecto, como se indica en el citado informe, la aplicación retroactiva de un criterio más gravoso infringe los principios que rigen la actuación administrativa conforme a los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República (fs. 7812).

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. Al respecto, se debe tener presente que, como ha resuelto la Corte Suprema, la regla general es la irretroactividad de los actos administrativos, la que encuentra su excepción en aquellos casos en que los actos produzcan consecuencias favorables para los interesados, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros; supuesto de hecho que, en la presente causa, no se ha verificado. En este sentido, la Corte Suprema ha señalado que: "[...]el problema de la retroactividad de los actos administrativos ha sido zanjado a través del llamado efecto retroactivo, el que se define, en oposición al efecto *ad praeterita*, como una facultad del legislador, quien por su voluntad decide incorporar situaciones ocurridas con anterioridad a la dictación de la ley. En ese caso, la voluntad de legislador se plasma a través de lo impuesto por los artículos 51 y 52 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos citados en el considerando precedente, estableciendo que si bien la regla general es la irretroactividad de los actos administrativos, la excepción se verifica cuando los actos



produzcan consecuencias favorables para los interesados, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros[...]" (Corte Suprema, Rol N° 19237-2020, considerando 5°, sentencia de 29 de junio de 2021).

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. Las razones expuestas en los considerandos precedentes tienen, a juicio del Tribunal, el mérito suficiente para acoger la reclamación en los términos solicitados, de manera que conforme al art. 170 N° 6 del CPC se omitirá pronunciamiento sobre las restantes controversias formuladas por las partes, por ser incompatibles con lo decidido, sin perjuicio de lo que a continuación se resolverá relativo al incidente formulado en el quinto otrosí de la reclamación.

2. Sobre la petición incidental

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. En el quinto otrosí de su reclamación, la actora solicitó que en caso de acogerse la reclamación, se decrete que la autoridad reclamada le otorgue publicidad a la nulidad de la resolución en los mismos términos y medios utilizados respecto de la imposición de la multa.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Al respecto, señaló que la práctica de la SMA de difundir las sanciones impuestos en su página web y redes sociales antes de que se encuentren firmes, afecta el principio de presunción de inocencia y vulnera de forma grave su derecho a la honra consagrado en el art. 19 N° 4 de la Constitución. Alegó que dicha práctica es inconstitucional, que excede la normativa que rige la publicidad de las sanciones ambientales, en particular el art. 18 del reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) conforme al cual las sanciones deben ser publicadas en un registro público una vez que se encuentren firmes, y el art. 20, en cuanto autoriza la difusión de las sanciones en términos amplios, sin estar facultada la SMA para centrarse en un titular; señalando además que la petición se fundamenta en el contenido de los arts. 27 y 49 de la Ley 20.600.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. Una vez concedido el traslado, a petición de la Reclamante, éste se tuvo por evacuado en



rebeldía y se ordenó dejar la resolución de la solicitud para la sentencia definitiva (fs. 7752).

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. La solicitud de IAV no puede ser atendida en esta sede, ya que, en primer lugar, este Tribunal no es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la conducta de la SMA, ni sobre la eventual vulneración a la honra de la Reclamante. En segundo lugar, conforme al art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, la competencia del Tribunal recae sobre reclamos en contra de resoluciones de la SMA, vale decir, en contra de actos administrativos; en circunstancias que las publicaciones de la SMA, aludidas por la Reclamante, no tienen esta naturaleza, escapando así al control jurisdiccional de los Tribunales Ambientales. Por otra parte, los artículos citados de la Ley N° 20.600 para fundamentar la solicitud no guardan relación alguna con lo requerido en el incidente, puesto que el art. 27 de la Ley N° 20.600 señala la forma de presentar las reclamaciones y los criterios de admisibilidad; en tanto que el art. 49 no existe en la citada Ley, la cual sólo contempla el art. 48, el cual hace referencia a contiendas de competencia entre órganos de la Administración; de modo que no es posible entender que la petición se encuentre fundada conforme a dichas disposiciones normativas. Finalmente, la pretensión de la solicitante, en torno a "*enmendar el daño extrapatrimonial causado*", es una cuestión que excede el ámbito de las reclamaciones de ilegalidad del art. 17 de la Ley N° 20.600, existiendo otras vías judiciales idóneas para la persecución de dicho fin.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. En consecuencia, la solicitud de decretar que la SMA le otorgue publicidad a la nulidad de la resolución en los mismos términos y medios utilizados respecto de la imposición de la multa, será rechazada.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 1°, 3°, 22, 35, 36, 39, 40, 49, 51, 54 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417; arts. 2,



8, 10, 11 bis y demás aplicables de la Ley N° 19.300; arts. 3°, 10, 11, 16, 17, 18, 41, y 52 de la Ley N° 19.880; arts. 1, 6, 9, 19 y demás aplicables de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

- I. ACOGER** la reclamación de fs. 1 presentada por INMOBILIARIA ALTO VOLCANES SpA por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. ANULAR** totalmente, en lo que respecta a INMOBILIARIA ALTO VOLCANES SpA, Rut N° 76.934.005-K, la Resolución Exenta N° 435, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente el 14 de marzo de 2025, en el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-206-2022, que la sancionó con multa de cinco mil setecientos noventa y tres unidades tributarias anuales (5793 UTA), por no ser conforme a la normativa vigente, quedando sin efecto la sanción.
- III. RECHAZAR** la incidencia formulada en el quinto otrosí de la reclamación de fs. 1, por las razones expuestas en el considerando Septuagésimo octavo de esta sentencia.
- IV.** No condenar en costas a la Reclamada, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Acordada con el voto en contra de la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi, quien estuvo por rechazar los argumentos de la reclamación que dicen relación con la configuración de la infracción (controversia N° 1) abordados precedentemente por el Tribunal y, en su lugar, proceder al análisis de las restantes controversias, por las siguientes razones:



1°. La Reclamante señaló que la SMA no habría aplicado en el caso concreto el principio de ejecución material; es decir, que no aplicó las normas vigentes al momento de las obras, sin considerar la aplicación hacia el futuro de los cambios interpretativos y sin aplicar el dictamen válido a la fecha de las obras (fs. 73 y ss.).

Al respecto, se debe tener presente que la norma que aplica en este caso, respecto del ingreso al SEIA, es la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300, la cual contempla que deben ingresar al SEIA proyectos con *"Ejecución de obras o actividades que puedan significar una **alteración física o química** a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos **de humedales que se encuentran total o parcialmente dentro del límite urbano**, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o **el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora** y la fauna **contenida dentro del humedal**, indistintamente de su superficie"*; (el destacado es de la autora).

La norma citada se encuentra vigente desde el 23 de enero de 2020, por lo que resulta completamente aplicable en el caso concreto. Como se constata de los antecedentes contenidos en el expediente, ocurre que el proyecto sancionado por la SMA ha alterado, al menos de forma mecánica, un sector de humedal que se encuentra dentro del radio urbano, afectando la flora, lo que se aprecia en diversas piezas del expediente, entre ellos, los informes levantados por la reclamante en forma previa a las obras, particularmente el Informe Agronómico de agosto de 2018 (fs. 1301 y s.), el plano de aguas lluvias en que se desmarcan cursos de agua (fs. 1123 y s.), la planta general de modificación del estero La Paloma (fs. 2432) y el informe de análisis de afectación de humedales (fs. 2825 y ss.) Estos reportes, analizados conforme a lo que expresamente señala la norma transcrita, hacen que el proyecto urbanístico desarrollado por IAV se encuentre



obligado a ingresar al SEIA, dadas las alteraciones que éste conlleva, en los humedales intervenidos, los que se encuentran dentro del radio urbano.

Se debe tener presente, además, que al momento de iniciarse las obras del proyecto, vale decir, en diciembre del año 2020; no existía ninguna de las interpretaciones aludidas por las partes en torno a la necesidad -o no- de actos formales de declaración de humedales urbanos para condicionar el ingreso al SEIA de proyectos susceptibles de afectarlos. De este modo, la aplicación del principio de ejecución material que invoca la Reclamante, implica reconocer el mandato legal ya señalado, con prescindencia de las interpretaciones posteriores a su promulgación, ya que, como se indicó, éstas no existían al momento de materializarse la conducta reprochada.

- 2°. La Reclamante alegó que, a la fecha del inicio de obras, se encontraba vigente la interpretación en torno a la aplicación de la letra s) del art. 10 de la Ley N° 19.300 contenida en el Dictamen N° 129413 del 13 de agosto de 2021 de la Contraloría General de la República, de modo que el ingreso al SEIA del proyecto quedaba condicionado a la existencia de un acto formal de reconocimiento de los humedales que existían en el sector intervenido. Para esta sentenciadora, resulta improcedente aplicar de forma retroactiva el criterio interpretativo contenido en dicho dictamen sin atentar contra el principio de no regresión. Este es un "*Principio vinculado al de progresividad de los derechos que propugna el reconocimiento del mayor contenido, extensión y eficacia de derechos para que una vez alcanzado determinado nivel de protección, dicho estándar de tutela no retroceda*" (Principio de no regresividad. Diccionario panhispánico del español jurídico. (<https://dpej.rae.es/lema/principio-de-no-regresividad>)).

Respecto de la aplicación del principio de no regresión, la doctrina ha expresado que "*Desde el punto de vista operacional, el principio se desarrolla tanto en la*



modificación como en la reinterpretación de las fuentes formales. En el primer caso, si la ambición ecológica del regulador es inferior al nivel ya alcanzado, el principio impedirá la marcha atrás. Asimismo, el operador deberá considerar los impactos que una reformulación interpretativa implicaría para la mantención o progresión ambiental. Ambos aspectos deben mantenerse unidos, pues **de nada serviría mantener disposiciones protectoras del medio ambiente, unida a un retroceso interpretativo.**" (Jorge Bermúdez Soto, 2015. Fundamentos de Derecho Ambiental, 2° Edición. Ediciones Universitarias de Valparaíso, p. 58). El destacado es de la autora.

Pues bien, en el desarrollo del expediente del caso concreto se produjeron dos interpretaciones susceptibles de ser aplicadas por la SMA para determinar el ingreso del proyecto al SEIA: la primera, contenida en el Dictamen N° 129413 del 13 de agosto de 2021, que consideró necesaria la existencia de una declaratoria oficial para forzar el ingreso al SEIA en virtud de la letra s) del art. 10 de la Ley 19.300; y una segunda, posterior y más reciente (Dictamen N° E157665 de 19 de noviembre de 2021), la cual no sólo se encontraba vigente al momento de la elaboración, por parte de las SMA, de los informes de fiscalización ambiental relativos al Proyecto, la formulación de cargos y la resolución sancionatoria que en estos autos se reclama; sino que además, es menos restrictiva que la interpretación que se pretende aplicar, resultando más acorde con la protección de componentes relevantes del medio ambiente, al remover requisitos formales para evaluar ambientalmente proyectos susceptibles de afectar humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del radio urbano. Esta última interpretación de la norma no sólo se pronuncia expresamente respecto del dictamen anterior, reconsiderándolo, sino que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy. Adicionalmente, dicha interpretación ha sido aplicada también por este Tribunal, como consta en las medidas provisionales autorizadas en el contexto del procedimiento sancionatorio en los meses de septiembre a



diciembre del año 2022 (fs.5547, fs. 6852). Todo esto contrasta notoriamente con el dictamen y demás interpretaciones previas que se pretenden hacer aplicables, las cuales no lograron asentarse de manera suficiente en la jurisprudencia administrativa ni en la judicial y, como se indicó, son menos eficaces en la protección del medio ambiente.

- 3°. Finalmente, en torno a la atribución de responsabilidad en la infracción, la Reclamante indicó, en síntesis, que habrían tres elementos centrales que deberían ser considerados a su favor, para eximirla: **i)** que las obras se habrían materializado con convicción de su legalidad, tras haberse obtenido todos los permisos sectoriales, **ii)** que al momento de las obras la SMA habría archivado denuncias para proyectos que estaban en idéntica posición que IAV y **iii)** que debió resultar absuelta, en el marco de la aplicación del criterio aceptado por diversos órganos desde antes del inicio de las obras, hasta noviembre de 2021 (fs. 74 y ss.).

Al respecto, esta sentenciadora tiene presente que el Tribunal ha aplicado en diversas ocasiones la tesis de la culpa infraccional, con distintos grados de valoración del elemento subjetivo. De este modo, en la sentencia de causa rol R-11-2023, en que no se acogió como justificación la obediencia debida a orden de la autoridad, el Tribunal razonó, siguiendo la doctrina, que *"cabe asimilar el principio de culpabilidad a la noción de culpa infraccional, en el cual basta acreditar la infracción o mera inobservancia para dar por establecida la culpa"* (Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R-11-2023, Considerando cuadragésimo quinto). Asimismo, y en contraste con lo anteriormente señalado, en sentencia de causa rol R-44-2022 en discusión sobre el cuidado debido, se razonó que *"[...]la culpabilidad en el ámbito administrativo -más que definir si la infracción se comete con culpa o dolo- implicará establecer si se vulneran las prescripciones contenidas en una norma, instrucción o mandato impartido por una autoridad, pues son tales*



prescripciones las que definen aquel deber de cuidado en el desempeño de las actividades reguladas, de modo que, bastará con acreditar la infracción de la norma y descartar las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito para tener por establecida la culpa" (Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R-44-2022, Considerando trigésimo segundo).

En el caso concreto, y aplicando el menos restrictivo de los razonamientos reseñados, no se aprecia que la Reclamante haya aludido a circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito que permitan aplicar la tesis de eximición de responsabilidad establecida previamente por este Tribunal, lo cual impide concluir que existan causales que, al amparo de la jurisprudencia citada, impidan la aplicación de sanciones ante la transgresión normativa detectada.

Finalmente, de utilizarse el criterio consistentemente aplicado por la Excelentísima Corte Suprema, respecto a que "[...] en el orden administrativo sancionatorio rige el concepto de 'culpa infraccional', figura de imputación subjetiva que resulta satisfecha con el incumplimiento o el cumplimiento imperfecto de una obligación legal exigible a un sujeto regulado, unido a la ausencia de justificación para aquel déficit" (Excelentísima Corte Suprema, causa rol 38338-2023, Considerando décimo cuarto); esta disidente es de la opinión que, si bien IAV presentó una serie de motivos por los cuales su conducta estaría suficientemente justificada, éstos no resultan suficientes ni atendibles, puesto que:

- i) La existencia de permisos sectoriales obtenidos en forma previa a la ejecución de obras no es razón para omitir la evaluación de un proyecto susceptible de causar impacto ambiental, cuando este se encuentra listado en el art. 10° de la Ley N° 19.300.
- ii) Los pronunciamientos emitidos por la SMA en forma previa al inicio de las obras de urbanización no son suficientes para sustentar confianza legítima a favor de IAV, pues 1) para el caso de la canalización de la



Quebrada El Carrizo, hay tres resoluciones que abordan este único caso, el cual no es idéntico al actual, pues aquél no implicaba obras de urbanización y 2) para el archivo de la denuncia del Sr. Juan Mera, la SMA tuvo presente que se trataba de un proyecto de equipamiento urbano que, a diferencia del proyecto de IAV, no había iniciado ninguna de sus obras.

iii) No procede la aplicación retroactiva del criterio establecido en el Dictamen N° 129413 CGR, por las razones vertidas en el numeral 2° de esta disidencia.

4°. Consecuentemente, esta ministra concluye que la SMA configuró adecuadamente la infracción, y que procedía revisar las demás controversias señaladas en el numeral II de la presente sentencia.

Ro1 N° R 17-2025

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por el Ministro Sr. Javier Millar Silva y las Ministras Sras. Sibel Villalobos Volpi y Marcela Araya Novoa subrogando legalmente.

Redactó la sentencia y la disidencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veinte de febrero de dos mil veintiséis, se anunció por el Estado Diario.



REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

