

Santiago, veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS:

En estos autos Rol N° 3572-2018, seguidos ante el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, se rechazó, por extemporánea, la reclamación interpuesta por doña Ana Stipicic Escauriaza en contra de la Resolución Exenta N°10/D 50-2016, de 30 de junio de 2017, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que, por una parte, suspendió el procedimiento sancionatorio seguido en contra de Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., por diversas infracciones a las Resoluciones de Calificación Ambiental que permitieron el desarrollo de sus proyectos denominados "Mina Invierno" y "Portuario Isla Riesco", relativos a la explotación, extracción, traslado y acopio de carbón provenientes del yacimiento Minero Invierno, ubicado en la comuna de Río Verde, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y, por la otra, aprobó un Programa de Cumplimiento.

El procedimiento que fue suspendido se originó el 9 de agosto de 2016, época en que la Superintendencia del Medio Ambiente -en lo que sigue, la Superintendencia- instruyó sumario administrativo sancionatorio y formuló cargos en contra de dichas empresas.

Dentro de los antecedentes que sirvieron de base para la referida decisión, se enumeró la denuncia efectuada por el Sr. Gregor Stipicic Escauriaza, quien fue considerado



como interesado en los términos del artículo 21 de la Ley N° 19.880 -Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen a los Órganos de la Administración del Estado- en dicho procedimiento administrativo.

En tal contexto, y para suspender el procedimiento sancionatorio, la autoridad ambiental señaló que ambas empresas constituyen una unidad física fiscalizable, razón por la cual les exigió presentar conjuntamente el Programa de Cumplimiento, el cual en definitiva fue aprobado.

Pues bien, el día 31 de julio de 2017, ante el 8° Juzgado Civil de Santiago, doña Ana Stipicic Escauriaza dedujo reclamación al tenor de lo prevenido en el N° 3 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 -que Crea los Tribunales Ambientales-, la que fue redirigida al Tribunal Ambiental de Valdivia e ingresó al mismo con fecha 11 de agosto de ese año.

En su escrito, la actora argumentó que la aprobación del Programa de Cumplimiento por la Superintendencia fue hecha en contravención a la normativa legal vigente y explicita latamente las razones de sus afirmaciones.

Previo a resolver, y para los efectos del inciso primero del artículo 27 de la citada Ley N° 20.600, el Tribunal Ambiental competente ordenó a la reclamante acreditar la fecha en que le fue notificada la resolución reclamada.



La Sra. Stipicic reconoció que no fue notificada personalmente y que tomó conocimiento de la resolución que impugna a través de la notificación que por carta certificada se realizó a su hermano Gregor Stipicic, el día 10 de julio de 2017, fecha desde la cual indica debe contabilizarse el plazo de prescripción del ejercicio de la acción e estudio, dado que ambos -doña Ana Stipicic y su hermano Gregor Stipicic- representan a la agrupación "Alerta Isla Riesco", hecho este último que señala fue reconocido en el procedimiento administrativo.

Tanto la Superintendencia del Medio Ambiente, como las dos empresas involucradas cuestionaron la intervención de la Sra. Stipicic. La primera, esto es, la Superintendencia, sostuvo que la reclamante carece de legitimación activa porque no participó directamente en el procedimiento sancionatorio y tampoco durante la tramitación del Programa de Cumplimiento.

Por su parte, Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., se hicieron parte como terceros independientes dentro de los presentes autos y, en lo que interesa, también argumentaron la falta de legitimación activa de la reclamante, amén de la extemporaneidad del reclamo y la improcedencia del mismo por tratarse este de un acto trámite.

En su sentencia, los jueces del Tercer Tribunal Ambiental abordan la alegada falta de legitimación activa



y, en su mérito, declararon la extemporaneidad del reclamo, sin referirse al fondo del asunto debatido.

En contra de dicha determinación la reclamante interpuso recurso de casación en el fondo, para cuyo conocimiento se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que en un primer capítulo, la recurrente acusa que el fallo quebranta lo previsto en el artículo 7° de la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, argumentado que ella no es un tercero absoluto, sino que integra la agrupación "Alerta Isla Riesco", al igual que su hermano. Indica que ejerce la calidad de vocera de esa organización y que su participación en ella es un hecho público y notorio, para la cual cita una serie de instancias públicas y los sitios web donde se corrobora su defensa.

Agrega que en varios acápites del expediente administrativo la Superintendencia del Medio Ambiente reconoce que la denuncia fue presentada en representación de la organización "Alerta Isla Riesco", de la cual ella forma parte. Así ocurre, por ejemplo, en la formulación de cargos en que enumeró la denuncia presentada por "Alerta Isla Riesco", encabezada por Gregor Stipicic. Del mismo modo, indica que la reclamante participó en diversas actividades con la autoridad ambiental.



En concreto, señala que el 2 de octubre 2015, en calidad de gestora de intereses de la agrupación, se reunió con el jefe de Gabinete de dicho órgano administrativo; luego, el 5 de octubre de 2015, agregó antecedentes a la denuncia realizada por su hermano y el 5 de noviembre del mismo año, participó en una reunión con la jefa de Sanción y Cumplimiento de la referida Superintendencia.

Concluye que su vinculación y la de don Gregor Stipicic con la organización "Alerta Isla Riesco" es clara e innegable y se encuentra acreditada tanto en el procedimiento sancionatorio en el cual se enmarca la resolución reclamada, como a nivel público. Sin embargo, no obstante los antecedentes referidos, el Tribunal Ambiental la consideró tercero absoluto.

Indica que la determinación de su calidad en el proceso era crucial para entender que los hermanos Stipicic actuaron a nombre y en representación de la organización "Alerta Isla Riesco", por lo que, en esas condiciones, solo se podía concluir que la notificación recibida por Gregor Stipicic fue suficiente para poner en conocimiento de la organización la resolución reclamada y desde allí contabilizar el plazo.

Expresa que si bien la organización "Alerta Isla Riesco" carece de personalidad jurídica, ella no es necesaria, pues el artículo 7° de la Ley N° 20.500 le reconoce una personería de hecho para que se radiquen en



ella los efectos externos; es decir, dicha norma permite la actuación de Ana Stipicic como persona natural y como parte de la organización en estos autos, y además la de don Gregor Stipicic, hermano de la reclamante, cuya representación fue reconocida por la Superintendencia en la formulación de cargos que admitió su participación como denunciante e interesada del procedimiento. De allí que la notificación hecha a Gregor Stipicic debe entenderse realizada a "Alerta Isla Riesco" y con ello a la reclamante, efectuada por carta certificada el día 10 de julio de 2017, lo cual además reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, según lo establece el principio 10 de la Declaración de Río, razón por lo que estima la sentencia recurrida debe ser impugnada.

En un segundo acápite denuncia la infracción al artículo 21, N° 2, de la Ley N° 19.880, porque el tribunal concluye, incorrectamente, que la reclamante es un tercero absoluto, alejándose de la evidencia rendida y atribuyéndole a la Superintendencia del Medio Ambiente la facultad para determinar quiénes tienen la calidad de interesados en el procedimiento administrativo. Sin embargo, esa institución olvida que es la Ley quien determina esa calidad, sin necesidad que exista un acto formal de reconocimiento por parte de la Administración que la otorgue, para lo cual basta un interés en el proceso,



que en la especie se encuentra ampliamente probado, tanto en el expediente administrativo como en los presentes autos.

Agrega la recurrente que el artículo 13 de la misma Ley N° 19.880 consagra el principio de no formalización, conforme al cual los vicios formales no afectan el acto administrativo en la medida que no recaen en algún requisito esencial y genere un perjuicio para el administrado. En consecuencia, la omisión de una declaración expresa por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente acerca de la calidad de interesado de Ana Stipicic es un defecto meramente formal que no altera su calidad jurídica, menos en perjuicio del administrado y que teniendo en consideración que se probó dicho interés.

Señala que el artículo 21 de Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, reconoce la calidad de interesado del denunciante, y si bien no define qué es un interesado, aquello se encuentra en el regulado supletorio de la Ley 19.880, del cual se concluye que no ser denunciante no priva de la posibilidad de ser interesado.

El N° 2 del artículo 21 del texto legal recién mencionado señala que los interesados también son aquellos "que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derecho que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte". Dicha figura, anota, se corresponde al supuesto de la comparecencia de la reclamante en el



procedimiento sancionador y, que ese interés, fue reconocido por la Superintendencia del Medio Ambiente al formular los cargos y al permitirle participar en reuniones con integrantes del órgano administrativo para tratar la materia de la denuncia, lo cual demuestra que en los hechos sí se la consideró como interesada. Esta idea se refuerza con lo dispuesto en el artículo 17, letra f), de la misma Ley N° 19.880 y la regla de legitimación activa prevista en el N° 3 del artículo 18 de la Ley N° 20.600, de lo que concluye que una omisión de una declaración formal sobre un interés probado por la Administración sobre la reclamación impugnada no puede ser obstáculo para el ejercicio de sus derechos.

Por último, denuncia la vulneración de los artículos 45 a 47 de la Ley N° 19.880, sobre la forma de notificación, desde que al estimarse erróneamente que Ana Stipicic era un tercero absoluto se le habría notificado la resolución impugnada por la publicación de la misma en el sistema electrónico del SNIFA.

Explica que lo cierto es que la denuncia inicial fue presentada por Gregor Stipicic, en su calidad de representante legal de "Alerta Isla Riesco", y que esa misma representación le asiste a la reclamante, quien a su vez compareció en el procedimiento administrativo demostrando su interés en los términos del ya citado N° 2 del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Según lo anterior,



para entender la notificación de Ana Stipicic depende si se la considera interesada conjuntamente con su hermano o bien, individualmente distinta del denunciante. Cualquiera sea el caso, señala que en ambas hipótesis la reclamación fue deducida dentro de plazo.

Explica que ni la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ni sus reglamentos establecen una regulación especial sobre la forma en que deben efectuarse las notificaciones, motivo por el cual se aplica, en su carácter de ley supletoria, las normas sobre notificaciones contenidas en la Ley N° 19.880. La sentencia hizo aplicación del artículo 48 de esta última, que refiere al público en general, siendo una medida de publicidad, pero no sustituye la notificación que debe efectuarse a los interesados y, en cuanto el acto administrativo, no es de efectos generales, sino individuales.

La reclamante no es público en general ni un tercero absoluto, sino una interesada, por lo que la notificación debió realizársele mediante carta certificada o de manera tácita, según se estimara que actuaba junto con su hermano en representación de "Alerta Isla Riesco", entendiéndose que el término para deducir el reclamo para ambos es común o, en el segundo, designándola como una interesada individual y en ese caso la sola presentación de la reclamación la considera notificada. Agrega que no existe regla que obligue a reemplazar la puesta en conocimiento



expresa de un acto al interesado por la publicación del mismo, porque se trata de instituciones que persiguen fines distintos y cita un dictamen de la Contraloría General de la República al respecto.

De acuerdo a lo anterior, sostiene que no es posible concluir, como lo hizo el tribunal, que la carta certificada por la cual se notificó a su hermano, no haya sido el medio por el que tomó conocimiento de la resolución impugnada, pues no existe otra regla aplicable que permita llegar a una presunción en contrario y que, en todo caso, si se la considera un tercero distinto, la omisión de su notificación no es un hecho imputable a la reclamante.

Luego explica cómo estas infracciones influyen en lo dispositivo del fallo y, solicita se acoja su recurso, invalidando la sentencia impugnada, dictando acto continuo y sin nueva visita, pero separadamente, una nueva por la cual se acoja su reclamación, dejando sin efecto la Resolución Exenta N° 10, de 30 de junio de 2017, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que resolvió aprobar el programa de cumplimiento presentado por Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda. y suspender el procedimiento sancionatorio en contra de las compañías.

SEGUNDO: Que para la adecuada comprensión y decisión del recurso en estudio es útil dejar asentado que son hechos de la causa, por haberlos establecido de ese modo los sentenciadores, los siguientes:



1. Minera Invierno S.A. es titular del Proyecto "Mina Invierno", que tiene por objeto la extracción de carbón-bituminoso del yacimiento Invierno, ubicado en la Isla Riesco, comuna de Río Verde, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Su estudio de impacto ambiental fue aprobado mediante la Resolución de Calificación Ambiental N° 25/2011 de 21 de febrero de 2011, modificada en diversas ocasiones.

2. Por su parte, Portuaria Otway Ltda. es titular del proyecto "Portuario Isla Riesco", que tiene por objeto el diseño, construcción y operación de instalaciones terrestres y marítimas para efectuar el acopio, procesamiento y posterior carga en naves, del carbón proveniente de los yacimientos de Isla Riesco, siendo aprobado su estudio de impacto ambiental por Resolución de Calificación Ambiental N° 291/2009, de 1 de diciembre de 2009.

3. El día 2 de octubre de 2014, don Gregor Stipicic Escauriaza, en su calidad de persona natural, presentó ante la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente una denuncia en contra de Minera Invierno S.A., que motivó una fiscalización y el inicio del procedimiento sancionatorio en su contra.

4. La agrupación "Alerta Isla Riesco" carece de personalidad jurídica.



5. Con fecha 9 de noviembre de 2015, Ana Stipicic Escauriaza remitió a la Superintendencia del Medio Ambiente una carta con documentación adjunta, para reforzar la denuncia de su hermano Gregor Stipicic, sin presentar otra por separado. Si bien la carta tiene un membrete de la agrupación "Alerta Isla Riesco", de su tenor los jueces no concluyeron que ella se haya acompañado representación de dicha organización y al firmar no hizo referencia alguna a su membresía, representación o vocería.

6. El 9 de agosto de 2016, la Superintendencia del Medio Ambiente, a través de la Res. Ex. N°1/Rol D-050-2016, formuló cargos contra Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., por diversas infracciones a las respectivas Resoluciones de Calificación Ambiental que aprobaron sus proyectos denominados "Mina Invierno" y "Portuario Isla Riesco", respectivamente.

7. En la referida resolución consta que dentro de la enumeración de los antecedentes que se tuvieron en cuenta para formular los cargos, se encuentra la denuncia presentada por la agrupación "Alerta Isla Riesco", encabezada por Gregor Stipicic Escauriaza. Asimismo, su considerando N° 14 indicó que con fecha 5 de noviembre de 2015, la reclamante, doña Ana Stipicic Escauriaza, acompañó antecedentes para complementar la denuncia original efectuada por su hermano. También se



ordenó a las empresas investigadas presentaran un Programa de Cumplimiento único, atendido que conformaban una unidad física.

8. Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda., presentaron un Programa de Cumplimiento, el que fue modificado a petición de la autoridad ambiental en reiteradas oportunidades.

9. Finalmente, el 30 de junio de 2017, la Superintendencia del Medio Ambiente publicó en su plataforma electrónica la resolución mediante la cual aprobó el citado Programa de Cumplimiento y ordenó suspender el procedimiento sancionatorio, ordenándose notificar ésta por carta certificada a Gregor Stipicic.

10. En tal virtud, el 10 de julio de 2017, se notificó por carta certificada a don Gregor Stipicic Escauriaza, la resolución referida en el numeral anterior.

11. La Sra. Stipicic compareció en estos autos como persona natural, sin señalar que actuaba a nombre de la agrupación "Alerta Isla Riesco", sino que se limitó a mencionar en el cuerpo de su reclamación que era parte de la misma.

Tercero: Que los jueces del fondo, resolvieron rechazar la reclamación por extemporánea, argumentando: *"Que, consta en el expediente administrativo que la denuncia que dio origen al procedimiento administrativo en*



análisis fue presentada por el Sr. Gregor Stipicic, en su calidad de persona natural, como él mismo indicó y consta a fs. 334. Igualmente, consta que la SMA le reconoció la calidad de interesado al Sr. Stipicic, e incluso que en la resolución –que dio inicio al procedimiento sancionatorio contra los terceros en la presente causa– se le advirtió dicha situación expresamente, señalándose «[...] que la denuncia fue presentada por él como persona natural, sin acreditar representación de otras personas o instituciones» (fs. 265).

En el expediente no consta que el Sr. Gregor Stipicic haya repuesto dicha resolución alegando que su calidad de interesado no era solo como persona natural, sino que también actuaba a nombre de la agrupación «Alerta Isla Riesco», para que a ésta última se le tuviera como interesada.

Tampoco consta que la Sra. Stipicic haya comparecido y repuesto la resolución que dio inicio al procedimiento sancionatorio, alegando que ella era interesada como persona natural, y que actuaba a nombre de la misma agrupación, para que también se les tuviera a ambas en dicha calidad.

Tampoco consta que la Sra. Stipicic se haya apersonado de alguna forma, para tener la calidad de interesada, tal como indica el art. 21 N° 3 LPA.



De este modo, no queda sino concluir que, durante el procedimiento administrativo la Sra. Stipicic nunca tuvo formalmente la calidad de interesado, y por tanto era un tercero absoluto.

Además, que el Sr. Gregor Stipicic sí tuvo la calidad de interesado, pero únicamente como persona natural. En ese sentido, la notificación del acto administrativo sólo tuvo efectos para el Sr. Gregor Stipicic en su calidad de persona natural, y no puede entenderse que se comunica o extiende a la agrupación «Alerta Isla Riesco».

Sobre la base de lo anterior, esto es, que la reclamante es un tercero absoluto, los jueces del grado resuelven que a esta se le entenderá notificada de la resolución impugnada desde que ese acto se hizo público, esto es, conforme a los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuando fue incorporado a una plataforma web, denominado SNIFA. En consecuencia, *“la Sra. Stipicic interpuso su acción el 31 de julio de 2017. Dado que la Resolución Reclamada se publicitó en SNIFA el 30 de junio de 2017, los 15 días hábiles administrativos del art. 56 LOSMA transcurrieron el 21 de julio de 2017. Por tanto, la reclamación de la Sra. Stipicic fue extemporánea y, por tanto, se accederá a lo solicitado por los terceros independientes” [sic].*

Cuarto: Que, previo a entrar al análisis de las materias propuesta por el recurso de casación en el fondo,



es esencial determinar, ante todo, su procedencia. Pues bien, tal como lo declaró esta Corte en los autos Rol 43.049-17, la decisión del Tercer Tribunal Ambiental reviste la naturaleza de las resoluciones indicadas en el inciso primero del artículo 26 de la Ley N° 20.600, esto es, se trata de una decisión que hace imposible la continuación del proceso.

De modo que a su respecto solo era procedente el recurso de apelación que el inciso primero de la misma norma contempla, correspondiéndole su conocimiento a la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

Por el contrario, solo es posible la interposición de los recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de las sentencias definitivas señaladas taxativamente en los incisos tercero y cuarto del artículo 26 de la Ley N° 20.600.

En consecuencia, siendo la resolución cuestionada por la recurrente una de aquellas definidas en el inciso primero del citado artículo 26, por expreso mandato de la ley en su contra sólo procede el recurso de apelación y no así el recurso de casación.

Quinto: Que, de esta forma, la resolución objetada por la vía del recurso de casación en el fondo en examen, no reviste la naturaleza jurídica de sentencia definitiva,



toda vez que no resuelve la cuestión o asunto objeto del pleito, razón por la cual no resulta procedente el expresado recurso de casación en el fondo.

Sexto: Que, habiendo demostrado que la acción de nulidad intentada en estos autos no puede prosperar, cabe agregar una segunda razón por la cual debe ser rechazada, toda vez que es improcedente, atendida la naturaleza del acto administrativo que se intenta dejar sin efecto por esta vía.

Séptimo: Que el N° 3 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 otorga competencia a los tribunales ambientales para: *“Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente”*.

Luego, se hace preciso determinar cuáles de las resoluciones de la Superintendencia pueden ser objeto de la reclamación a que alude la disposición antes señalada.

En tal sentido, el artículo 56 de la Ley N° 20.417 -que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente- establece en términos generales en sus incisos primero y segundo: *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días*



hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

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

Octavo: Que resulta útil recordar que el artículo 18 de la Ley N° 19.880 define el procedimiento administrativo como “una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”.

Ahora bien, existen diversos criterios para clasificar los actos administrativos, pero en esta ocasión nos interesa el que distingue entre actos trámite y actos terminales. Al respecto, ha señalado la doctrina que “Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública” (Jorge Bermúdez Soto. Derecho Administrativo General. Editorial Thomson Reuters. 2014,



páginas 142-143). La distinción anotada resulta importante para los efectos de las vías recursivas de que gozan los interesados. Así, el artículo 15 del mismo cuerpo legal limita las posibilidades de impugnación de los actos trámite, al establecer que "Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales. Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión. La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo".

Noveno: Que, en consecuencia, si bien el citado artículo 56 no distingue entre tipos de resoluciones que pueden ser reclamadas, la remisión debe entenderse referida a un acto administrativo terminal, esto es, "aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública" (Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, 2011, pág. 122).



De lo dicho se sigue que para dilucidar si la sentencia impugnada es susceptible o no del recurso de casación en el fondo, corresponde determinar la naturaleza jurídica del acto administrativo reclamado, esto es, de la resolución que aprobó el Programa de Cumplimiento y suspendió la continuación procedimiento sancionatorio.

Décimo: Que el Programa de Cumplimiento, como institución ambiental, se encuentra regulado en el artículo 42 de la Ley N° 20.417, de acuerdo al cual: *"Iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoa, un programa de cumplimiento.*

Para estos efectos se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.

No podrán presentar programas de cumplimiento aquellos infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental o hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas o hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves. Con tal objeto,



deberá considerarse el plazo de prescripción de las infracciones señaladas en el artículo 37.

Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá.

Dicho procedimiento se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia.

Cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido.

El Reglamento establecerá los criterios a los cuales deberá atenerse la Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento.

Con todo, la presentación del programa de cumplimiento y su duración interrumpirán el plazo señalado en el artículo 37".

Undécimo: Que, como puede observarse, la decisión que ordena aprobar un Plan de Cumplimiento no implica resolver el fondo del asunto controvertido, esto es, sobre la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental. Por el contrario, ella busca primeramente que el sumariado cumpla la normativa ambiental ajustando sus operaciones a



los nuevos parámetros que él ofrece y que se compromete a respetar, y solo secundariamente, continuar con el porocedimiento sancionatorio.

Vistas así las cosas, la presente reclamación se dedujo en contra de un acto trámite, esto es, una actuación dictada dentro de la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, que no tiene la virtud de decidir el fondo del asunto discutido, sino solamente pronunciarse sobre una situación particular dentro del procedimiento administrativo, el que por lo demás se suspende.

Décimo segundo: Que a estas reflexiones también debe ajustarse la interpretación que se haga del artículo 26 de la Ley N° 20.600, precepto sobre el cual esta Corte se ha pronunciado anteriormente (Roles N°s. 18.341-17 y 3.682-17). En lo que interesa, esta norma permite la interposición del recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos que indica, debiendo entenderse que tal resolución es aquella que se pronuncia sobre la reclamación que se ha deducido en contra de un acto que contenga una decisión terminal. De allí que no tenga cabida el recurso de casación en el fondo en aquellos procedimientos que versan sobre la discusión de actos de mero trámite, como acontece en la especie.



Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido por la reclamante, en contra la sentencia de dos de febrero de dos mil dieciocho.

Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz quien fue de opinión acoger el recurso de casación en el fondo, anular la sentencia recurrida, sobre la base que la reclamante es una tercera interesada en el conflicto, por consiguiente, la acción que impetró no es extemporánea y, debiendo el tribunal ambiental pronunciarse sobre el fondo del asunto debatido, por las siguientes razones:

1°.- Que la presente causa se inicia por reclamo de ilegalidad deducido por doña Ana Stipicic Escauriaza, conforme lo dispone el artículo 17 N° 3 de la Ley N°20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 10 / D50-2016, de 30 de junio de 2017, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente que aprobó un programa de cumplimiento presentado por las empresas Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda y, en su mérito, suspendió el procedimiento sancionatorio seguido en contra de aquellas; el que fue desestimado por el Tribunal Ambiental por extemporáneo, desde que los jueces de fondo calificaron a la reclamante como una tercera absoluta de dicho procedimiento.

2°.- Que, en este contexto, corresponde discurrir sobre los hechos no discutidos en la causa y que permiten



determinar, en primer lugar, la naturaleza de la resolución recurrida:

a) Las empresas requeridas, Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Limitada, son titulares de los proyectos "Mina Invierno" y "Portuario Isla Riesco", cuentan con la aprobación ambiental, conforme a las RCA N°s 25/2011 de 21 de febrero de 2011 y 291/2009 de 1 de diciembre de 2009, respectivamente, las que han sido modificadas durante los últimos años.

b) El día 2 de octubre del año 2014 don Gregor Stipicic Escauriaza, en calidad de persona natural, presentó ante la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente una denuncia en contra de Minera Invierno S.A., que motivó entre otras, una fiscalización y el inicio del procedimiento sancionatorio sub-lite.

c) La Municipalidad de Río Verde envió a la oficina de la Macrozona Sur de la Superintendencia del Medio Ambiente el Oficio Ordinario N° 451 de 22 de octubre de 2014, relativo a la denuncia presentada por Alerta Riesco, encabezada por don Gregor Stipicic Escuariza.

d) La Superintendencia del Medio Ambiente, con fecha 9 de agosto de 2016, formuló cargos en contra de las dos empresas, por el no cumplimiento de sus RCA, sobre la base de hechos que devienen desde el año 2014 y dentro de los fundamentos de dicha resolución se contempló la denuncia reseñada en el motivo la letra anterior.



e) El 8 de septiembre de 2016, Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda. presentaron de manera conjunta su programa de cumplimiento.

f) Durante el procedimiento administrativo, la reclamante presentó documentos con el membrete de la organización ciudadana Alerta Riesco, las que fueron agregadas al expediente administrativo y participó en reuniones con las autoridades ambientales -2 de octubre y 5 de noviembre ambos de 2015 y 10 de agosto de 2016- en calidad de "Gestor de Intereses, de Agrupación Isla Riesco", para dialogar sobre las posibles soluciones del conflicto de fondo.

g) El Programa de Cumplimiento presentado por las empresas, fue aprobado por la Resolución N°10 de 30 de junio 2017, suspendiéndose -en la primera fecha- el procedimiento sancionatorio seguido en contra de las empresas requeridas.

h) La Superintendencia del Medio Ambiente de oficio hizo una serie de modificaciones al citado Programa de Cumplimiento que se concretaron en lo formal en el texto refundido presentado por las empresas el 14 de julio de 2017.

3°.- Que el sistema regulatorio ambiental se construye sobre la base de los principios de prevención, eficacia y promoción del cumplimiento, en cuyo contexto se inserta el programa de cumplimiento (en adelante PDC) como



instrumento de incentivo, que permite que un proceso sancionatorio no termine necesariamente con una sanción, sino que culmine con el desarrollo y puesta en marcha de un programa que materialice la protección del bien jurídico que a través de las infracciones constatadas se vio amenazado (Corte Suprema Rol N° 11.485-17), para lo cual se deben cumplir con el desarrollo de acciones concretas, sometidas a la fiscalización de su efectiva implementación.

4°.- Que, sin embargo, la proposición de un plan de cumplimiento no libera, no autoriza y no permite que las infracciones se sigan cometiendo; ello, por una parte, atentaría contra la finalidad preventiva y protectora del medio ambiente antes reseñada y, por otra, configuraría una forma de co-autoría de futuras infracciones entre el titular del proyecto y la autoridad. En efecto, prueba de ello es que la Administración goza de facultades que incluso le permiten, en el intertanto, la paralización del proyecto infractor, de lo que se sigue que el plan de cumplimiento nunca puede importar una especie de permiso para seguir perpetuando transgresiones a la normativa ambiental.

5°.- Que, en el caso de autos, la Resolución Exenta N°10/2017 que aprobó y suspendió el procedimiento sancionatorio, se encuentra en una situación particular, que la hace impugnabile, desde que la misma se aprobó no obstante las diversas correcciones que de ofició dictaminó



la Superintendencia del Medio Ambiente y que significó que en los hechos, el verdadero plan de cumplimiento se presentara por las empresas realmente el día 14 de julio de 2017 y no la fecha de la resolución que la aprobó, lo cual hace que dicho procedimiento necesariamente deba ser revisado, como un forma de resguardar el debido proceso y, esencialmente, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, garantía que constituye el fundamento y quid del ordenamiento ambiental.

6°.- Que, establecido lo anterior, cabe dilucidar sobre la posición jurídica que ocupa la recurrente en los presentes autos y con ello, determinar la fecha en que tomó conocimiento de la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente que tuvo por aprobado el programa de cumplimiento presentado por las empresas requeridas, para contabilizar el plazo de la acción impetrada.

En este orden de ideas, es necesario destacar que la Ley N° 20.600, en su artículo 17 N° 3 otorga competencia a los tribunales ambientales para "Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente". Luego, en el artículo 18, incluido entre las normas comunes del procedimiento, específicamente en lo relativo a quienes serán consideradas partes en él, dispone su encabezado lo que sigue: "De las



partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17"; en el número 3° del mismo artículo 18, se indica: "En el caso del número 3), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente". Tal precepto es claro, en cuanto quien resulte afectado por el acto, reviste la calidad de parte.

A continuación, en su inciso final el texto en análisis establece: "En los procedimientos que se regulan en esta ley será aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil". Como se observa, el precepto citado hace aplicable la norma del código de enjuiciamiento que establece que tendrán tal calidad de terceros ... quienes tengan un interés actual en el juicio.

7°.- Que lo hasta aquí reflexionado no puede ser interpretado como un obstáculo a la tutela judicial efectiva, toda vez que esta Corte no desconoce en modo alguno el derecho que asiste a los directamente afectados por los actos de la administración, en materia a medioambiental, a impugnar y/o, a participar en el contencioso administrativo, pero siempre que ello se verifique y concrete en la forma y por las vías que el ordenamiento jurídico establece.



8°.- Que determinado como está, conforme a las conclusiones que preceden, es lógico concebir a la reclamante como parte de la agrupación Alerta Riesco y, en esa condición, ser considerada tercera interesada en los términos del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 19.880. Sin perjuicio de las formalidades asentadas por la Superintendencia del Medio Ambiente en relación a la participación individual que otorgó a los hermanos Stipicic dentro del procedimiento administrativo, lo cierto es que, en los hechos aquellos intervinieron en el proceso como parte de Alerta Isla Riesgo.

De la lectura del artículo 7 de la Ley N° 20.500 y bajo la luz del principio de participación que cubre el ordenamiento ambiental, se permite la constitución de agrupaciones que no gocen de personalidad jurídica, como grupos de interés ciudadanos, quienes se encuentran facultados para ejercer su derecho a participar y emitir opinión, es dentro de ese concepto, que se reconoce a Alerta Isla Riesco como partícipe del proceso en análisis, porque este disidente no puede soslayar que en la resolución matriz del procedimiento sancionatorio, esto es, la formulación de cargos que se hizo a las empresas requeridas, se consideró, entre otros antecedentes, justamente la denuncia que hizo esta agrupación en contra de aquellas, que se identifica a Gregor Stipicic como líder de la misma e incluso es a él que en esa calidad se lo



notifica de la decisión aquí impugnada, de todo lo cual se desprende que no existe, entonces, discusión en el interés que dicha agrupación tiene en relación a la cuestión de fondo.

9°.- Que, siguiendo el hilo conductor de lo expuesto, tampoco existe controversia en cuanto a que la reclamante es hermana del denunciante, que participó en el procedimiento administrativo al acompañar documentación sobre la denuncia, incluso con escritos que llevaban el membrete de la agrupación y concurrió a reuniones con las autoridades ambientales en calidad de gestora de Alerta Isla Riesco, sin que se dejara constancia en aquéllas de una participación diversa, en estas condiciones, es evidente que se configura la hipótesis del artículo 21 N° 2 de la Ley N° 19.880, esto es, que la reclamante "sin haber iniciado el procedimiento tenga, derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopten".

Habiéndose constatado todo lo anterior, es que no puede menos que entenderse que la Sra. Stipicic fue notificada de la decisión que aprobó el programa de cumplimiento en discusión, el día que lo hizo la agrupación a la cual pertenece, es decir, el 10 de julio de 2017 y, siendo deducido el reclamo el 31 de ese mes y año, estaría dentro del plazo de quince días que ordena el artículo 56 de la Ley Orgánica Constitucional de la Superintendencia



del Medio Ambiente, por lo cual el tribunal debió conocer de su reclamo.

10°.- Que en razón de lo señalado, este disidente estima que el fallo impugnado incurrió en los yerros jurídicos que se le imputan, motivo por el cual fue de opinión de acoger el recurso de casación en el fondo y dejar sin efecto la resolución impugnada así como también todas las otras que de ella deriven, en tanto hayan sido causadas y se relacionen con no considerar a la reclamante en calidad de parte -tercero interesado-, en la causa.

Regístrese y devuélvase, con sus agregados.

Redacción a cargo al Abogado Integrante Sr. Pallavicini Magnere y del voto disidente su autor.

Rol N° 3572-2018.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sr. Arturo Prado P. y los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A. y Sr. Julio Pallavicini M. Santiago, 29 de agosto de 2018.





HREFGRWWHX

En Santiago, a veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

