

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

Santiago, veintidós de mayo de dos mil catorce

**VISTOS:**

El 7 de octubre de 2013, Inmobiliaria Alameda 2001 S.A., titular del proyecto "Santiago Downtown", interpuso ante este Tribunal la reclamación prevista en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA), en relación a lo señalado en el artículo 17 número 3 de la Ley N° 20.600. Lo impugnado por el reclamante fue la Resolución Exenta N° 946, de 6 de septiembre de 2013, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente de la época, Sr. Juan Carlos Monckeberg Fernández, donde se le exige que ingrese su proyecto al Sistema Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

La reclamante indica que el proyecto "Santiago Downtown" consiste en el desarrollo de un conjunto de edificios ejecutados por Inmobiliaria Alameda 2001 S.A., que considera una superficie total construida de 195.000 m<sup>2</sup> distribuida en 7 edificios destinados a oficinas, residencia y comercio, ubicados al costado de la Torre Entel en pleno centro de la ciudad de Santiago, sobre una extensión aproximada de 12.000m<sup>2</sup>. Dicho proyecto ha sido construido por etapas. La primera de ellas se desarrolló entre los meses de julio de 1999 y noviembre de 2007, periodo en el que se construyeron los edificios N° 1, 2 y 3, ubicados en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N° 1449, destinados para uso comercial y oficinas, a lo que se suma la construcción de un Zócalo Comercial y un total de 886 estacionamientos. La segunda etapa se desarrolló entre el mes de septiembre de 2004 y abril de 2006, en dicho periodo se construyó el edificio N° 6, ubicado en calle Nueva San Martín N° 65, destinado para uso habitacional, con 96 estacionamientos. Luego, entre febrero de 2008 y enero de 2010, se llevó a cabo la tercera etapa, periodo en el que se construyó el edificio N° 5, ubicado en calle San Martín N° 55, destinado a uso habitacional, con 212 estacionamientos. Por último, en septiembre de 2010, se dio inició a la cuarta etapa con la construcción de los edificios números 4 y 7, ubicados en calle

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

San Martín N° 35 al 47, destinados para uso de oficina y que actualmente están finalizados, pero que a la fecha de dictarse la resolución impugnada se encontraban en etapa de construcción.

### I. Antecedentes de la reclamación

El 18 de diciembre de 2012, don Mauricio Espínola González presentó una denuncia ante la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). En dicho escrito, el denunciante señaló que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), mediante Ordinario N° 2.105, de 28 de septiembre de 2012, había informado a la autoridad administrativa que no existían antecedentes en cuanto a que el proyecto haya sido sometido al SEIA, en circunstancias que, conforme a los antecedentes señalados en su libelo, éste debió haber ingresado.

El 26 de diciembre de 2012, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 880, donde resolvió no acoger la citada denuncia ya que a la fecha de su presentación, la Superintendencia no contaba con las facultades legales para atenderla, pues el Tribunal Ambiental de Santiago aún no entraba en funcionamiento. Sin perjuicio de lo anterior, y en atención a los antecedentes aportados en la denuncia, el 29 de enero de 2013, mediante Resolución Exenta N° 90, la SMA decidió iniciar una fiscalización de oficio y requerir de información al titular del proyecto, la que fue remitida por éste el 25 de marzo de 2013.

El 28 de febrero de 2013, el señor Mauricio Espínola González reingresó su denuncia ante la Superintendencia, agregando nuevos antecedentes a su presentación.

El 23 de mayo de 2013, la SMA realizó una inspección a las dependencias del proyecto "Santiago Downtown", donde pudo constatar que los edificios N° 4 y 7 conectaban por medio de una plaza a los demás edificios del proyecto, de forma que todos éstos serían comunicables entre sí. También se contabilizó la cantidad de viviendas correspondiente al

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

edificio N° 5 y el número de estacionamientos de todos los inmuebles del proyecto. En este último caso, además, se constaron las conexiones entre las áreas destinadas a los estacionamientos de los edificios N° 1, 2 y 3 con aquellos correspondientes a los edificios N° 4 y 7. El 3 de junio de 2013, emitió el correspondiente informe de fiscalización ambiental, donde se concluyó que: *"el complejo Santiago Downtown cumple con las condiciones establecidas por la ley para ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en forma previa a su ejecución"*.

El mismo 3 de junio de 2013, el Superintendente solicitó al SEA -conforme a lo señalado en la letra i) del artículo 3° de la LOSMA- que emitiera opinión sobre la pertinencia de ingreso al SEIA de las obras y actividades referidas a la construcción del proyecto inmobiliario. Dicha solicitud fue evacuada con fecha 2 de septiembre del mismo año, mediante Oficio N° 131.404, a través del cual el Director Ejecutivo del SEA informó que: *"El Proyecto Inmobiliario Santiago Downtown se encuentra sujeto a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA"), por configurarse la tipología de proyecto de la letra h) de la ley N° 19.300, complementada en las letras h.1.3 y h.1.4 del artículo 3° del D.S. MINSEGPRES 95/2001, Reglamento del SEIA"*.

El 3 de septiembre de 2013, la SMA emitió un nuevo informe de fiscalización, estructurado en base al primer informe de 3 de junio y a lo señalado en la respuesta de la Dirección Ejecutiva del SEA mediante el citado Oficio N° 131.404. En este documento, la SMA concluyó que: *"las obras desarrolladas por Inmobiliaria Alameda 2001 S.A., respecto al proyecto inmobiliario Santiago Downtown, cumplen las condiciones establecidas para ser sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de acuerdo al informe favorable del Servicio de Evaluación Ambiental [...] según lo dispuesto en la letra i) del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente"*.

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

Tomando en consideración los antecedentes anteriormente señalados, el Superintendente del Medio Ambiente dictó, el 6 de septiembre de 2013, la Resolución Exenta N° 946, mediante la cual requirió a Inmobiliaria Alameda 2001 S.A para que ingresara su proyecto "Santiago Downtown" al SEIA. Las razones consideradas para tal decisión fueron principalmente las contenidas en los informes de fiscalización de la SMA y la respuesta enviada por la Dirección Ejecutiva del SEA, que corresponden, entre otros, a los siguientes: (i) que los edificios N° 4 y 7 conectan por medio de una plaza a los demás edificios del conjunto; (ii) que el número de departamentos del edificio N° 5, destinado al uso habitacional, es de 309 departamentos. Como consecuencia de ello, se enmarca dentro de la tipología establecida en el literal h.1.3 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, al consultar más de 300 viviendas; (iii) que los estacionamientos de los edificios N° 1,2 y 3 se encuentran conectados subterráneamente con aquellos correspondientes a los edificios N° 4 y 7, sumando un total de 1.423 estacionamientos, superando la magnitud que establecen los requisitos contenidos en el literal h.1.4 del artículo 3° del Reglamento del SEIA; (iv) que la carga ocupacional de los siete edificios del proyecto es de 10.685 personas, lo que haría que el proyecto, concebido como un Conjunto, se encuentre listado en el literal h.1.4 del artículo 3 del Reglamento del SEIA; y (v) que la sentencia pronunciada por la Tercera Sala de la Corte Suprema, respecto del recurso de protección Rol 6467-2012 interpuesto por Mauricio Espínola González en contra de Inmobiliaria Alameda 2001 S.A, señaló en su considerando Cuarto que el titular del proyecto indicó en su informe que: *"el proyecto siempre se concibió con 7 edificios y que la plaza interior está contemplada, pero se construirá una vez levantados los edificios"*.

Por otra parte, en el resuelvo tercero de la Resolución Exenta N° 946, el Superintendente ordenó oficiar a la Dirección de Obras de la Municipalidad de Santiago para que ésta se inhibiera de otorgar la recepción definitiva de las obras mientras el titular del proyecto no obtenga una RCA favorable, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25 bis de la Ley

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

Nº 19.300. Por último, en el resuelvo cuarto, ordenó oficiarse a la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana para que se abstenga de otorgar permisos ambientales sectoriales mientras el titular del proyecto no obtenga una RCA favorable, de conformidad al artículo 24 de la Ley Nº 19.300.

II. Reclamación ante el Tribunal Ambiental

El 7 de octubre de 2013, el titular del proyecto interpuso ante éste Tribunal la reclamación judicial prevista en el artículo 56 de la LOSMA (fojas 93), la que fue admitida a tramitación mediante resolución de 10 de octubre del mismo año (fojas 137). Por su parte, el 29 de octubre de 2013, la SMA evacuó el informe solicitado por este Tribunal, conforme lo exige el artículo 29 de la Ley Nº 20.600. Los puntos discutidos y desarrollados por el reclamante y reclamado en sus respectivos escritos fueron los siguientes:

1. El reclamante señaló que el requerimiento de la SMA es el resultado de un procedimiento administrativo viciado y tramitado ilegalmente que afectó sus derechos constitucionales, por cuanto nunca se le notificó la existencia de un procedimiento administrativo no sancionador en su contra. En consecuencia, al no ser emplazado legalmente, no pudo ejercer su derecho a defensa y realizar sus descargos y alegaciones en forma previa a la dictación de la resolución impugnada. Lo anterior, se debe a que la LOSMA no contiene un procedimiento para el ejercicio de la atribución señalada en la letra i) de su artículo 3º, por lo que debió aplicarse supletoriamente la Ley Nº 19.880, que sí permite hacer descargos.

Argumentó que se deben diferenciar dos procedimientos administrativos. El primero correspondería al de fiscalización, que se tramita conforme a lo señalado en la Resolución Nº 277 de la SMA, y que finaliza con la emisión del informe de fiscalización ambiental. El segundo, corresponde al procedimiento administrativo que se origina a propósito del

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

informe de fiscalización y que se inicia cuando la SMA estima conveniente ejercer la facultad establecida en la letra i) del artículo 3° de la LOSMA. Este último procedimiento de carácter no sancionador no estaría regulado en la LOSMA, resultando necesario aplicar, supletoriamente, de conformidad al artículo 62 del mismo texto legal, el procedimiento establecido en la Ley N° 19.880, especialmente en lo concerniente a las normas que garanticen el adecuado ejercicio del derecho a la defensa y el principio de contradictoriedad.

Por su parte, la SMA señaló que el requerimiento de ingreso tiene su fundamento en la potestad fiscalizadora de carácter correctiva, es decir, aquella que habilita a la Administración del Estado para la adopción de medidas para el restablecimiento de la legalidad. Agregó que el requerimiento de ingreso no necesita de un emplazamiento previo de la persona natural o jurídica requerida, por cuanto las órdenes, requerimientos, apercibimientos y similares que imponen el restablecimiento de la legalidad o impiden la perpetuación de las consecuencias de una infracción no son sanciones. Así, la resolución impugnada busca el restablecimiento de la regulación ambiental quebrantada mediante el ingreso al SEIA de un proyecto que de acuerdo a la ley, y según el criterio técnico de los fiscalizadores de la SMA y del SEA, debió ingresar al SEIA.

Por otro lado, el reclamado señaló que no existe vacío en la LOSMA respecto al procedimiento que deben seguir los requerimientos de ingreso, pues éste se encuentra claramente establecido en el artículo 3° letras i), j) y k) de dicho cuerpo legal. Dicho procedimiento contempla las siguientes etapas: (i) inspecciones o análisis de información por parte de los funcionarios fiscalizadores de la SMA que permiten constatar fácticamente la infracción o violación a las normas que regulan el SEIA; (ii) solicitud de informe al SEA; (iii) recepción del informe evacuado por el SEA; y, (iv) requerir el ingreso al SEIA del proyecto en cuestión a través de una resolución exenta de la SMA, la que deberá ser fundada, y que goza de fuerza ejecutoria y presunción de legalidad.

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

2. El reclamante señaló que Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. carece de legitimación pasiva, ya que sólo es propietario y por ende titular de las edificaciones N° 4 y 7 del proyecto "Santiago Downtown"; es decir, de sólo dos de los siete edificios construidos. Los titulares de las otras cinco edificaciones serían los propietarios del condominio, a quienes corresponde en forma exclusiva y excluyente intervenir en las obras del mismo. Son éstos quienes deben manifestarse a través de una asamblea extraordinaria, de manera tal que, cualquier exigencia que pudiese resultar de la evaluación ambiental y que requiera alterar la forma de las obras o la manera como se están operando, no podrían ser cumplidas por el reclamante, pues no es titular ni está legalmente habilitado para ejecutarlo.

Por su parte, la SMA argumentó que el obligado por ley a ingresar al SEIA es el titular del proyecto o actividad, es decir, quien lo ejecuta. Señaló que el reclamante busca burlar el ordenamiento jurídico intentando asimilar la titularidad de un proyecto con la propiedad del mismo; por ende, en el caso de autos, si este ha transferido parcialmente el dominio del proyecto que está ejecutando, es un hecho de su exclusiva responsabilidad, que en ningún caso lo exime de cumplir el requerimiento contenido en la resolución impugnada. El titular del proyecto -agrega el reclamado- es quien debió someterlo a evaluación ambiental, es decir, quien infringió el ordenamiento jurídico ambiental, y ese no sería otro que Inmobiliaria Alameda 2001 S.A.

3. El reclamante argumentó que los siete edificios contemplados no constituyen un solo proyecto para efectos del SEIA, sino que se trata de un conjunto de cuatro proyectos agrupados bajo el nombre comercial de "Santiago Downtown" con una finalidad eminentemente publicitaria. En consideración a los criterios establecidos por SEA al analizar otros proyectos, el reclamante señala que es posible concluir que se está ante cuatro proyectos distintos, por cuanto: (i) no se presenta la situación particular de los conjuntos armónicos; (ii) los proyectos se encuentran ejecutados en predios distintos; (iii)

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

cada uno de ellos cuenta con permisos de edificación separados; (iv) se han presentado los estudios de impacto sobre transporte urbano (EISTU) en forma diferenciada; y (v) cada proyecto se ha acogido a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria con regulaciones específicas para su administración. Agregó que de haberse concebido como un solo proyecto, *"lo lógico era acogerse al régimen de Conjunto Armónico, que permite incrementar hasta en un 50% el coeficiente de constructibilidad"*, lo que no ocurrió. Lo anterior evidencia que siempre se contempló la ejecución de una sucesión de proyectos claramente diferenciados.

Como último argumento en este punto, el reclamante señaló que sólo cuando las relaciones entre las edificaciones generen nuevos y adversos impactos ambientales, corresponderá considerar varias edificaciones como un solo proyecto; en cambio, cuando las relaciones no sean relevantes -como sería el caso de la existencia de espacios conectados y servidumbres peatonales- no se puede considerar esta relación como fundamento para establecer que se está en presencia de un único proyecto.

Por su parte, la SMA sostuvo que los siete edificios construidos por Inmobiliaria Alameda S.A. corresponden a un solo proyecto. Las razones para arribar a tal conclusión, fueron las siguientes: (i) que se trató de un proyecto concebido y ejecutado por el mismo titular, quien ejecutó la etapa de construcción del proyecto y posteriormente ha ido transfiriendo la propiedad de este, más no su titularidad; (ii) que durante la actividad de inspección ambiental se constató la existencia de una plaza interna que conecta los siete edificios del proyecto y la existencia de una conexión en los cuatro niveles subterráneos de estacionamientos entre los edificios N° 1, 2 y 3 y los edificios N°4 y 7, por medio de una servidumbre de paso; y, (iii) que el propio reclamante en el informe evacuado en los autos sobre recurso de protección Rol 9.406-2012 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, reconoció expresamente que el proyecto siempre estuvo

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

concebido con los siete edificios, lo que evidencia que siempre se la ha considerado como un solo proyecto.

4. El reclamante señaló que el requerimiento contiene una serie de imprecisiones jurídico-ambientales que sirven de base a la errónea conclusión de la SMA. Entre las imprecisiones denunciadas se encuentran: (i) que aun considerando que se tratase de un solo proyecto, las edificaciones N° 1, 3 y 6, no superan los umbrales establecidos por la normativa; (ii) que respecto a la edificación N° 2, esta fue objeto de una modificación que si bien bajo los actuales criterios hubiese correspondido someterla al SEIA, no era procedente hacerlo conforme a los criterios vigentes a la fecha de su ejecución; (iii) que el edificio N° 5 posee 299 departamentos y no 309 como señaló la SMA, por lo que se encuentra bajo los umbrales exigidos por el artículo 3, letra h.1.3 del Reglamento del SEIA. El error se habría producido porque la SMA determinó el número de viviendas en base a la existencia de puertas o entradas y no conforme a las normas de la Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción; (iv) que no corresponde sumar la carga básica ocupacional de todos los edificios, ya que debe distinguirse entre los inmuebles cuyo destino es habitacional de aquellos con destino de equipamiento, ya que sólo estos últimos deben ser considerados para determinar la carga ocupacional; (v) que no es procedente señalar que la unión de ambos estacionamientos genera mayor cantidad de impactos no evaluados; por el contrario, la existencia de las conexiones permite disminuir los impactos asociados a flujos vehiculares y peatonales, ya que permite reorganizar y concentrar el tráfico de vehículos y peatones; y (vi) que no se genera una afectación al Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférico de la Región Metropolitana (PPDA) tras la ejecución del proyecto.

Por su parte, la Superintendencia señaló que tanto las actividades de fiscalización realizadas por ella como el informe del SEA, concluyeron que el proyecto cumplía con los requisitos legales para ingresar como un solo proyecto al SEIA, en atención a que el número de estacionamiento de los edificios

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

Nº 1,2,3,4 y 7 se encuentran conectados mediante servidumbre de tránsito, sumando un total de 1.432 estacionamientos, superando el umbral definido en el literal h.1.4 del artículo 4 del Reglamento del SEIA. Por otra parte, los edificios Nº 5 y 6 tienen un destino habitacional y juntos suman un total de 534 viviendas, superando el umbral establecido en el literal h.1.3 del artículo 3 del Reglamento del SEIA y, por último, porque los edificios Nº 1,2,3,4 y 7 tienen como destino equipamiento y su carga ocupacional total es de 9.326 personas, superando el umbral utilizado por el literal h.1.4 del artículo 3 del citado Reglamento.

Con todo -agregó el reclamado- si se tratara de 4 proyectos distintos como asegura el reclamante, de todas formas el edificio Nº 5 debiese ingresar al SEIA, de acuerdo a lo señalado en el literal h.1.3 del artículo 3 del Reglamento del SEIA, por tener éste más de 300 viviendas, según lo señalado por los fiscalizadores de la SMA que informaron la existencia de 309 departamentos y no los 299 declarados en el proyecto. Por otra parte, los edificios Nº 1, 2 y 3 por sí solos ingresarían al SEIA por la tipología establecida en el literal h.1.4 del artículo 3 del citado Reglamento, al tener una carga ocupacional superior a 5.000 personas, toda vez que se habría constatado por fiscalizadores del servicio que se trata de edificios de uso público con capacidad para 5.132 personas.

5. Por último, el reclamante señaló que la modificación del Reglamento del SEIA eliminó la causal de ingreso al SEIA de proyectos como el del "Santiago Downtown". El reclamante hizo presente que con la entrada en vigencia del actual Reglamento, no estaba obligado a someterse al SEIA, por cuanto el actual artículo 3, letra h.1.4 inciso 2º, señala que se exceptuarán dichos proyectos de su ingreso al SEIA en aquellas zonas declaradas latentes o saturadas, que cuenten con un PPDA vigente, dictado de acuerdo al artículo 44 de la Ley y se permita el desarrollo de proyectos inmobiliarios en un Instrumento de planificación territorial aprobado ambientalmente conforme a la ley.

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

Por su parte, el reclamado señaló en su momento que la SMA no podía ejercer sus facultades de acuerdo a disposiciones que no se encontraban vigentes y no se pronunció respecto del escrito presentado por el reclamante del 6 de enero del presente año, donde este último hizo presente los efectos que podría tener en el requerimiento la entrada en vigencia del actual reglamento del SEIA.

Ahora bien, siguiendo con la tramitación de la reclamación ante este Tribunal, el 17 de diciembre de 2013, el representante legal del Grupo Hotelero RQ. S.A, arrendatario de los departamentos ubicados en los pisos 22, 23 y 24 del edificio N° 5 del proyecto "Santiago Downtown", dio cumplimiento a lo ordenado por este Tribunal a solicitud de la SMA, en orden a informar y acompañar los contratos de construcción de los departamentos que opera y sus respectivas facturas de pago.

El 13 de enero de 2014, el Sr. Mauricio Espínola González, solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante en esta causa, a lo que se dio lugar con esa misma fecha (fojas 356), en atención a lo dispuesto en el inciso final del artículo 18 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales.

Con fecha 7 de noviembre de 2013, se ordenó traer los autos en relación y la vista de la causa se celebró el quince de enero de 2014, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados Fernando Molina Matta, por la parte reclamante, y Sebastián Avilés Bezanilla, por la parte reclamada.

El 16 de enero 2014, Inmobiliaria Alameda 2001 S.A., promovió incidente del artículo 26 de la Ley N° 20.600, impugnando la calidad de tercero coadyuvante del Sr. Mauricio Espínola González, quien evacuó el traslado correspondiente con fecha 3 de febrero de 2014, quedando su resolución para la sentencia definitiva, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 20.600.

Durante la tramitación del proceso, se decretaron dos medidas para mejor resolver. La primera, de fecha 4 de febrero de 2014,

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

ordenó la inspección personal del Tribunal al proyecto "Santiago Downtown", la que se realizó con fecha 13 de febrero de 2014 y cuya acta de inspección rola a fojas 667.

La segunda, ordenada el 20 de febrero de 2014, solicitó al Director de Obras de la Ilustre Municipalidad de Santiago remitir los expedientes de obra nueva del proyecto "Santiago Downtown", incluyendo todas sus etapas, medida que fue cumplida por el requerido con fecha 10 de Marzo del presente año.

Finalmente, con fecha 21 de abril de 2014, la causa quedó en estado de acuerdo.

**CONSIDERANDO:**

**I. EN CUANTO AL INCIDENTE DE FOJAS 397**

**Primero.** Que, con fecha 16 de enero de 2014, la reclamante de autos interpuso un incidente conforme al artículo 23 de la Ley N° 20.600, impugnando la decisión de este Tribunal, de fecha 13 de enero de 2014, donde se acogió la solicitud del Sr. Mauricio Espínola González de tenerlo como tercero coadyuvante de la SMA en el presente proceso de reclamación. Los fundamentos de la solicitud se pueden resumir en los siguientes: (i) que un requisito fundamental para actuar como tercero coadyuvante es que éste posea un interés actual en el resultado del proceso, entendiendo como tal *"que exista comprometido un derecho y no una mera expectativa"*. En opinión del reclamante, el tercero coadyuvante no posee un interés actual en el resultado del juicio, pues ya no vive en el lugar del proyecto cuestionado; (ii) que el tercero coadyuvante no acreditó el dominio respecto a su propiedad dentro del proyecto "Santiago Downtown", como tampoco *"ha logrado establecer el nexo causal entre su residencia en dicho edificio y la supuesta generación de impactos ambientales por la fase de operación del proyecto, que no es más que la debida y normal utilización de dichas instalaciones"*; (iii) que el tercero coadyuvante no fue considerado como denunciante de las supuestas infracciones del reclamante, por cuanto el procedimiento fue iniciado de

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

oficio por la SMA; (iv) que lo alegado por el tercero coadyuvante son supuestos efectos nocivos generados durante la etapa de construcción de los edificios N° 4 y 7 del proyecto *"olvidando, que actualmente los edificios que lo conforman se encuentran totalmente contruidos [...] por lo tanto, todos los efectos que pudieran haberse generado, ya no existen en razón del término de la construcción de los mismos"*; y (v) que el interés actual en los resultados del juicio que debe poseer el tercero debe *"ser armónico con el interés de alguna de las partes"*. Lo anterior, no se cumpliría en el caso de autos, pues la pretensión de la SMA se funda en una acción de interés público, que consiste en fiscalizar que los titulares de los proyectos ingresen al SEIA cuando desarrollen actividades tipificadas en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 y en el artículo 3 del Reglamento del SEIA y, en caso contrario, requerir su ingreso a dicho sistema.

**Segundo.** Que evacuando el traslado ordenado por el Tribunal mediante resolución de 21 de enero de 2014, el tercero coadyuvante fundamentó su respuesta en los siguientes argumentos: (i) que su departamento corresponde al N° 710 del edificio N° 6, siendo esa la dirección que consta en todos los formularios de denuncia ante la autoridad y las resoluciones de ésta. Agrega que se vieron obligados a alejarse de su departamento, porque la empresa incumplió el fallo de la Corte Suprema Rol N° 6.467-2012 que la obligaba a ajustar sus operaciones a la normativa de ruido; (ii) que su calidad de tercero coadyuvante ha sido reconocida en el recurso de protección Rol 58.179-2013 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, siendo en dicha calidad que apeló al fallo, recurso que fue concedido y elevado a la Excelentísima Corte Suprema; y, (iii) que la SMA tomó conocimiento de la situación del "Santiago Downtown" a través de su primera denuncia y que dicha actuación fue considerada para iniciar el proceso de fiscalización. Además, agregó, que en su segunda presentación ante la autoridad administrativa incorporó nuevos antecedentes no considerados por la SMA en la primera denuncia, referidos a la existencia del "Informe de Vías de Evacuación de Santiago Downtown 4 y 7", que contemplaba más de 5.800

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

personas de carga de ocupación, al contrario de lo que había informado el titular del proyecto.

**Tercero.** Que la figura del tercero coadyuvante se encuentra regulada en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil y se aplica al procedimiento de reclamación ante los tribunales ambientales por remisión expresa del artículo 18 inciso final de la Ley N° 20.600, que señala *"En los procedimientos que se regulan en esta ley será aplicable lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil. Se presumirá que las municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio que dicha norma exige"*. A su vez, el citado artículo 23 señala: *"los que, sin ser partes directas en el juicio, tengan interés actual en sus resultados, podrán en cualquier estado de él intervenir como coadyuvantes [...] se entenderá que hay interés actual siempre que exista comprometido un derecho y no una mera expectativa, salvo que la ley autorice especialmente la intervención fuera de estos casos [...]"*.

**Cuarto.** Que a luz de los argumentos expuestos por el incidentista, lo cuestionado por éste sería -fundamentalmente- la falta de interés actual del tercero coadyuvante. Lo anterior, por cuanto el señor Espínola no habría sido considerado como denunciante por la SMA, ya no habitaría en uno de los edificios del "Santiago Downtown" y, de existir interés, éste no sería armónico con el de la SMA. Pues bien, de los antecedentes acompañados en estos autos, en especial aquellos contenidos en el proceso de fiscalización del proyecto "Santiago Downtown", se pudo constatar lo siguiente: (i) que el informe de fiscalización del proyecto, de fecha 3 de septiembre de 2013, considera expresamente *"los antecedentes aportados por la denuncia de Mauricio Espínola González, la Sentencia de la Corte Suprema sobre el Recurso de Protección interpuesto por Mauricio Espínola González en contra de la Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. Rol N° 6467-2012; además del requerimiento de información realizada por esta Superintendencia a Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. de fecha 29 de enero de 2013 y los antecedentes recabados en la inspección*

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

*realizada por esta División el 23 de mayo de 2013"; (ii) que la razón por la cual fue rechazada la primera denuncia no tuvo que ver con la falta de interés por parte del denunciante, pues a la fecha de presentación del libelo la SMA no se encontraba aún en plenas funciones a la espera de la instalación del Tribunal Ambiental de Santiago. Así lo señaló expresamente en la Resolución Exenta N° 880 de 26 de diciembre de 2012 al resolver: "no ha lugar la solicitud efectuada por don Mauricio Espínola González, sin perjuicio de que una vez entrado en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental, esta Superintendencia de oficio adopte las medidas que considere pertinentes". De hecho, el 29 de enero de 2013, mediante Resolución Exenta N° 90, la SMA requirió la información correspondiente al titular del proyecto y el 28 de febrero de 2013, el señor Espínola González reingresó su denuncia con nuevos antecedentes; (iii) que la resolución impugnada consideró dentro de sus antecedentes las denuncias presentadas por el señor Espínola González; (iv) que todas las acciones administrativas y judiciales previas a la reclamación de autos, las hizo en representación de su familia que habitaba el departamento N° 710 del edificio N° 6 del proyecto "Santiago Downtown", siendo irrelevante que en la actualidad ya no habite en dicho lugar; (v) que la propia Corte Suprema fue quien acogió un recurso de protección presentado por el Sr. Espínola González en contra del titular del proyecto, reconociendo que se había afectado su derecho a la integridad física y síquica, a la protección de la salud y a vivir en un ambiente libre de contaminación; y (vi) que la armonía del interés del tercero coadyuvante, queda de manifiesto al expresar su pretensión en la primera denuncia ante la autoridad administrativa, a saber: "solicito a Ud. la aplicación, en la forma más estrictamente posible, de todas las sanciones y medidas de su competencia, necesarias para que el proyecto Santiago Down Town, de propiedad de Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. y construido por ICAFAL Ingeniería y Construcción, se presente al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como elabore y apruebe el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, necesario para resguardar no solo el imperio de la Ley, sino también la*

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

*primacía del interés público y el medio ambiente, por sobre los intereses privados".*

**Quinto.** Que, conforme a lo señalado en el considerando anterior, éste Tribunal estima que se cumplen los requisitos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto el interés actual en el resultado del proceso de autos del Sr. Espínola González es manifiesto. Dicho interés se hace patente si se consideran todas las acciones que ha realizado en contra del proyecto "Santiago Downtown" -tanto en sede judicial como administrativa- y, sobre todo, en atención a que los antecedentes aportados por él en sede administrativa fueron fundamentales para que la SMA iniciara la investigación que dio origen a la resolución impugnada. Así las cosas, es evidente que la decisión que se adopte en el proceso puede afectarlo en sus derechos, siendo aceptable que pueda actuar en el proceso en satisfacción de sus intereses, los que no siendo incompatibles ni independientes de los del directamente reclamado, determinan que su actuación al efecto sea en calidad de tercero coadyuvante. Por lo tanto, se rechaza el incidente de fojas 397 promovido por Inmobiliaria Alameda 2001 S.A.

**II. EN CUANTO A LA RECLAMACIÓN DE AUTOS**

**Sexto.** Que el primer punto sobre el cual discurre la reclamación presentada por Inmobiliaria Alameda 2001 S.A, dice relación con que el requerimiento de ingreso decretado por la SMA, mediante la resolución impugnada, es el resultado de un procedimiento viciado que impidió al reclamante acceder a un debido proceso y que fue tramitado ilegalmente. Lo anterior se debería fundamentalmente a dos situaciones: (i) el titular del proyecto no habría podido ejercer su derecho a la defensa, al estar impedido de presentar -en los diversos procedimientos administrativos que dieron origen a la decisión de la SMA- sus descargos y alegaciones; y (ii) la SMA habría dictado la resolución impugnada sin ceñirse al procedimiento administrativo legal correspondiente, que necesariamente exigía la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

**Séptimo.** Que en cuanto a la imposibilidad de llevar adelante una defensa de los hechos, el reclamante señaló que nunca fue notificado de un procedimiento en su contra. En su opinión, la SMA debió hacerlo para permitirle realizar las alegaciones y defenderse respecto de la decisión adoptada por la autoridad. En cuanto a la ausencia de un procedimiento legal, señaló que el ejercicio de la atribución contenida en la letra i) del artículo 3° de la LOSMA, no tiene un procedimiento especialmente regulado en dicho cuerpo legal, por lo que debió aplicarse supletoriamente la Ley N° 19.880, dando lugar a un procedimiento administrativo particular e independiente de aquél en virtud del cual la autoridad administrativa ha desarrollado su actividad fiscalizadora. Este procedimiento particular debiera permitir al regulado (i) aportar nuevos antecedentes, (ii) desvirtuar lo señalado por los fiscalizadores, (iii) controvertir lo señalado por la Dirección Ejecutiva del SEA, y (iv) hacer presente los errores de hecho y de derecho que pudieron haberse producido. Lo anterior tendría sustento en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, que establece el principio de contradictoriedad, en virtud del cual *"los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio"*.

**Octavo.** Que, por su parte, la SMA señaló que el requerimiento de ingreso tiene su fundamento en la potestad fiscalizadora de carácter correctiva, es decir, aquella que habilita a la Administración del Estado para la adopción de medidas para el restablecimiento de la legalidad. Luego, estableciendo la diferencia entre la potestad fiscalizadora y la sancionatoria señaló: *"Por una parte, en el requerimiento, la Administración se limita a corregir una infracción de las normas ambientales, y por la otra, cuando se formulan cargos por la infracción de no contar con una RCA cuando la ley así lo exige, será necesario instruir un procedimiento sancionatorio, con el objeto de probar los elementos relevantes para atribuir la comisión de dicha infracción y las circunstancias que determinan la sanción aplicable. En este sentido, el procedimiento administrativo sancionatorio tiene por objeto castigar la conducta del sujeto*

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

*regulado con un acto que afecta negativamente su esfera subjetiva, lo que explica reunir mayores elementos de juicio para adoptar una decisión”.*

**Noveno.** Que la SMA sostiene que el requerimiento de ingreso no requiere de un emplazamiento previo de la persona natural o jurídica requerida, por cuanto las órdenes, requerimientos, apercibimientos y similares que imponen el restablecimiento de la legalidad, o impiden la perpetuación de las consecuencias de una infracción, no son sanciones. Indica que el requerimiento de ingreso se realiza sobre la base de una fiscalización que constató un hecho que infringe el ordenamiento jurídico ambiental, es decir, constata la existencia de un proyecto que eludió el SEIA; sin embargo, esa constatación no es una imputación culposa de una infracción administrativa, dado que esto último recién se verificará cuando -posteriormente, en virtud de la potestad sancionatoria de la SMA- se formulen cargos al regulado por haber cometido la infracción tipificada en el artículo 35 letra b) de la LOSMA, esto es, haber ejecutado un proyecto y haber desarrollado actividades para los que la ley exige RCA, sin contar con ella. Recién en este procedimiento administrativo - agrega el reclamado- independiente del requerimiento de ingreso, se hace una imputación culposa de una infracción administrativa, es decir, un reproche de culpabilidad, y por dicha razón sólo en esta etapa la ley obliga a la SMA a emplazar al regulado para que esta realice sus descargos o presente un programa de cumplimiento. Por último, y tal como se señalara en los vistos de esta sentencia, la SMA considera que no existe vacío en la LOSMA respecto al procedimiento que deben seguir los requerimientos de ingreso pues éste se encuentra claramente establecido en el artículo 3° letras i), j) y k) de dicho cuerpo legal.

**Décimo.** Que, a juicio de este Tribunal, el requerimiento de ingreso regulado en el artículo 3° letra i) de la LOSMA, se estructura en base a un hecho fundamental, cual es la existencia de actividades que, conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300, debiendo haberse sometido al SEIA, no cuentan

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

con una RCA. Así, para que proceda este requerimiento se debe haber acreditado la denominada "elusión", es decir, que existiendo el deber para un titular de proyecto de ingresar una actividad al SEIA, éste no lo haya realizado. De este modo, el ejercicio de la facultad de requerimiento supone previamente haber determinado la existencia de la obligación para el titular de someter su proyecto -o la modificación de éste- al SEIA, convirtiendo a la elusión en el presupuesto base para el posterior requerimiento.

**Undécimo.** Que a su vez, la elusión está tipificada como una infracción en la primera parte del artículo 35 letra b) de la LOSMA, precepto que señala lo siguiente: "*Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: [...] b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella [...]*". Como se puede apreciar del tenor del texto legal, la elusión contenida en la letra b) del citado artículo, constituye lo que se ha denominado en el ámbito administrativo sancionador una "infracción formal", es decir, se trata de conductas constituidas por una omisión o comisión antijurídica que no precisan ir precedidas de dolo o culpa ni seguidas de un resultado lesivo. Por lo tanto, el incumplimiento de un mandato de prohibición ya es, por sí mismo, una infracción administrativa (ver NIETO GARCÍA, Alejandro "*Derecho Administrativo Sancionador*" 5º ed. Editorial Tecnos, Madrid, España (2011) p. 342). A su vez, para las infracciones contenidas en su artículo 35, la LOSMA establece un único procedimiento administrativo, esto es, el sancionatorio, el cual -conforme al artículo 47 del citado cuerpo legal- podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia.

**Duodécimo.** Que, tal como lo señaló este Tribunal en su sentencia correspondiente a la causa Rol R N° 14-2013, de 23 de abril de 2014, dentro de las funciones y atribuciones que le asisten a la SMA se encuentra la contenida en la letra i)

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

del artículo 3° de la LOSMA, referida a la posibilidad de requerir el ingreso de un proyecto o actividad al SEIA, y la contenida en la letra o) del mismo artículo, que le permite imponer sanciones conforme a lo señalado en el mismo estatuto legal. Así, *“es posible afirmar que, mientras lo dispuesto en la letra i) es una facultad que la SMA puede o no ejercer, pues responde a la discrecionalidad administrativa, la función contemplada en la letra o) -la cual nos remite al catálogo de infracciones del artículo 35 de la misma ley- es, por el contrario, una acción que la SMA debe necesariamente llevar a cabo cuando se verifiquen los supuestos de hecho que justifiquen el poder sancionatorio del Estado”* (Considerando decimoséptimo).

**Decimotercero.** Que en el caso de autos, si la Superintendencia concluyó conforme a los antecedentes aportados en las denuncias del Señor Espínola González, el Informe de Fiscalización y el informe evacuado por la Dirección Ejecutiva del SEA, que Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. debía ingresar su proyecto “Santiago Downtown” al SEIA, lo que estaba haciendo era constatar un eventual caso de “elusión”, y como consecuencia de ello, debió dar inicio a un proceso administrativo sancionador. A esta actuación, tal como lo señaló este Tribunal en la citada sentencia Rol R N° 14-2013, *“podrá sumarse, discrecionalmente, la atribución contemplada en la letra i) del artículo 3°, es decir, requerir el ingreso al SEIA. Y si fuera del caso que el titular del proyecto incumple luego dicho requerimiento, se verificaría otra infracción, contemplada en la parte final del mismo artículo 35, letra b)[...]”*. Es decir, una vez determinado que ciertos hechos han sido acreditados en un procedimiento idóneo y que constituyen una infracción, la SMA podrá - recién en ese momento- requerir el ingreso al SEIA del proyecto en cuestión, requerimiento que de ser incumplido, constituirá una nueva infracción, esta vez la tipificada en la segunda parte de la letra b) del artículo 35 de la LOSMA, a saber: *“Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: [...] b) [...]el incumplimiento del requerimiento efectuado por la*

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

*Superintendencia según lo previsto en las letras i), j) y k) del artículo 3°.*

**Decimocuarto.** Que de haber iniciado la SMA -como correspondía- un proceso administrativo sancionador, todo el cuestionamiento al debido proceso realizado por el reclamante por no haber sido debidamente emplazado y por habersele privado de ejercer su derecho a defensa no se hubiese presentado. Por lo demás, todas las alegaciones destinadas a descartar la elusión por parte del reclamante, se habrían realizado en dicho proceso. En efecto, es en el procedimiento administrativo sancionador donde se debe discutir si las obras o actividades realizadas tienen o no la obligación de ingresar al SEIA. Por lo tanto, la discusión trabada entre las partes respecto a si era necesario reconocer la existencia de un procedimiento administrativo no sancionatorio estructurado en la Ley N° 19.880, o si se debía emplazar o no al titular del proyecto, queda zanjado con la necesidad de iniciar un proceso administrativo sancionador cada vez que la SMA tenga antecedentes que permitan sostener que un titular de proyecto no ha ingresado al SEIA, debiendo hacerlo.

**Decimoquinto.** Que lo anterior no puede ser de otro modo, pues tanto el requerimiento de ingreso como el inicio del procedimiento sancionatorio por la infracción contenida en el artículo 35 letra b), tienen su fundamento en el mismo hecho, esto es, que existan antecedentes de que el titular del proyecto no ingresó su proyecto debiendo hacerlo. En este sentido, la diferencia planteada por la SMA, en cuanto a que el requerimiento de ingreso se limita a constatar un hecho que infringe el ordenamiento jurídico ambiental, *"es decir, constata la existencia de un proyecto que eludió el SEIA, sin que ello implique un reproche de culpabilidad, ya que esto último recién se verificaría cuando posteriormente, en virtud de la potestad sancionatoria de la SMA, se formulen cargos al regulado por haber cometido la infracción tipificada en el artículo 35 letra b) de la LOSMA"*, no es correcta. En efecto, y como se señaló precedentemente, la infracción del artículo 35 letra b) es de carácter formal, por lo que el reproche de culpabilidad no es el centro de la discusión dentro del proceso

## SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL REPÚBLICA DE CHILE

sancionatorio, quedando ésta relegada a un criterio específico en el artículo 40 de la LOSMA para determinar la sanción a imponer. Por el contrario, lo fundamental dentro del tipo infraccional del artículo 35 letra b), es no contar con una RCA debiendo tenerla, siendo en definitiva, la discusión sobre la existencia de la obligación de entrar al SEIA, lo relevante para acreditar la concurrencia de la infracción, cuestión que requiere establecer hechos y calificarlos jurídicamente. Por lo tanto, no resulta posible "constatar" que un proyecto eludió el ingreso al SEIA, si no es mediante un procedimiento sancionatorio previo que de por establecidos hechos que generen una obligación de hacerlo.

**Decimosexto.** Que, el hecho de realizar un proceso administrativo sancionador como trámite previo al requerimiento de ingreso, evita la pluralidad de procesos sobre cuestiones similares y el pronunciamiento anticipado respecto a si un proyecto debe o no ingresar al SEIA. En caso contrario, se podrían presentar situaciones -como la de autos- en que el Tribunal resolviendo una reclamación en contra de un requerimiento de ingreso, esté anticipando un juicio respecto de una situación jurídica que -eventualmente- tendrá que conocer nuevamente en la reclamación en contra de la resolución que pone fin al proceso administrativo sancionador. Lo anterior se puede complicar aún más, en caso de presentarse sentencias contradictorias, todo lo cual lleva a concluir que lo correcto es discutir lo relativo a la obligación de ingreso dentro del procedimiento que la propia ley ha previsto para ello.

**Decimoséptimo.** Que lo anterior no implica afectar la facultad que el artículo 3° letra i) de la LOSMA entrega a la SMA, por cuanto lo señalado precedentemente sólo implica precisar la oportunidad para ejercerla. Así, una vez finalizado el respectivo proceso administrativo sancionador -el que permite al infractor controvertir los cargos y a la autoridad administrativa determinar, de acuerdo a la sana crítica y respetando el debido proceso, si hubo o no incumplimiento a la obligación de ingresar al SEIA- la autoridad administrativa

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

podrá hacer uso de la citada facultad para requerir el ingreso del respectivo proyecto.

**Decimoctavo.** Que, en consideración a lo anterior, conforme a los fundamentos de hecho y de derecho que la misma SMA ha expuesto en autos, ésta deberá iniciar un proceso administrativo sancionador para determinar si Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. debió o no ingresar su proyecto "Santiago Downtown" al SEIA, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la LOSMA. Por tanto, este Tribunal no se pronunciará sobre los demás puntos de la reclamación, los que deberán ser discutidos primeramente en dicho proceso.

**Y TENIENDO PRESENTE** además lo dispuesto en los artículos 2, 3, 35 y 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, 17 N° 3, 18, 25 y 30 de la Ley N° 20.600 y en las demás disposiciones citadas pertinentes;

**SE RESUELVE:** acoger la Reclamación deducida por Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. y dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 946, de 6 de septiembre de 2013.

Lo anterior, sin perjuicio que la Superintendencia del Medio Ambiente reitere lo dispuesto en los numerales 3° y 4° de la resolución anulada, en virtud de los artículos 24 inciso 5° y 25 bis de la Ley N° 19.300, si lo estima pertinente.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 15-2013



Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor José Ignacio

**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL  
REPÚBLICA DE CHILE**

Vásquez Márquez, y por los Ministros señores Rafael Asenjo Zegers y Juan Escudero Ortúzar. Concorre al acuerdo y no firma el Ministro Sr. Escudero por encontrarse con licencia médica.

Redactó la sentencia el Ministro señor José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Alejandro Domic Seguich.