

Santiago, siete de agosto de dos mil diecisiete.

Vistos:

En estos autos Rol N° 41.790-2016 sobre reclamación por ilegalidad presentada en contra de tres resoluciones dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, el representante de las reclamantes, Empresa Eléctrica Campiche S. A., AES Gener S. A. y Empresa Eléctrica Ventanas S. A., dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago que acogió la excepción de incompetencia deducida por el servicio reclamado, rechazando las reclamaciones.

La tramitación de esta causa comenzó mediante reclamaciones por ilegalidad que las aludidas empresas eléctricas dedujeran, respectivamente, contra las Resoluciones Exentas N°s 666, 667 y 665, todas de 12 de agosto de 2015, dictadas por la Superintendencia del Medioambiente en el marco de un procedimiento de fiscalización respecto de las instalaciones del Complejo Termoeléctrico Ventanas ubicado en la comuna de Puchuncaví, Región de Valparaíso, empresas que son titulares de Resoluciones de Calificación Ambiental favorables otorgadas por la Comisión Regional del Medioambiente mediante Resoluciones Exentas N°s 275/2013, 57/2011 y 1124/2006.

Afirman que los días 20 y 21 de noviembre de 2013 y el



25 de junio de 2015, la Superintendencia realizó visitas de fiscalizaciones al aludido complejo, entendiendo que ellas inciden en una investigación acerca del cumplimiento de las normas, condiciones y medidas contenidas en las resoluciones de calificación ambiental antes referidas, razón por la que el 22 de julio de 2015, presentó en la oficina de partes de la Superintendencia, una solicitud de conocimiento y copia de los referidos expedientes invocando al efecto el derecho que se le reconoce como interesada en el artículo 17 letra a) de la Ley N°19.880. La Superintendencia, sin embargo, a través de las actuaciones reclamadas, denegó el conocimiento y la obtención de copias de los expedientes, aduciendo que debía adecuar su petición al régimen normado en la Ley N°20.285 por concurrir la causal de secreto que se contiene en su artículo 21 N°1, letra b), por tratarse de información que se encuentra en estado de deliberaciones previas a la adopción de una resolución, configurándose, por tanto, una causal de secreto o reserva no obstante ser las principales interesadas en conocer el contenido del procedimiento incoado, creyendo que, de esa forma, se vulneró su derecho a un debido proceso y a una adecuada defensa como titular de las resoluciones de calificación ambiental que detenta, garantizados en el artículo 19 N° 3, incisos segundo y quinto, de la Constitución Política de la República.



Considera que de ese modo la Superintendencia configuró de manera arbitraria una causal de secreto o reserva en un procedimiento administrativo de fiscalización.

De ese modo, explica, fue alterado el procedimiento administrativo propio de la Superintendencia, aplicándosele el régimen de un tercero extraño que es el contenido en la Ley N°20.285, lo que constituye una arbitrariedad y una desatención a lo dispuesto en los artículos 17 y 21 de la Ley N°19.880, creando la Superintendencia una investigación administrativa secreta y permanente, situándola en una desmejorada situación de incertidumbre jurídica, razones por las que solicita se anule la resolución reclamada o se la modifique en aquello que resulte procedente conforme a su pretensión, debiendo por tanto ser reconocida su condición de sujeto fiscalizado e interesado, instruyéndose a la Superintendencia reclamada que se permita su libre acceso a la indagación, otorgándosele copias del expediente para así efectuar presentaciones y proponer aquellas diligencias que juzgue más convenientes a sus intereses.

Al informar, la Superintendencia del Medioambiente, sin controvertir los hechos detallados en cada una de las reclamaciones hechas por las empresas recurrentes, sostuvo que las presentaciones corresponden a solicitudes de acceso a la información pública reguladas en la Ley N°20.285,



puesto que la reclamante no solicitó sólo copias de las actas, que siempre estuvieron a su disposición, sino que requirió copias de los expedientes de fiscalización que contienen antecedentes que serán base de deliberaciones que el servicio deberá ponderar y decidir la instrucción, en su caso, de un procedimiento administrativo sancionatorio, aspecto que queda comprendido dentro de los supuestos que la Ley N°20.285 permite mantener en reserva, independiente de la calidad que tengan, pues su aplicación lo es respecto de "todas las personas", sea que tengan o no relación con las involucradas.

Agrega que no se trata, por tanto, de un procedimiento de carácter sancionatorio, sino de uno administrativo de fiscalización al que no son aplicables las disposiciones, derechos y garantías que se contienen en la Ley N°19.880, en particular, en sus artículos 1, 17 letra a), 21 N°2 y 3 y, 22, lo que es relevante desde el punto de vista de los principios adicionales que se ven involucrados en una fiscalización, donde, precisamente, el de secreto de las actuaciones cobra especial relevancia para poder llevar a cabo de manera eficiente la labor que por ley ha sido encomendada a la Superintendencia, cobrando vigencia la mera supletoriedad de las disposiciones de la Ley N°19.880 que frente a un procedimiento especial como es el regulado en la Ley N° 20.285, debe ser preferido.



En relación a la afectación de determinados derechos que invocan las recurrentes, afirma que durante la fiscalización fueron informadas de las materias específicas que serían objeto del procedimiento, entregándoseles las actas respectivas de lo actuado, ejecutándose durante la fiscalización aquellas actuaciones indispensables y proporcionales a su objeto, dejando en claro que la normativa especial que la rige en caso alguno da derecho a que el sujeto pida copia del expediente, puesto que es necesaria su reserva para evitar que dichas actividades se vean frustradas creándose por el indagado escenarios de cumplimiento artificioso, impidiéndose las acciones que la Superintendencia pudiera adoptar y decidir, en su momento, la necesidad de llevar adelante la instrucción de un procedimiento administrativo sancionatorio, destacando que la invocación de la causal de reserva debe entenderse siempre en el sentido de que se trata de una situación excepcional y temporal, frente a la regla general que obliga a la publicidad de los actos de la administración.

Finalmente, afirma que es el Consejo para la Transparencia el organismo competente para conocer y resolver estos asuntos, tal como se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 8 y 28 de la Ley N°20.285, de modo que frente a las argumentaciones dadas, corresponde que las reclamaciones presentadas sean



rechazadas en todas sus partes, al ser legales las decisiones adoptadas por la Superintendencia.

Al resolver, el Segundo Tribunal Ambiental postuló como premisa que la petición hecha por las empresas reclamantes, consistía en una solicitud de copia de los expedientes de fiscalización completos y que, para su acertada resolución, debía recurrirse al contenido del inciso primero del artículo 31 bis y del artículo 31 quáter, ambos de la Ley N°19.300, de las que desprende, en razón de la remisión expresa que ambas disposiciones efectúan, que la clara intención del legislador de utilizar en materia de derecho de acceso a la información pública ambiental, las herramientas y garantías que desarrolla la Ley de Transparencia, de modo que las peticiones hechas por las empresas reclamantes a la Superintendencia del Medioambiente, constituían una manifestación concreta del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la que son titulares y en que si bien tienen aplicación los artículos 16 y 17 de la Ley N°19.880, que regulan el principio de transparencia y publicidad y el derecho de las personas a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente, la ausencia de un procedimiento especial establecido por el legislador al efecto, obligaba



a que tales peticiones debían ser tramitadas por la vía especial que el ordenamiento contempla, contenido en la Ley N°20.285, y dirigirse la petición, en consecuencia, al Consejo para la Transparencia, razones por las que, finalmente, fue acogido en el fallo impugnado la excepción de incompetencia deducida por el órgano reclamado, rechazándose las acciones presentadas por las empresas Eléctrica Campiche S. A., AES Gener S. A. y Eléctrica Ventanas S. A.

En contra de esta decisión, las reclamantes dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

En cuanto al recurso de casación en la forma.

Primero: Que la recurrente sostiene que la sentencia es nula por haber sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

En síntesis, la recurrente afirma que los sentenciadores fallaron el fondo del asunto sin contar con el expediente administrativo sobre el cual se pronuncia. Alega que dicho expediente, en poder de la Superintendencia, habría permitido acreditar su calidad de interesado en el respectivo procedimiento administrativo. Agrega que dicha calidad era a su vez determinante para



concluir que su solicitud de entrega de antecedentes no se encuentra bajo el imperio de la ley 20.285 sobre acceso a la información pública, sino que queda regulada por el artículo 17 de la ley 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos. Esta conclusión habría impedido al tribunal declararse incompetente como lo hizo.

Segundo: Que la sentencia recurrida no negó la calidad de interesada de la recurrente en el procedimiento administrativo de fiscalización. Por el contrario, sus consideraciones asumen que efectivamente tiene dicha calidad. Su declaración de incompetencia la justificó en que el derecho del interesado a que se refiere el artículo 17 de la ley 19.880 no viene acompañado en dicha ley de un procedimiento para su ejercicio, de manera que debe ejercerse por las vías que establece la ley 20.285 sobre acceso a la información pública. En nada habría cambiado la resolución impugnada si el tribunal hubiera examinado el respectivo expediente administrativo.

Tercero: Que, en consecuencia, la sentencia impugnada no ha incurrido en el vicio que se le reprocha.

En cuanto al recurso de casación en el fondo

Cuarto: Que el primer capítulo de nulidad sustancial reprocha la infracción a lo que disponen los artículos 31 bis y 31 quáter de la Ley N°19.300 y, artículo 10° de la Ley N°20.285, denunciando que la sentencia incurrió en su



falsa aplicación porque se trata de normas concernientes a terceros ajenos a un procedimiento que no tienen en el mismo la calidad de interesados, puesto que éstos últimos se rigen por una normativa distinta. En tal sentido, explica que las reclamantes han pretendido ejercer sus derechos de defensa y a un procedimiento racional y justo, tal como se consagra en la Ley N°19.880, que es opuesto a los casos que se regulan en la Ley N°20.285, sin que pueda ser resuelto conforme a ellas, confundiéndose la aplicabilidad de las disposiciones a cada una de las hipótesis que regulan, de modo que, realizando una lectura coordinada y sistémica de las normas mencionadas como vulneradas, es posible concluir que los expedientes administrativos de fiscalización no se encuadran dentro de los supuestos descritos en ellas. Así, el segundo inciso del artículo 31 bis de la Ley N°19.300, establece un sistema de transparencia activa en materia de información ambiental, si tiene el carácter de relevante, general y por afectar a un número indeterminado de personas, reglas con las que el legislador buscó establecer supuestos en los que la Administración debe poner a disposición de la ciudadanía de forma activa la información señalada en sus letras a) a la g), mismo supuesto que se contiene en su artículo 31 ter, que establece el Sistema Nacional de Información Ambiental que debe ser administrado por el Ministerio del



Medioambiente.

En este caso, afirma, las reclamantes no pretenden acceder a información pública, sino que ejercer su derecho a defensa y a un procedimiento e investigación racionales y justos, resultando necesario para ello tomar conocimiento de los procedimientos de fiscalización iniciados en su contra, situación que tiene regulación en lo dispuesto en el artículo 17 letra a) de la Ley N°19.880, despojándola en los hechos de la garantía de acceso a la tutela judicial efectiva habiéndose hecho aplicación de un estatuto improcedente al caso, de modo que debiendo ser resuelta su petición de acuerdo con el contenido en la Ley N°19.880, debió otorgarse la información requeridas y las copias solicitadas.

En un segundo capítulo, denuncia la infracción a lo dispuesto en los artículos 24 de la Ley N°20.285, 1° y 17 N°3 de la Ley N°20.600 y del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medioambiente, pues se establece una competencia a favor de los tribunales ambientales para conocer cualquier reclamación presentada en contra de una resolución dictada por dicho organismo en materias ambientales y no sólo en lo referente a infracciones, como pareciera desprenderse del fallo, pues debe entenderse que el control jurisdiccional se extiende a todo el ámbito de las decisiones y en tal sentido debe estimarse que es



competente para haber resuelto la petición de acceso a la investigación llevada adelante por la Superintendencia y no cederla ante un órgano que no está llamado por ley, resultando incompetente para ello el Consejo para la Transparencia.

En tercer término, desarrolla la infracción al artículo 17 letras a), e) y f) de la Ley N°19.880, en relación con el artículo 19 N°3 incisos segundo y quinto de la Constitución Política de la República, vulneración que se produce desde que el fallo que impugna valida que las reclamantes, sujetos pasivos de una fiscalización iniciada por la Superintendencia del Medioambiente, se vean privadas injustamente de su derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo por la vía de negar su acceso al contenido de los expedientes en que constan dichos procedimientos, impidiéndosele formular alegaciones y aportar documentos en el procedimiento incoado de carácter secreto, sin contar con habilitación legal para actuar confidencialmente.

Finalmente, denuncia la vulneración del artículo 11 de la Ley N°19.880 y de los artículos 52 y 53 de la Ley N°18.575, puesto que la sentencia validó con su actuación una decisión administrativa contraria al principio de imparcialidad, privándose a las empresas reclamantes de su derecho a defensa y a un procedimiento racional y justo al impedirsele el acceso al contenido de las indagaciones



realizadas en contra de ellas, sin que visualice de qué forma puede generarse una afectación a las funciones públicas si se le entrega el conocimiento de los antecedentes hasta acá reservados, más aun teniendo en consideración las exorbitantes potestades con que cuenta el órgano fiscalizador, que en nada se verían alteradas por la publicidad de la indagación que viene solicitando, creyendo que la decisión correcta debió haber sido la de hacer lugar al acceso a la investigación administrativa llevada adelante por la Superintendencia.

Quinto: Que a los cuatro capítulos de casación subyace una misma tesis, a saber, que la solicitud de entrega de copia de los documentos que rolan en un expediente administrativo, cuando es formulada por un interesado en dicho procedimiento, no se regula por la ley 20.285 sobre acceso a la información pública. En consecuencia, previo a examinar uno por uno dichos capítulos, la Corte deberá analizar si la citada tesis de la recurrente es o no correcta.

Sexto: Que la recurrente afirma que la legislación establece una diferenciación entre el derecho a solicitar y recibir información que tienen, por una parte, todos los ciudadanos y, por otra parte, el que corresponde a los interesados en un proceso administrativo. Alega que el derecho de los primeros se rige por la Ley N° 20.285 sobre



acceso a la información pública, mientras que el de los interesados en un proceso administrativo está regulado por el artículo 17 de la Ley N°19.880.

Séptimo: Que no es un hecho controvertido que la recurrente ha sido objeto de fiscalización. En tal condición, ha quedado sujeta a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, aprobada por el artículo segundo de la Ley N°20.417, debiendo "entregar todas las facilidades para que se lleve a cabo el proceso de fiscalización" y no pudiendo "negarse a proporcionar la información requerida sobre los aspectos materia de la fiscalización". Al tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la misma ley, estas fiscalizaciones podrían traducirse en un procedimiento sancionatorio en contra de la recurrente.

La posición de fiscalizado bajo el título II de la citada ley corresponde por tanto a la condición de interesado en el respectivo procedimiento administrativo, según la define el artículo 21 N° 2 de Ley de Bases Generales de los Procedimientos Administrativos: "Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte."

En consecuencia, la situación de la recurrente aparece



en principio comprendida en el artículo 17 N° 1 letra a) de la Ley N°19.880, que consagra el derecho de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo a "obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente".

Octavo: Que, sin embargo, la citada ley no establece un procedimiento para el ejercicio del señalado derecho ante la negativa de la Administración a entregar la información solicitada. Resulta entonces necesario determinar si, a falta de tal procedimiento en la Ley N° 19.880, corresponde aplicar el que establece la Ley N°20.285 con exclusión del procedimiento genérico de reclamación que establece el artículo 17 N° 3 de la Ley N°20.600.

Ambas leyes tienen carácter especial. La Ley N° 20.285, porque se refiere específicamente al derecho a solicitar y recibir información pública. La Ley N°20.600, porque se refiere a asuntos ambientales. Por el contrario, la primera de las señaladas leyes no se refiere especialmente a materias ambientales, ni la segunda al derecho a solicitar y recibir información pública. Así, no es posible concluir que una de estas leyes sea especial en relación a la otra, pues ambas son leyes especiales, aunque su especialidad corresponda a elementos diversos, ambos presentes en la especie.



Si la Ley N°20.285 no es especial en relación a la Ley N°20.600, no es posible justificar su aplicación preferente y excluyente. En estas condiciones, las recurrentes han podido reclamar de la negativa a entregar las copias solicitadas ante la justicia ambiental, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N°20.600.

En consecuencia, la sentencia recurrida incurrió en infracción de ley al declararse incompetente en razón de haber estimado que dicha reclamación debió necesariamente dirigirse al Consejo de la Transparencia, al amparo de la Ley N°20.285.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que disponen los artículos 764, 765, 767, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por Mario Galindo Villarroel, en representación de las empresas reclamantes Campiche S. A., AES Gener S. A. y Ventanas S. A., en el primer otrosí de la presentación de fojas 381, en contra de la sentencia de treinta de mayo de dos mil dieciséis, escrita a fojas 355, la que por consiguiente **es nula** y se reemplaza por la que se dicta a continuación.

Acordada con el **voto en contra** de la Ministra señora Egnem, quien estuvo por rechazar el recurso de casación en el fondo deducido por las empresas reclamantes, en virtud de las siguientes consideraciones:



1° Que debe tenerse en consideración el carácter indiscutido de las actuaciones llevadas a cabo por la Superintendencia del Medioambiente, en el entendido que se trata de acciones de fiscalización respecto de titulares de Resoluciones de Calificación Ambiental.

2° Que no pueden las reclamantes pretender acceder y sostener un derecho a conocer íntegramente el contenido de la indagación que eventualmente se habría originado en las actividades de inspección llevadas adelante por la Superintendencia al complejo al que las tres reclamantes pertenecen, puesto que aún no ha sido adoptada una decisión que la haga plausible, en tanto no se ha dispuesto la instrucción de un procedimiento sancionatorio que es la sede adecuada para hacer valer sus alegaciones y defensas de modo que, de hacerse lugar a la pretensión hecha valer, se produciría un perjuicio al debido cumplimiento de las funciones encomendadas a la Superintendencia, pues dejaría en evidencia los objetivos y líneas indagatorias que privativamente debe discernir para el cumplimiento de sus labores, en particular, las de fiscalización, que se verían seriamente debilitadas.

3° Que, por lo anterior, la petición de acceso a la información en esta fase inicial de la indagación por parte de las empresas recurrentes no encuentra amparo en la normativa aplicable, lo que no obsta a que en su



oportunidad y adoptada la decisión de instrucción formal de la investigación -y dadas las condiciones para la formulación de cargos- puedan tomar conocimiento de las piezas o actuaciones que el ordenamiento permite.

En las condiciones recién descritas, en concepto de quien disiente, si bien se ha incurrido en infracción legal por los jueces al determinar su incompetencia en razón de la materia, tal yerro no influye necesariamente en lo decisorio del fallo toda vez que de todas formas las pretensiones de los reclamantes no han podido fructificar en tanto ello significa entorpecer o impedir a la Superintendencia del Medio Ambiente el desarrollo de las etapas preliminares de sus indagaciones.

Regístrese.

Redacción del abogado integrante señor Correa y, de la disidencia su autora.

Rol N° 41.790-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sr. Carlos Aránguiz Z., y el Abogado Integrante Sr. Rodrigo Correa G. Santiago, 07 de agosto de 2017.





CHQNCXYXW

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a siete de agosto de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

