



MAT: Recurso de reposición de resolución que indica.

ANT: Res. Ex.Nº2/ROL Nº D-039-2016.

REF: Expediente sancionatorio D-039-2016.

Santiago, 25 de julio de 2016

Sr. Bastián Pastén Delich
Fiscal Instructor
División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

Presente

María Nora González Jaraquemada y Valentina Durán Medina, abogadas y profesoras del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, la primera en representación de don **Marcelo Antonio Gálvez Martínez** y **Juan Andrés Alvarado Gómez**, y la segunda en representación de doña **Paola Moreno Roble**, doña **Sandra Sánchez Pérez**, don **José Antonio Ávila**, don **Raúl Prieto Sánchez** y doña **Margarita del Carmen Huenchupan Millavil**, respectivamente, y atendida su calidad de interesados en este procedimiento sancionatorio, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 62 y 2º de la ley Nº20.417, Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (“LO-SMA”), y 59 de la ley Nº19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de la Administración del Estado (“Ley Nº19.880”), y según lo resuelto por esta Superintendencia en la Res. Ex. Nº1, de 11 de julio de 2016, que formula cargos a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (“EFE”), venimos en interponer recurso de reposición, dentro del plazo legal, en contra de la Res. Ex. Nº2 del Rol NºD-039-2016, de fecha 22 de julio de 2016, en atención de las siguientes consideraciones que pasamos a exponer:

I. Del presente procedimiento sancionatorio en contra de la Empresa de Ferrocarriles del Estado

El presente procedimiento sancionatorio en contra de la Empresa de Ferrocarriles del Estado fue motivado por la presentación de tres denuncias. La primera de ellas fue ingresada con fecha 19 de julio del año 2013 por los alcaldes de las Municipalidades de las comunas de El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, y es denominada por la formulación de cargos de este procedimiento como “Denuncia 1”. Dicha denuncia se fundamentó en la infracción de la prohibición de fraccionamiento establecida en el artículo 11 bis de la Ley N°19.300 del proyecto “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferrovaria Tramo Santiago - Rancagua”. La segunda de ellas fue ingresada con fecha 8 de abril de 2014 y fue deducida por quienes suscriben esta presentación. El fundamento de dicha denuncia fue una serie de incumplimientos a la Resolución de Calificación Ambiental por parte del titular del antedicho proyecto. Esta presentación es denominada por la ya mencionada formulación de cargos como “Denuncia 2”; y por último, por los mismos denunciados se presentó con fecha 19 de mayo de 2014, la tercera denuncia, denominada “Denuncia 3”, fundada en el fraccionamiento del proyecto.

Desde la fecha de la presentación de la primera denuncia a esta Superintendencia hasta la formulación de cargos de fecha 11 de julio del presente han transcurrido tres años.

El tiempo transcurrido excede ampliamente todo plazo razonable y contradice los principios que informan el procedimiento administrativo establecidos a partir del artículo 4° de la ley N°19.880, entre los que se encuentran los principios de celeridad, conclusivo, economía procedimental e imparcialidad. Especialmente, el principio de celeridad obliga a la administración a remover “*todo obstáculo que pudiera afectar su pronta y debida decisión*”, mientras que el principio de economía procedimental exige evitar toda clase de trámites dilatorios.

A esta demora excesiva que, en la práctica, ha obstaculizado el acceso a la justicia ambiental de nuestros representados, y que, como es de su conocimiento, ha sido denunciada ante la Contraloría General de la República se agrega ahora un nuevo aplazamiento derivado de su resolución que recae en la reciente presentación de EFE.

En efecto, con fecha 21 de julio de 2016, Ricardo Silva Guiraldes y Cecilia Araya Catalán, ambos en representación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, realizaron cinco

solicitudes a esta Superintendencia¹, en circunstancias que conforme al carácter reglado del presente procedimiento sancionatorio, solo una de ellas, la solicitud V de ampliación de plazos para presentar descargos o programa de cumplimiento, es procedente.

Frente a dichas solicitudes, por medio de Resolución Exenta N°2 dictada con fecha 22 de julio de 2016 se decidió por el Fiscal Instructor una suspensión de los plazos establecidos en la Resolución Exenta N°1, de la formulación de cargos, mediante la cual, se concedieron plazos a EFE de 10 días para presentar un programa de cumplimiento y de 15 días hábiles para formular los descargos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 42 y 49 de la LO-SMA, respectivamente. Con esta resolución que impugnamos, no solo se aumentan los plazos legales para la resolución de un procedimiento ya infundadamente extenso sino que también se infringen las exigencias legales de la suspensión, según se pasará a exponer.

II. De la falta de motivación de la Resolución Exenta N°2 / Rol N° D-039-2016

La resolución pronunciada por el Fiscal Instructor con fecha 22 de julio de 2016 que dispone en el numeral segundo de su parte resolutive la suspensión de los plazos establecidos por los artículos 42 y 49 de la LO-SMA, es decir la suspensión del plazo de 10 días hábiles para presentar un programa de cumplimiento y de 15 días hábiles para formular los descargos, encontraría a juicio del Fiscal Insutrador, fundamento en el artículo 9 inciso 3° –aunque entendemos que se refiere al inciso 4°– de la ley 19.880, el cual indica que *“las cuestiones incidentales que susciten en el procedimiento, incluso las que se refieren a la nulidad de las actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración por resolución fundada determine lo contrario”*.

Dicha norma establece el principio de la economía procedimental y establece en su inciso final una **prohibición general de suspensión de la tramitación del procedimiento administrativo por cuestiones incidentales**, agregando incluso que aquellas cuestiones incidentales que se refieren a la nulidad de las actuaciones no tendrán la aptitud para suspender el procedimiento. Al finalizar, el precepto legal fija reglas estrictas para alterar esta prohibición general por parte de la Administración, es decir, para que ésta pueda suspender un procedimiento por una cuestión accidental, exigiendo la dictación de una **resolución especialmente fundada** para ese efecto.

¹ Las solicitudes efectuadas por EFE consisten en: (i) que se deje sin efecto la formulación de cargos; (ii) en subsidio, que se suspenda el procedimiento sancionatorio; (iii) que se efectúe una desagregación de los cargos formulados; (iv) que se disponga la suspensión de los plazos para evacuar descargos o presentar un programa de cumplimiento o, en su caso; y, de rechazarse lo anterior, (v) que se amplíen los plazos para presentar descargos y programa de cumplimiento.

En el presente caso, la especial motivación de este acto administrativo de suspensión, pareciera fundarse en lo expresado en el numeral séptimo de la resolución, esto es, la incidencia que podría tener lo que se resuelva respecto de las solicitudes presentadas por la Empresa de Ferrocarriles del Estado en sus numerales (i), (ii) y (iii), en la tramitación del procedimiento administrativo. Esta escueta fundamentación resulta ser insuficiente, en los términos que exige la disposición legal que el mismo Sr. Fiscal invoca, para suspender un procedimiento administrativo sancionatorio en el cual se han imputado infracciones gravísimas.

¿Por qué? porque la resolución en comento se limita a afirmar esta posible incidencia en el procedimiento, pero no explicita en forma alguna de qué manera esta eventual afectación podría producirse, como tampoco establece límites a su suspensión de plazos que desde ya pone en una situación ventajosa al titular fiscalizado, en la medida que le otorga un plazo por ahora indefinido para adoptar una de las alternativas perentorias que la LO-SMA le da a los titulares que son objeto de una formulación de cargos.

Cabe señalar que los plazos que la ley regula en esta materia son especialmente breves, precisamente por la gravedad de las imputaciones y afectaciones que pueden ser objeto esta clase de procedimientos, y porque el principal objetivo de la LO-SMA es que la SMA logre el cumplimiento de las normas ambientales de manera rápida y expedita, de modo de velar por la protección efectiva del medio ambiente.

Además estamos ante un procedimiento administrativo especialmente reglado previsto en el párrafo tercero del Título III de la LO-SMA, y en el Párrafo 1° del Título 2° del D.S. N°30 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el “Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación”, y respecto al cual no resulta posible incorporar trámites no previstos en la normativa, que de cualquier forma alteren la respectiva ordenación o secuencia procesal, sin que por ello se infrinja el principio de juridicidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de la República, y conforme al cual se establece el deber de sujeción de la Administración del Estado a la Constitución y a la Ley². Así lo ha señalado, por lo demás, la Contraloría General de la República, en un razonamiento que resulta completamente aplicable al caso de la especie:

“(…) cabe manifestar que el sistema de evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo reglado, previsto en la ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, en el que se contemplan los medios de impugnación de las resoluciones que concluyen el proceso de evaluación del proyecto, sin que en tal procedimiento puedan incorporarse trámites no previstos en la normativa, que de

² Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*, 2ª edición, Legal Publishing, 2011, pp. 70 – 71.

cualquier forma alteren la respectiva ordenación o secuencia procesal, a riesgo de infringir el principio de juridicidad (aplica dictámenes N°s. 20.477, de 2003, y 6.518, de 2011)³ (los destacados son nuestros).

En este caso, lo anteriormente señalado se materializa en el deber de la Superintendencia de respetar el orden consecutivo del procedimiento, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19, numeral tercero, de la Constitución; y en el párrafo tercero del Título III de la LO-SMA.

III. La resolución impugnada no cumple los supuestos en virtud de los cuales es posible decretar la suspensión de los plazos del procedimiento administrativo

Es necesario tener presente que en la especie no nos encontramos ante un supuesto en virtud del cual resulte posible decretar la suspensión de plazos del procedimiento administrativo.

En efecto, los únicos mecanismos de *suspensión* que se contemplan en la LO-SMA dicen relación con la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, en virtud de la aprobación de un Programa de Cumplimiento (artículo 42 LO-SMA); o de la suspensión de plazos para interponer un reclamo de ilegalidad en caso que se encuentre pendiente la resolución de un recurso de reposición (artículo 55 LO-SMA).

Por su parte, la Ley N°19.880 contempla dos supuestos de suspensión: el establecido en el precitado artículo 9° y aquel que se consigna en su artículo 54 y que la ley identifica como *interrupción de plazo*.

En relación al primero de ellos, huelga señalar que un acabado estudio de los más de 390 procedimientos sancionatorios tramitados por la SMA entre los años 2013 y 2016, muestra que no existe antecedente alguno en los procedimientos sancionatorios incoados por esta Superintendencia en que se disponga semejante medida por encontrarse pendiente la resolución de un asunto por el mismo Fiscal Instructor.

Por el contrario, los casos en que la Superintendencia ha dispuesto la suspensión de plazos o del procedimiento dicen relación con:

- (i) la existencia de recursos administrativos pendientes interpuestos ante otros órganos de la Administración del Estado, como lo es el Servicio de Evaluación Ambiental⁴;

³ Dictámenes N° 24.606, de 2011.

⁴ Véase, al efecto, Res. Ex. N°6/Rol D-016-2015, de 14 de agosto de 2015.

- (ii) la existencia de recursos administrativos pendientes interpuestos ante otros funcionarios de la Superintendencia, como lo son aquellos interpuestos en contra de la resolución de la Jefatura de la División de Fiscalización y Sanción que rechaza un Programa de Cumplimiento⁵ o la resolución que rechaza la adopción de medidas provisionales⁶;
- (iii) la existencia, en general, de solicitudes de información efectuadas a otros organismos en el marco del procedimiento sancionador⁷; o, finalmente,
- (iv) la existencia de impedimentos en la debida notificación de la formulación de cargos⁸.

Tampoco nos encontramos ante un supuesto de aquellos regulados por el artículo 54 de la Ley N°19.880, por cuanto en el *proceso jurisdiccional pendiente* al que hace referencia EFE, no se ventila la misma pretensión que la del presente procedimiento administrativo; el que tampoco consiste, por evidente que resulta señalarlo, en una reclamación interpuesta por el interesado ante la Administración.

Por lo demás, esta misma Superintendencia ha rechazado con anterioridad solicitudes de suspensión del procedimiento administrativo fundadas en el mero hecho de existir procedimientos judiciales en tramitación sobre hechos similares. En efecto, lo que corresponde es que la Superintendencia atienda al objeto debatido en cada una de dichas sedes, tal como se desprende de lo resuelto en el expediente D-053-2015:

“Ahora, analizados los fundamentos que motivaron las dos causas judiciales invocadas por el Municipio para la aplicación del principio consagrado en el artículo 54 de la ley N°19.880, esta Fiscal Instructora estima, que se trata de materias distintas a las recogidas en el procedimiento sancionatorio Rol D-05-2014, el cual versa sobre la determinación de las infracciones a la RCA N° 23/2005 y no está orientado a verificar el cumplimiento de la normativa sectorial (materia resuelta por el 2° Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, causa Rol C-3371-2013) o a determinar la legalidad o ilegalidad de un acto emitido por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Valparaíso (materia actualmente sometida a conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema, causa rol 9969-2015). Por tanto, es de señalar que el presente procedimiento administrativo no incide en las materias que fueron ya conocidas por el Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso, como por las que

⁵ Véase, al efecto, Res. Ex. N°4/Rol D-019-2015, de 8 de octubre de 2015; Res. Ex. D.S.C / P.S.A 1063/ Rol D-016-2013, de 20 de noviembre de 2015 y Res. Ex. N°4/ Rol D-002-2015 de 8 de mayo de 2015.

⁶ Véase, al efecto, Res. Ex. D.S.C/ P.S.A N° 1437, de 27 de octubre de 2014.

⁷ Véase, al efecto, Res. Ex. N°7/Rol D-052-2015, de 2 de marzo de 2015; Res. Ex. N°4/Rol D-013-2016, de 08 de junio de 2016; Res. Ex. N°4/Rol F-049-2015, de 14 de enero de 2016; Res. Ex. N°13 / Rol D-27-2014 de 21 de marzo de 2016 y Res. Ex. D.S.C/P.S.A. N° 910, de 30 de julio de 2014.

⁸ Véase, al efecto, Res. Ex. D.S.C/ P.S.A. N° 914 de 30 de julio de 2014.

actualmente conoce el Tribunal Superior de Justicia, no encontrándonos en la hipótesis que la Contraloría General de la República ha señalado para su procedencia, por tratarse de pretensiones distintas”⁹ (los destacados son nuestros).

Tal es precisamente lo que ocurre en el caso de la especie, toda vez que el procedimiento judicial cuya resolución por parte de la Excma. Corte Suprema se encuentra pendiente no versa sobre la aplicación del artículo 11 bis de la ley N°19.300 y, en consecuencia, a determinar si hubo fraccionamiento o infracciones a la RCA por superación de la norma de emisión de ruidos, que es el objeto de la formulación de cargos del presente procedimiento administrativo sancionador; sino que se trata de la impugnación, vía casación en la forma y fondo, del pronunciamiento del I. Segundo Tribunal Ambiental acerca de la no debida consideración de las observaciones ciudadanas por parte del Servicio de Evaluación Ambiental en el marco del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Mejoramiento Integral de la infraestructura ferroviaria tramo Santiago – Rancagua”, es decir, de una sentencia recaída en un procedimiento de reclamación basado en el N°6 del artículo 17 de la ley N°20.600

Así, no sólo el objeto de la litis es absolutamente diverso a las cuestiones que son objeto de la formulación de cargos por parte de esta la Superintendencia, sino que además tienen como legitimado pasivo al Servicio de Evaluación Ambiental y no a la Empresa de Ferrocarriles del Estado, que es, como se sabe, el sujeto a quien se dirige la formulación de cargos.

En conclusión:

- No existe fundamento suficiente para suspender, en beneficio de un titular al que se le han formulado cargos de infracciones gravísimas y graves, los plazos estrictos que la LO-SMA otorga en sus artículos 42 y 49 para presentar ya sea un programa de cumplimiento o bien los descargos respectivos.
- Tampoco se ha demostrado la posible incidencia de lo que resuelva el Sr. Fiscal instructor sobre las cinco solicitudes presentadas por EFE el 21 de julio pasado, en la tramitación del presente procedimiento administrativo.
- Por el contrario, hemos demostrado, luego de un exhaustivo examen de los procedimientos incoados por la SMA, que nunca antes un fiscal instructor ha concedido, luego de la formulación de cargos, una semejante suspensión de los plazos de los artículos 42 y 49 de la LO-SMA basada en la necesidad de resolver peticiones por el mismo fiscal.

⁹ Res. Ex. N°2 / Rol D-053-2015, de 21 de octubre de 2015, Considerando 7°.

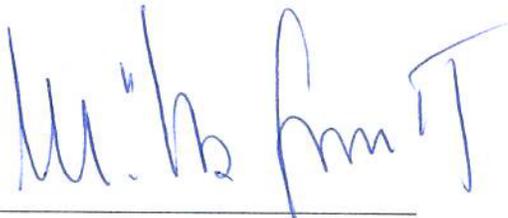
- El análisis de las cinco solicitudes que EFE decidió formular, en lugar de presentar descargos o un programa de cumplimiento, como manda la ley, no puede ni debe implicar la suspensión indefinida de los efectos de la formulación de cargos ni menos servir de motivo para alargar aún más un procedimiento sancionatorio iniciado por denuncias presentadas hace más de tres años.
- Mantener la decisión de suspender por plazo indefinido estos plazos de 10 y 15 días hábiles, generaría, en nuestra opinión, un negativo precedente y poderoso incentivo para cualquier titular al que se le formulen cargos, de formular peticiones dilatorias con el fin de ganar tiempo, en desmedro del cumplimiento de las normas ambientales.

POR TANTO, y en mérito de lo anteriormente señalado y de las normas citadas,

SOLICITAMOS, tener por formulado en tiempo y forma el presente recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N°2 de 22 de julio de 2016, y acogerlo, dejando sin efecto la resolución recurrida y revocando la suspensión de plazos decretada.



Valentina Alejandra Durán Medina



María Nora González Jaraquemada

