

RESUELVE RECURSO JERÁRQUICO QUE INDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N° 2103

Santiago, 20 de octubre de 2020

VISTO:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N°20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente "LOSMA"); la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante e indistintamente, "ley N° 19.880"); el Decreto con Fuerza de Ley N°3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo; en el Decreto Supremo N°31, de 8 de octubre de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra Superintendente del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N°1076, de 26 de junio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija la Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 30 del 20 de agosto de 2012, que aprueba el reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncias y planes de reparación, del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente, "D.S. N° 30/2012"); en el expediente del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-035-2019 y, en la Resolución N° 7 del 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

CONSIDERANDO:

I Antecedentes del procedimiento y resolución del recurso de reposición interpuesto

1. Con fecha 8 de abril de 2019, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la LOSMA, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio rol D-035-2019, mediante la formulación de cargos contra Patagoniafresh S.A., rol único tributario N° 96.912.440-8, titular del establecimiento "Patagoniafresh Planta Molina" (en adelante e indistintamente "Patagoniafresh" o "el titular").

2. La formulación de cargos, contenida en la Resolución Exenta N° 1/Rol D-035-2019, fue remitida al domicilio del titular mediante carta certificada, siendo recepcionada en la oficina de Correos de Chile de la comuna de Molina, con fecha 9 de abril de 2019, conforme a la información proporcionada por dicha empresa, mediante seguimiento N° 1170353560007.

3. Con fecha 7 de mayo de 2019, estando dentro de plazo, el titular presentó un programa de cumplimiento, el cual fue derivado mediante memorándum N° 30136/2019, a la jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento, con el objeto que se evaluara y resolviera su aprobación o rechazo.

4. Los días 1° de julio y 10 de septiembre de 2019, mediante las resoluciones exentas N°4/Rol D-035-2019 y N°6/Rol D-035-2019, respectivamente, se solicitó la incorporación de observaciones al programa de cumplimiento presentado.

5. Luego, con fecha 22 de julio y 1 de octubre de 2019, Patagoniafresh presentó versiones refundidas del programa de cumplimiento, para abordar las observaciones consignadas por esta Superintendencia en ambas resoluciones.

6. Al efecto, con fecha 9 de junio de 2020, mediante resolución exenta N° 8/Rol D-035-2020, esta Superintendencia resolvió rechazar el programa de cumplimiento presentado por Patagoniafresh. Asimismo, se levantó la suspensión del plazo para la presentación de descargos, comenzando a contabilizarse los días hábiles restantes para su presentación a partir de la fecha de notificación de dicha resolución.

7. La aludida resolución fue remitida al domicilio del titular mediante carta certificada, siendo recepcionada en la oficina de Correos de Chile de la comuna de Molina, con fecha 15 de junio de 2020, conforme a la información proporcionada por dicha empresa, mediante seguimiento N° 1180851687540.

8. Estando dentro de plazo, el 25 de junio de 2020, don Claudio Villouta Olivares, en representación del titular, presentó un escrito mediante el cual, en lo principal, interpuso recurso de reposición en contra de la resolución exenta N° 8/Rol D-035-2019. A su vez, en el otrosí del mismo escrito, interpuso recurso jerárquico.

9. Con posterioridad, el 30 de junio de 2020, estando dentro de plazo, don Claudio Villouta Olivares presentó un nuevo escrito mediante el que, en lo principal, formuló descargos en el presente procedimiento sancionatorio; en el primer otrosí, solicitó diligencias que indica; mediante el segundo otrosí, acompañó documentos; y en el tercer otrosí, solicitó reserva de información.

10. El día 3 de agosto de 2020, mediante correo electrónico, el titular solicitó que la documentación emitida en el presente procedimiento sancionatorio fuera remitida mediante correo electrónico, indicando una casilla electrónica para tales fines.

11. Por medio de la resolución exenta N° 9/Rol D-035-2019, de 29 de septiembre de 2020, el jefe (S) de la División de Sanción y Cumplimiento, resolvió el recurso de reposición interpuesto, rechazándolo en todas sus partes y elevó los antecedentes a este Superintendente del Medio Ambiente para el conocimiento y fallo del recurso jerárquico.

12. En consecuencia, los puntos resolutive I y II de la Resolución Exenta N° 9/Rol D-035-2019 quedaron redactados de la siguiente forma:

I. “RECHAZAR EN TODAS SUS PARTES el recurso de reposición interpuesto por Patagoniafresh S.A., con fecha 25 de junio de 2020, en contra de la Res. Ex. N° 8/Rol D-035-2019, por las razones señaladas en los considerandos 11 a 64.

II. ELEVAR LOS ANTECEDENTES de la presente resolución al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico, para que resuelva el recurso jerárquico interpuesto en subsidio por Patagoniafresh S.A., conforme con lo establecido en el artículo 59, inciso segundo, de la Ley N° 19.880.”

II Análisis sobre la procedencia del recurso jerárquico deducido

13. El artículo 62 de la ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente prescribe que *“En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880”*.

14. Sin embargo, tanto la historia de la ley N° 19.880, como la jurisprudencia administrativa y la jurisprudencia judicial, han señalado de manera permanente la preeminencia de normas de los procedimientos administrativos especiales que regulan sus aspectos específicos por sobre una eventual aplicación supletoria de la referida legislación, al conceder una preeminencia a la especialidad por sobre la generalidad. Lo anterior, tal como se demostrará, lleva consigo a la conclusión que el recurso jerárquico no aplica supletoriamente en los procedimientos sancionatorios tramitados ante esta Superintendencia.

15. El recurso jerárquico no tiene aplicación en los procedimientos sancionatorios ambientales, en primer término, por la historia de la ley N°19.880 que señaló que la referida legislación tiene por objeto apuntar a aquellos procedimientos sin regulación, sujetos por entero a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, no buscando alterar, modificar o desnaturalizar los procedimientos administrativos especiales. En este sentido se indicó:

“En tercer lugar, se busca uniformar y estandarizar la forma en que se deben expedir los actos. En este aspecto, el contenido del proyecto va especialmente apuntado a aquellos procedimientos sin regulación, sujetos por entero a la discrecionalidad de la administración y sin conocimiento o participación de los ciudadanos.

El proyecto no busca alterar los procedimientos administrativos que constan con una regulación legal propia. Ellos seguirán sometidos a sus normas de procedimiento. Apunta, en consecuencia, a poner

*plazos a los procedimientos que no lo tienen*¹. (Énfasis agregado)

16. En segundo término, la Contraloría General de la República ha dictaminado de forma clara la improcedencia de aplicar supletoriamente la ley N°19.880 en la medida que exista un procedimiento legal especial. En razón de lo anterior, el órgano contralor ha generado los siguientes tres criterios:

a. *Criterio de la exclusión formal*: La sola existencia de procedimiento especial excluye la aplicación de la ley N°19.880 (criterio de intervención mínima por la especialidad). Al respecto señala:

*“(...) Enseguida, en relación al plazo para materializar el traspaso en comento, es necesario consignar que si bien el artículo 1° de la ley N° 19.880 -Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado-, dispone, en lo que interesa, que en caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria, es menester recordar que la jurisprudencia de este Organismo Contralor, contenida, entre otros, en el dictamen N° 26.019, de 2010, ha sostenido que las disposiciones de la aludida ley N° 19.880 son aplicables a todos los procedimientos administrativos que llevan a cabo los órganos de la Administración del Estado, salvo que la ley establezca procedimientos especiales, como ocurre en la especie (...)”*². (Énfasis agregado)

b. *Criterio de la materia no regulada*. Se aplica la supletoriedad en el evento de existir un vacío legal:

*“En este orden de ideas, cabe recordar que dicha supletoriedad procederá frente a la omisión o falta de regulación de algún aspecto del procedimiento administrativo.”*³

¹ Historia de la ley N°19.880. Biblioteca del Congreso Nacional. Pág., 9.

² Dictamen N°11.543/2011. En este mismo sentido: Dictamen N°19.557/2013, Dictamen N° 60.563/2012, Dictamen N° 30.682/2012, Dictamen N°44.459/2011, Dictamen N° 11.543/2011, Dictamen N° 2379/2011, Dictamen N° 385/2011, Dictamen N° 64.972/2009, Dictamen N° 58.517/2009, Dictamen N° 32.762/2009, Dictamen N° 60.435/2008, Dictamen N° 33.522/Fecha 21-07-2008, Dictamen N° 15.492/2008, Dictamen N° 14.643/2008, Dictamen N° 6.635/2008, Dictamen N° 17.329/2007, Dictamen N° 4.321/2007, Dictamen N° 61.519/2006, Dictamen N° 12.971/Fecha 22-03-2006, Dictamen N° 7390/2006, Dictamen N° 31.414/2005, Dictamen N° 21.025/2005, Dictamen N° 1.896/2005, Dictamen N° 77/2005, Dictamen N° 33.255/2004, Dictamen N° 22.207/2009, Dictamen N° 47.491/ 2005, Dictamen N° 6.184/2005, Dictamen N° 28.873/2006, Dictamen N° 26.019/2010, Dictamen N° 37.747/2003, Dictamen N° 60.513/2004, Dictamen N° 23.824/ 2003, Dictamen N° 44.032/ 2002, Dictamen N°14.459/ 2001, y Dictamen N° 38.894/1988.

³ Dictamen N° 44.299/2011. En este mismo sentido aplican: Dictamen N° 19.557/2013, Dictamen N° 81.158/2012, Dictamen N° 80.963/2012, Dictamen N° 74.086/2012, Dictamen N° 65.940/2012, Dictamen N° 9.719/2012, Dictamen N° 64.338/2011, Dictamen N° 61.059/2011, Dictamen N° 44.299/2011, Dictamen N° 32.983/2011, Dictamen N° 2.379/2011,

c. Criterio de la exclusión material. No aplica la supletoriedad cuando se afecte, altere o desnaturalice el desarrollo del respectivo procedimiento especial:

“(…) Por otra parte es también importante tomar en consideración que la aplicación supletoria de las reglas de la ley N° 19.880 debe hacerse de un modo que ella sea conciliable con las peculiaridades del respectivo procedimiento especial, lo cual importa que la misma no puede obstar a la adecuada realización de las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las finalidades específicas que la ley intenta lograr mediante tal procedimiento (…)”.⁴

17. Finalmente, el recurso jerárquico no tiene aplicación en los procedimientos sancionatorios ambientales, por lo establecido por jurisprudencia judicial, que ha resuelto que no es necesario acudir a las normas de la ley N°19.880 para el otorgamiento de un permiso solicitado por existir normas especiales al efecto. Al respecto se indicó:

“DÉCIMO SEXTO: Que de lo explicado resulta evidente que en el presente caso, frente a una solicitud de exploración de aguas subterráneas en terrenos constituidos por bienes nacionales, en la que se afectaban zonas que alimentan áreas de veega y bofedales, necesarios en su conservación para proteger el medio ambiente, el Código de Aguas previó especialmente estas situaciones y dio las regulaciones correspondientes tanto en lo que se refiere al procedimiento administrativo como también en defensa del medio ambiente, de tal modo que para decidir de la manera que se ha indicado no era necesario acudir a las normas de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativos para el otorgamiento del permiso solicitado por existir normas especiales al efecto, ni tampoco, para el sólo efecto de iniciar un procedimiento de exploración, considerar las normas de la ley de bases del medio ambiente, como lo pretende el recurso, ni menos eran atinentes las disposiciones generales del derecho común, de tal

Dictamen N° 79.238/2010, Dictamen N° 64.990/2009, Dictamen N°64.972/2009, Dictamen N° 59.274/2009, Dictamen N° 58.517/2009, Dictamen N° 33.796/2009, Dictamen N° 61.711/2008, Dictamen N° 60.435/2008, Dictamen N° 33.448/2008, Dictamen N° 28.936/2008, Dictamen N° 26.378/2008, Dictamen N° 20.944/2008, Dictamen N° 14.643/2008, Dictamen N° 3.441/2008, Dictamen N° 53.303/2007, Dictamen N°44.314/2007, Dictamen N° 42.639/2007, Dictamen N° 36.234/2007, Dictamen N° 31.063/2007, Dictamen N° 20.119/2006, Dictamen N° 31.414/2005, Dictamen N° 3.825/2005, Dictamen N° 48.869/2004, Dictamen N° 3.559/2004, y Dictamen N° 1.078/2007.

⁴ Dictamen N° 64.580/2009. En este mismo sentido aplican: Dictamen N° 72.012/2012, Dictamen N° 37.245/2012, Dictamen N° 44.299/2011, Dictamen N° 32.983/2011, Dictamen N° 79.238/2010, Dictamen N° 60.633/2010, Dictamen N° 64.985/2009, Dictamen N° 60.435/2008, Dictamen N° 36.734/2008, Dictamen N° 39.348/2007, Dictamen N° 31.063/2007, Dictamen N° 61.519/2006, Dictamen N° 45.503/2005, Dictamen N° 31.414/2005, Dictamen N° 3825/2005, Dictamen N° 33.255/2004, Dictamen N° 22.207/2009, y Dictamen N° 47.491/2005.

manera que en esta parte la sentencia recurrida se ha ajustado al derecho y no hay infracción jurídica que corregir (...).⁵ (Énfasis agregado)

18. De este modo, en el presente caso no es aplicable el recurso jerárquico contemplado en el artículo 59 de la ley N°19.880 al procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia del Medio Ambiente, en primer lugar, porque los artículos 54 y siguientes de la LOSMA han dispuesto los recursos, o medios de impugnación especiales, en segundo término, porque en la LOSMA no existe un vacío legal que permita la aplicación de la aludida normativa y, finalmente, porque de aplicarse supletoriamente desnaturalizaría los procedimientos sancionatorios tramitados ante este servicio, ya que dicho medio de impugnación no es conciliable con las peculiaridades de dichos procedimientos.

19. En efecto, el inciso 2° del artículo 54 de la **LOSMA dispone un medio de revisión exclusivo para estos procedimientos y que corresponde a un control jerárquico especial**, que sólo se ejerce cuando el Superintendente del Medio Ambiente recibe el dictamen elevado por el fiscal instructor. Dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 54.- Emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso.

No obstante, el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, dando audiencia al investigado.

Ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos.” (Énfasis agregado)

20. En consecuencia, al haber un control jerárquico especial, no hay un vacío que requiera ser llenado con la aplicación supletoria que se pretende.

21. Finalmente, no es posible reconocer la aplicación supletoria de la ley N°19.880, específicamente del recurso jerárquico, dado que de ser ello efectivo, se generaría una grave alteración o desnaturalización del procedimiento administrativo sancionador, tal como se ha señalado anteriormente, ya que implicaría ir en contra del sentido de la LOSMA, toda vez que el legislador resguardó el principio de debido proceso e imparcialidad conforme lo dispone la división de funciones del artículo 7° de la referida legislación. Al respecto, el inciso 2° y 3° de dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 7°.- Las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la

⁵ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°1652/2010.

aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes.

El Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley.”

22. De este modo, uno de los objetivos principales de dichos artículos fue resguardar la imparcialidad que debe gozar el Superintendente del Medio Ambiente para dictar una resolución de término del procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, si aceptáramos la aplicación supletoria del recurso jerárquico en contra de un acto trámite del procedimiento administrativo sancionatorio de la LOSMA, -aunque tenga el carácter de cualificado, como es el caso de aquella resolución que rechaza el programa de cumplimiento- el superintendente entraría a conocer del fondo del asunto antes de recibir el dictamen, afectándose su imparcialidad y, por lo tanto, inhabilitándolo para dictar la resolución final del caso respectivo.

23. En sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N°12.928-2018, que acoge el recurso de casación en el fondo, interpuesto por la SMA, la Corte Suprema expresa que *“el legislador, en aras de resguardar la garantía constitucional que exige la existencia de un procedimiento racional y justo, se ha preocupado de estatuir y regular en la especie una efectiva separación de funciones al interior de la Superintendencia, de manera de evitar que un mismo ente investigue y decida en torno al fondo de los cargos formulados al fiscalizado”*. Así, a juicio del sentenciador, la intervención del superintendente debe limitarse a la labor de absolver o sancionar al fiscalizado y no debe conocer de los antecedentes de la etapa de investigación, ya que ello podría suponer una hipótesis de inhabilitación.

24. En este sentido, el legislador, cuando ha estimado necesaria la intervención del Superintendente del Medio Ambiente antes de recibir el dictamen de un procedimiento, lo ha regulado expresamente. Dicho es el caso de las medidas provisionales, contempladas en el artículo 48 de la LOSMA.

25. A mayor abundamiento, aplicar supletoriamente el recurso jerárquico para impugnar los actos administrativos de fiscalización, investigación o instrucción del procedimiento administrativo sancionador, fuera de atender contra la división de funciones que impuso el legislador para resguardar el debido proceso y la imparcialidad, generaría una infracción al numeral 6 del artículo 64 de la ley N°18.575 que señala:

“Artículo 64.- Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas:

N°6: (...) Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.”

26. En razón de los antecedentes de hecho y de derecho aquí expuestos, dicto la siguiente

RESOLUCIÓN:

PRIMERO: RECHÁZASE en todas sus partes, el recurso jerárquico interpuesto en forma subsidiaria por don Claudio Villouta Olivares, en representación Patagoniafresh S.A., en contra de la resolución exenta N° 9/2019 del procedimiento sancionatorio Rol D-035-2019, en razón de ser improcedente el recurso jerárquico en contra de la resolución que rechaza un programa de cumplimiento, en razón de lo señalado en los puntos considerativos 13 al 26 de esta resolución.

SEGUNDO: REMÍTASE copia del presente acto al expediente Rol D-035-2019.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE


CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE




PTB/MPA/MVS

Correo electrónico

- Sr. Claudio Villouta Olivares. Representante Legal de Patagoniafresh S.A.
claudio.villouta@patagoniafresh.cl

Carta Certificada:

- Representante legal de Agrícola María Elba Herrera Limitada. San Martín N° 585, Curicó, región del Maule.

CC.

- Fiscalía
- División de Sanción y Cumplimiento
- Jefa Oficina Regional del Maule
- Oficina de Partes y Archivo

Rol D-035-2019
EXP. N°24124/20