

RESUELVE PRESENTACIÓN QUE INDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N° 489

Santiago, 18 JUN 2015

VISTOS:

Conforme con 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 LOSMA; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en 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 el Decreto Supremo N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 374, de 7 de mayo de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 332, de 20 de abril de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente y en la Resolución N° 1.600, de 30 de octubre 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

1. Mediante Res. Ex. N° 1/ Rol D-002-2015, de 4 de marzo de 2015, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionador Rol D-002-2015, formulándose cargos a Eco Maule S.A. ("Eco Maule"), Rol Único Tributario N° 99.539.220-8, titular de los proyectos: i) "Centro de Tratamiento Eco Maule", calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 52, de 8 de junio de 2004 ("RCA N° 52/2004"); modificada por la resolución exenta N° 36, de 14 de marzo de 2005; ii) "Ampliación de la Planta de Compostaje", calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 277, de 13 de septiembre de 2007 ("RCA N° 277/2007"); ambas resoluciones de la entonces Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del Maule, y, iii) "Modificación al Sistema de Manejo de Lodos Sanitarios" calificado ambientalmente favorable mediante la Resolución Exenta N° 104, de 24 de junio de 2014 ("RCA N° 104/2014") del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región del Maule.

2. Con fecha 20 de marzo de 2015 don Pablo Chirino Soto, gerente general de Eco Maule presentó una carta por medio de la cual solicita la ampliación del plazo para presentar un programa de cumplimiento, dado que la empresa se encontraba en un proceso de recopilación de información técnica necesaria para efectos de poder implementar los lineamientos de dicho programa.

3. Con fecha 25 de marzo de 2015, mediante Resolución Exenta N° 2/ROL D-002-2015, se resolvió la solicitud de ampliación de plazo, concediendo al efecto un plazo adicional de 5 días hábiles contados desde el vencimiento del plazo original.

4. Con fecha 6 de abril de 2015, estando dentro de plazo legal, don Pablo Chirino Soto, en representación de Eco Maule, presentó un programa de cumplimiento en relación al referido procedimiento.

5. Posteriormente, los antecedentes del programa de cumplimiento fueron derivados mediante Memorandum D.S.C. N° 178, de 8 de abril de 2015, a la Jefa de la División de Sanción y Cumplimiento, para evaluar o resolver la aprobación o rechazo de éste.

6. Con fecha 28 de abril de 2015, mediante la Res. Ex. N° 3/ Rol D-002-2015, la Jefa de la División de Sanción y Cumplimiento incorporó observaciones al programa de cumplimiento presentado por Eco Maule, por no cumplir con los criterios de aprobación prescritos en el artículo 9° del Reglamento de Programas de Cumplimiento. En dicha resolución se otorgó el plazo de 5 días contados desde su notificación para acompañar el texto refundido del programa.

7. Con fecha 7 de mayo de 2015, Eco Maule presentó un recurso de reposición y jerárquico en subsidio, en contra de la Res. Ex. N° 3/ Rol D-002-2015.

8. Mediante Res. Ex. N° 5/ ROL D-002-2015, de 29 de mayo de 2015, se resolvió rechazar el recurso de reposición y elevar todos los antecedentes a este Superintendente para pronunciarse sobre la procedencia del recurso jerárquico interpuesto en subsidio, en atención a lo dispuesto en el artículo 59 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

Improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en cuanto a la procedencia del recurso jerárquico

9. Tal como se señaló anteriormente, Eco Maule interpuso en subsidio del recurso de reposición, un recurso jerárquico en contra de la Res. Ex. N° 3/ Rol D-002-2015, fundamentando la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

10. En efecto, de acuerdo al artículo 62 de la LOSMA, *“En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880”*.

11. Sin embargo, la Historia de la Ley N° 19.880, 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.

12. En primer término, en la Historia de la Ley N° 19.880 se 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 señaló:

“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 tienen¹. (énfasis agregado)

13. 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, ha generado tres criterios que son los siguientes:

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, 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.

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

14. Finalmente, la jurisprudencia judicial se ha pronunciado en el mismo sentido, al resolver que no es necesario acudir a las normas de la Ley N° 19.880 para el otorgamiento del permiso solicitado por existir normas especiales al efecto. Al respecto señaló:

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

15. 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, medios de impugnación o control 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, ya que dicho medio de impugnación no es conciliable con las peculiaridades de dichos procedimientos.

16. 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:

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.

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

“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)

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

18. Finalmente, no es posible afirmar 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 que sufriría el 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 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.”

19. 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, el Superintendente entraría a conocer del asunto antes de recibir el dictamen, afectándose su imparcialidad y, por lo tanto, inhabilitándolo para dictar la resolución final del caso respectivo.

20. 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.

21. A mayor abundamiento, aplicar supletoriamente el recurso jerárquico para impugnar los actos administrativos de fiscalización, investigación o instrucción del procedimiento administrativo sancionador, fuera de atentar 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.*"

22. En razón de lo anterior, se procede a resolver lo siguiente;

RESUELVO:

RECHAZAR el recurso jerárquico interpuesto por Eco Maule S.A., individualizado en el considerando 7° anterior, por ser este improcedente según las razones indicadas en el presente acto.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE



ME
E/E/S

Notificación:

- Pablo Chirino Soto, representante de Eco Maule S.A., domiciliado para estos efectos en calle 1 norte N° 841. Block b2, depto. 3, Talca.

Distribución:

- Hugo Veloso Castro, Intendente Región del Maule. Calle 3 Sur 895, Talca
- María Eliana Vega Fernández, SEREMI de Medio Ambiente Región del Maule. Calle 2 Poniente 1529, Talca.
- Dirección Regional Servicio de Evaluación Ambiental Región del Maule. Calle 2 Oriente 946, Talca.
- Teresa Brito Rojas, Villa Raquel de Chanceaulme, manzana N° 4, sitio 7, sector de Camarico, comuna de Río Claro, Región del Maule.
- Víctor Brito Molina, Pasaje Río Ibañez N° 15777, San Bernardo, Santiago.
- Laura Brito Molina, calle 1 poniente N° 690 edificio plaza piso 7 oficina 706, Talca.
- Luis Paz Berríos, Población Villa Las Higueras, La Pinta N° 5, Curicó.
- Germán Canales Quevedo, Avenida Poniente, casa 8, Molina, Curicó.
- Luis Zañartu Rosas, Tupungato 9165, Vitacura, Santiago.
- Juan Fuentes Bravo, en representación de Agrícola Lima y Limitada, Calle Burgos 255, Departamento 41, Santiago.

C.C.:

- División de Sanción y Cumplimiento.
- Fiscalía.
- Oficina de Partes