

**RESUELVE RECURSO JERÁRQUICO QUE INDICA**

**RESOLUCIÓN EXENTA N° 488**

**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 Supremo N° 40, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante "RSEIA"); 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. Que, con fecha 19 de febrero de 2014 se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio mediante el Ord U.I.P.S N° 212 en contra de Minera Las Piedras Limitada, Rol Único Tributario N° 78.429.990-2 (antes denominada Minera Granos Industriales Limitada), Cristalerías de Chile S.A., Rol Único Tributario N° 90.331.000-6 y Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A. (antes Productora de cuarzo El Peral Limitada), Rol Único Tributario N° 99.572.740-4, todos titulares del proyecto "Mina El Turco", cuyo Estudio de Impacto Ambiental, fue calificado favorablemente por la Resolución Exenta N° 131, de 16 de mayo de 2005, por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Valparaíso (en adelante, RCA N°131/2005);

2. Que, de acuerdo a la presentación realizada por Cristalerías de Chile S.A. con fecha 3 de abril de 2014, la titularidad del Proyecto "Mina el Turco" fue transferida a Minera Las Piedras Limitada a través de un Contrato de Transferencia de Titularidad de la RCA celebrado con fecha 4 de noviembre de 2013, mediante el cual, tanto ésta como la Empresa Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A., cedieron y transfirieron a Minera Las Piedras Ltda, todos sus derechos respecto de la RCA 131/2005. Transferencia que el Servicio de Evaluación Ambiental tuvo por informado mediante Resolución Exenta N° 116 con fecha 26 de marzo de 2014, estableciendo que la titularidad del Proyecto "Mina El Turco" correspondía única y exclusivamente a Minera las Piedras Limitada;

3. Que, con fecha 11 de diciembre de 2014, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 49 de la LO-SMA, mediante la Res Ex. D.S.C/ P.S.A N°1730 (en adelante "Resolución recurrida") se reformularon los cargos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-003-2014, en contra de Minera Las Piedras Limitada, titular del proyecto "Mina El Turco";

4. Que, con fecha 17 de diciembre de 2014, Andrés Álvarez Piñones, en representación de Patricia Aranda, Gisela Aranda, Gloria Aranda y Marie Constanza de la Vega, interpuso un recurso de reposición con un recurso jerárquico en subsidio, en contra de la Resolución recurrida en la cual se reformularon los cargos en contra de la Minera Las Piedras Limitada, solicitando que estos se redirigieran también, en contra Cristalerías Chile S.A. y Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A., pues la transferencia de titularidad del Proyecto había sido realizada por éstas últimas durante el procedimiento sancionatorio;

5. Que, con fecha 23 de abril de 2015, mediante la Res Ex D.S.C/P.S.A N°697 se resolvió acoger parcialmente el recurso de reposición interpuesto por los interesados anulando la Resolución recurrida y todos los actos y actuaciones que dependieran directamente de ésta, debiendo procederse a la reformulación de cargos en contra de Minera Las Piedras Limitada, Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A., y Cristalerías Chile S.A., respecto de los hechos constatados en el año 2013, y sólo contra la primera por los hechos constatados con posterioridad al 26 de marzo de 2014, momento en que se entiende informado el cambio de titularidad de la RCA N° 131/2005, por parte del organismo competente;

6. Que, el fundamento de esta decisión se basó en las siguientes consideraciones:

- a. La Resolución Exenta D.S.C./P.S.A. N° 1730 corresponde a un acto de mero trámite, susceptible de impugnación ya que, por medio de su dictación, fue imposible continuar con el procedimiento sancionatorio en contra Cristalerías de Chile S.A. y Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A
- b. Si bien, la fecha del contrato de transferencia es anterior a la fecha de la formulación de cargos, no es oponible a la Administración pues el titular del Proyecto no dio cumplimiento a su obligación de informar de esta modificación al Servicio de Evaluación Ambiental en virtud de lo dispuesto en el artículo 163 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- c. Los titulares de la RCA N° 131/2005, al momento de la verificación de los hechos, eran en efecto Minera Las Piedras Limitada, Cristalerías Chile S.A. y Procesadora y Comercializadora de Minerales y Granos Industriales Migrin S.A., por lo que no pueden entenderse éstos últimos eximidos del régimen de responsabilidad aplicable a los presuntos autores de una infracción administrativa, por el sólo hecho de realizar una modificación de la autorización vía transferencia de la titularidad, cuando a la fecha de verificación de los hechos constitutivos de infracción imputados en la formulación de cargos, todos figuraban como titulares y por ende responsables, del cumplimiento de la RCA N° 131/2005. Así concluir lo



contrario, constituiría una causal de extinción de responsabilidad que no se encuentra establecida expresamente en la Ley ni tampoco encuentra fundamento en los principios inspiradores del procedimiento administrativo sancionatorio o la potestad sancionadora del Estado.

7. Adicionalmente, se resolvió elevar todos los antecedentes de la presente resolución al Superintendente del Medio Ambiente, para que en caso que procediera, se pronunciara respecto del recurso jerárquico interpuesto en subsidio respecto de lo no acogido por el recurso de reposición;

#### **Sobre la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en cuanto a la procedencia del recurso jerárquico**

8. Tal como se señaló anteriormente, don Andrés Álvarez Piñones, en representación de Patricia Aranda, Gisela Aranda, Gloria Aranda y Marie Constanza de la Vega interpuso en subsidio del recurso de reposición, un recurso jerárquico en contra de la Resolución Exenta D.S.C. / P.S.A N°1730, fundamentando la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

9. 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”*.

10. 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.

11. 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 tienen”<sup>1</sup>.*  
(Énfasis agregado)

<sup>1</sup> Historia de la Ley N° 19.880. Biblioteca del Congreso Nacional. Pág., 9.



12. 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 (...)”<sup>2</sup>. (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.”<sup>3</sup>*

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*

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.



cumplimiento de las finalidades específicas que la ley intenta lograr mediante tal procedimiento (...).<sup>4</sup>

13. 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 (...)*”.<sup>5</sup> (Énfasis agregado)

14. 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.

15. 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.*

<sup>4</sup> 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.

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

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)*

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

17. 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.”*

18. 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.

19. 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.

20. 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."

**RESUELVO:**

**RECHAZAR** el recurso jerárquico interpuesto en forma subsidiaria por Andrés Álvarez Piñones, en representación de Patricia Aranda, Gisela Aranda, Gloria Aranda y Marie Constanza de la Vega, en contra de la Resolución Exenta D.S.C./P.S.A. N° 1730, de 11 de diciembre de 2014, de ésta Superintendencia, por ser este improcedente según las razones indicadas en el presente acto.

**CUMPLIMIENTO.** **ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y DESE**

  
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE  
★ SUPERINTENDENTE ★  
CRISTIAN FRANZ THORUD  
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE  
GOBIERNO DE CHILE

  
DHE/TDS/DIS

**Notificación:**

- Patricia Aranda Lacombe, Gloria Aranda Lacombe y Gisela Aranda Lacombe. Fundo Los Cuatro Vientos, Camino Los Lunes S/N, Sector El Turco, comuna de Cartagena, Región de Valparaíso.
- Marie Constanza de la Vega Jacome. Los Algarrobos N° 30, Condominio Los Bosques de Chicureo, comuna de Colina, Región Metropolitana.

**C.C.:**

- División de Sanción y Cumplimiento
- Fiscalía

Rol D-003-2014