

**RESUELVE RECURSO JERÁRQUICO QUE INDICA**

**RESOLUCIÓN EXENTA N° 527**

**Santiago, 05 JUN 2017**

**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, LO-SMA); en 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 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 N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente, que Nombra Superintendente 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, en la Resolución Exenta N° 1002, de 29 de octubre de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente; 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, y el procedimiento sancionatorio Rol D-036-2016.

**CONSIDERANDO:**

1. Que, con fecha 7 de julio de 2016, se dio inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-036-2016 mediante la formulación de cargos en contra de la Sociedad Pétreos S.A., que le imputó a la empresa la extracción de un volumen de 102.256 m<sup>3</sup> de áridos desde un cuerpo o curso de agua, sin haber ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y sin haber obtenido una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) que autorice dicha extracción.

2. Que, el día 1 de febrero de 2017, la Sociedad Pétreos S.A. presentó sus descargos dentro del procedimiento sancionatorio Rol D-036-2016. El día 14 de marzo de 2017, a través de la Res. Ex. N° 6/Rol D-036-2017, la SMA tuvo por presentados los descargos y rechazó un ofrecimiento de prueba que fue formulado por la empresa en el segundo otrosí de su presentación.

3. La Sociedad Pétreos S.A., el día 24 de marzo de 2017, dedujo un recurso administrativo de reposición con jerárquico en subsidio, en contra de la Res. Ex. N° 6/Rol D-036-2017, alegando que dicha resolución *"ha sido dictada omitiendo resolver la totalidad de sus peticiones, no teniendo por acompañados los documentos adjuntos en presentación de fecha 01 de febrero de 2017"*.

4. La Fiscal Instructora del Procedimiento Sancionatorio, el día 10 de abril de 2017, dictó la Res. Ex. N° 7/Rol D-036-2016 que rechazó el recurso de reposición interpuesto y elevó los antecedentes ante el Superintendente del Medio Ambiente para el conocimiento y fallo del recurso jerárquico. El argumento dado para rechazar el recurso de reposición, consiste en que la falta de pronunciamiento de los documentos adjuntados al escrito de descargos, se trató de un error puntual de digitación cometido en un acto de mero trámite que no le generó indefensión al titular y que no impidió la continuación del procedimiento, toda vez que el aludido error fue subsanado en la misma Res. Ex. N° 7/Rol D-036-2016, donde se tuvieron “por acompañados” los documentos aludidos.

5. De esta manera, el Resuelvo de la Res. Ex. N° 7/Rol D-036-2016, quedó redactado de la siguiente forma:

I. **“RECHAZAR** en todas sus partes, el recurso de reposición interpuesto por Sociedad Pétreos S.A., con fecha 24 de marzo de 2017, por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880.

II. **ELEVAR** todos 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 Sociedad Pétreos S.A., en atención a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 59 de la Ley N° 19.880.

III. **TENER POR ACOMPAÑADOS AL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO** los documentos contenidos en el primer otrosí de la presentación de Sociedad Pétreos S.A. de 1 de febrero de 2017 –referidos en el considerando 3° de la presente resolución–; el escrito de fecha 24 de marzo de 2017 y, el informe acompañado en el mismo escrito, denominado “Evaluación Comparativa de densidades de material pétreo, Río Aconcagua”, referidos en el considerando 9° de la presente resolución”.

6. En razón de lo anterior, en lo sucesivo nos pronunciaremos sobre el recurso jerárquico interpuesto por Sociedad Pétreos S.A.



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

8. De acuerdo al artículo 62 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (“LOSMA”), “*En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880*”.

9. 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.

10. 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”<sup>1</sup>. (énfasis agregado)*

11. En segundo término, la Contraloría General de la República ha dictaminado de forma clara la improcedencia de aplicar supletoriamente

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

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 (...)”<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>*

<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°



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 (…)”*.<sup>4</sup>

12. 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 vega 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*

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.

<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.



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)

13. 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.

14. 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*

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

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)*

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

16. 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 7º.-*

*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.”*

17. Dé 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.

18. 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.



19. 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.”*

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

**RESUELVO:**

**RECHAZAR** el recurso jerárquico interpuesto por Sociedad Pétreos S.A., por ser improcedente según las razones indicadas en el presente acto.


**ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE**



Superintendencia del Medio Ambiente  
SUPERINTENDENTE  
GOBIERNO DE CHILE

**CRISTIAN FRANZ THORUD**

**SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE**



DHE/PTC

**Notificación por carta certificada:**

-Sra. Cecilia Urbina Benavides, domiciliada en calle Badajoz N° 45, oficina N° 801-b, de la Comuna de Las Condes, Santiago.

**C.C.:**

- División de Sanción y Cumplimiento.





- Fiscalía.
- División de Fiscalización.