

RESUELVE PRESENTACIÓN QUE INDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N° 573

Santiago, 14 JUN 2017

VISTOS:

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; 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 28 de noviembre de 2016, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LOSMA, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-041-2016, con la formulación de cargos en contra de SQM Salar S.A. (en adelante, "la empresa").

2. Con fecha 23 de febrero de 2017, el Sr. Eduardo Bitrán Colodro, en representación de la Corporación de Fomento de la Producción (en adelante, "CORFO"), realizó una presentación en la que solicitó, en lo principal, tener a dicha entidad como parte interesada en el procedimiento sancionatorio Rol F-041-2016.

3. Con fecha 22 de marzo de 2017, el fiscal instructor dictó la Res. Ex. N° 8/Rol F-041-2016, a través de la cual, en su Resuelvo I, se otorgó a CORFO la calidad de interesado en dicho procedimiento sancionatorio.

4. Con fecha 4 de abril de 2017, el Sr. Julio García Marín, en representación de SQM Salar S.A., presentó un recurso de reposición, con recurso jerárquico en subsidio, en contra de la Res. Ex. N° 8/Rol F-041-2016, que reconoció la calidad de interesado a CORFO. Lo anterior, con el objeto de que dicha resolución fuera modificada, en el sentido de declarar que dicho organismo no tiene interés o derecho que pueda ser afectado por la resolución del procedimiento sancionatorio Rol F-041-2016 y, en consecuencia, denegar la solicitud de otorgarle la calidad de interesado.

5. Posteriormente, mediante Resolución Exenta N° 10/ Rol F-041-2016, de 15 de mayo de 2017, se procedió a rechazar el recurso de reposición señalado en el considerando anterior. En el resuelvo segundo de la misma resolución, se resolvió "**DERIVAR los antecedentes del recurso jerárquico al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico**".

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

6. De acuerdo al artículo 62 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ("LOSMA"), "[e]n todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880".

7. 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 el presente caso.

8. En primer término, en la Historia de la Ley N° 19.880 se señala 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*¹.
(énfasis agregado)

9. 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

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

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

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.

10. 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 vega y

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.

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.

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)

11. 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 presente procedimiento, en primer lugar, porque la LOSMA ha dispuesto un procedimiento especial, en segundo término, porque en la LOSMA no existe un vacío legal que permita la aplicación de la aludida normativa y, principalmente, porque de aplicarse supletoriamente desnaturalizaría los procedimientos instruidos por este Servicio.

12. En efecto, si aceptáramos la procedencia del recurso jerárquico en estos procedimientos, se generaría **una grave alteración o desnaturalización del mismo**, 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 norma. 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.”

13. De este modo, uno de los objetivos principales de dicho artículo, fue resguardar la imparcialidad que debe gozar el Superintendente del Medio Ambiente para dictar la resolución de término de los procedimientos administrativos sancionatorios seguidos ante este Servicio. Dentro de dichas resoluciones, se encuentra aquélla que se pronunciará sobre el otorgamiento de la calidad de interesado a quien la acredite, la que por lo demás determinará su participación y consideración en el procedimiento sancionatorio de que se trate.

14. Por lo tanto, si aceptáramos la aplicación supletoria del recurso jerárquico en contra de un acto trámite del procedimiento, regulado por la LOSMA, el Superintendente entraría a conocer y resolver un asunto que es propio de la instrucción del procedimiento, antes de recibir el pronunciamiento respectivo de la División de Sanción y Cumplimiento, afectándose su imparcialidad y, por lo tanto, inhabilitándolo para dictar la posterior resolución final que procesa conforme a derecho y al mérito del procedimiento.

15. En este sentido, el legislador, cuando ha estimado necesaria la intervención del Superintendente del Medio Ambiente antes de dictar la

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

resolución final de un procedimiento, lo ha regulado expresamente. Dicho es el caso de las medidas provisionales, contempladas en el artículo 48 de la LOSMA.

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

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

RESUELVO:

RECHAZAR el recurso jerárquico interpuesto por SQM Salar S.A. mediante escrito de 4 de abril de 2017, **por ser este improcedente**, según las razones indicadas en el presente acto.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE


SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE
★ SUPERINTENDENTE
RUBÉN VERDUGO CASTILLO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)
GOBIERNO DE CHILE


DHE/ATB

Notificación por carta certificada:

- Juan Carlos Barrera Pacheco, Pauline de Vidts Sabelle, Pablo Pisani Codoceo, Ximena Aravena González, Mario Galindo Villarroel y Julio García Marín, todos representantes y/o apoderados de SQM Salar S.A., domiciliados en calle Bajadoz N° 45, of. N° 801-B, comuna de Las Condes, Región Metropolitana.
- Patricio Leyton Florez, Carola Salamanca Gatica y Valeria Ruz Hernández, apoderados de CORFO, todos domiciliados en calle Orinoco N° 90, piso 16, comuna de Las Condes, Región Metropolitana; Osvaldo Pablo Lagos Puccio, Pamela Andrea Bórquez Astudillo y Felipe Daniel García Riffo, apoderados de CORFO, todos domiciliados en calle Moneda N°921, comuna de Santiago, Región Metropolitana.
- José Adolfo Moreno Correa, Andrés Ignacio Sáez Astaburuaga y/o Sebastián Eduardo Luengo Troncoso, todos apoderados de Rockwood Litio Limitada y domiciliados para estos efectos en calle Alonso de Monroy N° 2677, oficina N° 302 B, comuna de Vitacura, Región Metropolitana.

C.C.:

- División de Sanción y Cumplimiento, de la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Fiscalía, de la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de Partes, de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Expediente F-041-2016