

EN LO PRINCIPAL: DEDUCE RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO. **OTROSÍ:**
PATROCINIO DE ABOGADO HABILITADO.

ILUSTRE SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

FERNANDO MOLINA MATTA, abogado, cédula nacional de identidad N° 11.833.992-4, en representación de la parte reclamante **FUENZALIDA MOURE COMPAÑÍA LIMITADA**, Rol Único Tributario N° 76.100.349-6, en autos sobre reclamación del artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600, caratulado “*Fuenzalida Moure Compañía Limitada / Superintendencia del Medio Ambiente (Res. Exenta N°241, de 26 de febrero de 2018)*”, rol **R-196-2018**, a este Ilustre Segundo Tribunal Ambiental respetuosamente digo:

Que, siendo parte agraviada, estando dentro de plazo y de conformidad a lo establecido en el artículo 26 de la Ley N°20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (“*LTA*” o “*Ley 20.600*”), en relación con a los artículos 764 y siguientes del Código de Procedimiento Civil (“*CPC*”), vengo en interponer **recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada en estos autos**, de fecha 1 de junio de 2020, notificada vía correo electrónico a esta parte con fecha 2 de junio del mismo año, que acogió parcialmente la reclamación deducida por esta parte (“*Sentencia Recurrída*”).

Lo anterior, con la finalidad de que la Excm. Corte Suprema, en conocimiento del presente recurso, invalide la Sentencia Recurrída en los términos que se expondrá, atendido que, mediante infracción de ley que ha influido sustancialmente en lo dispositivo de la sentencia, el Segundo Tribunal Ambiental no acogió el reclamo de mi representada, asociado a que la Superintendencia del Medio Ambiente dictó la Res. Exenta N°241, de 26 de febrero de 2018 imponiendo una sanción a FMC Ltda., en circunstancias que no es titular de las RCAs que autorizan la operación del Plantel Avícola Las Rastras, y, por tanto, no es responsable del cumplimiento de las obligaciones de las RCA que se estimaron como infringidas.

En su reemplazo, que la Excm. Corte Suprema dicte sentencia que, en su lugar, acoja a íntegramente el recurso de reclamación interpuesto por FMC Ltda., y en la que se deje sin efecto la Resolución Sancionatoria de la SMA, con expresa condenación en costas para la recurrida.

1. PROCEDENCIA DEL PRESENTE RECURSO

De forma previa, y para efectos de levantar el vicio de casación que adolece la Sentencia Recurrída, y poner en contexto los argumentos que se presentarán por nuestra parte, se expondrán en este escrito los antecedentes del procedimiento administrativo sancionatorio rol D-029-2017, instruido por la Superintendencia del Medio Ambiente (“*SMA*”) **en contra de Fuenzalida Moure Compañía Limitada (“*FMC Ltda.*”), persona jurídica que no es**

titular de autorizaciones ambientales, así como también, del proceso judicial que culminó en acoger parcialmente la reclamación interpuesta por esta parte.

En base a lo anterior, se comprobará que el tribunal a quo cometió un evidente error de derecho que influyó sustancialmente en lo dispositivo del fallo, dado que no acogió nuestra reclamación en cuanto a que FMC Ltda. no es el titular de las resoluciones de calificación ambiental del Plantel Avícola Las Rastras y, por ende, no es el sujeto que debió ser sancionado por la SMA, no pudiendo, por consiguiente, ser identificado como “infractor” a las normas, condiciones o medidas de dichas autorizaciones administrativas.

De forma adicional, se acredita a continuación que el presente recurso de casación en el fondo cumple con los requisitos del CPC para ser admitido a trámite, para posteriormente realizar un análisis exhaustivo sobre el error de derecho que se alega en el presente recurso.

1.1. Naturaleza de la Sentencia Recurrida

La Sentencia Recurrida es susceptible de ser impugnada a través del presente recurso de casación en el fondo, según lo dispuesto en el art. 26 inciso 3° de la LTA, que dispone:

“En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.”

En este sentido, la sentencia definitiva que se impugna fue dictada por el Segundo Tribunal Ambiental, conociendo de una reclamación fundada en el artículo 17 N°3 de la Ley N° 20.600, en la que acogió parcialmente la misma resolviendo lo siguiente:

*“1. **Acoger parcialmente** la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 241, de 26 de febrero de 2018, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, **solo en cuanto se anula lo dispuesto en el capítulo VIII, relativo a la consideración de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para la determinación de la sanción específica**, de su parte considerativa y el resuelto primero de su parte resolutive, debiendo el Superintendente dictar una nueva resolución, en la que, manteniendo la tipificación y calificación de las infracciones, fundamente conforme a lo señalado en el capítulo II de esta sentencia, la aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA.*

2. No se condena en costas a la parte reclamada, por no haber sido totalmente vencida”.

1.2. Plazo de interposición del recurso

En cuanto al plazo, el artículo 26 inciso 5° de la Ley N° 20.600 señala que los plazos y procedimientos para el conocimiento del recurso de casación se ajustará a lo dispuesto en el CPC. Por su parte, el artículo 770 del CPC señala que el recurso de casación deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la sentencia contra la cual se recurre.

La Sentencia Recurrída fue notificada a esta parte por correo electrónico con fecha 2 de junio de 2020. Por tal razón, el presente recurso de casación en el fondo es presentado dentro de plazo.

1.3. Patrocinio de abogado habilitado

Tal como consta en el otrosí, el presente recurso se encuentra patrocinado por abogado habilitado para el ejercicio de la profesión.

1.4. Infracciones de ley de los que adolece la Sentencia y que influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

En el siguiente apartado se expondrá primeramente los antecedentes generales del procedimiento sancionatorio y de la reclamación presentada en el Segundo Tribunal Ambiental, para luego, indicar a S.S.I. cuáles fueron las infracciones legales que adolece la Sentencia Recurrída y que han influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, debiendo ser anulada en la parte que se indicará, dictando sentencia de reemplazo conforme a derecho.

2. INFRACCIONES LEGALES QUE HAN INFLUIDO SUSTANCIALMENTE EN LO DISPOSITIVO DE LA SENTENCIA

2.1. Antecedentes generales

2.1.1. Procedimiento sancionatorio seguido por la SMA

La unidad fiscalizable asociada al procedimiento sancionatorio seguido por la SMA es el “*Plantel Avícola Las Rastras*” (“*Proyecto*”) del titular **Miguel Fuenzalida Fernández** y que se encuentra conformado por los proyectos “*Plantel Avícola Las Rastras*” y “*Plantel Avícola San Francisco*”, ubicado en Camino a Las Rastras S/N, Km 6.7, comuna y provincia de Talca, Región del Maule.

Según consta en la plataforma del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“*SEIA*”), el Proyecto cuenta con las siguientes Resoluciones de Calificación Ambiental (“*RCAs*”):

- i. “Ampliación Plantel Productor de Huevos Avícola Las Rastras”, aprobado por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del Maule (en adelante, “COREMA”) mediante RCA N°260/1999, del titular Miguel Fuenzalida Fernández;
- ii. “Ampliación Plantel Productor de Huevos San Francisco”, aprobado por la COREMA mediante RCA N°51/2005, del titular Miguel Fuenzalida Fernández;
- iii. “Nueva Ampliación Plantel reproductor de Huevos San Francisco”, aprobado por la COREMA mediante RCA N°83/2009, del titular Miguel Fuenzalida Fernández;

Tal como consta en el expediente sancionatorio, el procedimiento iniciado por la SMA en contra de FMC Ltda. tuvo origen en una serie de fiscalizaciones realizadas en el año 2014 y 2016, las que se constataron en las siguientes actas de inspección ambiental:

- i. Acta de Inspección Ambiental de fecha 15 de julio de 2014 al Proyecto Avícola Las Rastras, **indicándose en ella como titular del mismo a Miguel Fuenzalida Fernández.**
- ii. Acta de Inspección Ambiental de fecha 25 de febrero de 2016 al Proyecto Avícola Las Rastras, **indicándose, erróneamente, como titular del mismo a Fuenzalida Moure y Compañía Ltda.**

Las actividades de fiscalización de la SMA concluyeron con la dictación de la **Resolución Exenta N° 1/Rol D-029-2017**, de 16 de mayo de 2017, mediante la cual la SMA **procedió a formular cargos a Fuenzalida Moure y Compañía Limitada por dos hechos constitutivos de infracción**, dando inicio al procedimiento administrativo sancionatorio.

Los cargos fueron los siguientes:

Hechos	Clasificación
1. No realizar el manejo de guano, según lo exigido en la RCA, en los siguientes sectores: En la zona de la guanera 4, en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> • Existir inundaciones y acumulación de compost de aves muertas. • Mantener acopios de guano por más de 15 días sin acreditar contar con una resolución sanitaria que lo permitiera. En las zonas de carga de guano de los pabellones, en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> • Existir restos de guano disperso en las instalaciones, mezclado con agua apozada, generando algas de coloración verdosa y sólidos en suspensión, en canal de regadío perimetral. 	Grave
2. No realizar el monitoreo anual de agua infiltradas provenientes de la fosa séptica, en los años 2014, 2015 y 2016.	Leve

El 27 de junio de 2017, FMC Ltda. presentó descargos en el procedimiento sancionatorio respecto a los hechos constitutivos de infracción presentados por la SMA en su formulación de cargos.

No obstante, la SMA dictó la Resolución Exenta N°241 de 26 de febrero de 2018 (“*Resolución Sancionatoria*”) en la que **resolvió sancionar a FMC Ltda.** mediante la imposición de las siguientes multas:

Hechos	Clasificación
3. No realizar el manejo de guano, según lo exigido en la RCA, en los siguientes sectores: En la zona de la guanera 4, en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> • Existir inundaciones y acumulación de compost de aves muertas. • Mantener acopios de guano por más de 15 días sin acreditar contar con una resolución sanitaria que lo permitiera. En las zonas de carga de guano de los pabellones, en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> • Existir restos de guano disperso en las instalaciones, mezclado con agua apozada, generando algas de coloración verdosa y sólidos en suspensión, en canal de regadío perimetral. 	88 UTA
4. No realizar el monitoreo anual de agua infiltradas provenientes de la fosa séptica, en los años 2014, 2015 y 2016.	20 TA

Luego, con fecha 8 de marzo de 2017, mi representada presentó ante la SMA un **recurso de reposición administrativa contra la Resolución Sancionatoria**, oportunidad que, entre otras alegaciones, se indicó a la SMA que existe un error en el sujeto pasivo de la sanción, porque la Resolución Sancionatoria se dirigió en contra de FMC Ltda. mientras que el titular de las RCAs del Proyecto corresponde a Miguel Fuenzalida Fernández.

No obstante lo anterior, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1419 de fecha 7 de noviembre de 2018, en virtud de la cual rechazó la acción interpuesta por mi representada.

2.1.2. Sobre el procedimiento de reclamación judicial Rol R-196-2018

Con fecha 28 de noviembre de 2018, esta parte dedujo recurso de reclamación en contra de la Resolución Sancionatoria en el Segundo Tribunal Ambiental, de acuerdo a lo previsto en el artículo 56 de la Ley N°20.417, Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (“*LOSMÁ*”) y lo dispuesto en el artículo 17 N°3 y 18 N°3, de la Ley N° 20.600.

En nuestro recurso, en síntesis, se realizaron las siguientes alegaciones:

- i. El procedimiento sancionatorio contra FMC Ltda. es ilegal, por cuanto ha sancionado a una empresa que no es titular del “Plantel Avícola Las Rastras” y que no es responsable del cumplimiento de sus RCAs. Con ello, vulneró los principios de legalidad, culpabilidad y responsabilidad personal, presunción de inocencia. Además, se señaló que la SMA incurrió en una desviación de poder.
- ii. La SMA no ponderó ni motivó adecuadamente las circunstancias del artículo 40 de la Ley 20.417.

Luego, con fecha 2 de enero de 2019, la SMA evacuó su informe de conformidad al artículo 29 de la Ley N° 20.600. En el referido informe, la SMA solicitó al Segundo Tribunal Ambiental que rechace el reclamo presentado por esta parte, aduciendo a que la resolución impugnada es legal y dictada de acuerdo a la normativa vigente.

Para sustentar su petición, la SMA, en síntesis, argumentó que FMC Ltda. se encuentra obligada por las RCAs que regulan el proyecto, ya que es la empresa que está “*en control de su actividad, operativa y financiera, y de su gestión ambiental*”, para luego indicar que: “*La empresa en una instancia inicial durante el procedimiento sancionatorio, no tuvo inconvenientes en reconocer que era ella quien tenía a su cargo la actividad operativa y ambiental del proyecto, e incluso que era ella quien se encontraba obligada por las RCAs que lo regulan*”.

Al respecto, el Segundo Tribunal Ambiental acogió nuestra alegación referida a la falta de ponderación y motivación respecto de los elementos del art. 40 de la LOSMA en la resolución recurrida.

Sin embargo, el Tribunal rechazó la alegación referida a la titularidad del proyecto, anulando la resolución recurrida solamente de forma parcial, dejando firme la responsabilidad administrativa de mi representada por hechos que constituyen infracción a obligaciones que no le son normativamente exigibles a ella, sino que a otra persona diferente.

Es por ello que el Tribunal Ambiental dictó sentencia en la causa R-196-2018 el 1 de junio de 2020 en la que resolvió:

“1. Acoger parcialmente la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 241, de 26 de febrero de 2018, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, **solo en cuanto se anula lo dispuesto en el capítulo VIII, relativo a la consideración de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA** para la determinación de la sanción específica, de su parte considerativa y el resuelto primero de su parte resolutive, **debiendo el Superintendente dictar una nueva resolución, en la que, manteniendo la tipificación y calificación de las infracciones**, fundamente conforme a lo señalado en el capítulo II de esta sentencia, la aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA.

2. No se condena en costas a la parte reclamada, por no haber sido totalmente vencida”

3. INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 24 DE LA LEY N°19.300 EN RELACIÓN A LOS ART. 3 LITERAL A) Y ART. 35 LITERAL A) DE LA LEY N°20.417.

3.1. Enunciación de las normas infringidas

La Sentencia Recurrída contiene errores de derecho que influyeron sustancialmente en lo dispositivo de la decisión tomada por el tribunal a quo y que tienen relación con una errada aplicación de la normativa legal, particularmente a lo que refiere a los artículos 3 literal a) y 35 literal a) de la LOSMA y el inciso final del art. 24 de la Ley N°19.300 (“LBGMA”).

Por una parte, el art. 3 literal a) de la LOSMA, dispone que:

*“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:
Fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental...”*

Luego, el art. 35 literal a) de la LOSMA señala que:

*“Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:
a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental”*

De los citados artículos de la LOSMA es posible vislumbrar que **la acción sancionatoria de la SMA se debe dirigir contra aquella persona que normativamente es la obligada a dar cumplimiento a las normas, condiciones o medidas establecidas en la RCA**, es decir, el Titular de la RCA.

En el mismo sentido, y con aún mayor claridad, el art. 24 inc.1° y final de la LBGMA dispone:

***“El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.
(...).**
El titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental.”*

Así, es **el titular del proyecto o actividad**, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, quien **deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental** respectiva, **y no otra persona**.

De acuerdo a las normas citadas, el estricto cumplimiento de las obligaciones contenidas en la RCA sólo es responsabilidad de su titular, esto es, quien haya requerido la obtención de la autorización para su ejecución o bien, aquella persona a quien con posterioridad se le haya transferido la titularidad por medio del procedimiento establecido en el art. 163 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Afirmar lo contrario supondría ampliar las potestades de la SMA, por cuanto podría ella decidir quién es el Titular sobre la base de quien ejecuta el proyecto o partes de un proyecto o actividad calificado ambientalmente (transporte, operación, mano de obra, monitoreos, manejo de residuos, etc.) y no limitándose al Titular que obtuvo la autorización ambiental, lo cual vulnera el principio de legalidad al exceder el contenido expreso de las normas ya citadas. Este fue el caso de la Sentencia Recurrída, como se expondrá a continuación.

3.2. Análisis de la decisión del tribunal a quo que decidió no acoger la reclamación relativa a la titularidad, con infracción de ley.

Tal como se mencionó, es un hecho asentado y no controvertido en autos que la SMA formuló contra FMC Ltda. una serie de cargos por incumplimientos a obligaciones ambientales asociadas a las RCA del Proyecto Plantel Avícolas Las Rastras, de titularidad de Miguel Fuenzalida Fernández.

Luego de la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio, estos cargos fueron confirmados en la Resolución Sancionatoria de la SMA, resolviéndose aplicar multas a mi representada, en términos que el obligado a cumplir con las obligaciones invocadas como infringidas no era ella, sino que otra persona diferente.

Al respecto, tal como consta en la Resolución Reclamada, los hechos constitutivos de los cargos no han sido controvertidos, sino que nuestra alegación se centró en señalar, tanto en sede recursiva administrativa como en la reclamación judicial intentada ante el Segundo Tribunal Ambiental que FMC Ltda. no debe ser sancionado por cuanto no es el titular de la RCA asociadas al Plantel Avícola Las Rastras, y por tanto, las condiciones, normas y medidas dispuestas en tales instrumentos no son exigibles a mi representada, sino que al titular de las RCA, es decir, al Sr. Miguel Fuenzalida.

Asimismo, esta parte le indicó al TA que éste es un error que debe ser enmendado, dado que no solo se actuó contrario a lo que expresamente dispone la Ley, sino que además tiene un efecto directo sobre el cálculo de la multa que se impondría al real titular del proyecto.

Ahora bien, en la Resolución Reclamada el tribunal a quo rechazó nuestra alegación respecto a la titularidad de la RCA, indicando, con infracción de las normas ya expuestas, que:

Duodécimo. Que, de los antecedentes tenidos a la vista, resulta claro que la propia reclamante, la empresa FMC Ltda., asumió la responsabilidad en la ejecución del proyecto de producción de huevos llevado a cabo en los planteles Las Rastras y San Francisco, pues

reconoció tanto la realización material de la actividad como el haber tramitado las RCA que lo regulan. Además, del examen del expediente sancionatorio, se aprecia que la reclamante no dio cuenta de alguna relación comercial o contractual con la persona natural para la ejecución de la actividad, como tampoco informó, conforme a lo dispuesto al artículo 163 del Reglamento del SELA, el cambio de titularidad en el proyecto ejecutado de acuerdo con las RCA N° 260/1999, 51/2005 y 83/2009, hecho por el cual la SMA podría haber evaluado la formulación de un cargo adicional por este concepto.

(...)

Decimosexto. Que, de todo lo razonado, se concluye que el concepto de titular comprende tanto a la persona natural o jurídica en cuyo favor se ha dictado una RCA, como a aquél que ejecuta materialmente el mismo, ello sin perjuicio de las posibles infracciones derivadas del incumplimiento de los deberes de información, relativos al eventual cambio de titularidad del proyecto. Adicionalmente, como se explicó, conforme a los antecedentes existentes en el expediente sancionatorio, la propia reclamante reconoció la ejecución del proyecto y haber tramitado sus RCA.

De la Sentencia Recurrída, es posible apreciar que, con este razonamiento, el Tribunal Ambiental amplía las potestades de fiscalización y sanción de la SMA infringiendo lo dispuesto en la ley, lo que tiene como consecuencia que:

- a. **El Tribunal Ambiental amplía el concepto de titularidad de la RCA a la persona que ejecuta materialmente el proyecto, contraviniendo las disposiciones legales que señalan que el titular de la RCA es el que debe dar cumplimiento estricto a las obligaciones de dicha autorización, y por ende, el sujeto que puede ser sancionado por la SMA.**

La Sentencia Recurrída, que ratifica la interpretación que realiza la SMA en su informe, amplía las atribuciones de la SMA basándose en argumentos contrarios a la ley, resolviendo el Tribunal Ambiental de manera errada.

La errónea aplicación de las normas salta la vista al momento que el TA señala que el concepto de titular comprende tanto a la persona natural o jurídica en cuyo favor se ha dictado una RCA, como a aquél que ejecuta materialmente el mismo.

La interpretación anterior pugna con dos hechos evidentes de la realidad regulada por nuestra normativa ambiental y administrativa: (i) el estatus de sujeción al que es sometida una persona que es titular de una autorización administrativa, creándose una relación administrado/Administración; y (ii) la complejidad práctica de los proyectos calificados ambientalmente, en cuanto a su multiplicidad de partes, obras o acciones, las cuales son evidentemente ejecutadas por personas diferentes, pero cuyo responsable es sólo la persona natural o jurídica definida como titular del proyecto en la RCA.

(i) Estatus de sujeción al que es sometida una persona que es titular de una autorización administrativa, creándose una relación administrado/Administración.

La RCA, en cuanto autorización de efecto continuado¹, es un acto administrativo de carácter particular con efectos solamente hacia su destinatario, es decir, para el titular de la misma. Por tal razón, sus efectos no pueden hacerse extensivos a terceros ajenos.

Al ser un acto administrativo de carácter particular que entrega derechos e impone obligaciones bajo la figura de normas, condiciones o medidas ambientales, el contenido de una RCA es aplicable solamente respecto de quien aparece como Titular de ella, esto es, aquella persona que ha ingresado la DIA o EIA al SEIA declarándose como responsable del proyecto, o bien, aquella persona a quien, en lo sucesivo, se le haya transferido la titularidad de dicha autorización en los términos del art. 163 del Reglamento del SEIA.

Esta cuestión ciertamente se aparta de lo que expresamente indica la Ley, el Reglamento, los instructivos emitidos por le SEA y la actuación de la SMA en todas y cada uno de los procesos de sanción. Aún más, contraviene las actuaciones que ha llevado a cabo en este mismo proyecto y en particular este mismo proceso de sanción.

Por otra parte, al tratarse la RCA de un acto administrativo autorizacional de funcionamiento y de carácter continuado, con el hecho de su otorgamiento al titular **se crea un vínculo entre la Autoridad Administrativa y el solicitante** que ingresó la DIA o el EIA, el cual perdura (y debe perdurar) de manera indeterminada en el tiempo, por toda la vigencia de la ejecución y cierre del proyecto o actividad².

Lo anterior se explica por la propia naturaleza de las RCA, por cuanto éstas no sólo autorizan el funcionamiento de una actividad determinada, sino que también establecen normas, condiciones y medidas a modo de gravámenes o cargas para el beneficiario de la autorización, las cuales deben ser cumplidas por él y verificadas por la Administración dentro de la dinámica de este vínculo de sujeción creado.

Ello ha sido considerado por la Excma. Corte Suprema al señalar:

“Que, en primer lugar, en cuanto a la infracción reclamada de los artículos 2 letra i), 16 incisos 3 y 4, 19 inciso 3, 24 y 25 de la Ley 19.300, en relación a los artículos 2.284, 2314 y 2329 del Código Civil, tal como esta Corte lo ha establecido en la sentencia en la causa rol N° 10.045 2011, el titular de un proyecto es obligado a dar estricto cumplimiento a las medidas de mitigación, compensación o reparación, contenidas en su estudio de impacto ambiental, que se tuvieron en cuenta para aprobarlo, al emitirse la Resolución de Calificación Ambiental respectiva, "de modo que el titular del proyecto es directamente responsable de adoptar las

¹ Siguiendo la distinción hecha por CAMACHO, Gladys (2010): “Actividad Sustancial de la Administración del Estado”, en *Tratado de Derecho Administrativo*, t.IV, PANTOJA, Rolando, coord. (Santiago, Legal publishing), pp. 122 y ss.

² En este sentido, CORDERO, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters), p.273.

medidas que resulten ser necesarias para dar cumplimiento a la resolución que ha autorizado su funcionamiento" (consideraciones 1ª y 9ª).³

En el mismo sentido, la Excm. Corte Suprema ha señalado:

"Que, en abstracto, el titular de un proyecto se encuentra obligado a cumplir y respetar estrictamente los parámetros de la resolución de calificación ambiental favorable por así disponerlo el artículo 24 de la Ley N° 19.300, regla que, en su inciso final, prescribe que "El titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva"⁴.

Así, la persona obligada a cumplir con las normas, condiciones o medidas impuestas en una RCA es sólo el titular de la misma, que no es otra persona que aquella que formalmente ha sido favorecida con el otorgamiento de dicha autorización y, al mismo tiempo, gravada con sus obligaciones y cargas.

Al respecto, nos hacemos cargo de la curiosa aplicación del concepto de "titular" que hace el tribunal a quo al caso concreto, cuando declara:

"Séptimo: Que, una interpretación armónica y sistemática de las normas citadas en los considerandos precedentes lleva a concluir que el concepto de titular de un proyecto o actividad se define como la persona natural o jurídica que es responsable de éste, cuya ejecución puede ser previa o posterior a su ingreso al SEIA y a la obtención de una RCA favorable. Asimismo, del análisis de las normas citadas de la LOSMA se desprende que la responsabilidad se configura en torno de la persona de infractor, quien podrá ser o no un titular de una RCA."

No estamos en desacuerdo con la aseveración hecha anteriormente, claramente el titular de un Proyecto es la persona responsable de él, puesto que el concepto "titular" es genérico para proyectos que han sido evaluados ambientalmente como para aquellos que no.

No obstante, para aquellos proyectos que sí fueron evaluados ambientalmente y cuentan con RCA favorable, sus titulares y, por consiguiente, responsables de su ejecución, son las personas que los presentaron a evaluación y a cuyo favor se extendieron las respectivas autorizaciones ambientales. Así, si el Proyecto tiene una RCA, si Titular es el destinatario de la misma y, por tanto, el único posible de ser sindicado como infractor de sus disposiciones es dicha persona y no otra.

Entender lo contrario, de la forma en que pretende el fallo recurrido, esto es, que la RCA obligaría no sólo a sus titulares, sino que también a terceras personas que no participaron de la evaluación ambiental y que no se le impusieron cargas y obligaciones específicas, pugna con la

³ Corte Suprema. Sentencia de fecha 22 de junio de 2015, Rol de Ingreso N° 23654-2014, consid. 4°.

⁴ Sentencia de Reemplazo de fecha 7 de febrero de 2019. Rol de Ingreso N° 8595-2018. Consid. N°6.

naturaleza propia de este tipo de autorizaciones, extendiendo el vínculo de sujeción entre administrado/Administración no sólo a la relación Titular/SMA, sino que entre Titular más los terceros a los que éste pueda haber encomendado la ejecución de partes o acciones del proyecto aprobado y la SMA, creándose una verdadera fragmentación de la actividad fiscalizadora, pugnando incluso con la certeza jurídica.

(ii) Compleja realidad de la ejecución de proyectos o actividad calificados ambientalmente: es imposible que sólo una persona ejecute todas las partes o acciones que los conforman.

Como es evidente, la inmensa mayoría de proyectos sometidos a evaluación ambiental que se encuentran listados en el art. 10 de la LBGMA se trata de proyectos complejos, que contemplan partes, obras o acciones diferentes para cada fase de su ejecución (construcción, operación y cierre).

Así, por ejemplo, una central generadora de energía eléctrica debe ser construida, luego debe ser operada remotamente por una empresa especializada para ello (en orden a despachar la energía eléctrica requerida por el Coordinador Eléctrico Nacional) y, asimismo, debe hacerse cargo de las obligaciones ambientales que le fueron impuestas durante la evaluación, como, por ejemplo, el monitoreo de variables ambientales, el cumplimiento de planes de manejo forestal, el manejo de residuos de todo tipo, su transporte y disposición final, entre otros.

En la práctica, es materialmente imposible que todas dichas acciones sean ejecutadas por una sola persona, esto es, por el Titular del Proyecto o Actividad autorizada ambientalmente. Por tal razón, éste le encarga la ejecución de dichas actividades a terceros que se dedican a la realización de las mismas, denominados generalmente como “contratistas”.

No obstante, ello no varía ni modifica la responsabilidad administrativa que le fue impuesta al Titular de un proyecto calificado ambientalmente frente a la Autoridad en orden a que es él el único que debe cumplir estrictamente con las normas, condiciones o medidas de una RCA favorable y no otra persona.

Así, siguiendo con el ejemplo, frente a una ejecución material defectuosa de actividades de manejo de residuos, el responsable frente a la Autoridad Administrativa será no la persona a quien el Titular de una RCA le encargó la realización, sino que el Titular mismo, que es a quien deberá en definitiva calificarse de infractor y sancionarse.

Afirmar lo contrario, como lo pretende el fallo recurrido, llevará al resultado absurdo de que los Titulares de proyectos calificados con RCA favorable podrían desprenderse de sus responsabilidades ambientales en la ejecución de los proyectos indicando que “ellos no ejecutaron materialmente la actividad infractora”, pese a ser los responsables normativamente por su cumplimiento.

b. Se permite, por esta vía, a la SMA a castigar a sujetos que no son Titulares de RCA por infracción a sus obligaciones, por el sólo hecho de ejecutar partes de un proyecto calificado ambientalmente.

En consecuencia, el Segundo Tribunal Ambiental a todas luces infringe las disposiciones legales que señalan expresamente que el titular de la RCA es quien debe someterse de forma estricta a su contenido.

En base al argumento que de que FMC Ltda. reconoció la ejecución y tramitación de la RCA extiende el concepto de titularidad, lo que, además de ser una interpretación contraria a derecho, tiene como consecuencia que se amplía la noción de titulares de resoluciones de calificación ambiental.

Entendiéndolo así, ¿Ahora la SMA podrá formular cargos y sancionar a titulares que no son los informados en la RCA? ¿Qué consecuencias traerá esto en nuestro ordenamiento jurídico ambiental?

Las infracciones legales en las que incurre el Tribunal Ambiental de Santiago en la Sentencia Recurrída y que amplía la noción de quienes pueden ser infractor de las normas, condiciones o medidas establecidas en la RCA puede implicar que la SMA podría elegir a futuro entre múltiples personas naturales o jurídicas para iniciar un procedimiento sancionatorio por incumplimientos a la RCA.

En caso que este supuesto se mantenga, ¿cómo elegiría la SMA el órgano a quien sancionar por incumplimientos al contenido de la RCA? ¿Al existir múltiples “responsables” -titular y el o los ejecutores materiales del proyecto- los compromisos y condiciones de la RCA se cumplirían de forma solidaria, subsidiaria, alternativa? ¿Se aceptaría la responsabilidad solidaria o, incluso, la vicaría?

Ni la LBGMA, ni la LOSMA contienen en ninguno de sus pasajes alguna disposición que permita crear un régimen de responsabilidad solidaria respecto a infracciones a las condiciones, normas o medidas de una RCA. Por el contrario, de las disposiciones legadas citadas en este apartado es posible apreciar que es el titular de la RCA quien debe someterse al contenido de la misma.

Aquellas personas que no son responsables de someterse estrictamente al cumplimiento de la RCA, aunque materialmente realicen la conducta prohibida, no pueden ser sindicadas como autores de la infracción.

No obstante, de ser aceptada esta infracción legal que supone que el titular de la RCA también puede ser el que ejecuta materialmente el mismo, podría suponer que la SMA pueda fiscalizar y sancionar a las empresas contratistas a las cuales el verdadero titular del proyecto les ha encomendado la ejecución material de cierta obra o actividad considerada en la evaluación

ambiental, por ejemplo, a la empresa encargada de construir una autopista o a la empresa que verifica la mantención o monitoreos asociados a un sistema de tratamiento de riles.

Ello, sin duda, puede dar origen a interpretaciones asociadas al fraccionamiento o la divisibilidad de las obligaciones consideradas en la RCA y a la fiscalización y sanción de sujetos que normativamente no son los obligados frente a la Administración a dar cumplimiento a las normas, condiciones o medidas de una RCA.

c. En fin, el error de derecho del Tribunal a quo, trasgrede abiertamente los principios de legalidad y responsabilidad personal en el Derecho Administrativo Sancionador.

En virtud del principio de legalidad, la SMA, en tanto órgano de la Administración, se debe someter plenamente y en todas sus acciones a las leyes, y a los principios y garantías constitucionales que rigen a la Administración, por lo que sólo pueden actuar en el ámbito autorizado. En este sentido se ha manifestado el Prof. Jorge Bermúdez, al señalar: “*éstas podrán realizar sólo aquello para lo cual han sido expresamente autorizadas y nada más*”⁵.

Además, el principio de legalidad se encuentra reforzado, desde la perspectiva de los particulares, con otra garantía constitucional: la reserva legal. Nuestra doctrina ha establecido las restricciones impuestas en virtud de este principio y garantía, señalando que:

*“Por lo tanto, cualquier sanción que la Administración aplique a un particular afectará necesariamente algunos de sus derechos constitucionales (v.gr. libertad de enseñanza, libertad de trabajo, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, el derecho de propiedad, etc.), todos amparados por la garantía de la reserva legal. En tal sentido, la única posibilidad que la Administración tiene para contar con poderes sancionatorios que afecten dicho ámbito es mediante una ley que así lo establezca”*⁶

Por lo tanto, la potestad otorgada a la SMA por la LOSMA para fiscalizar el cumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA y sancionar su incumplimiento, **sólo es aplicable a quien tiene la obligación legal de cumplir estrictamente con el contenido de la RCA, es decir, al titular del proyecto evaluado ambientalmente y que fue el interesado en la obtención de la RCA para la ejecución del mismo.**

Finalmente, destacamos que la Sentencia Recurrída tuvo la prevención del ministro Sr. Ruiz que estuvo por acoger la reclamación de esta parte **por considerar que sancionar a un sujeto**

⁵ Bermúdez, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General* (Legal Publishing, Santiago), pp.90 y 91

⁶ CORDERO, Eduardo (2014): Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* no.42

distinto del titular de la RCA constituye una infracción al principio de legalidad, al señalar que:

“el infractor de una RCA sólo puede serlo su titular, que es el sujeto sobre el cual pesan sus derechos, cargas y obligaciones. En efecto, el único autorizado para ejecutar un proyecto es su titular, lo que conlleva que éste es el obligado a su cumplimiento estricto, conforme al inciso final del artículo 24 Ley N° 19.300. Corrobora lo anterior el artículo 45 de la LOSMA, el cual distingue entre la persona jurídica infractora y la persona natural que la representa, tratándose de sujetos distintos, de manera que la responsabilidad del Sr. Miguel Fuenzalida Fernández, en tanto titular del proyecto, se diferencia de aquella correspondiente a FMC Ltda. En el caso de autos y a la luz de los antecedentes, lo correspondiente era eventualmente reprochar, además, por la falta de cambio de titularidad, si la SMA constató que era otra persona jurídica en este caso la que estaba ejecutando el proyecto. Así, este Ministro concluye que sancionar a un sujeto distinto del titular de la RCA constituye una infracción al principio de legalidad, lo que exige dejar sin efecto el procedimiento sancionatorio sustanciado.”

Asimismo, aceptar la posición que el tribunal a quo intenta plasmar en este caso, infringe abiertamente el principio de responsabilidad personal del derecho punitivo estatal válido para el Derecho Administrativo Sancionador, justificando dirigir su actuación sancionatoria contra terceros que no son los responsables normativos de los hechos imputados.

Respecto a este principio, se ha indicado en doctrina que:

*“La responsabilidad derivada de un hecho punible **sólo se puede predicar y atribuir al autor de dicho acto**. (...). la sanción tiene una finalidad estrictamente represiva y no resarcitoria, de manera que debe ser un mal que se aplica al autor de dicho acto, cuyo comportamiento es reprochado.*

*Por lo tanto, **no es admisible que el ordenamiento pueda establecer supuestos de responsabilidad por el hecho de terceros**. Así sucede en los casos de responsabilidad solidaria o subsidiaria consagrados por la ley, o en cuando derechamente se imputa responsabilidad a alguien que no ha tenido participación en los hechos, como sucede muchas veces con los representantes de las personas jurídicas”⁷*

Relacionado con lo anterior, se encuentra tratado también en doctrina el principio de culpabilidad, respecto del cual se ha dicho que:

*“La aplicación del principio de culpabilidad a las **sanciones administrativas significa, en primer término, que éstas no pueden imponerse sino al infractor que ha actuado de forma dolosa o culposa**. Existe consenso en nuestra doctrina y jurisprudencia respecto de la aplicación de este principio en materia de sanciones administrativas, aun cuando no se indica la fuente o fundamento de tal*

⁷ CORDERO, Eduardo (2014): Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración. Revista de Derecho XLII. p. 425

*afirmación. Además, la culpabilidad no sólo constituye el fundamento para la imposición de la sanción, sino que también determina su magnitud.*⁸ (el destacado es nuestro).

Lo que la SMA en este caso pretende hacer es, mediante un acto administrativo, castigar a mi representada a través de una supuesta “responsabilidad solidaria” o “vicaria” que le cabría por el hecho de haber realizado supuestas acciones que suponen la infracción a un instrumento cuya titularidad no le pertenece a ella, sino que a otra persona.

Como bien S.S. Excma, sabe, la responsabilidad vicaria o solidaria en materia sancionatoria e, incluso, en materia civil, debe declararse expresamente en este caso por Ley, ya que de lo contrario supondría presumir la responsabilidad y la autoría de hechos infraccionales a personas que no participaron del ilícito, situación proscrita por nuestro ordenamiento constitucional.

Es justamente lo anterior lo que ha sido también asentado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, al señalar que:

“[...] los sujetos pasivos de las mismas [sanciones administrativas] sólo suelen serlo – por regla general– quienes aparezcan como directa y personalmente infractores. De esta manera, para poder hacer efectiva una sanción sobre los administradores o representantes de la entidad agente de la infracción, se requiere texto expreso de ley [...]”⁹

En línea a lo señalado por nuestro Tribunal Constitucional, **no existe ninguna disposición legal o reglamentaria que indique expresamente la posibilidad de establecer responsabilidad y sancionar a una persona distinta al titular de la RCA de un proyecto por hechos que constituirían infracción a las disposiciones de dicho acto administrativo.**

En consecuencia, el presente recurso de casación en el fondo, tiene por objeto impugnar la decisión contenida en el primer punto de la parte dispositiva de la Sentencia Recurrída, atendido que, como se indicará a continuación, el tribunal a quo la pronunció con infracción de ley que influyó sustancialmente en lo dispositivo del fallo, ya que no acogió íntegramente nuestras alegaciones, permitiendo a la SMA aplicar multas a FMC Ltda. en circunstancia que no es titular de las RCA del Plantel Avícola Las Rastras.

⁸ CORDERO, Eduardo (2014): Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración. Revista de Derecho XLII. p. 420

⁹ STC rol N° 1518 de 2009

4. INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 10 DE LA LEY N° 19.880.

4.1. **Enunciación de la norma infringida.**

Conjuntamente con las dos normas descritas precedentemente, el fallo recurrido infringe el art. 10 de la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo (“LBPA”), el cual consagra un derecho procesal de carácter irrenunciable a favor de los administrados o particulares en sus relaciones con la Administración durante un procedimiento administrativo, elevado al carácter de principio normativo, cuestión que se desprende claramente del tenor literal de la norma:

*“Los interesados **podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.***

*Los interesados **podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.** Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.*

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

*En cualquier caso, **el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.**”.*

La infracción a esta norma, como se demostrará, ocasionó en el caso de autos una incidencia sustancial en lo dispositivo de la sentencia que se recurre, de manera tal que, de haberse respetado la disposición transcrita, se habría considerado adecuadamente la alegación de mi representada consistente en que ella no era el sujeto pasivo de las obligaciones de las RCAs supuestamente infringidas y, por consiguiente, que ella no era susceptible de ser calificada como sujeto infractor.

4.2. **Análisis de la decisión del tribunal a quo que decidió no acoger la reclamación relativa a la titularidad, con infracción de ley**

El tribunal a quo, junto con realizar una errada interpretación y aplicación de ley de los artículos citados en el apartado 3 precedente, y con relación a la misma alegación de esta parte, razona que no es procedente que dicha alegación haya sido presentada en el recurso de reposición interpuesto en sede administrativa y en la reclamación judicial en sede judicial, pero que no se haya alegado la misma en los descargos del procedimiento administrativo, supuestamente afectándose por esta parte el principio de congruencia procedimental.

Es un hecho asentado en autos que la SMA formuló cargos con fecha 16 de mayo de 2017 a mi representada FMC. Ltda. y que, con fecha 26 de febrero de 2018 mediante la Res. Ex. N° 241/2018 procedió a sancionarla.

Es, asimismo, también un hecho asentado de la causa, que la titularidad, esto es, la persona que presentó a evaluación ambiental los respectivos proyectos y se identificó ante la autoridad como responsable de las obligaciones en la ejecución del mismo que consta en las RCA N° 160/1999; 51/2005; y 83/2009, le pertenece a don Miguel Fuenzalida Fernández, persona natural, diferente a la empresa sindicada como infractora y sancionada a la postre.

Por otra parte, quedó asentado en autos también, el hecho de que esta parte realizó las alegaciones relativas a la titularidad de la RCA en el recurso de reposición que se interpuso en contra de la Res. Ex. N° 241/2018, no mencionando dicha alegación durante el resto del procedimiento administrativo.

Sobre este punto, el fallo recurrido razona:

“Decimotercero. Que, por otro lado, se advierte que la reclamante presentó sus descargos en sede administrativa el 27 de junio de 2017, sin mencionar la existencia de eventuales ilegalidades o vicios en relación con la titularidad del proyecto. En efecto, y según consta a fojas 573 del expediente sancionatorio, sólo al momento de presentar el recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria alegó que el titular de las RCA del proyecto era el Sr. Miguel Fuenzalida Fernández. En este contexto, habiéndose desarrollado la continuación del procedimiento administrativo sancionatorio con la participación del reclamante, sin que se haya reclamado de este supuesto vicio, la alegación de la reclamante transgrede el principio de congruencia, debiendo, en consecuencia, desestimarse.”

El razonamiento del tribunal a quo transgrede abiertamente el art. 10 de la LBPA, que permite a los interesados en un procedimiento administrativo aducir alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo, con especial consideración en alegaciones que representen vicios de tramitación que pueden ser subsanados antes de la dictación de la resolución definitiva.

Es justamente lo anterior, lo que mi representada hizo en el recurso de reposición deducido en sede administrativa, esto es, alegar un vicio evidente de tramitación del procedimiento sancionatorio llevado en su contra, el cual, pese a su claridad y evidencia manifiesta, no fue considerado por la SMA etapa recursiva administrativa, manteniendo firme la decisión de sancionar a mi representada por infracciones a obligaciones a que normativamente ella no está vinculada.

En el apartado siguiente se expone a S.S. Excm. cómo el razonamiento del Tribunal a quo configuró la infracción de ley alegada respecto del art. 10 de la LBPA, y como ello, supone la vulneración de derechos públicos subjetivos inherentes a la persona de los particulares, de

carácter irrenunciable y que pueden hacerse valer en cualquier etapa del procedimiento administrativo.

4.3. El Tribunal a quo comete un error al rechazar una alegación de ilegalidad contra la sanción impuesta, fundándose en el hecho de que no formó parte de los descargos.

a) El derecho procesal otorgado por la LBPA para alegar, en cualquier estado del procedimiento, vicios de tramitación.

Como se indicase ya, el art. 10 de la LBPA consagra el denominado principio de contradictoriedad, el cual otorga a los particulares el derecho a presentar **en cualquier momento** del procedimiento administrativo antes de la resolución final, las alegaciones que estime pertinentes en defensa de sus derechos con la finalidad de alegar **vicios de tramitación**, especialmente de aquellos que puedan ser subsanados antes de la terminación del procedimiento.

El principio consagrado por la LBPA busca que sea un requisito de la esencia en un procedimiento administrativo como en los sancionatorios sustanciados por la SMA, la posibilidad de que se hagan valer los distintos derechos e intereses en juego y que dichos derechos e intereses sean adecuadamente confrontados y considerados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva por la autoridad¹⁰.

En efecto, este principio es uno de los básicos del origen garantista de nuestro procedimiento administrativo, centrado en la persona y en sus derechos frente a la Administración, implicando para esta última la obligación de admitir la controversia de todas aquellas situaciones fácticas en que se encuentren vinculados los particulares y que sean alegadas y puestas en conocimiento del órgano sancionador durante el procedimiento.

Es justamente el derecho consagrado por el principio ya indicado el que fue ejercido por mi representada en el recurso de reposición administrativa deducido en contra de la Res. Ex. N° 241/2018, alegando un evidente error o vicio de tramitación en el procedimiento sancionatorio consistente en que ella no era el sujeto pasivo contra el cual debía dirigirse la actividad sancionadora de la SMA, sino que en contra del titular de las RCAs invocadas como infringidas, es decir, don Miguel Fuenzalida Fernández.

Se trata de un vicio que perfectamente pudo haber sido subsanado por la SMA durante el procedimiento sancionatorio y que, tal como se explicó latamente en el capítulo de casación precedente, constituye una abierta vulneración al principio de legalidad y de responsabilidad personal del Derecho Administrativo sancionador.

¹⁰ MORAGA, Claudio (2010): “La Actividad formal de la Administración del Estado”, en *Tratado de Derecho Administrativo*, coord. PANTOJA, Rolando (Santiago, Legal Publishing), p.171.

Asimismo, la aplicabilidad del art. 10 de la LBPA en los procedimientos sancionatorios de la SMA proviene de la propia naturaleza supletoria de la Ley de Bases mencionada ya que, de acuerdo a su artículo 1° se establece que “*En caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria*”.

La aplicación supletoria de la LBPA por sobre la LOSMA se debe a que las normas que establece la Ley de Bases **son estándares mínimos de garantías procesales del administrado frente a la Autoridad administrativa**. En efecto, la SMA debe respetar las normas mínimas atinentes al debido proceso en su procedimiento especial sancionatorio.

En efecto, En la LBPA, la técnica de la supletoriedad permite la integración normativa, evitando la existencia de lagunas en materia de procedimiento administrativo. Es la supletoriedad una técnica normativa dirigida a permitir la aplicación generalizada de la nueva regulación del procedimiento administrativo en todas aquellas situaciones en que no existan trámites regulados por procedimientos administrativos «especiales» (*vid.* art. 1 LBPA). Así, la LBPA «completa» todas aquellas leyes sectoriales que regulen de manera «incompleta» un procedimiento administrativo especial, con su normativa general o común sobre procedimiento administrativo.

La supletoriedad va dirigida, empero, a normas que forman parte del mismo sector del ordenamiento jurídico: el de los actos administrativos de los órganos de la Administración; orden en que pueden coexistir con plena coherencia normas generales y «especiales/singulares/de excepción».

Constituye así la LBPA un «complemento» normativo, una técnica de integración normativa, de tal modo que por la vía de la supletoriedad, se rellenen todas las lagunas existentes. Y existirán lagunas en las leyes preexistentes cada vez que éstas no contengan regulaciones «especiales» relativas a procedimiento administrativo.

Sobre este particular, cabe hacer presente que la regulación contenida en la Ley N° 20.417 del referido procedimiento administrativo sancionatorio de la SMA contiene un silencio respecto al derecho de los particulares de aducir alegaciones en cualquier estado del procedimiento administrativo, el que debe ser complementado por la ya mentada supletoriedad de la LBPA, mediante la disposición del art. 10 ya citado.

Finalmente, nada más reforzar ante S.S. Excma., de que la facultad general de las personas de realizar alegaciones, ya sea de carácter fáctico o jurídico, es uno de los derechos esenciales de los particulares en un procedimiento administrativo, tal como también lo dispone el art. 17 literal f) de la LBPA, el cual se manifiesta como una representación legislativa directa del derecho constitucional a la defensa del art. 19 N°3 de la CPR¹¹.

¹¹ CORDERO, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo* (Santiago, Thomson Reuters), pp.401-402.

Si este derecho se consagra a lo largo del procedimiento administrativo, con mayor razón debe de estar consagrado en la etapa recursiva del mismo, ya que el art. 57 de la LBPA que consagra al recurso de reposición administrativa no establece requisito alguno para su interposición, en especial, que se haya alegado previamente del vicio que en él se invoca. En otras palabras, la reposición administrativa, no requiere de “*preparación*” en cuanto recurso.

b) El principio de congruencia se refiere a la igualdad de pretensiones y no a la igualdad de las alegaciones que las fundamentan: no puede significar una identidad entre sedes administrativas y jurisdiccionales.

El denominado principio de congruencia procedimental que esta Excma. Corte ha esgrimido en casos de reclamaciones contencioso administrativas se refiere a *que debe existir una **debida concordancia en las pretensiones** esgrimidas por un particular tanto en la **sede administrativa como en la sede judicial**, de tal manera que **esta se vulnera**, existiendo desviación procesal, **cuando en la vía administrativa se realiza un planteamiento diverso al realizado en la vía jurisdiccional**, esto es, **cuando no se le ha dado a la Administración la oportunidad de pronunciarse sobre el planteamiento objeto de la acción judicial**¹².*

Consta en estos autos como claramente la vulneración a la congruencia procedimental entre sedes administrativas y jurisdiccionales no se vulneró por las alegaciones de mi representada, tornando el planteamiento del Tribunal a quo en ilegal al no considerarlas.

En primer lugar, la pretensión esgrimida por esta parte, esto es, “lo pedido”, tanto en la etapa recursiva administrativa, como en la etapa judicial, es la misma. En efecto, lo buscado por esta parte en ambas sedes recursivas es que se obtenga la anulación de la Res. Ex. N° 241/2018, sin haber cambiado sustancialmente el petitorio en ninguna de las dos instancias.

En segundo lugar, la causa de pedir, esto es, los fundamentos de la nulidad alegada, son también similares por cuanto en la reposición administrativa se alegó acerca de que mi representada no era la Titular de las RCA’s invocadas como infringidas, mismo argumento esbozado en la reclamación judicial intentada ante el Segundo Tribunal Ambiental.

Finalmente, a la SMA sí se le dio oportunidad de enmendar su error y de pronunciarse acerca del vicio alegado, de manera tal que no fue para ella una sorpresa preparada de mala fe por esta parte para la sede jurisdiccional el hecho de haber alegado sobre la diferencia de titularidad de la RCA, lo que no vulneró la oportunidad del órgano administrativo de defenderse y pronunciarse, incluso en su propio procedimiento.

¹² De esta manera lo resolvió esta Excelentísima Corte en la causa *Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente* (2018): Corte Suprema, 9 octubre 2018, rol N° 42.004-201, Consid. 5°.

La única diferencia que puede apreciarse es que la alegación de la titularidad, de conformidad al art. 10 de la LBPA y al art. 59 de la misma norma, fue levantada por esta parte en la etapa recursiva del procedimiento administrativo en vez de haberse hecho valer en los descargos del mismo.

S.S. Excma., desde ya hacemos presente a Ud., que no puede pretenderse, en aras de la “congruencia procedimental” que las alegaciones que las personas sometidas a la Administración deben esgrimir en sede administrativa y en sede jurisdiccional sean idénticas, por cuanto ello pugna con la propia naturaleza del contencioso-administrativo nacional en cuanto garantía para las personas de poder obtener un control eficaz y eficiente de los actos de la Administración.

En efecto, es muy recurrente encontrar en etapa contencioso administrativa, en que los particulares buscamos el amparo de nuestros derechos vulnerados por la Administración ante la judicatura ordinaria, las defensas impetradas por dichas autoridades, incluida la SMA, consistentes en que ya en sede jurisdiccional, y en el caso de plantearse nuevos argumentos en favor de la pretensión anulatoria o modificatoria del acto administrativo, la autoridad reclamada arguya la “congruencia” que debe existir entre el contenido de las pretensiones de la reclamante, en sede administrativa y jurisdiccional.

Como bien S.S. Excma., sabe, el principio de congruencia opera respecto de procedimientos ya iniciados y desde una perspectiva *intra-procedimental*, esto es, que el contenido de un mismo procedimiento debe ser congruente y concordante con su resolución o sentencia final. No obstante, en materia de contencioso-administrativo de nulidad ello es diferente dada la propia finalidad de dicho procedimiento judicial en que se busca controlar a la actividad administrativa, cotejando sus actos y los procedimientos de los cuales ellos emanaron con la legalidad que los rige, lo que claramente tiene consecuencias que impiden que exista una identidad entre etapa administrativa y jurisdiccional, puesto que, evidentemente, son procedimientos distintos, ante órganos de diferente naturaleza, y con una diversa finalidad.

Lo anterior se desprende, por ejemplo, en que en sede administrativa no es necesario ni imperativo el patrocinio de un letrado habilitado en Derecho, como sí ocurre en etapa jurisdiccional.

Lo anterior claramente acarrea diferencias gigantescas en cuanto a los argumentos y alegaciones que pueden hacerse valer en una sede y en otra, ya que el procedimiento administrativo al tener una finalidad más omnicompreensiva, habilita que los particulares presenten por sí mismos sus alegaciones de cualquier índole. Esta característica propia del procedimiento administrativo explica, además, el derecho que se le concede a las personas que en él intervienen a presentar alegaciones en cualquier etapa del procedimiento, puesto que, dado que no necesariamente serán personas de preparación jurídica, no puedes imponérselos un plazo o etapa particular para la presentación de todas y cada una de sus defensas, bajo sanción de preclusión.

Por su parte, en sede jurisdiccional, se requiere del patrocinio de un abogado, quien se encargará de la defensa jurídica del interesado agraviado por el acto administrativo que se pretende anular. Dicho letrado analizará el acto y el procedimiento del cual emanó, identificando los vicios de legalidad de que éstos adolecieron, interponiendo las acciones de reclamación correspondientes y alegando, conforme a Derecho los vicios de rigor.

Es así como los argumentos en sede administrativa deben ser requeridos con una profundización jurídica de menor intensidad que en sede judicial, lo que no puede suponer una afectación a la congruencia, ya que es expresión propia y evidente de nuestro sistema contencioso administrativo.

En fin, para finalizar hacemos nuevamente presente a S.S. Excma. que la congruencia procedimental entre la sede administrativa y la jurisdiccional no ha sido vulnerada con las alegaciones de mi representada, por cuanto la SMA sí tuvo oportunidad de pronunciarse de las alegaciones que fueron esgrimidas tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

5. FORMA EN QUE LOS ERRORES DE DERECHO INVOCADOS HAN INFLUIDO SUSTANCIALMENTE EN LO DISPOSITIVO DEL FALLO RECURRIDO.

Como fue abordado con anterioridad, el Segundo Tribunal Ambiental incurrió en infracciones legales manifiestas a los artículos 3 literal a) y 35 literal a) de la LOSMA, el inciso final del artículo 24 de la LBGMA y el artículo 10 de la LBPA, lo que influyó de forma sustancial en lo dispositivo de la Sentencia Recurrída.

En razón de lo anterior S.S. Excma., es necesario que se descarte la tesis del tribunal *a quo* en el sentido que el titular de la RCA es el que debe someterse estrictamente a su contenido y el que debe dar cumplimiento a las normas, condiciones y medidas dispuestas en tal autorización ambiental. Lo anterior, implica que es el titular de la RCA es el único sujeto posible de ser sancionado por incumplimientos a la misma y que la SMA sólo puede sancionar a dichos titulares en ejercicio de su atribución contemplada en el art. 35 literal a) de la LOSMA en relación con el art. 24 inc. final de la LBGMA y no a personas ajenas a la RCA.

Las infracciones de derecho señaladas en este recurso, influyen en lo dispositivo del fallo, toda vez que, si el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental no hubiera infringido las disposiciones legales indicadas, habría acogido íntegramente la reclamación de autos, resolviendo, en definitiva, anular la resolución sancionatoria dictada por la SMA en la que impone multas a FMC Ltda. debido a que no es el titular de la RCA de los proyectos fiscalizados, y por tanto, no es el sujeto responsable ambientalmente del cumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las RCA que componen el Plantel Avícola Las Rastras.

En razón de lo anterior, se hace necesario que se acoja el presente recurso, se anule la Sentencia Recurrída, y dictando una sentencia de reemplazo que acoja íntegramente nuestro recurso de reclamación y en la que se deje sin efecto la Resolución Sancionatoria de la SMA.

POR TANTO,

SOLICITO A S.S. ILUSTRE: tener por interpuesto recurso de casación en el fondo contra la sentencia dictada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental con fecha 1 de junio de 2020 en autos rol R-196-2018, admitirlo a tramitación y elevarlo al conocimiento de la Excma. Corte Suprema a fin de que, acogiéndolo, proceda a invalidar la Sentencia Recurrída en la parte pertinente, y dicte una sentencia de reemplazo que acoja íntegramente nuestro recurso de reclamación y en la que se deje sin efecto la Resolución Sancionatoria de la SMA; todo con expresa condenación en costas.

OTROSÍ: Hago presente que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, patrocinaré personalmente el recurso de casación en el fondo interpuesto, actuando además con poder en la presente causa. Asimismo, hago presente que en la reclamación interpuesta en autos consta el mandato judicial otorgado por FMC Ltda., en el que se me concede patrocinio y poder para obrar en estos autos, el que se encuentra en poder de este Ilustre Tribunal.

POR TANTO,

SOLICITO A S.S. ILUSTRE: tenerlo presente.