



DGP

RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN Y DECLARA INADMISIBLE EL RECURSO JERÁRQUICO EN SUBSIDIO

RES. EX. N° 7/ROL D-006-2022

Santiago, 19 de abril de 2024

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° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; 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, de 13 de mayo de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 30, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación (en adelante, "D.S. N° 30/2012"); en la Resolución Exenta N° 52, de 12 de enero de 2024, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija la Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA 119123/152/2023, de 30 de octubre de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Nombra Jefatura de División de Sanción y Cumplimiento; en la Resolución Exenta N° 349, de 22 de febrero de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija las Reglas de Funcionamiento de Oficina de Partes y Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "Res. Ex. N° 349/2023"); y, en la Resolución N° 7, de 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ROL D-006-2022

1. Con fecha 11 de enero de 2022, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LOSMA, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-006-2022 en contra de Crillón S.A. (en adelante, el "titular" o la "empresa"), titular de proyecto "Loteo con Construcción Simultáneas Lotes S1 y S2", cuya Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") fue aprobada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de Santiago, mediante Resolución Exenta N° 311 de fecha 7 de julio de 2017 (en adelante, "RCA N° 311/2017"). La formulación de cargos fue notificada personalmente con fecha 12 de enero de 2022.

2. Con fecha 2 de febrero de 2022, la empresa presentó una propuesta programa de cumplimiento (en adelante, "PdC") en los términos y plazos que establece el artículo 6 del D.S. N° 30/2012 y el artículo 42 de la LOSMA. Atendiendo lo

Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile

Sitio web: portal.sma.gob.cl



anterior, mediante Memorándum D.S.C. N° 145/2022, de fecha 21 de marzo de 2022, el Fiscal Instructor del respectivo procedimiento sancionatorio derivó los antecedentes al Fiscal de esta SMA con el objeto de que se evaluara y resolviera su aprobación o rechazo, conforme a la orgánica de esta Superintendencia vigente a esa fecha.

3. Con fecha 12 de abril de 2022, mediante Res. Ex. N° 3/Rol D-006-2022 se tuvo por presentado el PdC y realizó una serie de observaciones al mismo. Así, con fecha 28 de abril de 2022 la empresa efectuó una solicitud de ampliación de plazo para la presentación de un programa de cumplimiento refundido (en adelante, "PdCR"), cuestión que fue resuelta mediante Res. Ex. N° 4/Rol D-006-2022, de 2 de mayo de 2022. Finalmente, con fecha 24 de mayo de 2022, la empresa presentó el PdCR adjuntando una serie de anexos.

4. Con fecha 3 de abril de 2023 la empresa presentó un escrito solicitando la modificación del correo electrónico para la práctica de notificaciones en el presente procedimiento.

5. Con fecha 12 de septiembre de 2023, mediante Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022 este Servicio resolvió rechazar el PdC presentado por la empresa. Adicionalmente, en el Resuelvo II de la referida resolución se dispuso "***Levantar la suspensión decretada en el Resuelvo VII de la Resolución Exenta N°1/Rol D-006-2022, respecto del plazo para la presentación de descargos, por lo que a partir de la fecha de notificación de la presente resolución comenzarán a contabilizarse los 7 días restantes para la presentación de descargos por los hechos constitutivos de infracción***" (énfasis en el original).

6. Luego, mediante presentación de 14 de septiembre de 2023, la empresa dedujo recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022 interponiendo, en subsidio, un recurso jerárquico ante la Superintendente del Medio Ambiente. Adicionalmente, solicitó la suspensión del procedimiento y los efectos de la resolución recurrida desde la presentación del escrito.

7. Con fecha 21 de septiembre de 2023, mediante Res. Ex. N° 6/Rol D-006-2022 este Servicio tuvo por interpuesto recurso de reposición y suspendió el procedimiento administrativo hasta la resolución del recurso de reposición interpuesto.

II. RESPECTO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR CRILLÓN S.A.

a. **Plazo para la interposición del recurso**

8. Sobre el particular, es menester señalar que la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022, fue notificada al titular mediante correo electrónico de fecha 13 de septiembre de 2023. Tal como fue señalado en el Resuelvo I de la Res. Ex. N° 6/Rol D-006-



2022, el recurso de reposición fue presentado dentro del plazo establecido en el artículo 59 de la Ley N° 19.880¹.

b. Procedencia del recurso de reposición en razón de la materia resuelta

9. La resolución recurrida –que rechaza el programa de cumplimiento refundido presentando por Crillón S.A – corresponde a lo que la jurisprudencia ha denominado un “*acto trámite cualificado*”, procediendo a su respecto el recurso de reposición.

10. En efecto, según lo resuelto en la sentencia Rol R-132-2026 del Segundo Tribunal Ambiental “*la resolución que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento, constituye en un acto trámite cualificado, en cuanto decide sobre el fondo del asunto planteado, lo que lo transforma en un acto recurrible –mediante recurso de reposición– y, en consecuencia, objeto de control judicial*” (énfasis agregado), por lo que es posible sostener que la resolución recurrida es de aquellos actos trámites impugnables de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 inciso 2° de la Ley N° 19.880.

11. De manera concordante con lo expuesto en el considerando precedente, el Resuelvo III de la Resolución recurrida indica: “*RECURSOS QUE PROCEDEN EN CONTRA DE ESTA RESOLUCIÓN. De conformidad a lo establecido en el Párrafo 4° del Título III de la LO-SMA, en contra de la presente resolución procede el reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental competente, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, así como los recursos establecidos en el Capítulo IV de la Ley N° 19.880 que resulten procedentes*”.

c. Sobre las alegaciones contenidas en el recurso de reposición

12. En su recurso de reposición Crillón S.A alega la verificación de decaimiento de procedimiento y, en subsidio la imposibilidad material de su continuación.

13. La empresa sostiene que el tiempo transcurrido entre la actividad de fiscalización ambiental desarrollada durante los días 14 y 15 de enero de 2019 y la formulación de cargos (notificada personalmente con fecha 12 de enero de 2022), “*habilita a CRILLÓN para solicitar la declaración de decaimiento del presente procedimiento sancionador*”.

14. Sostiene que el transcurso del tiempo –2 años o 6 meses, según la jurisprudencia citada– sin que el procedimiento haya concluido, afecta su

¹ Artículo 59, Ley N° 19.880 dispone que “[e]l recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico”.



contenido jurídico. Sobre este punto, indica que el hito que inicia el computo del plazo antes referido está determinado por la fecha de la visita inspectiva.

15. Respecto a la imposibilidad material, sostiene que *“el procedimiento sancionador se torna ineficaz por el transcurso excesivo del tiempo y que en tal evento se termina el procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo. [...] Asimismo, ha decretado que el cumplimiento del “término de seis meses, si bien no será suficiente por sí solo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir de cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal”.*

d. **Análisis de esta Superintendencia del Medio Ambiente**

16. Para resolver adecuadamente la presentación de la empresa, es necesario considerar que el recurso de reposición *“[t]iene por objeto obtener la invalidación, revocación o modificación del acto administrativo por objeto obtener la invalidación, revocación o modificación del acto administrativo en contra del cual se recurre, de manera que la Administración, que ha manifestado ya su voluntad, debe estudiar nuevamente el asunto concreto y decretar otra vez”*².

17. En base a lo anterior, queda de manifiesto que Crillón S.A. debió argumentar como el programa de cumplimiento refundido presentado con fecha 24 de mayo de 2022, satisface los requisitos de aprobación contenidos en el artículo 9 del D.S. N° 30/2012. Sin embargo, al estudiar la presentación de la empresa, es posible advertir que centra su argumentación únicamente en la eventual configuración del decaimiento o imposibilidad material de continuar con el procedimiento administrativo, por lo que no se controvierte la motivación del acto recurrido.

18. Adicionalmente, resulta útil puntualizar que –contrario a lo señalado por la empresa– el procedimiento sancionatorio comienza con la formulación de cargos, cuestión que es expresamente regulada en el artículo 49 de la LOSMA que señala: ***“la instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor y se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificarán al presunto infractor [...]”*** (énfasis agregado)³. Por otra parte, respecto de la hipótesis de pérdida sobreviniente del objeto del procedimiento, por una

² Cordero Vega, Luis (2015). Lecciones de Derecho Administrativo (2° Edición). Legal Publishing Chile, p. 415

³ La Excm. Corte Suprema, en causa Rol N° 34.494-2021, indicó “[...] conviene recordar que ya esta Corte Suprema se ha pronunciado en ocasiones anteriores en el sentido que **la fecha que marca el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, en materia ambiental, es la época de la resolución que formula cargos** (Considerando décimo noveno Rol CS N°38.340-2016) de tal suerte que siendo ello contrario a lo alegado por el reclamante y coincidente con los resuelto por los sentenciadores, debe concluirse que **la alegación de decaimiento fue correctamente desestimada**” (énfasis agregado). En igual sentido se pronuncia en la causa 38.340-2016, en que señaló lo siguiente: *“no es factible atribuir a los sentenciadores el error de derecho que se les imputa en el capítulo en estudio, toda vez que al atender a la fecha de formulación de cargos para establecer el plazo aplicable para declarar el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, han realizado una correcta interpretación de la normativa que rige la materia”* (énfasis agregado).





imposibilidad material sobreviniente está regulada en la Ley N° 19.880 en relación con circunstancias de hecho que impidan la continuación y conclusión del procedimiento, cuestión que en nada se vinculan con el transcurso de tiempo entre la fiscalización y el rechazo del PdC presentado.

19. En vista de lo anterior, es posible concluir que Crillón S.A. no controvierte los fundamentos que sirvieron de base para la dictación de la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022, por lo cual esta Superintendencia reafirma su legalidad.

III. **ANÁLISIS SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO JERÁRQUICO DEDUCIDO EN FORMA SUBSIDIARIA**

20. Habiéndose determinado la admisibilidad del recurso de reposición, y desestimados los argumentos que fundaron su interposición, se analizará a continuación la procedencia del recurso jerárquico deducido en forma subsidiaria en contra de la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022.

21. Al respecto, cabe señalar que el referido recurso jerárquico resulta improcedente en el presente procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-006-2022.

22. En efecto, de conformidad al inciso 2° del artículo 7 de la LOSMA, el legislador estableció expresamente la separación de funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio, de aquellas vinculadas con la aplicación de sanciones, al disponer que dichas funciones quedarían radicadas en unidades diferentes. En este sentido, el inciso 3° del referido artículo 7 señala que la Superintendente *“tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley”*. En el mismo sentido, el artículo 54 del mismo cuerpo legal establece que la facultad sancionatoria queda radicada exclusivamente en el Superintendente.

23. En vista de lo expuesto, la intervención de la Superintendente queda restringida a la etapa decisoria del procedimiento sancionatorio, en cuanto le ha sido conferida exclusivamente la facultad de sanción o absolución, no debiendo conocer los antecedentes de la etapa de instrucción, circunstancia que contempla su participación mediante vía recursiva.

24. Lo anterior ha sido reconocido de forma expresa en sentencia de 6 de marzo de 2020, de la Corte Suprema (causa Rol N° 12.928-2018), que acoge un recurso de casación interpuesto por esta Superintendencia en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental (causa Rol R-115-2017), que declaró la ilegalidad de la Res. Ex. N° 525/2017, que rechazó por improcedente un recurso jerárquico en subsidio.

25. En este sentido, en el considerando décimo sexto de dicha sentencia se señala que la separación de funciones al interior de la SMA tiene



por finalidad resguardar la garantía constitucional que exige la ocurrencia de un procedimiento racional y justo *“de manera de evitar que un mismo ente investigue y decida en torno al fondo de los cargos formulados al fiscalizado”*. Agrega que el Superintendente –quien debe finalmente decidir respecto del fondo del asunto debatido– *“debe intervenir únicamente para resolver hacer de la absolucón o castigo del fiscalizado”*, lo que exige que *“dicho funcionario **no se mezcle en la etapa de tramitación previa a su intervención**, pues, de lo contrario, podría, mediante el conocimiento de los antecedentes de la investigación, adquirir prejuicios que determinase su decisión o, incluso, incurrir en actuaciones que, eventualmente, **habrían de suponer su inhabilitación**”* (énfasis agregado).

26. Por su parte, el considerando décimo séptimo de la misma sentencia señala que *“en consecuencia, es posible aseverar que la ley ha sido categórica al separar los ámbitos de actuación de los distintos antes existentes al interior de la Superintendencia en esta materia, **estableciendo claros límites que impiden concluir, como lo hacen los sentenciadores del mérito, que se ha previsto de una vía recursiva ordinaria para solicitar al Superintendencia que, en su calidad de máximo responsable del órgano de que se trata, intervenga en la etapa de investigación, decidiendo en relación a las actuaciones propias de esta fase de tramitación [...] con lo que se excluye, como una consecuencia evidente de tal separación, la intromisión del señalado funcionario mediante una vía recursiva que, de existir, negaría la apuntada división, tornado inútil o absurda la norma del inciso 2° de artículo 7 de la LOSMA”**”* (énfasis agregado).

27. Por último, en su sentencia de remplazo vinculada a la misma causa, la Corte Suprema, como fundamento de su decisión, expone en el considerando E lo siguiente: *“[...] que el legislador estableció un procedimiento administrativo especial en cuya virtud la intervención del máximo responsable de la Superintendencia del Medio Ambiente **quedó restringida a la etapa decisoria del asunto**, pues a él se entregó, de manera privativa y excluyente, la facultad de sancionar o de absolver al investigado, de manera que, **para evitar una flagrante y evidente transgresión al debido proceso, no se previó su participación, mediante una vía recursiva ordinaria, en la etapa investigativa**, pues, de intervenir en ella, podría ver comprometida su imparcialidad al conocer del asunto de manera anticipada y parcial, adquiriendo prejuicios que, eventualmente, sesgaran su determinación”* (énfasis agregado).

28. En definitiva, en vista de la separación de funciones de fiscalización e instrucción, en relación a la aplicación de sanciones (artículo 7, 53 y 54 de la LOSMA), la participación de la Superintendente en el procedimiento sancionatorio queda restringida a la etapa decisoria del asunto, correspondiendo declarar, en consecuencia, improcedente el recurso jerárquico interpuesto por la empresa, con fecha 14 de septiembre de 2023, contra la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022.

RESUELVO:

I. **RECHAZAR** el recurso de reposición presentado con fecha 14 de septiembre de 2023, por parte de Crillón S.A., en contra de la Res. Ex. N° 5/Rol D-006-2022 que rechazó el programa de cumplimiento presentado en el procedimiento

Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile

Sitio web: portal.sma.gob.cl





sancionatorio D-006-2022, por las razones expuestas en el Capítulo II de esta resolución. Lo anterior, sin perjuicio de que todas las acciones que la empresa realice voluntariamente para corregir sus infracciones y efectos, serán ponderadas por este Servicio al momento de resolver el presente caso, debiendo acreditar su ejecución en el presente procedimiento.

II. DECLARAR IMPROCEDENTE el recurso jerárquico interpuesto en forma subsidiaria al recurso de reposición referido en el resolvo anterior, presentado por Crillón S.A., por los motivos expuestos en el Capítulo III de esta resolución.

III. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO decretada en el Resolvo II de la Res. Ex. N° 6/Rol D-006-2022.

IV. NOTIFICAR POR CORREO ELECTRÓNICO de conformidad a lo establecido en el artículo 19 de la ley 19.880 a **Crillón S.A.** a los correos electrónicos: [REDACTED]

V. NOTIFICAR POR CARTA CERTIFICADA, o por otros de los medios que establece el artículo 46 de la Ley N°19.880, a Paulina Cárdenas Pablos, apoderada de la Junta de Vecinos Barrio La Hacienda, con domicilio en [REDACTED].

Daniel Garcés Paredes
Jefe de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

STC

Carta Certificada:

- Crillón S.A., correos electrónicos: [REDACTED] y [REDACTED]
[REDACTED]

C.C.

- Paulina Cárdenas Pablos, apoderada de la Junta de Vecinos Barrio La Hacienda, domiciliada en calle [REDACTED]
[REDACTED]
- Oficina Regional Metropolitana de la SMA.

