

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, veintisiete de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS:

El 22 de junio de 2017, don Cristián Rosselot Mora (en adelante, "la reclamante"), interpuso reclamación, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA") y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que Crea Los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra de la Resolución Exenta N° 526, de 5 de junio de 2017 (en adelante, "Resolución Exenta N° 526/2017" o la "resolución reclamada") de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA" o "la reclamada"). Dicha resolución rechazó, por improcedente, el recurso jerárquico interpuesto por la reclamante -en subsidio de un recurso de reposición-, en contra de la Resolución Exenta N° 6, de 23 de febrero de 2017 (en adelante, "Resolución Exenta N° 6/2017") de la SMA, mediante la cual la Autoridad decidió, previo a proveer su denuncia y demás solicitudes, exigirle que acreditara los intereses o derechos que pudiesen ser afectados por la resolución del proceso sancionatorio F-041-2016 seguido en contra de Soquimich Salar S.A.

La reclamación fue admitida a trámite el 13 de julio de 2017, y se le asignó el Rol R N° 155-2017.

I. ANTECEDENTES DE LA RECLAMACIÓN

Soquimich Salar S.A. (en adelante, "SQM Salar") es titular, entre otros, del proyecto "*Cambios y Mejoras de la operación minera en el Salar de Atacama*", calificado favorablemente mediante Resolución Exenta N° 226, de 19 de octubre de 2006 (en adelante, "RCA N° 226/2006"), por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta (en adelante, "la Comisión de Evaluación"). Dicho proyecto tiene por objetivo sustentar la producción de cloruro de potasio, sulfato de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

potasio, ácido bórico y salmuera rica en litio, en las instalaciones de SQM en el Salar de Atacama. Para ello, contempla aumentar: (i) la extracción de salmuera, desde el núcleo del salar; (ii) la extracción de agua dulce, desde el borde este del salar; (iii) la superficie de evaporación solar, en el núcleo del salar; y, (iv) la superficie de acopio de sales de descarte, en el núcleo del salar.

El 20 de noviembre de 2016, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol F-041-2016, la SMA formuló los siguientes cargos en contra de SQM Salar: (i) extracción de salmuera por sobre lo autorizado; (ii) afectación progresiva del estado de vitalidad de algarrobos en el área del Pozo Camar 2, sin suspender la operación del proyecto, ni informar a la autoridad; (iii) entrega de información incompleta respecto de la extracción de niveles de agua dulce, niveles de pozos y formaciones vegetales; (iv) plan de contingencias para el sistema peine no permite garantizar la mantención de las condiciones de funcionamiento natural del sistema; (v) falta de análisis de los registros históricos de meteorología local y regional, monitoreo de variables hidrogeológicas y demás antecedentes que permitan identificar la ocurrencia de variaciones por factores naturales en el área de estudio, en consideración de que se constató la afectación significativa de las variables de pH y salinidad del suelo, para el año 2013; y, (vi) modificación de las variables consideradas en los planes de contingencia sin contar con autorización ambiental.

El 15 de febrero de 2017, la reclamante presentó una denuncia en contra de SQM S.A. por incumplimientos de la RCA N° 266/2006. Los hechos denunciados fueron los siguiente: (i) la extracción de salmuera por sobre lo autorizado entre agosto de 2013 a agosto de 2015; (ii) la afectación progresiva del estado de vitalidad de algarrobos en el área del pozo Camar 2, sin suspender la operación del proyecto ni informar a la autoridad desde el año 2013 a la fecha; y, (iii) el ocultamiento de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

información y la entrega de información incompleta, respecto de la extracción de agua dulce, niveles de pozos, informaciones vegetales, impidiendo la trazabilidad por parte de la autoridad de la verificación de las condiciones ambientales, en el periodo 2013-2015. En dicha presentación señaló que su denuncia se dirigiría en contra de la empresa SQM S.A., por ser ésta propietaria, mediante un contrato de *joint venture*, del proyecto, en conjunto con SQM Salar y SQM Potasios. Adicionalmente, solicitó la acumulación de su denuncia al proceso sancionatorio F-041-2016 y ser tenido como parte interesada. Finalizó su presentación solicitando a la SMA que "[...] *dé inicio a una investigación y formule cargos contra la denunciada, en el mismo proceso F-041-2016 iniciado contra SQM Salar, para, en definitiva, condenar a todos los responsables por las infracciones ambientales cometidas*".

El 23 de febrero del mismo año, mediante Resolución Exenta N° 6/2017, la SMA resolvió la presentación antes individualizada, en los siguientes términos: "*Previo a proveer el escrito presentado por el Sr. Cristián Rosselot Mora, de fecha 17 de febrero de 2017, acredítense los intereses o derechos que pueden resultar afectados por la resolución del presente proceso sancionatorio ambiental, en conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la Ley N° 19.880*".

El 3 de marzo de 2017, la reclamante interpuso recurso de reposición, y en subsidio, jerárquico, en contra de la Resolución Exenta N° 6/2017, ambos por los mismos fundamentos de hecho y de derecho. Allí, expuso que su denuncia en contra de SQM S.A. se encontraría fundada en el artículo 47 de la LOSMA, norma que no exigiría la acreditación de ningún tipo de interés. Agregó que su escrito constituiría "[...] *una nueva denuncia, en contra de un nuevo denunciado y no un intento por intervenir como interesado respecto del procedimiento que se sigue contra SQM Salar*"; y que sólo habría solicitado la acumulación de autos en virtud del principio de economía

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

procesal, ya que frente a su denuncia la SMA podría "[...] iniciar una nueva investigación con otro folio o rol, duplicando todos los estudios, diligencias y trámites ya empleados, con la consecuente pérdida innecesaria de recursos económicos; o bien puede acumular la denuncia contra SQM S.A. a la existente, sin que el suscrito tenga la calidad de interesado en lo que se obre respecto de SQM Salar".

En la misma presentación, y en subsidio de lo anterior, la reclamante señaló que, respecto del interés establecido en el artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880, existirían fallos de este Tribunal referidos al interés ambiental -Roles R N°10-2013 y R N° 11-2013-, así como diversos textos legales internacionales y nacionales aplicables en la especie. Citó normas concordantes, doctrina, jurisprudencia de la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR"), normativa nacional y convenios internacionales.

El 22 de marzo del año 2017, mediante Resolución Exenta N° 8/Rol F-041-2016 (en adelante Resolución Exenta N° 8/2017), la SMA resolvió que "(i) se rechaza el recurso de reposición, por no cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880; (ii) se rechaza la solicitud de otorgar la calidad de interesado del Sr. Rosselot, por cuanto no ha acreditado el interés o derecho que pueda ser afectado por la resolución del presente proceso sancionatorio, en conformidad al artículo 21 de la Ley N° 19.880. (iii) Derívense los antecedentes del recurso jerárquico al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico. V. En relación al escrito de fecha 17 de febrero de 2017, presentado por el Sr. Rosselot, no ha lugar, estese a lo resuelto en el numeral (ii) del Resuelvo IV de la presente resolución".

El 5 de junio de 2017, mediante Resolución Exenta N° 526/2017, el Superintendente del Medio Ambiente rechazó, por

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

improcedente, el recurso jerárquico interpuesto por la reclamante.

II. DEL PROCESO DE RECLAMACIÓN JUDICIAL

A fojas 94, el señor Cristián Rosselot Mora interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 526/2017. En dicha actuación, solicitó que se admitiera a trámite y se acogiera su reclamación *"declarando que se tiene al suscrito como interesado en el procedimiento administrativo F-041-2016, con costas"*.

A fojas 108, el Tribunal resolvió: *"[...] previo a proveer, precisese el acto administrativo impugnado, y pídase lo que en derecho corresponda. Asimismo, acompáñese los antecedentes necesarios que permitan dar cuenta de la fecha de notificación del acto que se impugna"*.

A fojas 110, la reclamante cumplió lo ordenado, indicando que el acto administrativo impugnado es la Resolución Exenta N° 526/2017. A fojas 112, el Tribunal admitió a tramitación la reclamación y solicitó a la reclamada que informara conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 115, la SMA solicitó ampliación de plazo para informar, lo que fue concedido por el Tribunal a fojas 116.

A fojas 141, SQM Salar solicitó al Tribunal hacerse parte en el procedimiento, en calidad de tercero coadyuvante de la SMA, para todos los efectos legales.

A fojas 145, la SMA evacuó el informe correspondiente, solicitando al Tribunal que rechace el reclamo en todas sus partes, con expresa condena en costas.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 162, el Tribunal tuvo a SQM Salar como tercero coadyuvante, por evacuado el informe de la reclamada, y ordenó traer los autos en relación, fijando la audiencia para el día 17 de octubre de 2017.

A fojas 418, consta la certificación de haberse efectuado la vista de la causa, alegando el abogado señor Cristián Rosselot Mora, por la parte reclamante, la abogada señora Pamela Torres Bustamante, por la parte reclamada, y el abogado señor Mario Galindo Villarroel, por el tercero coadyuvante, quedando la causa en estudio.

A fojas 425, la causa quedó en acuerdo.

III. FUNDAMENTOS DE LA RECLAMACIÓN Y DEL INFORME

Conforme a los fundamentos de la reclamación, las alegaciones y defensas contenidas en el informe de la reclamada, y los argumentos del tercero coadyuvante, las materias controvertidas en autos, son las siguientes:

1. Respecto a la acreditación del interés

La reclamante afirma que en sus recursos administrativos habría hecho referencia al interés ambiental, señalando que el interés colectivo "*[...] corresponde a aquel en que los titulares del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación están vinculados jurídicamente [...]*"; y que el concepto de interesado contenido en la Ley N° 19.880 sería amplio, siendo interesados en el procedimiento administrativo todos quienes "*intervienen en él, por afectarles directa o indirectamente la decisión que en él pueda adoptarse y no sólo aquél que le ha dado inicio*".

Agrega que la Ley N° 19.880 no exigiría un interés directo, sino que contemplaría la actuación de titulares de intereses colectivos, que podrían intervenir en el procedimiento una vez

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ya iniciado y mientras no exista resolución definitiva. De este modo, la reclamante aduce un interés particular y colectivo reconocido tanto en el derecho nacional como en Convenios Internacionales, fundado en la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que motivaría su denuncia en contra de SQM y su solicitud de ser parte interesada en el proceso iniciado en contra de SQM Salar.

Por su parte, la SMA afirma que no concurrían en el procedimiento sancionatorio Rol F-041-2016, las circunstancias para reconocer la calidad de interesada a la reclamante; y que pese a haber rechazado el recurso por improcedente, la Resolución Exenta N° 8/2017, sí se pronunció sobre el fondo del asunto. Agrega que la denuncia presentada por la reclamante no aportó ningún antecedente adicional sobre los hechos constitutivos de infracción, limitándose a replicar la formulación de cargos, por lo que no consideró procedente darle el tratamiento de una denuncia nueva, sino que correspondía incorporarla al procedimiento en curso, en la medida en que el denunciante acreditara un derecho o interés que pudiera resultar afectado, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N° 19.880.

Respecto del interés colectivo, la reclamada señala que no se trataría de un simple y mero interés, sino que de un interés protegido por el ordenamiento jurídico y que haya de afectarle a quien lo invoca. Agrega que si la reclamante pretendía invocar un interés colectivo, la calidad de interesado debería ostentarla un grupo intermedio organizado como persona jurídica, que manifieste su interés de conformidad a sus fines específicos y con sujeción al principio de legalidad. Adicionalmente, señaló que los criterios establecidos tanto por la Corte Suprema, como por este Tribunal, establecen que, para intervenir en procedimientos administrativos, en caso de aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, se debe acreditar

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la afectación de un interés o derecho protegido por el ordenamiento jurídico, cuestión que no se habría acreditado.

2. Eventual confusión entre los conceptos de "denunciante" e "interesado"

La reclamante afirma que la SMA le habría solicitado que acreditara su interés, en conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, porque consideró que lo solicitado era hacerse parte en un procedimiento sancionatorio ya iniciado, incurriendo con ello en una confusión entre los conceptos de "denunciante" -de la LOSMA- e "interesado" -de la Ley N° 19.880- en circunstancias que se trataría de calidades procesales absolutamente distintas.

Al respecto, la SMA señaló que si bien el artículo 21 de la LOSMA y el artículo 21 de la ley N° 19.880, tratan distintas hipótesis acerca de cómo una persona puede acceder al procedimiento administrativo, una vez que son parte de él, gozan de los mismos derechos y garantías. El artículo 21 de la LOSMA contemplaría una hipótesis especial de entrada al procedimiento, mediante una denuncia, otorgando una vía adicional a las contempladas en la norma general supletoria, sin necesariamente cumplir con los requisitos establecidos en esta última.

3. Respecto del rechazo del recurso de reposición y del jerárquico

La reclamante señala que la SMA habría errado al afirmar que la Resolución Exenta N° 6/2017 no sería susceptible de ser impugnada, por ser un acto de mero trámite que no generaría indefensión ni pondría término al procedimiento. Ello, por cuanto la resolución que impone la carga de acreditar un interés a quien solicita ser tenido como interesado, "tiene un

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

efecto jurídico incontestable", por lo que en caso alguno puede estimarse como un acto de mero trámite.

Asimismo, considera que la decisión del Superintendente no sería correcta, pues habría fundado el rechazo del recurso jerárquico -Resolución Exenta N° 526/2017- en los procedimientos sancionatorios de la SMA en la improcedencia de la supletoriedad de la Ley N° 19.880. Por el contrario, afirma la reclamante, los medios de control previstos en el artículo 54 de la LOSMA habrían sido establecidos para los procesos sancionatorios, y respecto de titulares de proyectos e infractores, pues sólo ellos pueden ser absueltos y sancionados. En efecto, el control jerárquico del Superintendente establecido en el artículo 54 de la LOSMA sólo regiría para que decida sobre el particular u ordene la realización de nuevas diligencias, mientras que el artículo 55 de la LOSMA se referiría a aquellas resoluciones que aplican sanciones, entregando medios de impugnación a los sujetos pasivos de dichas sanciones, que no pueden ser otros que los infractores.

En razón de lo anterior, la reclamante afirma que la interpretación del Superintendente sería errónea y no se ajustaría a derecho, pues las situaciones previstas en los artículos 54 y 55 precitados dejarían sin recurso a quien quisiera intervenir como interesado en los procedimientos sancionatorios, vulnerando con ello el principio de impugnabilidad. Agrega que tampoco sería efectivo que el sólo hecho de conocer de un recurso jerárquico pueda afectar la imparcialidad del Superintendente, pues tales principios no se relacionan con su eventual calidad de interesado, ya que tal materia no diría relación con el fondo del asunto.

Por su parte, la SMA afirmó que la reclamante habría incurrido en una confusión entre el control jerárquico del Superintendente; y el régimen recursivo establecido en el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

párrafo 4° de la LOSMA. En este contexto, señala que el control jerárquico especial del artículo 54 de la LOSMA sería un medio de revisión exclusivo de los procedimientos sancionatorios, que sólo se ejerce cuando el Fiscal Instructor eleva un dictamen al Superintendente, siendo un control esencial de la resolución que pone término al procedimiento sancionatorio. Este control operaría sobre todo el procedimiento sancionatorio, incluyendo actos intermedios. Por esta razón, la alegación relativa a la errónea interpretación del artículo 55 de la LOSMA debiera ser rechazada, pues los interesados sí pueden interponer un recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 55 de la LOSMA y 15 de la Ley N° 19.880, que consagra el principio de impugnabilidad. Agrega que la sola existencia de este control jerárquico especial, esencial y obligatorio, constituiría uno de los fundamentos de la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, en lo relativo al recurso jerárquico, pues si bien el artículo 62 de la LOSMA dispone que "[...] *en todo lo no previsto en la presente ley se aplicará supletoriamente la Ley N° 19.880* [...]", tanto la Historia de la Ley como la jurisprudencia han señalado la preeminencia de las normas de los procedimientos administrativos especiales, lo cual conllevaría a la inaplicabilidad supletoria del recurso jerárquico en el caso de autos.

En cuanto a la improcedencia del recurso jerárquico en contra de las resoluciones de mero trámite, la reclamada afirma que, en principio, todo acto administrativo es impugnabile mediante los recursos de reposición y jerárquico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 19.880. Sin embargo, este artículo establece una importante limitación en su inciso segundo, ya que, en caso de tratarse de actos trámite, dichos recursos serán procedentes sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. En este sentido, la SMA sostuvo que la Resolución

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Exenta N° 6/ 2017 no sería susceptible de recurso alguno, por no constituir un acto terminal, ni poner término al procedimiento sancionatorio.

4. Argumentos del tercero coadyuvante

El tercero coadyuvante SQM Salar, afirma que la reclamación debe ser rechazada en todas sus partes por carecer de mérito y seriedad suficiente para darle curso. En efecto, señala que la presentación de la reclamante sería confusa y carente de todo fundamento jurídico y fáctico, por no existir relación alguna entre SQM S.A. y la actividad regulada por la RCA N° 226/2006, cuyo cumplimiento es objeto del procedimiento sancionatorio F-041-2016. Agrega que la Resolución N° 6/2017- constituye un acto de mero trámite que no es reclamable ante el Tribunal Ambiental, pues no puso término a un procedimiento administrativo, ni tampoco dejó en indefensión a la reclamante, quien debió acreditar su interés y no lo hizo.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, la reclamante interpuso ante esta judicatura, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 526, de 5 de junio de 2017, del Superintendente del Medio Ambiente, que desechó el recurso jerárquico interpuesto por la reclamante en sede administrativa, en contra de la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016, fundado en la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880.

Segundo. Que, atendidos los argumentos de la reclamante; y las alegaciones y defensas de la reclamada y del tercero coadyuvante, el desarrollo de esta parte considerativa abordará las siguientes materias:

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

- I. Consideraciones generales respecto de la impugnabilidad de los actos trámite
 - 1. De la hipótesis de imposibilidad de continuar el procedimiento

- II. Del análisis de la debida fundamentación de la resolución impugnada
 - 1. De la aplicación supletoria de la Ley N°19.880
 - 2. De la procedencia del recurso jerárquico por actos de la SMA

- III. De las demás alegaciones

**I. CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO DE LA IMPUGNABILIDAD DE
LOS ACTOS TRÁMITES**

Tercero. Que, el procedimiento administrativo se encuentra definido en el inciso primero del artículo 18 de la Ley N° 19.880, como "*[...] una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal [...]*".

Cuarto. Que, tanto la ley, como la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre actos trámite y actos decisorios o terminales. Son actos trámite, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 19.880, aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y dan curso progresivo al mismo, mientras que los actos terminales son aquellos en los que radica la resolución administrativa o decisión que pone fin al procedimiento. La importancia de esta distinción, entre otras, incide en que, en principio, y según dispone el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, los actos trámite no serían impugnables, a menos que supongan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quinto. Que, en cuanto a la impugnabilidad de los actos trámite, tanto la doctrina nacional como extranjera reconocen su carácter excepcional y que las causales por las cuales procede, como es el caso de la indefensión, deben interpretarse de forma restrictiva. Para el profesor Jaime Jara Schnettler, *"Según el principio de 'concentración procedimental' (art. 15, inc. 2º) sólo son impugnables los actos de trámite si determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o si producen indefensión. Si caen en la excepción asumen sustantividad propia y merecen impugnación ya que desbordan el mero carácter ordenador o preparatorio"* (JARA SCHNETTLER, Jaime, *Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo*, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 52). En similar sentido, el profesor Luis Cordero Vega ha dicho que *"El principio de economía procedimental aconseja concentrar la impugnación de todas las cuestiones que el interesado considere que le perjudican injustamente en el recurso que se interponga frente a la resolución definitiva y no abrir la posibilidad de recursos aislados frente a actos trámite (salvo casos excepcionales), cuya influencia en la decisión definitiva no puede determinarse [...]"* (CORDERO VEGA, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 2015, p. 254).

Sexto. Que, por su parte, la doctrina española, en similares términos, se refiere a la impugnabilidad de los actos trámite, cuando las causales contempladas para que ello ocurra, implican que el mismo se ha transformado en un acto de trámite "cualificado", los que, sin embargo, no se encuentran definidos *ex ante*. En todo caso, cuando el supuesto que "cualifica" al acto administrativo se refiere a la indefensión, también se afirma la necesidad de su interpretación restrictiva, precisamente por constituir la excepción y no la regla, y se ha dicho al respecto que debe tratarse de una indefensión material en el seno de un procedimiento administrativo. *"Por ello, sólo serán recurribles autónomamente los actos de trámite que adolezcan de una irregularidad tan grave que condicione*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

necesariamente la resolución final, haciendo imposible determinar si ésta puede llegar a ser materialmente correcta o no" (MUÑOZ MACHADO Santiago, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, 2005, p. 87).

Séptimo. Que, a partir de lo anteriormente expuesto, es importante consignar, que la Resolución Exenta N° 526/2017 constituye, por su propia naturaleza, un acto trámite, toda vez que tal como indica su título, rechazó el recurso jerárquico interpuesto por un denunciante en contra de SQM S.A., en el marco de un procedimiento sancionatorio en curso, seguido en contra de SQM Salar (Destacado del Tribunal).

Octavo. Que, siendo dicha resolución un acto trámite, por consiguiente para ser impugnable, deberá, satisfacer lo establecido en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, esto es, que se trate de un acto que imposibilite continuar con el procedimiento o produzca indefensión.

1. De la hipótesis de imposibilidad de continuar el procedimiento

Noveno. Que, en lo referido a la hipótesis de la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni la reclamante ni la reclamada se refirieron a la eventual imposibilidad de continuar el procedimiento, provocado con la dictación de la Resolución Exenta N°526/2017.

Décimo. Que, no obstante, a juicio del Tribunal, es menester tener presente que la Resolución Exenta N° 8/Rol F-041-2016, de 22 de marzo de 2017, que elevó los antecedentes al superior jerárquico, puso término al procedimiento originado con la denuncia, pues resolvió lo siguiente: "IV. *En relación al escrito de fecha 03 de marzo de 2017, presentado por el Sr. Rosselot: (i) se rechaza el recurso de reposición, por no cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en el*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

artículo 15 de la Ley N° 19.880; (ii) Se rechaza la solicitud de otorgar la calidad de interesado del Sr. Rosselot, por cuanto no ha acreditado el interés o derecho que puede ser afectado por la resolución del presente proceso sancionatorio, en conformidad con el artículo 21 de la Ley N° 19.880. (iii) Derívense los antecedentes del recurso jerárquico al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico. V. En relación al escrito de fecha 17 de febrero de 2017, presentado por el Sr. Rosselot, no ha lugar, estese a lo resuelto en el numeral (ii) del Resuelvo IV de la presente resolución". (destacado del Tribunal).

Undécimo. Que las circunstancias antes anotadas, pueden inducir a dudas en relación a la naturaleza jurídica de la resolución impugnada -Resolución Exenta N° 526/2017-. Sin embargo, para despejar la interrogante debe tenerse presente el elemento sistemático de hermenéutica legal *pro recurso*, a la luz del cual, ante la incerteza, es necesario privilegiar aquella que permita una revisión adecuada de la decisión y, así, un análisis de la totalidad de los argumentos expuestos por la reclamante.

Duodécimo. En efecto, no resulta atendible que "[...] en consideración a fundamentos meramente formales y a interpretaciones excesivamente rigurosas, se pongan en entredicho garantías de la entidad de la que ocupa este análisis, esto es, el derecho al recurso, en el marco de un debido proceso [...]" (Corte Suprema Rol 83.347-2016, considerando octavo).

Decimotercero. Que, lo anterior no implica sino reconocer el principio general de impugnabilidad de los actos administrativos contenido en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, revisión cuyo objetivo, según el profesor Claudio Moraga Klenner "[...] es analizar la calidad del ejercicio de la función administrativa a partir de parámetros tales como rectitud objetiva (juridicidad y racionalidad), rapidez,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

oportunidad, deferencia con los intereses y derechos de quienes resultarán afectados, entre otros [...]" (MORAGA KLENNER, Claudio, Tratado de Derecho Administrativo: La actividad formal de la Administración del Estado, Legal Publishing, 2010, Tomo VII, p. 176).

Decimocuarto. Que, a juicio de este Tribunal es posible concluir que la Resolución Exenta N° 526/2017, al rechazar el recurso jerárquico por improcedente, puso término a la presentación efectuada por el Sr. Rosselot relativa a una denuncia, a la acumulación de autos y a su solicitud de tenerlo como interesado en el procedimiento Rol F-041-2016, por lo que sí cumple con los requisitos de impugnación establecidos para los actos trámites en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880.

II. DEL ANÁLISIS DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

IMPUGNADA

Decimoquinto. Que, en la presente causa, la reclamada, al resolver el recurso jerárquico presentado por el Sr. Rosselot, mediante Resolución Exenta N° 526/2017, plantea la "*[...] improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en cuanto a la procedencia del recurso jerárquico [...]"*, fundado en que: (i) tanto la Historia de la Ley N° 19.880, como la jurisprudencia administrativa y judicial han señalado la preeminencia de las normas de los procedimientos especiales, por sobre una eventual aplicación supletoria de la referida legislación; (ii) porque los artículos 54 y siguientes de la LOSMA han dispuesto los recursos o medios de impugnación especiales; (iii) porque en la LOSMA no existiría un vacío legal que permitiera la aplicación de la aludida normativa; (iv) porque de aplicarse supletoriamente desnaturalizaría los procedimientos sancionatorios tramitados ante la Superintendencia, ya que el medio de impugnación impetrado no sería conciliable con las peculiaridades de dichos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

procedimientos; y, (v) porque una intervención del Superintendente durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador afectaría su imparcialidad, "[...] *inhabilitándolo para dictar la resolución final del caso respectivo* [...]".

Decimosexto. Que, al respecto, la reclamante alega que la decisión del Superintendente sería errada, pues se funda en que el recurso jerárquico no sería aplicable en los procedimientos sancionatorios de la SMA. A su juicio, el control previsto en el artículo 54 de la LOSMA se establece exclusivamente respecto de titulares de proyectos e infractores, pues "[...] *son ellos y sólo ellos, quienes pueden ser absueltos o sancionados. También, entonces, es respecto de estos casos -sanción o absolución- que el artículo 54 de la LOSMA entrega un control jerárquico al Superintendente* [...]". Adicionalmente, el artículo 55 de la LOSMA, "[...] *se refiere a las resoluciones que "apliquen sanciones" estableciendo un régimen recursivo para estos casos, entregando medios de impugnación a los sujetos pasivos de tales sanciones que no puede ser otros que los infractores mencionados en el artículo 54 ya citados* [...]". Por ende, agrega que los artículos 54 y 55 precitados no contemplan recursos respecto de quienes quisieran intervenir como interesados en un procedimiento sancionatorio, por lo que la fundamentación del Superintendente, en orden a estimar improcedente el recurso jerárquico, en el caso de autos, vulneraría el principio de impugnabilidad regulado en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, siendo plenamente procedente su aplicación supletoria, incurriendo el Superintendente en una ilegalidad. Asimismo, niega que el hecho de conocer de un recurso jerárquico pueda afectar su imparcialidad, pues el caso de autos no dice relación con el fondo del asunto.

Decimoséptimo. Que, por su parte, la SMA señala en su informe que el control jerárquico del artículo 54 de la LOSMA "[...] *se*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ejercerá siempre que se eleve un dictamen, del Fiscal Instructor al Superintendente”, siendo un “control esencial para la emisión de la resolución que pone término al procedimiento sancionatorio, y por tanto, no depende de la acción de quienes sean parte del mismo”. Dicho control operaría “sobre el procedimiento sancionatorio, desde su inicio hasta la emisión del dictamen, incluyendo todos los actos intermedios [...]”. De modo tal, que “[...] si existen interesados en el procedimiento sancionatorio, el control también se ejercerá sobre las actuaciones de éstos, por lo que las alegaciones de la parte reclamante en cuanto a este punto no serían efectivas [...]”. En cuanto a las alegaciones respecto del artículo 55 de la LOSMA, la SMA indicó que debían ser rechazadas categóricamente, dado que los interesados sí pueden interponer dicho recurso de reposición. Agregó que “[...] la sola existencia de este control jerárquico especial, esencial y obligatorio, es uno de los fundamentos de la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en lo relativo al recurso jerárquico [...]”.

Decimoctavo. Que, la SMA fundó su aseveración en la Historia de la Ley N° 19.880, que establece que dicha legislación tiene por objeto “[...] apuntar a aquellos procedimientos sin regulación, no buscando alterar, modificar o desnaturalizar los procedimientos administrativos especiales [...]” y agregó que la Contraloría General de la República habría dictaminado la improcedencia de la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880 en aquellos casos en que exista un procedimiento legal especial, y reitera los argumentos invocados en el acto impugnado pues, a su juicio, “[...] de aplicarse supletoriamente desnaturalizaría los procedimientos instruidos por este Servicio en tanto constituiría una transgresión a la división de funciones establecidas en el artículo 7 de la LOSMA [...]”.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

1. Sobre la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880

Decimonoveno. Que, a juicio del Tribunal, un primer punto que resulta necesario aclarar corresponde a la procedencia de aplicar la Ley N° 19.880, en relación con las normas que regulan la interposición de recursos que fija la LOSMA, para el caso en análisis.

Vigésimo. Que, precisamente en relación con este aspecto, es necesario tener presente que la supletoriedad se ha definido como “[...] una técnica integradora del orden normativo [...] mediante la cual ante la falta o deficiencia de una norma para resolver un caso concreto se recurre a otra para así llenar ese vacío [...]” y como “[...] una técnica normativa que surge de la codificación, por el carácter de generalidad y exhaustividad de los códigos, como remedio para colmar las lagunas de los textos legales “especiales” [...]”. Se agrega además que “La técnica normativa de la supletoriedad se utiliza en aquellos casos en que la interpretación ofrecida por el jurista o por el juez ha resultado insuficiente para cubrir una laguna legal en el ordenamiento singular (dado que éste no contiene disposición alguna que solucione el caso); en tal situación, si hay norma expresa que así lo permita, se recurre a otra norma, que por tal razón cabe considerarla general o común, para extraer de ella la norma específica que pueda cubrir/suplir el vacío existente en la norma especial/suplible/ rellenable. Opera, además, en los casos en que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que sí se encuentra prevista en la ley supletoria.” (VERGARA BLANCO, *El derecho administrativo como sistema autónomo*, Legal Publishing, 2010, p. 31, 36 y 46) p. 36).

Vigésimo primero. Que, en este mismo sentido, el Tribunal en su sentencia Rol R N° 20-2014 (acumulada R N° 30-2014), junto con transcribir el artículo 1° de la Ley N° 19.880, a saber, “[...] En caso de que la ley establezca procedimientos

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria [...]", enfatiza que "[...] La técnica de la supletoriedad está orientada a colmar las lagunas de un ordenamiento jurídico especial con un ordenamiento jurídico de carácter general (v.gr. Código de Comercio -artículo 2°- en relación al Código Civil); es decir, entre leyes especiales y generales, no entre leyes bases y procedimientos sectoriales" (considerando octavo).

Vigésimo segundo. Que, la sentencia en análisis, en su considerando noveno, continúa señalando que por "Ley de Bases" debe entenderse, a grandes rasgos, aquella que contiene el núcleo básico o común que reúne el conjunto de las garantías esenciales aplicables uniformemente a todo procedimiento administrativo. Estas garantías esenciales en la Ley N° 19.880 son, desde luego, los principios del procedimiento administrativo enumerados en el artículo 4° y desarrollados luego en los artículos siguientes. Dichos principios, en su calidad de núcleo mínimo y básico, no podrían sino aplicarse de forma directa a todos los demás procedimientos administrativos sectoriales. Una interpretación distinta sería forzada y contraria a la Constitución. En otras palabras, los principios de la Ley de Bases no se aplican supletoriamente ni se dejan de aplicar en su carácter de supletorios ante procedimientos especiales; por el contrario, se aplican directamente respecto de todos los procedimientos administrativos sectoriales, honrando de esta forma al principio de unidad del procedimiento administrativo. Como afirma el profesor Jaime Jara Schnettler, aquello que es propiamente de "bases" en la Ley N° 19.880 supone un ordenamiento directamente aplicable, "[...]un núcleo primario no desplazable ni preterible por ninguna ley especial o sectorial, excluyendo en este sentido la idea de supletoriedad, entendida como aplicación subsidiaria [...]" (JARA SCHNETTLER, Jaime, *La Garantía Jurídica de la Unidad del Procedimiento Administrativo*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en la Ley N° 19.880, en Revista de Derecho Público, vol. 70, p. 287-311, año 2008).

Vigésimo tercero. Que, en su considerando décimo, la sentencia en comento reconoce que “[...] la Ley N° 19.880 va más allá de lo que estrictamente es una ‘Ley de Bases’ y desarrolla en ocasiones trámites procedimentales completos de forma muy detallada, abandonando su carácter básico. En este sentido, la Ley N° 19.880 tiene una naturaleza dual, pues al tiempo de ser una Ley de Bases, es una ley de aplicación subsidiaria o con eficacia supletoria. Es por ello que, en este sentido, se ha afirmado por la doctrina que la Ley N° 19.880 opera al mismo tiempo como un mínimo y un máximo legal (ver Vergara Blanco, Alejandro, ‘Acto y procedimiento Administrativo’ VV.AA., en Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universidad de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, pp. 31-48, 2007). Así las cosas, resulta plausible entender que el núcleo irreductible que se contiene en la Ley de Bases se aplica invariablemente de forma directa, mientras que las demás materias podrían tener una eficacia supletoria en relación a procedimientos especiales, autocontenidos o no.

Vigésimo cuarto. Que, a continuación, en el considerando undécimo de la sentencia en comento, se afirma “[...] que la Ley de Bases responde a un imperativo constitucional, a saber, asegurar las garantías procesales administrativas que el constituyente previó en el artículo 19 N° 3 y 63 N° 18. Por consiguiente, es razonable y deseable que la Ley N° 19.880, por ser de bases, se aplique en forma directa. Esto no quiere decir que toda la Ley de Bases se aplique directamente pues, como dijimos, hay desarrollos procedimentales en ella contenidos, que perfectamente pueden no operar frente a procedimientos especiales [...]”.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

2. De la procedencia del recurso jerárquico por actos de la SMA

Vigésimo quinto. Que, tal como se desprende del título anterior, para dar un adecuado cumplimiento al principio de impugnabilidad, se debe recurrir a la norma supletoria -Ley N° 19.880- en el caso de que se detecte un vacío en la norma especial -LOSMA-. Para poder identificar la necesidad de recurrir a ella es necesario tener presente en qué consiste la jerarquía, cuál es su marco normativo y si es posible detectar o no un vacío en la LOSMA que a este respecto requiera ser suplido. Al respecto, es menester tener presente que la jerarquía *"Es una relación que se da entre dos o más sujetos en cuya virtud uno o algunos están supraordenados respecto de otro u otros que le están subordinados; implica pues, supraordenación por un lado y subordinación por el otro, 'poder jerárquico' en unos, 'deber de obediencia' en otros [...]"* (SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo, temas fundamentales*, Legal Publishing, 2009, p. 141).

Vigésimo sexto. Que, asimismo, el artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que *"Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones"* (destacados del Tribunal). Y que por su parte, el artículo 4 de la LOMSA dispone que: *"El Superintendente de Medio Ambiente, quien será el Jefe de Servicio, será nombrado por el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en la ley N° 19.882.*

El Superintendente contará con las atribuciones propias de un jefe de servicio y le corresponderá especialmente:

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

a) *Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la Superintendencia y ejercer, respecto de su personal, las atribuciones propias de su calidad de Jefe Superior del Servicio. [...]*

i) *Conocer y resolver los recursos que la ley establece. [...]*

k) *Nombrar y remover al personal de la Superintendencia de conformidad a la presente ley y a las normas estatutarias"* (destacado del Tribunal).

Vigésimo séptimo. Que, en virtud de lo anterior, a juicio del Tribunal, es claro que el Superintendente tiene un rol jerárquico sobre los funcionarios de la institución a su cargo, por lo que no resultan atendibles los argumentos de la reclamada referidos a una eventual desnaturalización del procedimiento administrativo sancionador, o a una afectación al principio de imparcialidad, o a la división de funciones contenida en el artículo 7 de la LOSMA, pues si bien "*El Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley.*", dicha disposición no lo exime, en cuanto el Jefe Superior del Servicio, de ejercer un control jerárquico de la actuación del personal de su dependencia, control que se extenderá a la legalidad y oportunidad de sus actuaciones, así como a su deber de conocer y resolver los recursos que la ley establece y cuando corresponda.

Vigésimo octavo. Que, habida cuenta de lo anterior, y para resolver la controversia de autos, a juicio del Tribunal, debe analizarse la procedencia del recurso jerárquico respecto de una actuación de un fiscal instructor a cargo de ponderar una denuncia contenida en la presentación de fecha 15 de febrero de 2017, y de resolver en consecuencia los pasos a seguir. Para ello, deben traerse a colación las normas que se refieren a la supletoriedad de la Ley N° 19.880. En tal sentido, es del caso señalar en esta discusión que la LOSMA, en su artículo 62,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

regula expresamente que *"En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880"*.

Vigésimo noveno. Que, por su parte, el artículo 54 inciso primero -Párrafo 3°, *"Del procedimiento sancionatorio"*- señala lo siguiente: *"Emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso."*

Trigésimo. Que, luego en el Párrafo 4°, *"De los recursos"*, el artículo 55 inciso primero dispone que: *"En contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones, se podrá interponer el recurso de reposición, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución (destacado del Tribunal).*

Trigésimo primero. Que, tal como se desprende de la sola lectura de dichos artículos, ninguno de ellos regula una situación como aquella ocurrida en el caso de autos, en que ante una denuncia presentada en contra de una empresa -SQM S.A. en este caso- la SMA, resolviendo de la forma en que lo hizo mediante la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016- y al no ser dicho acto de aquellos que *"apliquen sanciones"*, no le resulta aplicable el artículo 55 de la LOSMA.

Trigésimo segundo. Que, por otra parte, cabe señalar que el mencionado control jerárquico contemplado en el artículo 54 no constituye un medio de impugnación propiamente tal, pues opera de oficio y no a solicitud de parte y adicionalmente se refiere al dictamen del Fiscal Instructor, de modo que, al no tener la Resolución Exenta N° 6/2017 la calidad de un dictamen, es posible concluir que no existe ninguna norma especial contenida en la LOSMA que regule expresamente algún mecanismo de impugnación a este respecto, detectándose así un vacío normativo en la LOSMA en este sentido.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Trigésimo tercero. Que, en razón de lo expuesto, el Tribunal entiende que si bien el artículo 54 de la LOSMA establece que el Superintendente puede corregir vicios de procedimiento una vez emitido el dictamen del Fiscal Instructor, ello no obsta a que durante el procedimiento pueda hacer lo propio, lo cual, de resolverse adecuadamente, no tendría por qué comprometer la imparcialidad del Superintendente para dictar una resolución final, sea esta sancionatoria o absolutoria.

Trigésimo cuarto. Que, por otra parte, el Tribunal no observa en este caso una especialidad tal de la LOSMA que impida aplicar la Ley N° 19.880, estimando el Tribunal que en el caso de autos ello resulta procedente, constatando a estos efectos un vicio de motivación en la resolución impugnada, Resolución Exenta N° 526/2017. Ello llevará a acoger la reclamación a este respecto, debiendo el Superintendente pronunciarse fundadamente sobre la cuestión puesta en su conocimiento, resolviendo como en derecho corresponda acerca de la denuncia subyacente, con particular atención a lo dispuesto en el artículo 47 inciso cuarto de la LOSMA.

III. De las demás alegaciones

Trigésimo quinto. Que, por ser incompatible con lo que se resolverá, el Tribunal no se pronunciará, en este caso particular, sobre las demás cuestiones controvertidas en autos.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, lo dispuesto en los artículos 17 N° 3 y 18 N° 3 de la Ley N° 20.600; 7, 21 y 47 de la LOSMA; 15, 18, 21 y 41 de la Ley N° 19.880, y demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1.- Acoger la reclamación, sólo en cuanto se declara la ilegalidad de la Resolución Exenta N° 526, de 5 de junio de 2017, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente que

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

rechazó por improcedente el recurso jerárquico, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, debiendo el Superintendente resolver fundadamente el recurso jerárquico interpuesto en contra de la de la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016, de 23 de febrero de 2017, emitida por el Fiscal Instructor.

2.- Cada parte pagará sus costas.

Acordada con el voto en contra de la Ministra Señora Ximena Insunza Corvalán, quien estuvo por rechazar la reclamación por lo expuesto en los considerandos primero a octavo y decimocuarto, y teniendo además presente lo siguiente:

1. Que, a juicio de esta Ministra, la denuncia no fue tramitada de conformidad a lo dispuesto en la LOSMA, puesto que infringió lo establecido en los artículos 21 y 47 de dicho cuerpo legal, normas relativas al principio de impugnación y el régimen jurídico de las denuncias.
2. Que, para llegar a concluir lo anterior, se debe tener presente la regulación sustantiva contenida en el artículo 47 de la LOSMA sobre las denuncias en materia de competencia de la Superintendencia. En efecto, el inciso 3° de la disposición citada establece que las denuncias deberán ser formuladas por escrito, debiendo señalar: lugar y fecha de presentación, individualización completa del denunciante, una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor. De lo anterior, se deduce que la denuncia es esencialmente una comunicación a la SMA de posibles hechos constitutivos de infracción, con exigencias mínimas en relación a sus formalidades y contenido (STA Roles R N° 104-2016, considerando duodécimo, y R N° 132-2016, considerandos vigésimo noveno al trigésimocuarto).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

3. Que, de conformidad a lo establecido en el inciso 4° del artículo antes referido, *"La denuncia formulada [...] originará un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor y si ni siquiera existiere mérito para ello, se dispondrá el archivo de la misma por resolución fundada, notificando de ello al interesado"* (destacado de la Ministra).

4. Que lo consignado en la norma recién transcrita es una garantía para el administrado y una expresión concreta del principio de imparcialidad desarrollado en la Ley N° 19.880, cuyo artículo 11, inciso 2°, señala que: *"Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos"*. Por su parte, el artículo 41 inciso 4° de la misma ley prescribe: *"Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada"* (STA Rol R N°83-2015, acumulada 84-2015, considerando octavo).

5. Que, de lo señalado precedentemente, se colige que una denuncia ya sea que cumpla o incumpla con los requisitos formales y que esté revestida de seriedad y mérito suficiente, debe ser objeto de pronunciamiento de la SMA, dando origen a un procedimiento sancionador, en el primer caso, o archivándose, en el segundo. En otras palabras, la SMA ante una denuncia tiene la obligación de dar respuesta fundada a la petición.

6. Que, lo anterior no se cumplió en la especie, por lo que a juicio de esta Ministra, la resolución impugnada adolece de una ilegalidad al no pronunciarse expresamente sobre la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

denuncia presentada por la reclamante con fecha 15 de febrero de 2017.

7. Que, no obstante lo anterior, es menester tener presente que de los 6 cargos formulados en el procedimiento sancionatorio iniciado en contra de SQM Salar S.A., Rol F-041-2016 -Resolución Exenta N° 1, de 20 de noviembre de 2016- el Sr. Rosselot replica 5 de ellos en su denuncia, de 15 de febrero de 2017, en contra de SQM S.A., y no agrega ningún hecho infraccional adicional a los ya contemplados en la formulación de cargos, por lo que el principal objeto de protección, esto es, el medio ambiente, y la diligente y eficiente investigación y persecución de eventuales infracciones a su respecto, no se vio comprometida con la dictación de la Resolución Exenta N° 526/2017.

8. Que en razón de lo anterior, cabe señalar que, el principio de conservación se encuentra consagrado en el artículo 13 inciso 2° de la Ley N° 19.880, según el cual *"El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado"*.

9. Que, de conformidad con el principio de conservación, los vicios e ilegalidades de un acto administrativo no generan su nulidad en tanto no sean trascendentes, graves y esenciales. Al respecto se ha señalado que *"La LBPA contiene un principio, no expresado, de permanencia o conservación de los actos jurídicos administrativos. Es decir, si bien para la ley no resulta indiferente la ilegalidad del acto administrativo, no permitirá la extinción del mismo por cualquier vicio, sino que es exigible la concurrencia de ciertos requisitos de gravedad o trascendencia para afectar la validez del acto"* (BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters, 3° Edición, 2014, Chile, p. 166).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

10. Que, por su parte, la doctrina española ha destacado en relación al principio de conservación, que este "[...] expresa la existencia de un valor jurídico de conservar todo acto capaz de cumplir válidamente los fines que tiene encomendados, para garantizar así la satisfacción de los intereses de los sujetos jurídicos, lo que en última instancia supone garantizar la propia vigencia del Derecho, pues garantizando la conservación de aquellos actos que se consideren legítimos, se demuestra su existencia real" (BELADIEZ ROJO, Margarita, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, con "Estudio Preliminar" de A. Nieto, p. 46). Dicho principio se encuentra estrechamente relacionado con el de trascendencia, el de eficacia, economía procesal e incluso el de buena fe, todos los cuales apuntan a la improcedencia de declarar la nulidad cuando el nuevo acto que se dicte, una vez subsanado el defecto, pueda ser materialmente igual al anterior. Asimismo, se relaciona con otras instituciones del derecho administrativo, como la presunción de validez de los actos, la convalidación, la invalidación y la nulidad parcial, entre otros.

11. Que, asimismo y tal como lo ha expresado el Tribunal, de conformidad con este principio, los vicios e ilegalidades de un acto administrativo no generan su nulidad en tanto no sean trascendentes, graves y esenciales (STA Roles Rol R N° 39-2014, considerando séptimo; Rol R N° 40-2014, Considerandos Trigésimo y Trigésimo primero, Rol R N° 72-2015, Considerandos Sexagésimo cuarto a Sexagésimo sexto; y, Rol R N° 101-2016, considerandos Décimo tercero a Décimo quinto).

12. Que, por su parte, la Corte Suprema ha dispuesto que "[...] uno de los principios que informan la nulidad de derecho público es el de conservación, cuyo fundamento radica en que, revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, sólo será

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

procedente si el vicio es grave y esencial" (SCS Rol N° 2.614-2015, considerando décimo segundo), y "Que a propósito del principio de conservación del acto administrativo que refleja la disposición legal precedentemente citada, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido en forma reiterada que revistiendo la nulidad el carácter de remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial [...]. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados" (SCS Rol N° 16.706-2014, Considerando Décimo sexto).

13. Que, en consecuencia, a juicio de esta Ministra, las razones señaladas precedentemente permiten concluir que no obstante el incumplimiento por parte de la SMA de lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley N° 19.880 y 47 de la LOSMA, la consecuencia jurídica no debe ser la nulidad del acto impugnado en virtud del principio de conservación y trascendencia.

14. Que, en definitiva, de acuerdo con los antecedentes analizados y lo razonado precedentemente, a juicio de esta Ministra, el vicio de procedimiento antes señalado no reúne la entidad suficiente para anular la resolución reclamada, sin que se vislumbre, además, un perjuicio concreto al medio ambiente o al administrado, razón por la cual la reclamación debe ser desestimada.

15. Que, por último, en opinión de la Ministra, la presentación efectuada por la reclamante con fecha 15 de febrero de 2017 fue confusa y contribuyó al erróneo proceder de la Administración. En efecto, si lo que quería era la tramitación separada de la denuncia, no se comprende la solicitud de acumulación de autos y la de hacerse parte en el proceso sancionatorio Rol F-041-2016 que ya se había incoado, efectuada por la reclamante -en la parte petitoria- en los siguientes términos "Por tanto solicito se dé inicio a una

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

investigación y formule cargos contra la denunciada, en el mismo proceso F-041-2016 iniciado contra SQM Salar, para, en definitiva, condenar a todos los responsables por las infracciones ambientales cometidas".

Se previene que el Ministro Sr. Ruiz concurre a la decisión de la mayoría de acoger la reclamación, pero sólo en función de los considerandos correspondientes al acápite II. *Del Análisis de la Debida Fundamentación de la Resolución Impugnada, los cuales entiende pertinentes al debate fijado en autos.*

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 155-2017

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros señores Alejandro Ruiz Fabres, Presidente, Felipe Sabando Del Castillo y señora Ximena Insunza Corvalán.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Ximena Insunza Corvalán. La disidencia y prevención sus autores

En Santiago a veintisiete de abril de dos mil dieciocho, autoriza el Secretario Abogado (I) Sr. Ricardo Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.