

Santiago, seis de marzo de dos mil veinte.

VISTOS:

En los autos de esta Corte Rol N° 12.928-2018, seguidos ante el Segundo Tribunal Ambiental, caratulados "Rosselot Mora, Cristián con Superintendencia del Medio Ambiente", sobre reclamación deducida al tenor de los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, la Superintendencia del Medio Ambiente y su tercero coadyuvante, SQM Salar, deducen sendos recursos de casación en el fondo en contra de la sentencia que acogió, sin costas, la reclamación deducida, sólo en cuanto declaró la ilegalidad de la Resolución Exenta N° 526, de 5 de junio de 2017, que rechazó por improcedente un recurso jerárquico, debiendo el Superintendente resolver fundadamente el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016, de 23 de febrero de 2017, emitida por el fiscal instructor.

En la especie, don Cristián Rosselot Mora reclamó en contra de la Resolución Exenta N° 526 de 5 de junio de 2017, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que rechazó el recurso jerárquico interpuesto por su parte -en subsidio de uno de reposición-, en contra de la Resolución Exenta N° 6, de 23 de febrero de 2017 de la misma Superintendencia, que le exigió, antes de proveer su



denuncia y demás solicitudes, acreditar los intereses o derechos que pudiesen ser afectados por la resolución que se dicte en el proceso sancionatorio F-041-2016 seguido en contra de Soquimich Salar S.A.

Indica que esta última compañía es titular 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, y agrega que el 20 de noviembre de 2016, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol F-041-2016, la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA) formuló cargos en contra de SQM Salar por haber infringido la señalada Resolución de Calificación Ambiental (en lo sucesivo RCA). Manifiesta que el 17 de febrero de 2017 su parte presentó una denuncia en contra de SQM S.A. por incumplimiento de la RCA N° 226/2006, basada en hechos semejantes a los que fundan los cargos emanados de la autoridad gubernamental, pidió la acumulación de su presentación al proceso sancionatorio F-041-2016 y solicitó que se le tuviera como parte interesada.

Expone que el 23 de febrero de 2017, mediante la Resolución Exenta N° 6/2017, el fiscal instructor de la SMA dispuso que, en forma previa a resolver dicha presentación, su parte debía acreditar "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", decisión en contra de la cual dedujo, con fecha 3 de marzo de 2017, recurso de reposición y, en subsidio, uno jerárquico, manifestando que invoca un interés tanto particular como colectivo, vinculado al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Sostiene que el 22 de marzo de 2017, a través de la Resolución Exenta N° 8/Rol F-041-2016, la Superintendencia rechazó el citado recurso de reposición y desestimó, además, la solicitud formulada por su parte en orden a ser considerada como interesada, derivando los antecedentes del recurso subsidiario ante el Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico, y consigna que el 5 de junio de 2017, mediante la Resolución Exenta N° 526/2017, el referido Superintendente rechazó, por improcedente, el mencionado recurso jerárquico.

En cuanto al interés hecho valer por su parte, asegura que invocó uno de carácter colectivo y en tal sentido afirma que el concepto de interesado de la Ley N° 19.880 es amplio, pues incluye a todos aquellos a quienes pueda afectar, directa o indirectamente, la decisión que se adopte en el procedimiento, destacando que la referida ley no exige un interés directo.



En segundo término alega que la SMA incurre en una confusión en torno a los conceptos de "denunciante", propio de la LOSMA, e "interesado", contemplado en la Ley N° 19.880, subrayando que se trata de calidades procesales diversas entre sí.

A continuación, y en lo que se vincula con el rechazo del recurso de reposición y del jerárquico deducidos por su parte, señala que la SMA yerra al afirmar que la Resolución Exenta N° 6/2017 no es susceptible de recurso, en tanto se trataría de un acto de mero trámite que no genera indefensión y que no pone término al procedimiento. Sobre el particular afirma que la resolución que impone la carga de acreditar un interés a quien solicita ser tenido como interesado "tiene un efecto jurídico incontrastable", de modo que, en caso alguno, puede ser considerada como un acto de mero trámite y agrega que la decisión del Superintendente es incorrecta, además, porque funda el rechazo del recurso jerárquico en la improcedencia de la supletoriedad de la Ley N° 19.880. Afirma enseguida que los medios de control previstos en el artículo 54 de la LOSMA han sido establecidos para los procesos sancionatorios y respecto de titulares de proyectos e infractores, pues sólo ellos pueden ser absueltos y sancionados, de manera que, según sostiene, el control jerárquico del Superintendente establecido en el referido artículo 54 sólo rige para lo



que se decida sobre el particular o para el caso de que se ordenen nuevas diligencias, mientras que el artículo 55 de la misma ley se refiere a las resoluciones que aplican sanciones, entregando medios de impugnación a los sujetos pasivos de tales castigos, esto es, a los infractores. Agrega que, por lo expuesto, la interpretación del Superintendente es errónea, pues las situaciones previstas en los citados artículos 54 y 55 dejan sin recurso a quien pretende intervenir como interesado en los procedimientos sancionatorios, vulnerando con ello el principio de impugnabilidad.

Termina solicitando que se acoja su reclamación, declarando que se tiene a su parte como interesado en el procedimiento administrativo F-041-2016, con costas.

La sentencia recurrida acogió, sin costas, la reclamación, sólo en cuanto declaró la ilegalidad de la Resolución Exenta N° 526, que rechazó por improcedente el recurso jerárquico, y ordenó al Superintendente resolver fundadamente el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016 de 23 de febrero de 2017, emitida por el fiscal instructor.

Para arribar a dicha convicción los sentenciadores tuvieron en consideración, a propósito de los procedimientos administrativos, que la ley, la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre actos trámite y actos



decisorios o terminales, diferenciación que estiman de relevancia, pues, al menos en principio, y de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880, los actos trámite no son impugnables, a menos que impidan la continuación de un procedimiento o produzcan indefensión.

Sobre el particular destacan el carácter excepcional de la impugnabilidad de los actos trámite y subrayan que, por lo mismo, las causales por las cuales procede deben ser interpretadas de forma restrictiva; en este sentido ponen de relieve que la Resolución Exenta N° 526/2017 constituye un acto trámite, toda vez que rechazó el recurso jerárquico interpuesto por un denunciante en el marco de un procedimiento sancionatorio en curso.

Luego, examinan la primera hipótesis de impugnabilidad consagrada en el mencionado artículo 15, esto es, aquella referida a la imposibilidad de continuar el procedimiento, y desde esa perspectiva destacan que, si bien las partes no abordaron este supuesto, es dable concluir, de acuerdo al elemento sistemático de hermenéutica legal pro recurso, que, al rechazar el recurso jerárquico por improcedente, la Resolución Exenta N° 526/2017 puso término a la presentación efectuada por el Sr. Rosselot relativa a su denuncia, a la acumulación de autos y a la solicitud de tenerlo como interesado en el procedimiento Rol F-041-2016,



de lo que deducen que la misma cumple con los requisitos de impugnación establecidos para los actos trámites en el inciso segundo del artículo 15 de la Ley N° 19.880.

Enseguida analizan la procedencia del recurso jerárquico por actos de la Superintendencia del Medio Ambiente, destacando que, para dar un adecuado cumplimiento al principio de impugnabilidad, en caso de detectar un vacío en la norma especial, en este caso en la LOSMA, se ha de recurrir a la norma supletoria, vale decir, a la Ley N° 19.880. Al respecto consignan que el artículo 4 de la citada Ley Orgánica de la Superintendencia dispone que el Superintendente de Medio Ambiente es el Jefe del Servicio y entre sus atribuciones se cuentan, especialmente, las de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento de la Superintendencia y la de ejercer, respecto de su personal, las atribuciones propias de su calidad de jefe del servicio; conocer y resolver los recursos que la ley establece y nombrar y remover al personal de la Superintendencia. Concluyen, en consecuencia, que el Superintendente tiene un rol jerárquico respecto de los funcionarios de esa institución y, por lo mismo, desestiman los argumentos vertidos por la autoridad referidos a una eventual desnaturalización del procedimiento administrativo sancionador o a una posible afectación al principio de imparcialidad o a la división de



funciones contenida en el artículo 7 de la LOSMA en caso de aceptar la procedencia del recurso jerárquico, pues, si bien el Superintendente tiene la atribución privativa de aplicar las sanciones establecidas en esa ley, dicha norma no lo exime, en cuanto el Jefe del Servicio, de ejercer un control jerárquico de la actuación del personal de su dependencia, control que se extiende a la legalidad y oportunidad de sus actuaciones, así como a su deber de conocer y resolver los recursos que la ley establece, cuando corresponda.

Dicho lo anterior dejan asentado que la sola lectura de los artículos 54 inciso primero y 55 inciso primero de la LOSMA pone de relieve que ninguna de esas normas regula una situación como aquella ocurrida en el caso en examen, en que, ante una denuncia presentada en contra de una empresa, la Superintendencia del Medio Ambiente expide una determinación como aquella contenida en la Resolución Exenta N° 6/Rol F-041-2016, a cuyo respecto, dada su naturaleza y por no ser de aquellos actos que aplican sanciones, no resulta aplicable el artículo 55 de la LOSMA.

Agregan que el control jerárquico previsto en el artículo 54 no constituye un medio de impugnación propiamente tal, pues opera de oficio, y, además, se refiere al dictamen del fiscal instructor, de modo que, al no tener la Resolución Exenta N° 6/2017 la calidad de un



dictamen, y dado que no existe ninguna norma especial en la LOSMA que regule expresamente algún mecanismo de impugnación a su respecto, concluyen resaltando que, en el caso en análisis, se verifica un vacío normativo en la LOSMA en la materia referida. Entienden, en consecuencia, que lo estatuido en el artículo 54 de dicha ley no obsta a que durante el procedimiento el Superintendente pueda corregir vicios de procedimiento, sin que tal facultad haya de comprometer su imparcialidad para dictar una resolución final, sea sancionatoria o absolutoria.

Además, enfatizan que, al menos a su juicio, no se observa una especialidad tal de la LOSMA que impida aplicar la Ley N° 19.880, estimando que, por el contrario, en el caso en examen resulta procedente tal aplicación, de manera que, existiendo un vicio de motivación en la resolución impugnada, acogen la reclamación y disponen que el Superintendente debe pronunciarse fundadamente sobre la cuestión puesta en su conocimiento y resolver al respecto como en derecho corresponda con particular atención a lo dispuesto en el artículo 47 inciso 4° de la LOSMA.

Finalmente, y por resultar incompatible con lo que resuelven, no se pronuncian sobre las demás cuestiones controvertidas en autos.



En contra de esta decisión la Superintendencia del Medio Ambiente y su tercero coadyuvante, SQM Salar S.A., dedujeron sendos recursos de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO INTENTADO POR LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE.

PRIMERO: Que en un primer capítulo se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 13 y 15 de la Ley N° 19.880 y en los artículos 7 y 54 de la LOSMA.

En relación al artículo 15, asegura que el tribunal yerra al considerar que el Superintendente debe resolver fundadamente el recurso jerárquico interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 6, dado que ésta es un acto de mero trámite y no se encuentra entre los casos de excepción previstos en el artículo 15, pues no imposibilita la continuación del procedimiento ni causa indefensión, agregando que su conocimiento y resolución, además, desnaturalizaría la instrucción del procedimiento sancionatorio de la SMA.

A mayor abundamiento, aduce que la Resolución Exenta N° 6 no otorgó ni rechazó la calidad de interesado del solicitante, por lo que claramente constituye un acto trámite que no pone fin al procedimiento ni determina la



imposibilidad de su continuación, por lo que no es susceptible de recurso alguno.

Consigna que, aún más, por no haber comenzado el procedimiento sancionatorio por denuncia sino que debido a inspecciones ambientales programadas por ese servicio, no cabía aplicar lo estatuido en el artículo 21 de la LOSMA, que otorga el carácter de interesado al denunciante, cuando se ha iniciado un procedimiento sancionatorio en virtud de una denuncia suya.

SEGUNDO: Que luego manifiesta, en lo que concierne a los artículos 7 y 54 de la LOSMA, que la sentencia declara procedente el recurso jerárquico desconociendo que existe un procedimiento especial en la LOSMA, en su artículo 54, que establece un control jerárquico especial, a la vez que soslaya la necesidad de mantener la separación de funciones prevista en su artículo 7.

Aduce que al acoger el reclamo el fallo desconoce que el de autos es un procedimiento especial, regulado por una ley especial, a cuyo respecto el recurso jerárquico es improcedente. En tal sentido asevera que la aceptación del recurso jerárquico respecto de actos trámite propios de la instrucción generaría una grave desnaturalización del procedimiento sancionatorio, puesto que implicaría actuar en contra del sentido de la LOSMA, por cuyo intermedio el legislador resguardó el principio del debido proceso



mediante la división de funciones fiscalizadoras, de instrucción y sancionatorias que prevé su artículo 7, misma con la que intenta evitar que la Superintendencia se convierta, a la vez, en "juez y parte" y, en particular, impedir que el Superintendente fiscalice y sancione o que instruya el procedimiento sancionatorio y que, además, sancione.

Indica que, por tales razones, los actos trámite propios de la instrucción no se encuentran dentro de la esfera de control jerárquico del Superintendente, salvo cuando proceda la inspección especial establecida en el artículo 54 de la LOSMA. En torno a esta última subraya que corresponde a un control esencial para la emisión de la resolución que pone término al procedimiento sancionatorio y que opera en dicho proceso desde su inicio hasta la emisión del dictamen, incluyendo todos los actos intermedios.

TERCERO: Que, por último, y en cuanto atañe al artículo 13 de la Ley N° 19.880, expresa que, al invocar un vicio que no es esencial, trascendente y grave, el fallo infringe el principio de conservación del acto administrativo, toda vez que, de cumplirse el fallo, se llegaría al mismo resultado, esto es, al rechazo del recurso jerárquico, considerando que el Sr. Rosselot dedujo el recurso jerárquico en contra de un acto de mero trámite



y que no aportó ningún antecedente para acreditar que él, en su calidad de abogado, con domicilio en la ciudad de Santiago, tiene derechos o intereses que podrían verse afectados por la decisión final que la SMA adopte en dicho procedimiento.

CUARTO: Que al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, el tribunal habría rechazado la reclamación.

II.- EN CUANTO AL RECURSO DE CASACIÓN EN EL FONDO INTENTADO POR SQM SALAR S.A.

QUINTO: Que en un primer capítulo asevera que el fallo quebranta las normas de impugnabilidad de los actos administrativos, en particular el artículo 15 inciso 2° de la Ley N° 19.880, al interpretarlo erróneamente y aplicarlo falsamente, en tanto considera que la causal de imposibilidad de continuar el procedimiento se configuró respecto de la Resolución Exenta N° 526/2017.

Al respecto aduce que la sentencia yerra, por cuanto el acto trámite de que se trata no pone término al procedimiento iniciado por la presentación del reclamante, pues la resolución impugnada se limita a emitir pronunciamiento acerca de una presentación aislada; añade que la Resolución Exenta N° 526 agota una vía recursiva, al señalar que el recurso jerárquico es improcedente, poniendo



término a la presentación realizada por un tercero compareciente, mas no concluye un proceso administrativo. Afirma que, al contrario de lo concluido por los falladores, el referido procedimiento sancionatorio se mantiene plenamente vigente, habiéndose puesto término solamente a la pretensión de un tercero compareciente a intervenir en él. Más aun, añade que la presentación del señor Rosselot no constituye una denuncia dirigida a iniciar un nuevo procedimiento administrativo, puesto que no aporta hechos constitutivos de infracción adicionales a los ya detectados en las fiscalizaciones que dieron origen al sumario.

Destaca, asimismo, que el recurso jerárquico fue interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 6/F-041-2016, que no se pronuncia sobre la presentación del señor Rosselot, sino que se limita a solicitar que, previamente, éste acredite su interés.

SEXTO: Que a continuación aduce que la sentencia deja de aplicar los artículos 3 letra a), 35 letra a) y 49 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que determinan el ámbito de competencia sancionatoria de la SMA.

En tal sentido indica que el fallo ordena que la Superintendencia se pronuncie respecto del fondo de una presentación que pretende sancionar a una entidad que es



distinta del titular de la RCA materia de la investigación, con lo que admite la posibilidad de que incorpore como sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio a un tercero que no es titular de la RCA de cuya infracción se trata. Así, subraya que, como es evidente, sólo puede desarrollar la conducta infraccional quien es titular de las obligaciones contenidas en dicha herramienta de gestión ambiental, no siendo posible imputar tales incumplimientos a terceros que no son titulares de las obligaciones contenidas en la citada autorización.

SÉPTIMO: Que al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, el tribunal habría rechazado la reclamación.

OCTAVO: Que los jueces del mérito dieron por establecidos como hechos de la causa los siguientes:

A.- La Resolución Exenta N° 8/Rol F-041-2016, de 22 de marzo de 2017, que elevó los antecedentes al superior jerárquico, rechazó el recurso de reposición intentado por don Cristián Rosselot, desestimó, asimismo, su solicitud de otorgarle la calidad de interesado, debido a que no acreditó el interés o derecho que puede ser afectado por la resolución del proceso sancionatorio, y ordenó remitir los antecedentes del recurso jerárquico al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico.



B.- La Resolución Exenta N° 526/2017 rechazó el recurso jerárquico interpuesto por el denunciante Rosselot, en el marco del procedimiento sancionatorio seguido en contra de SQM Salar.

NOVENO: Que al comenzar el examen del recurso de nulidad sustancial de que se trata conviene recordar que las partes no han controvertido que, habiendo formulado cargos la Superintendencia del Medio Ambiente en contra de SQM Salar, con fecha 20 de noviembre de 2016 mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol F-041-2016, el reclamante, Cristián Rosselot, presentó una denuncia, a su vez, en contra de SQM S.A., exponiendo como sustento de su presentación los mismos hechos que dieron forma a los cargos aludidos más arriba. El denunciante particular solicitó, además, la acumulación de su presentación al proceso sancionatorio ya iniciado por la Superintendencia y pidió ser tenido como parte interesada.

Respecto de tal petición el fiscal instructor de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, José Saavedra, expidió la Resolución Exenta N° 6, de 23 de febrero de 2017, disponiendo que "Previo a proveer el escrito presentado por el Sr. Cristian 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".

En contra de dicha determinación el reclamante interpuso, con fecha 3 de marzo de 2017, recurso de reposición, y en subsidio, jerárquico; el 22 de marzo de 2017, a través de la Resolución Exenta N° 8/Rol F-041-2016, el mencionado fiscal instructor rechazó el aludido recurso de reposición, debido a que no se cumplieron los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.880; desestimó la solicitud de otorgar la calidad de interesado a Cristián Rosselot, en tanto no acreditó el interés o derecho que podría resultar afectado por la resolución que se dicte en el proceso sancionatorio y, finalmente, remitió los antecedentes del recurso jerárquico al Superintendente del Medio Ambiente, en su calidad de superior jerárquico.

Por último, el 5 de junio de 2017, mediante la Resolución Exenta N° 526/2017, impugnada en estos autos, el Superintendente del Medio Ambiente rechazó, por improcedente, el recurso jerárquico interpuesto.

DÉCIMO: Que por razones de orden, y para simplificar su estudio, esta Corte comenzará el examen de los arbitrios intentados en autos por aquel interpuesto en primer lugar, esto es, por el deducido por la Superintendencia del Medio Ambiente.



UNDÉCIMO: Que para decidir sobre el particular es necesario recordar que el artículo 7 de la Ley N° 20.417 prescribe que: *"A las oficinas regionales les corresponderá ejercer, dentro del territorio de su competencia, las funciones y atribuciones que, siendo competencia de la Superintendencia, les sean delegadas por el Superintendente.*

Las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes.

El Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley".

A su turno, el artículo 54 del mismo cuerpo legal estatuye que: *"Emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso.*

No obstante, el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, dando audiencia al investigado.

Ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos".



DUODÉCIMO: Que, como se deduce de las normas transcritas en lo que antecede, el legislador estableció la separación de las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio de aquellas vinculadas con la aplicación de sanciones, al disponer que unas y otras quedaran entregadas a unidades diferentes.

DÉCIMO TERCERO: Que, sobre este particular, cabe advertir que la historia de la Ley N° 20.417 es más bien escueta en cuanto a las razones que determinaron la aludida separación de funciones. Así, y a propósito de la primera etapa de tramitación del proyecto, verificada ante la Cámara de Diputados, se advierte que, en su redacción original, el texto propuesto por el Presidente sólo incluía el actual inciso 1° del artículo 7 y que durante la discusión general del proyecto el Ejecutivo formuló una indicación por cuyo intermedio añadió los actuales incisos 2° y 3° del citado artículo. En el texto del Informe de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara se observa que, como justificación de tal adición, la *“Ministra Presidenta de CONAMA, explicó que de esta forma se garantiza el debido proceso durante la investigación y la eventual aplicación de sanciones”* (Historia de la Ley N° 20.417, Primer Trámite Constitucional, página 235).

Por otra parte, y durante la discusión en el Senado, la Ministra agregó que, para abordar las preocupaciones



manifestadas en torno al papel "de juez y parte que tendría la entidad fiscalizadora", "se estableció legalmente la separación de las funciones" añadiendo que "se pretende distinguir funcionalmente las actividades dentro de la propia Superintendencia, de manera de evitar contaminación de procedimientos" (Historia de la Ley N° 20.417, Segundo Trámite Constitucional, páginas 707 y 710).

DÉCIMO CUARTO: Que, por otra parte, se ha dicho en torno a esta materia que una "de las garantías destacables que otorga la LOSMA se encuentra en la separación y distribución de funciones que se ha hecho respecto de los poderes de fiscalización, instrucción del procedimiento administrativo sancionador, y de imposición de la sanción [...] las funciones de fiscalización y de instrucción del procedimiento administrativo sancionador deben quedar a cargo de unidades distintas, siendo esa la interpretación más garantista que se desprende del art. 7 inc. 2° LOSMA. Esta separación de funciones tiene su fundamento en el principio de imparcialidad (art. 11 LBPA), que obliga a la Administración del Estado a conducir los procedimientos administrativos con objetividad" (Jorge Bermúdez Soto, "Fundamentos de Derecho Ambiental". Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición, reimpresión de 2015. Página 499).



Más adelante el mismo autor agrega que la *"fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador concluye con el dictamen del funcionario instructor, también denominado como fiscal. En el dictamen, el fiscal propone al Superintendente la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar (art. 53 LOSMA)"* (obra citada, página 500).

DÉCIMO QUINTO: Que, todavía más, la atenta lectura de la Ley N° 20.417 demuestra, en línea con lo que se viene reflexionando, que ésta regula un procedimiento administrativo especial, conforme al cual se han de ordenar las facultades fiscalizadora y sancionadora de la autoridad estatal en este ámbito.

En efecto, el Párrafo 3° del Título III de la citada ley, intitulado "Del procedimiento sancionatorio", regula las potestades de la Superintendencia del Medio Ambiente en esta materia y el modo en que han de ser ejercidas. A su vez, el examen de las disposiciones contenidas en ese párrafo pone de manifiesto, en lo que interesa al presente análisis, la existencia de la separación de funciones mencionada más arriba; así, en su artículo 49 se lee que la *"instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor"*, en tanto que su artículo 48 prescribe que, una vez iniciado el procedimiento



sancionador, "el instructor del procedimiento, con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá solicitar fundadamente al Superintendente la adopción de alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales" y el artículo 53 estatuye que, cumplida la etapa de investigación y prueba, "el fiscal instructor del procedimiento emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar", a lo que el artículo 54 añade, como quedó dicho más arriba, que, una vez emitido el mentado 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".

DÉCIMO SEXTO: Que, como se advierte de los antecedentes transcritos, el legislador, en aras de resguardar la garantía constitucional que exige la existencia de un procedimiento racional y justo, se ha preocupado de estatuir y regular en la especie una efectiva separación de funciones al interior de la Superintendencia, de manera de evitar que un mismo ente investigue y decida en torno al fondo de los cargos formulados al fiscalizado.

Semejante división de labores supone, asimismo, que el encargado de decidir respecto del fondo del asunto debatido



se mantenga apartado de la etapa previa a su intervención; en otras palabras, la debida concreción de la intención legislativa conforme a la cual el máximo responsable del órgano de que se trata, esto es, el Superintendente, debe intervenir únicamente para resolver acerca de la absolución o castigo del fiscalizado, 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 determinasen su decisión o, incluso, incurrir en actuaciones que, eventualmente, habrían de suponer su inhabilitación.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, en consecuencia, es posible aseverar que la ley ha sido categórica al separar los ámbitos de actuación de los distintos entes 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 una vía recursiva ordinaria para solicitar al Superintendente 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 esa fase de la tramitación. Por la inversa, la normativa que rige en este particular establece ámbitos de acción de tal modo separados que, en resguardo del debido proceso, la



intervención del Superintendente queda limitada primordialmente a la etapa final o decisoria del procedimiento, 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, tornando inútil o absurda la norma del inciso 2° del artículo 7 de la LOSMA.

DÉCIMO OCTAVO: Que la conclusión anterior se ve refrendada por lo estatuido en el inciso 2° del artículo 54 de la misma ley, en cuanto preceptúa que el Superintendente puede "*ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento*". La disposición mencionada se ubica a continuación de aquella que manda que, emitido el dictamen del fiscal, el Superintendente debe resolver, ya sea absolviendo o sancionando al investigado, y, por consiguiente, implica que, al examinar los antecedentes para adoptar la aludida determinación, el mentado funcionario podría advertir, eventualmente, la presencia de vicios o defectos que afectaren la validez o eficacia de su labor o podría notar la ausencia de elementos de juicio, de tal manera relevantes, que impidieran una adecuada resolución del asunto. Es por eso que, mediante la disposición en comento, el legislador entrega al encargado de resolver una potestad que sólo puede ejercer de *motu proprio*, esto es, en aquellos casos



en que, a su juicio, se justifique su empleo, descartando con ello, entonces, que tal decisión derive del ejercicio de un recurso, puesto que el legislador entrega a la autoridad, en exclusiva y sin referencia al administrado, la decisión relativa a su utilización.

Así las cosas, no cabe sino entender que esta atribución corresponde a una herramienta entregada por la ley al Superintendente para que éste pueda completar su labor, mediante un eficaz uso de los recursos, permitiendo, a la vez, la adopción de una decisión razonada y justa, que considere todos los antecedentes que resulten indispensables para ello, a juicio de quien resuelve.

DÉCIMO NOVENO: Que, finalmente, es necesario subrayar que la Ley N° 20.417 contiene otra disposición que no hace sino reafirmar la convicción a la que han arribado estos sentenciadores.

En efecto, el artículo 4° de dicha ley señala cuáles son las atribuciones del Superintendente y, entre ellas, incluye, en su letra j), la de "*Delegar atribuciones o facultades específicas en funcionarios de la Superintendencia*", aun cuando a renglón seguido le prohíbe ejercer tal delegación respecto de las materias señaladas, entre otras, en la letra h), a cuyo tenor corresponde al citado funcionario "*Aplicar las sanciones que correspondan de conformidad a lo establecido en la ley*".



En otras palabras, la ley impide al Superintendente delegar la facultad de aplicar sanciones que le reconoce la letra h) del citado artículo 4°, con lo que no hace sino reforzar lo preceptuado en el inciso 3° de su artículo 7, que asigna al Superintendente la *"atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley"*.

En ese entendido, es decir, si el mentado funcionario no puede delegar la referida potestad, no es posible sostener, razonablemente, que en la especie resulte admisible el recurso jerárquico, pues si sólo a él cabe decidir en torno a esta materia, y dada la división de funciones establecida en el inciso 2° del mismo artículo 7, forzoso es concluir que, la estricta observancia de la garantía constitucional del debido proceso, exige que la autoridad llamada a resolver sobre el fondo se abstenga de intervenir y decidir respecto de los asuntos propios de la tramitación de la investigación, pues, de otro modo, se arriesgaría a obrar sin la debida imparcialidad.

VIGÉSIMO: Que, en consecuencia, es efectivo que los sentenciadores incurrieron en el yerro jurídico que se les atribuye en relación a la vulneración de los artículos 7 y 54 de la Ley N° 20.417, puesto que, a diferencia de lo que ellos concluyeron, el recurso jerárquico intentado por Cristián Rosselot es improcedente en este ámbito, desde que



la separación de funciones de fiscalización y de sanción establecida en la primera norma citada impide que en este procedimiento administrativo especial el Superintendente, en quien se halla radicada de manera exclusiva la facultad de absolver o de sancionar al investigado, según se desprende de los citados artículos, pueda intervenir mediante una vía recursiva ordinaria decidiendo en torno a las actuaciones propias de la etapa de investigación, misma en la que no puede intervenir, sino de manera excepcional en uso de la potestad correctiva que le entrega el inciso 2° del mentado artículo 54. Por consiguiente, resulta evidente que la autoridad se ajustó a la legalidad vigente al dictar la Resolución N° 526, de 5 de junio de 2017, que rechazó por improcedente el recurso jerárquico de que se trata en autos, pues, al establecer la aludida división de labores, la ley limita la intervención en la etapa investigativa del funcionario que debe decidir acerca del fondo del asunto, permitiéndola sólo de modo oficioso y restringido en los casos previstos en el inciso 2° del artículo 54 tantas veces citado, de lo que se sigue que la reclamada no podía sino rechazar el referido recurso.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que el error de derecho constatado tiene influencia en lo dispositivo del fallo, pues, de no haberse incurrido en él, se habría concluido que la Superintendencia del Medio Ambiente se ciñó al ordenamiento



jurídico vigente al rechazar el recurso jerárquico deducido por Cristián Rosselot y, por lo mismo, se habría desestimado la reclamación incoada, motivo por el que el recurso de casación en examen será acogido.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que atendido lo decidido precedentemente, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto tanto de los demás capítulos del recurso de nulidad sustancial intentado por la Superintendencia del Medio Ambiente, como del arbitrio de esa clase presentado por SQM Salar S.A.

En conformidad asimismo con lo que dispone el artículo 26 de la Ley N° 20.600 y los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por la Superintendencia del Medio Ambiente en lo principal de la presentación de fs. 457 en contra de la sentencia de veintisiete de abril de dos mil dieciocho, escrita a fs. 426, pronunciada por el Segundo Tribunal Ambiental, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

No se emite pronunciamiento acerca del recurso de nulidad sustancial deducido por SQM Salar S.A. en lo principal de fs. 471, por resultar innecesario.

Regístrese.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Silva Cancino.

Rol N° 12.928-2018.



Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M. y Sr. Mauricio Silva C. y los Abogados Integrantes Sr. Ricardo Abuauad D. y Sr. Julio Pallavicini M. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Abuauad por estar ausente. Santiago, 06 de marzo de 2020.



En Santiago, a seis de marzo de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

