



“El archivo de la denuncia en el sancionatorio ambiental: Hacia una configuración de estándares de actuación de la Superintendencia del Medio Ambiente”

Tesina de pregrado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso.

Pablo Neupert Kaplan

Profesor guía
Pablo Méndez Ortiz

Valparaíso, Chile.
Diciembre, 2021

El averiguador particular

¿Qué es lo que más teme en la vida?

–la muerte

del planeta

como paraíso terrenal

o terminamos con la contaminación

antes que ella acabe con nosotros

o vamos rectifi cando nuestra Canción Nacional

(la verdad ecológica ante todo)

¿puro Chile es tu cielo azulado?

¿puras brisas te cruzan también?

usted comprenderá señorita

que el adjetivo puro ya no corre.

yo propongo con el máximo de cortesía...

bueno mejor me quedo callado

Nicanor Parra

7 de junio de 1981

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	6
Capítulo Primero: El procedimiento administrativo-sancionador en materia ambiental.....	10
1. El diseño institucional de la Ley N° 20.417.....	11
2. La denuncia en materia ambiental.....	16
3. El archivo de la denuncia.....	18
Capítulo Segundo: El control jurisdiccional de las decisiones administrativas de la Superintendencia del Medio Ambiente.....	21
1. La relación entre la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales.....	22
2. El control de los actos discrecionales de la administración.....	24
3. La motivación como requisito de validez del archivo de la denuncia.....	26
Capítulo Tercero. El archivo de la denuncia en la jurisprudencia.....	29
1. Tribunales Ambientales.....	30
2. Corte Suprema.....	38
3. Cuadro resumen de los principales criterios.....	39
Capítulo Cuarto. Los estándares que debe cumplir el archivo de la denuncia.....	42
1. La entidad o magnitud de la infracción denunciada.....	43
2. La necesidad de una fiscalización completa.....	45
3. La adopción de la decisión en un término razonable.....	47
Conclusión.....	49
Bibliografía.....	52

ABREVIATURAS

1TA	: Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta
2TA	: Segundo Tribunal Ambiental de Santiago
3TA	: Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia
Art.	: Artículo
CGR	: Contraloría General de la República
Cons.	: Considerando
CS	: Corte Suprema
LBPA	: Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado
LBGMA	: Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente
LTA	: Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales
LOCBGAE	: DFL N°1/2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LO-SMA	: Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417
pp.	: páginas
RCA	: Resolución de Calificación Ambiental
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SMA	: Superintendencia del Medio Ambiente
ss.	: siguientes
TA	: Tribunales Ambientales

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo revisar los estándares que debe cumplir la Superintendencia del Medio Ambiente cuando archiva una denuncia ciudadana por carecer de mérito y seriedad suficiente para iniciar un sancionatorio. La hipótesis es que la Superintendencia cuenta con un margen de discrecionalidad para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, pero que esta no la exime de sus deberes de fundamentar el archivo. Así, mediante una revisión de la legislación ambiental, la literatura jurídica y la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, se busca proponer criterios de actuación para que la Superintendencia ejerza correctamente sus potestades, enfocándose en tres aspectos: la entidad o significancia de la infracción que se denuncie; la necesidad de que la fiscalización sea completa; y la necesidad de que la decisión se adopte en un plazo razonable.

Palabras clave: archivo de denuncia, denuncia ambiental, motivación del acto, potestades fiscalizadoras, sancionatorio ambiental.

INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que la última década la protección, respeto y conservación del medio ambiente ha jugado un rol relevante en nuestra sociedad, llegando a ser uno de los temas que más interesa a la gente¹. Lo anterior tiene como consecuencia que comunidades y personas se interesen y busquen comprender de mejor manera el derecho ambiental para contar con los conocimientos y herramientas necesarias para hacer frente a situaciones, buscando participar en el cumplimiento de la normativa ambiental ya sea expresando sus opiniones tanto por redes sociales o mediante manifestaciones en espacios públicos, entablando acciones judiciales o denunciando infracciones ante las autoridades pertinentes.

La Administración, por su parte, posee múltiples potestades que le permiten intervenir en las actividades privadas e imponer, de ser necesario, sanciones en los casos en que se constaten infracciones a la normativa². Sin perjuicio de esto, como sabemos, no toda conducta constitutiva de infracción administrativa dará lugar a un sancionatorio ya que en algunos supuestos la autoridad podrá adoptar decisiones previas a su instrucción, reemplazando la sanción por otras medidas³.

De esta manera y ante la posibilidad de que la Administración “tolere” algunas infracciones por sobre otras, ejerciendo de manera desigual sus potestades, la denuncia surge como un instrumento a disposición del ciudadano quien tiene la posibilidad de convertir la inactividad material en inactividad formal, sometiéndola a control judicial⁴. En el esquema de la Superintendencia del Medio Ambiente los ciudadanos o tiene derecho a denunciar y se encuentra

¹ Lo anterior se desprende del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía hecha bajo el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018), el medio ambiente estuvo presente siendo la opción “Respeto/conservación de la naturaleza o medio ambiente” de las primeras tanto en los principios y valores como también en los derechos y deberes. Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía. Disponible en:

http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/1/0/c10489c8d248d455931b06ceb9c7077a793d620a15c51e758a9dd1b8c26ab2a6/_home_aristoteles_documentos_PC_CCO_DT_27.pdf

² Huergo, Alejandro. (1995). La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen. Remedios jurídicos. Revista de Administración pública, N° 137. p. 189.

³ Gómez, Rosa Fernanda. (2021). Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Valencia: Tirant lo Blanch. p. 193.

⁴ En este sentido Nieto, Alejandro. (1962). La inactividad material de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. Revista de Administración Pública, N° 37. p. 83

habilitado para transformarse en un interesado o parte del proceso administrativo que se inició en la institucionalidad ambiental⁵.

Así, desde el 2013 a la fecha que las denuncias recibidas por la Superintendencia del Medio Ambiente han ido al alza. Este aumento se relaciona además con la implementación del Portal Ciudadano de Denuncias que ha facilitado la manera de ingresar denuncias ya que antes sólo era posible realizarlas rellenoando un formulario en las respectivas oficinas regionales de la Superintendencia o mediante carta certificada:

Tabla 1: Número de denuncias ingresadas entre el año 2013 y mayo del año 2021

Año	Número de denuncias ingresadas
2013	1.487
2014	1.505
2015	1.558
2016	1.576
2017	1.521
2018	1.778
2019	1.831
2020	1.867
2021 (mayo)	2.586

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cuenta Pública 2020 de la SMA

El número de denuncias ingresadas es relevante ya que, según la propia Superintendencia, el 60% de los procedimientos sancionatorios durante el periodo 2013 – 2020 tiene como origen una denuncia, lo que demuestra que constituye un elemento central de la labor que realiza la SMA⁶. Sin embargo, y a pesar de la importancia de las denuncias⁷, casi el 10% de estas han sido

⁵ Cordero, Luis; Durán, Valentina; Palacios, Camila; Rabi, Violeta; Sanhueza, Andrea & Urquiza, Anahí. (2017). Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile. Espacio Público, *Informe de Políticas Públicas*, N° 13. p. 27

⁶ Superintendencia del Medio Ambiente. (2020). Cuenta Pública año 2020. p. 37

⁷ La doctrina ha reconocido la importancia de la denuncia en múltiples ocasiones. Por ejemplo, Hunter menciona tres factores relevantes sobre las denuncias: (i) la disminución del costo social de tolerar la infracción de una norma

archivadas. Si bien este número podría parecer bajo a simple vista, un reciente informe de la Contraloría General de la República determinó que 2.508 de 5.671 denuncias ingresadas al Sistema de Gestión de Denuncias entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de mayo de 2019, es decir el 44,2% de las denuncias no tuvieron asociada alguna de las gestiones que establece de la LO-SMA⁸. Esto significa que no consta que la Superintendencia haya dispuesto la ejecución de una actividad de fiscalización ambiental, haya iniciado un procedimiento sancionatorio, ni tampoco que haya ordenado su archivo por falta de mérito, de manera que independiente de cuantas han sido archivadas, existen un gran número de estas que no han sido gestionadas.

A pesar de la densidad normativa del procedimiento sancionatorio, la denuncia en la LO-SMA se establece ambiguamente generando una serie de interrogantes que, a la fecha, han sido abordadas sólo de manera superficial por la jurisprudencia. Así, por ejemplo, la ley señala los requisitos para que una denuncia de origen al procedimiento sancionatorio, mas no para los casos en que se archiva la denuncia. Este vacío en la legislación trae consigo una serie de repercusiones ya que, como es sabido, la figura del denunciante tiene una posición débil frente a la Administración, sobretodo cuando esta no actúa con la diligencia necesaria para atender las denuncias⁹.

El presente trabajo tiene por objeto tratar un aspecto particular de las denuncias en materia ambiental: el archivo realizado por la Superintendencia del Medio Ambiente cuando, a juicio de esta, no cuenta con el mérito y seriedad suficiente para iniciar un procedimiento sancionatorio. Este acto es de suma relevancia por varias razones, siendo pertinente mencionar que a la fecha no ha sido objeto de un estudio acabado por la doctrina nacional a pesar de haber

ambiental, (ii) en la denuncia los costos de detectar la infracción son asumidos por los ciudadanos y (iii) la imposición de sanciones es una técnica administrativa para encausar las conductas de los regulados hacia el cumplimiento de la normativa, por lo que siempre habrá un interés público en la detección, investigación y sanción de un incumplimiento. Hunter, Iván. (2020). Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (54). pp. 191 y ss.

⁸ Contraloría General de la República. (2021). Informe Final N°280, de 2020, Auditoría a los procesos y funciones institucionales ejercidas por la Superintendencia del Medio Ambiente, respecto de la atención de denuncias en el periodo que indica. p. 1

⁹ En este sentido, Martínez postula dos razones en el caso español para advertir la debilidad del administrado que denuncia frente a la Administración: (i) una razón jurídica, debido al escaso margen de actuación que prevén las normas que delimitan el status del denunciante y (ii) una razón práctica, relacionada a la poca diligencia con la que actúa la Administración en relación a las denuncias que recibe. Esto conlleva a vaciar de sentido la figura del denunciante al no poder en marcha el procedimiento administrativo sancionador cuando la Administración ignora la infracción que se ha puesto en su conocimiento. Martínez, Nora. (2001). Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Xuridica Galega*, N°33. p. 60.

sido objeto de diversos pronunciamientos tanto de nuestros órganos administrativos (Contraloría General de la República) como también de nuestros tribunales (Tribunales Ambientales y Corte Suprema).

Dicho esto, la importancia de dotar de contenido a la figura de la denuncia y al archivo de esta puede verse resumida en los siguientes puntos: (i) no existe a la fecha en la doctrina nacional algún trabajo que ahonde exhaustivamente en la figura de la denuncia y su archivo, lo que tiene como consecuencia que muchos aspectos de esta han debido ser aclaradas o complementadas por la jurisprudencia aunque a la fecha no es posible identificar criterios uniformes; (ii) el uso de la denuncia como mecanismo de delación en materia ambiental ha ido en aumento llegando a ser esta parte fundamental del trabajo de la Superintendencia; y (iii) a pesar de dicha relevancia en el sancionatorio, existe una serie deficiencia en materia de gestión de denuncias ya que entre 2016 y 2019 casi la mitad de estas no tuvieron ninguna gestión asociada lo cual genera un desincentivo a la colaboración ciudadanos/agentes públicos, cuestión de suma importancia considerando que la Administración no tiene la capacidad para estar en todos lados¹⁰.

El primer capítulo abordará el procedimiento administrativo sancionador ambiental, específicamente la relevancia de los sectores de referencia en el derecho administrativo general, el diseño institucional de la ley N° 20.417 con especial énfasis en la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente, la denuncia en materia ambiental y el archivo de esta. El segundo capítulo trata el control jurisdiccional de las decisiones administrativas de la Superintendencia del Medio Ambiente, para esto se explicará la relación entre la SMA y los Tribunales Ambientales, la discrecionalidad en el archivo de la denuncia y el control de esta mediante el elemento motivación del acto administrativo. El tercer capítulo, por su parte, expondrán los principales criterios jurisprudenciales de los Tribunales de Justicia del país, específicamente los tres Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, finalizando con un cuadro resumen de estos criterios por tema. En el cuarto capítulo se realizará una propuesta de estándares que debe cumplir la Superintendencia del Medio Ambiente a la hora de archivar una

¹⁰ Doménech, Gabriel. (2013). Roma delatoribus praemiatur. La denuncia en el Derecho Público, en: Díez, Juan J. (Editor), Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública. p. 172.

denuncia. archivo de la denuncia. Finalmente, se mencionaran las conclusiones de la investigación con algunos planteamientos a futuro en esta materia.

I. CAPÍTULO PRIMERO: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR EN MATERIA AMBIENTAL

Durante la última década, la potestad sancionatoria de la Administración se ha vuelto un tema recurrente en el derecho administrativo chileno, tomando cada vez más protagonismo¹¹. Esto se debe principalmente al surgimiento de los denominados “sectores de referencia”¹² entendiendo estos como “aquellos sectores del Derecho administrativo especial que proporcionan un conjunto de materiales y modelos, de casos singulares y de ejemplos, de particular utilidad para la inducción y la construcción de la teoría general”¹³. Además, el inventario y análisis de la realidad jurídica positiva realizado a través de los sectores de referencia ha permitido que el Derecho Administrativo general se enriquezca, incorporando herramientas y técnicas de regulación propias de ciertos sectores del derecho administrativo especial, respondiendo así con modelos, técnicas, actos jurídicos y procedimientos nuevos o adaptados propios de estos sectores cuando se planteen problemas en términos similares¹⁴.

La aparición de estos sectores ha sido un aporte a la discusión sobre las sanciones administrativas en nuestro país¹⁵, lo cual se explica por la carencia de una legislación administrativa general en esta materia. Esto ha generado que diversos aspectos del procedimiento administrativo sancionador general se vayan comprendiendo por referencia a la legislación administrativa especial¹⁶.

¹¹ Esta potestad se define como “el poder jurídico con que cuenta la Administración del Estado, de carácter permanente, expresamente atribuido por la ley, en virtud del cual se le habilita para perseguir al sujeto imputado de aquellas conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de infracción administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas. Bermúdez, Jorge. (2011). Derecho Administrativo General. Santiago: Legal Publishing. p. 273.

¹² Entre ellos se puede mencionar por ejemplo el sector eléctrico, medioambiental, educacional, laboral o sanitario.

¹³ Schmidt-Assmann, Eberhard. (2003). La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Madrid: Marcial Pons. pp. 11 – 12.

¹⁴ Schmidt-Assmann, Eberhard. (2021). La dogmática del derecho administrativo. Sevilla: Global Law Press – Editorial Derecho Global. p. 36

¹⁵ Tal como señala Cordero, existen una serie de trabajos sistematizadores en la materia de autores como Eduardo Cordero, Raúl Letelier, Jaime Arancibia y Pablo Alarcón. Cordero, Luis (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Ius et Praxis*, 26 (1), p. 240

¹⁶ Schmidt-Assmann. Op. Cit. *La teoría...* pp. 11-12 enfatiza, a partir del Derecho administrativo alemán, la relevancia de la identificación, elección y cultivo de los diferentes sectores de referencia, dado que estos contienen modelos y

Así, los últimos años estos sectores han aportado a la configuración de los aspectos que deben concurrir para que el ejercicio de la potestad sancionatoria sea legítimo, los criterios para la determinación de la sanción, el rol de la formulación de cargos, la prueba, los regímenes de revisión del acto sancionatorio, pero también se ha ido abriendo a la posibilidad de establecer medidas negociadas o de oportunidad al interior del procedimiento administrativo sancionador¹⁷.

El presente capítulo tiene por objeto analizar el diseño institucional que establece la Ley N°20.417 en lo relativo a la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente, órgano encargado de la fiscalización de una serie de instrumentos de gestión ambiental y de la sanción ante las infracciones normativas. En ese sentido, este capítulo se dividirá en tres secciones: (i) una breve explicación sobre qué es la Superintendencia y sus principales funciones; (ii) la denuncia ambiental y sus principales aspectos; y (iii) el archivo de las denuncias.

1. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA LEY 20.417

Uno de los hitos más relevantes en materia de legislación ambiental fue la dictación de la Ley N° 20.417 que reformó la Ley N° 19.300 (en adelante “LBGMA”) mejorando la institucionalidad ambiental vigente hasta esa fecha. Esta nueva regulación introdujo una serie de cambios en el modelo vigente a esa fecha creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El artículo segundo de la Ley N° 20.417 (en adelante “LO-SMA”), creó la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante “SMA”, “la SMA” o “la Superintendencia”), órgano administrativo encargado de fiscalizar el cumplimiento de la normativa e instrumentos de gestión ambiental y de ejercer su potestad sancionatoria en los casos en que se constate un incumplimiento por parte de los regulados.

soluciones para dar respuesta a conflictos e intereses que están en juego en cada caso, a través de medios e instrumentos tradicionales y cuya eficacia en otros campos ya está demostrada. Siguiendo con esa idea, los sectores que forman parte del Derecho administrativo especial serían una suerte de almacén de remedios y soluciones, que actúan como un espejo reflejando, en cada momento histórico, las necesidades del ordenamiento jurídico. De esta manera, una errónea elección de los ámbitos de referencia tendría como consecuencia la imposibilidad de aprehender la multiforme variedad y riqueza de la praxis administrativa.

¹⁷ Cordero. Op. Cit. p. 258.

La creación de la Superintendencia del Medio Ambiente, desde el punto de vista institucional, responde a una tendencia que se ha dado en Chile donde el modelo regulatorio predilecto ha sido el de las Superintendencias¹⁸, siendo estas “entes de la Administración a través de las cuales el Estado fiscaliza el correcto funcionamiento de diversas actividades privadas de interés público”¹⁹. En materia ambiental, con anterioridad a la Ley N° 20.417, existía una dispersión de las facultades fiscalizadoras y sancionatorias en materia ambiental toda vez que no existía un solo órgano en el cual se radicaran ambas²⁰. Con la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente esta situación cambió, ya que este órgano pasó a ejercer, de manera exclusiva, la potestad fiscalizadora y sancionatoria en materia ambiental²¹.

La LOS-MA atribuye a la SMA la labor de ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o Descontaminación Ambiental, el contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo cuando corresponda, además de los otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

En términos generales, la fiscalización tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las regulaciones, tutelando intereses generales y bienes protegidos a través de labores de inspección, control, medición y análisis con una doble finalidad: la preventiva y la correctora. Mientras la

¹⁸ A la fecha, Chile cuenta con aproximadamente 10 Superintendencias entre las cuales se pueden mencionar la Superintendencia del Medio Ambiente, la Superintendencia de Casinos de Juego, la Superintendencia de Educación, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud, entre otras.

¹⁹ García, José Francisco. (2009). ¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Revista Actualidad Jurídica*, N°19. p. 327

²⁰ En este sentido, Méndez señala que en este periodo el cumplimiento de las normas y condiciones impuestas por una RCA correspondía a los órganos de la Administración que habían participado en la evaluación del proyecto; la coordinación de las tareas de fiscalización y control que desarrollaban diferentes organismos públicos era coordinada por el director ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y las facultades sancionatorias eran ejercidas por las Comisiones Regionales (COREMA) o en la CONAMA según correspondiera. Méndez, Pablo. (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. pp. 226-227

²¹ A pesar del avance que constituyó la creación de la Superintendencia para radicar en ella dichas potestades cabe hacer presente algunos matices. Actualmente la fiscalización sigue estando media dispersa (aunque coordinada por la SMA) en los denominados “organismos subprogramados” quienes fiscalizan cuestiones de su competencia. Además, existen dictámenes de la Contraloría General de la República en materia de normas de emisión que distingue y radica competencias en la Superintendencia de Salud y también en la Superintendencia de Servicios Sanitarios

primera corresponde a un estándar de eficacia (ya que busca incentivar el cumplimiento efectivo de la normativa) la segunda es un estándar de resultado, ya que busca reaccionar frente al incumplimiento de la legalidad²².

Como señala Bermúdez, siguiendo a Santamaría, “la obligatoriedad de las normas jurídicas que establecen dichas limitaciones para garantizar el respeto al orden público exige, lógicamente, que el ordenamiento establezca mecanismos de reacción frente a las conductas que las incumplan”²³. Las potestades sancionatorias cobran relevancia dado que se considera que esta constituye el mecanismo idóneo para coaccionar a los particulares y lograr que estos cumplan la normativa y los deberes que se les han impuesto²⁴. Sin embargo, dicha afirmación parece discutible considerando que la comisión de una infracción al ordenamiento jurídico puede tener una serie de consecuencias, siendo la sanción administrativa solo una de ellas²⁵.

Así, por un lado, existen quienes identifican una finalidad retributiva en las sanciones dado que el objeto de estas es castigar el incumplimiento de ciertas conductas²⁶ mientras que, por otro, se señala que el objetivo de la sanción es hacer coercible, aplicable y ejecutable un estándar de comportamiento administrativo aportando razones para la acción futura de aquellos a quienes afecta los deberes de ese estándar²⁷. A estas posturas es necesario agregar la regulación responsiva, en virtud de la cual los órganos regulados deben efectuar un balance entre ambos modelos²⁸.

²² Poklepovic, Iván. (2010). Análisis crítico del sistema de incentivos al cumplimiento ambiental de la Ley N° 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, en Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental. Derecho Ambiental en Tiempos de Reformas. Santiago: Legal Publishing. p. 175.

²³ Bermúdez, Jorge. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (40). p. 426.

²⁴ Román, Cristián. (2008) Derecho Administrativo sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema, en Pantoja, Rolando (coordinador), Derecho administrativo: 120 años de cátedra. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. pp. 118-119

²⁵ Bermúdez, Jorge. (2014). Reglas para la imposición de sanciones administrativas en materia ambiental, en Arancibia, Jaime & Alarcón, Pablo (coordinadores). Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo. Santiago: Thomson Reuters. p. 613.

²⁶ Mendoza, Ramiro. (2005). Acerca del principio general de intransmisibilidad de las multas y en particular cuando ellas no se encuentran ejecutoriadas, en: Soto, Eduardo (Editor) Sanciones administrativas, derechos fundamentales, regulación y nuevo intervencionismo. Santiago: Universidad Santo Tomás. p. 137

²⁷ Letelier, Raúl. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24). p. 637.

²⁸ Guiloff, Matías & Soto, Pablo. (2015) Sanciones administrativas, discrecionalidad y revisión judicial: Una mirada desde la regulación responsiva, en: Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge & Pinilla, Francisco (Coordinadores). La Nueva Justicia Ambiental. Santiago: Thomson Reuters. p. 105

Por regla general, a la hora de establecer las sanciones, el legislador tiende a tipificar de manera genérica disponiendo para diferentes tipos de infracciones (leves, graves o gravísimas) una clase de sanción o un catálogo de posibles sanciones que la Administración puede imponer, sin atribuir directa e individualmente una sanción a cada infracción²⁹. De esta manera, es necesario no sólo que la Administración tenga a su disposición herramientas para facilitar el cumplimiento de los propósitos públicos sino también que sea capaz de adaptarse al entorno y características de los regulados³⁰. Para cumplir este objetivo, la LO-SMA incluyó una serie de herramientas para hacer efectivo el cumplimiento de la normativa, dividiéndose estas en medidas de tipo sancionatorio tales como la amonestación por escrito, las multas o la revocación de la RCA (artículo 38) y las medidas no sancionatorias cómo dictar nomas e instrucciones de carácter general (artículo 3º letra s), la aprobación de los programas de cumplimiento (artículo 42) o la exención de multa en caso de autodenuncia siempre y cuando ejecute íntegramente un programa de cumplimiento (artículo 41).

La potestad sancionatoria con la que cuenta la Superintendencia del Medio Ambiente una potestad sancionatoria entonces, le permite, con la finalidad de satisfacer los intereses públicos comprometidos, imponer sanciones administrativas y limitar o restringir derechos y/o intereses individuales³¹. La manera en que se recoge el procedimiento sancionatorio en el Título III de esta ley constituye un gran avance en la materia toda vez que considera la evolución normativa medioambiental estableciendo una regulación detallada respecto del procedimiento sancionatorio a cargo de la Superintendencia³².

Dicho esto, la LO-SMA innovó respecto a la regulación del ejercicio de las potestades sancionatorias – a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de las leyes orgánicas de órganos administrativos – dedicando un párrafo completo destinado al procedimiento administrativo

²⁹ Casino, Miguel. (2018). El concepto constitucional de sanción administrativa. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. pp. 61 – 62.

³⁰ Para una revisión en extenso del denominado “enfoque responsivo” en materia ambiental véase: Soto, Pablo. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, Año 22, N°2. p. 190

³¹ Ferrada, Juan Carlos, Bordalí, Andrés & Prieto, Magdalena (Coordinadores). La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental. Santiago: Der Ediciones. pp. 206 – 207.

³² *Ibid.* p. 254.

sancionador³³, cuestión que responde a una tendencia más bien moderna que se ha ido materializado en los sectores de referencia³⁴. A pesar de esta tendencia y de la extensión de la regulación del sancionatorio ambiental, existen elementos relevantes que no se encuentran abordados, siendo uno de los más importantes para este trabajo esclarecer si la SMA, ante una infracción por parte de un regulado, está obligada a ejercer su potestad sancionatoria o si esta tiene un margen de decisión para iniciar un procedimiento sancionatorio. Este problema se plantea principalmente cuando la SMA actúa de oficio, pero especialmente cuando actúa por una denuncia, principalmente por la pluralidad de intereses en juego en esa situación (el del denunciante, el del infractor y el público que esgrime la Superintendencia) cuestión que se relaciona con lo que la doctrina concibe como un derecho administrativo multipolar.

El derecho administrativo multipolar es aquel en el que el tradicional esquema dual entre la Administración y el ciudadano es reemplazado por uno donde interactúan una pluralidad de organismos públicos autónomos, de intereses públicos, intereses colectivos e intereses privados relación³⁵. Esta relación jurídico-pública multipolar se genera cuando el ejercicio de una potestad pública incide en posiciones jurídicas contrapuestas³⁶. Esto en materia ambiental es algo que se produce en diferentes instancias tales como en el SEIA cuando un titular busca que se apruebe su proyecto y existen comunidades que se oponen a su realización o, yendo específicamente a la materia de este trabajo, en el caso de las denuncias cuando claramente existe una posición contrapuesta entre quien efectúa una denuncia, el presunto infractor y la Administración quien es la encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental y de las obligaciones que imponen los diferentes instrumentos de gestión ambiental.

³³ Véase: Bermúdez, Jorge. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (40), 421-447.

³⁴ En este sentido Cordero señala que el aporte de los sectores de referencia de identifica desde “las regulaciones normativas iniciadas a partir de 2003, que fueron potenciadas tras la consolidación jurisprudencial de 2006 en adelante y que han ido entregando aportes progresivos y marginales para una explicación conceptualmente mayor”. Cordero. Op. Cit. p. 257.

³⁵ Cassese, Sabino, Napolitano, Giulio & Casini, Lorenzo. (2014). Towards multipolar administrative law: A theoretical perspective. *I•CON*, Vol. 12 N° 2. p. 354

³⁶ Baño, José María (2018). Derecho al procedimiento en la relación administrativa multipolar (los derechos fundamentales como límite a la renuncia del legislador al control previo de actuaciones). *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 189 Enero – Marzo.

2. LA DENUNCIA EN MATERIA AMBIENTAL

Es común que los ciudadanos, al ser testigos de una infracción a la normativa, denuncien los hechos ante la autoridad competente. Así, nos hemos acostumbrado a ver denuncias por ruidos molestos, por violencia intrafamiliar, por robo o por maltrato animal, solo por mencionar algunos ejemplos. En materia ambiental, el número de denuncias va al alza, pasando de 1.867 denuncias en 2020 a 2.586 en lo que va de 2021, estimándose así un incremento promedio de 3% anual³⁷. Además, el 60% de los procedimientos sancionatorios iniciados por la SMA durante el período 2013 – 2020 tienen como origen denuncias³⁸.

La Ley N° 19.880 regula en su párrafo 2° la iniciación del procedimiento administrativo. Así, el procedimiento administrativo sancionador podrá, por regla general, iniciar por tres vías: de oficio por la autoridad administrativa cuando tome conocimiento de infracciones administrativas de su competencia, por solicitud de un órgano sectorial cuando remite información valiosa sobre eventuales infracciones de competencia de otro órgano o por una denuncia que informe la existencia de alguna contravención a la normativa y que tenga el mérito y la seriedad suficiente³⁹.

La denuncia puede ser definida como aquel acto mediante el cual un particular pone en conocimiento de los poderes públicos la comisión de una infracción del ordenamiento jurídico por una o varias personas determinadas⁴⁰. En materia ambiental, la denuncia se encuentra reconocida en el artículo 21 inciso primero de la LO-SMA, que señala que “cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales [...]”. De la lectura de este artículo se desprende que la naturaleza jurídica de la denuncia no corresponde a un acto administrativo si no más bien a un acto del administrado, caracterizado en la figura de denunciante, toda vez que no existe una

³⁷ Según la Cuenta Pública de la SMA del 2020, desde el 2013 a la fecha se ha recibido cerca de 16 mil denuncias, el 67% corresponde a ruidos, el 13% a olores molestos, 8% a emisiones atmosféricas y 6% a residuos.

³⁸ Según consta en la Cuenta Pública de la Superintendencia el año 2020, el 59,9% de los sancionatorios se originaron a partir de una denuncia, un 38,3% de fiscalizaciones, 1,5% de autodenuncias y un 0,4% de programas de cumplimiento.

³⁹ Osorio, Cristóbal (2017). Manual de procedimiento administrativo sancionador parte general. Santiago: Thomson Reuters. p. 716.

⁴⁰ Doménech. Op. Cit. p. 172

actuación singular de la Administración previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador si no hasta que recibe la denuncia.

El artículo 47 incisos tercero y cuarto de la LO-SMA señala los requisitos que debe cumplir la denuncia para que esta inicie un procedimiento sancionatorio:

“Las denuncias de infracciones administrativas deberán ser **formuladas por escrito** a la Superintendencia, **señalando lugar y fecha de presentación**, y la **individualización completa del denunciante**, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberán contener 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.**

La denuncia formulada conforme al inciso anterior 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.**” (énfasis añadido)

De la disposición transcrita podemos ver que el inciso tercero contiene los requisitos formales que una denuncia debe tener, mientras que el inciso cuarto se refiere a requisitos de fondo para que la Superintendencia abra un expediente sancionatorio.

De la lectura del inciso cuarto es posible distinguir tres situaciones en relación a la denuncia:

1. Si la denuncia, a juicio de la Superintendencia, tiene mérito y seriedad suficiente originará un procedimiento administrativo sancionatorio.
2. Si la denuncia no tiene el mérito o seriedad suficiente para iniciar un procedimiento sancionatorio pero sí para hacer gestiones de averiguación, la Superintendencia podrá ejercer su facultad fiscalizadora sobre los hechos que se denuncian. En este caso, podemos constatar que se exige un menor estándar de mérito pero de igual manera la Administración debe fundamentar por qué razón, a pesar de las gestiones, no amerita iniciar un procedimiento sancionatorio.

3. Por último, si la denuncia ni siquiera tiene mérito o seriedad, la Superintendencia está autorizada para archivar la denuncia mediante resolución fundada. Evidentemente, en estos casos la Administración deberá fundamentar de manera clara y precisa por qué no hará gestiones, notificando de esto al interesado⁴¹.

Dado que la norma señala que será la Superintendencia quien pondere el mérito y seriedad de una denuncia queda claro que el órgano cuenta, *a priori*, con un margen de discrecionalidad que le permitiría decidir en qué casos abrir un expediente sancionatorio y en qué otros archivar una denuncia, es necesario poner énfasis en los requisitos del acto administrativo, con especial atención en el requisito de motivación dado que “es una herramienta fundamental para justificar el debido ejercicio de una potestad discrecionalidad, de modo que, si la decisión que la materializa no se motiva, el acto administrativo se encuentra en el campo de la arbitrariedad” de manera que en los casos en que el acto no esté debidamente fundado estaríamos frente a un acto administrativo viciado⁴².

3. EL ARCHIVO DE LA DENUNCIA

Respecto a las denuncias, es necesario detenerse en una discusión relacionada al ejercicio de la potestad discrecional y el principio de oportunidad. En virtud de este principio, el órgano sancionador tiene la potestad discrecional para iniciar un procedimiento administrativo y para, eventualmente, aplicar una sanción para el caso concreto.⁴³ Esto implica que el deber de perseguir y sancionar las infracciones no sería una obligación legal, tal como indica el principio de legalidad, sino más bien la posibilidad de poner en marcha tales consecuencias jurídicas. Dicho de otra manera, no se obliga por ley a castigar, sino que se le autoriza a hacerlo⁴⁴.

⁴¹ Así lo ha entendido en reiteradas ocasiones la jurisprudencia de los TA sólo por mencionar algunos: Sepúlveda Silva Sebastián y otro c. Superintendencia del Medio Ambiente (2018). Segundo Tribunal Ambiental, 22 de julio de 2019 (reclamación), Rol R-177-2018; Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales y Buzos Mariscadores I Región y otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2013). Segundo Tribunal Ambiental, 25 de septiembre de 2013 (reclamación), Rol R-14-2013; Municipalidad de La Reina c. Superintendencia del Medio Ambiente. (2019). Segundo Tribunal Ambiental, 27 de noviembre de 2019 (reclamación), Rol R-197-2018. ; Donghi Rojas Salvador c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Segundo Tribunal Ambiental, 14 de octubre de 2021 (reclamación), Rol R-243-2020.

⁴² Gómez. Op. Cit. p. 305

⁴³ Hunter. Op. Cit. *Legalidad y oportunidad...* p. 96.

⁴⁴ Nieto. Alejandro. (2005). Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos. p. 132

Como mencionamos anteriormente, no siempre una infracción a la normativa ambiental dará inicio a un procedimiento sancionador, por lo que es de suma importancia ahondar en las medidas previas a decidir si la SMA debe considerar la denuncia por tener el mérito y seriedad suficiente o si por el contrario esta deberá archivar. La Contraloría General de la República abrió la posibilidad de un ejercicio según el principio de oportunidad por parte de la SMA cuando se trata de infracciones que no pueden generar un impacto ambiental⁴⁵. Así el órgano contralor ha señalado que la Superintendencia debe tener un margen de apreciación para definir si desarrolla o no determinadas actividades fiscalizadoras, como también para decidir si inicia o no un procedimiento sancionatorio, cuestiones que necesariamente deben tener una motivación y fundamento racional.⁴⁶

Esta discusión abre una arista preocupante dado que el despliegue de la actividad sancionatoria requiere necesariamente un alto número de recursos estatales, que muchas veces no están disponibles. Por tanto, si la Administración se rigiera solo por el principio de legalidad y no el de oportunidad, existiría una obligación de perseguir todas las infracciones administrativas, independiente de su magnitud, lo que podría poner en duda el uso eficiente de los recursos públicos⁴⁷. Esta controversia no es un tema zanjado ni en la jurisprudencia ni en doctrina nacional o comparada⁴⁸, lo que vuelve necesario ahondar en las razones para apoyar o rechazar la aplicación del principio de oportunidad en el procedimiento administrativo sancionador ambiental.

⁴⁵ Contraloría General de la República, Dictamen N°13758/2019, del 25 de mayo de 2019.

⁴⁶ Esto es concordante con la anterior jurisprudencia administrativa contenida en los dictámenes N°6190-2014 y 4547-2015, donde ya había señalado la existencia de margen en el ejercicio de su potestad fiscalizadora y sancionatoria. Cabe mencionar que la Contraloría enfatiza en la motivación y fundamentación de los actos, toda vez que éstos no obedecen a un capricho de la autoridad, sino que a criterios efectivos que le otorgan legitimidad.

⁴⁷ Tal como menciona Hunter, existen costos de oportunidad implícitos en la averiguación de una infracción por ejemplo a la hora de destinar personal y recursos técnicos o de realizar pesquisa de los hallazgos y el descubrimiento del material probatorio relevante. Hunter. Op. Cit. *Legalidad y oportunidad...* p. 97

⁴⁸ Si bien la doctrina comparada ha analizado con mayor profundidad esto, ha sido más bien para dilucidar qué principio rige en el inicio de un procedimiento sancionatorio a partir de la contraposición del principio de oportunidad y el de oficialidad. Así, Lozano señala que “en el ámbito sancionador administrativo, tradicionalmente se ha negado esta última vertiente «positiva» del principio y se ha venido aceptando una pretendida «discrecionalidad» de la autoridad administrativa para proceder o no a iniciar las actuaciones. Se trata éste de un tema sobre el cual todavía se discute en la doctrina, con posiciones a favor y en contra de su aceptación, a lo que contribuye sin duda el que en las normas que regulan con carácter general el procedimiento sancionador administrativo no encontramos disposiciones que lo aclaren explícitamente.” Lozano, Blanca. (2003). El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *Revista de Administración Pública*. Núm. 161 mayo – agosto. pp. 83 – 84.

Es necesario partir de la idea de que para que la regulación ambiental sea realmente eficaz, es necesario que el ordenamiento jurídico establezca mecanismos para hacer frente a las conductas que la incumplan⁴⁹. El incumplimiento de mandatos, prohibiciones y condiciones establecidas por el Derecho para la protección del medioambiente conlleva a que se le imponga al infractor medidas punitivas (tanto penales como administrativas). Ahora bien, para que las medidas constituyan una buena política de protección, estas deben orientarse a evitar la producción del daño, ya que las medidas represivas por regla general actúan cuando la lesión al medio ambiente ya se ha generado, por lo que su reparación es prácticamente imposible⁵⁰.

Como se mencionó en los acápites anteriores, la LO-SMA no contiene una norma expresa que señale si la SMA debe imperativamente abrir un expediente sancionatorio frente a un incumplimiento a la normativa, por lo queda la duda de si el ejercicio de su potestad responde a una obligación o si responde a una decisión discrecional del órgano⁵¹. Para cierto sector de la doctrina, la Administración debe seguir las normas que rigen su actuar, específicamente lo relativo a los principios de eficacia y eficiencia, principio de economía procesal y principio de la no formalización, por lo que de la aplicación de estos principios sería posible considerar que el principio de oportunidad no solamente tiene cabida en materia sancionatoria, sino que es la regla general en esta materia⁵². Sobre este tema nos detendremos en el Capítulo III cuando se analicen los principales criterios jurisprudenciales de los Tribunales Ambientales.

Dicho esto, la denuncia, entonces, originará un procedimiento sancionatorio cuando a juicio de la SMA tenga mérito y seriedad suficiente. En caso contrario, la Superintendencia tiene dos opciones: (i) realizar labores de fiscalización, pudiendo ser estas documental o en terreno; o (ii) archivar la denuncia, mediante resolución fundada, si es que no tuviere mérito.

⁴⁹ Bermúdez. Op. Cit. *Fundamentos...* p. 426.

⁵⁰ Lozano, Blanca. & Alli, Juan-Cruz. (2020) *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid: Dykinson. p. 403.

⁵¹ Hacerse esta pregunta es del todo lógico toda vez que la SMA goza de discrecionalidad en cuestiones como los programas y subprogramas de fiscalización, la decisión de formular cargos y cómo configurar la infracción o la determinación de las sanciones.

⁵² Gómez. Op. Cit. p. 218. En el mismo sentido, pero sin limitarlo a la fase de instrucción del procedimiento sancionador véase: Cordero, Eduardo (2017). *Sobre las facultades de la Fiscalía Nacional Económica para poner término a una investigación sobre la base de compromisos y/o cambios de conducta por parte de los sujetos investigados*, en *Reflexiones sobre el Derecho de la libre competencia*. Santiago: Fiscalía Nacional Económica. p. 194.

En los casos en que la Superintendencia considere que una denuncia no cumple con la seriedad y mérito necesario para originar un procedimiento administrativo sancionador, procederá a archivar la denuncia. El archivo de la denuncia puede definirse como el acto administrativo dictado por la Superintendencia del Medio Ambiente en virtud del cual decide no utilizar sus potestades fiscalizadoras y/o sancionatorias debido a que la denuncia presentada carece de mérito y seriedad suficiente, impidiendo así la iniciación del procedimiento administrativo sancionador.

Como mencionamos anteriormente, la decisión de la SMA de llevar adelante el sancionatorio es de carácter discrecional, ya que no existe norma expresa que indique las hipótesis o las condiciones que hacen que una denuncia sea archivable, teniendo el órgano un margen para ponderar el mérito y seriedad de esta. Al ser el archivo de la denuncia un acto administrativo, debe cumplir con los mandatos que establece la Constitución en sus artículos 6, 7 y 8 y el artículo 2 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (“LOCBGAE”) en virtud de los cuales se señala que todo acto administrativo debe cumplir las condiciones de investidura regular, competencia, forma, fin y motivación⁵³. Tal como veremos a continuación, es en esta última condición donde los Tribunales de Justicia han puesto el énfasis para controlar el archivo dictado por la Superintendencia.

II. CAPÍTULO SEGUNDO: EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE

Chile, a diferencia de lo sucedido en otros países, carece de un modelo general de resolución de controversias contenciosas administrativas, estando así el control de la Administración en manos de la Contraloría General de la República, un órgano administrativo pero autónomo⁵⁴. De esta manera, una de las deudas históricas del nuestro Derecho administrativo fue la inexistencia de Tribunales Contencioso-administrativo, cuya competencia fuera conocer y juzgar las reclamaciones en contra de los actos o disposiciones arbitrarias de las

⁵³ Osorio, Cristóbal y Vilches, Leonardo. (2020) Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Santiago: Der Ediciones. p. 176

⁵⁴ Cordero, L. (2020). El derecho administrativo chileno: Crónicas desde la jurisprudencia. Santiago: Der Ediciones. p. 11.

autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no estuviera entregado, ya sea por la Constitución o las leyes, a otros Tribunales⁵⁵.

En un primer momento la acción de protección constitucional llegó a jugar un papel principal configurándose como un remedio ante la inexistencia de tribunales contencioso-administrativos. Sin embargo, la doctrina señala grosso modo que el objetivo de esta no era resolver controversias contencioso-administrativa, por lo que esta no sería la vía idónea⁵⁶.

A raíz de la ausencia de un contencioso-administrativo general, se ha ido estableciendo un modelo “híper-especializado”⁵⁷ existiendo una gran cantidad de acciones contencioso-administrativas especiales sometidas al conocimiento de Tribunales especializados en materias específicas. Una de las áreas sujetas a este modelo es justamente la ambiental, donde existen actualmente tres Tribunales en el país dedicados a conocer, de manera exclusiva y excluyente, controversias en una serie de materias ambientales.

Este capítulo tendrá por objeto analizar la relación entre la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales, el control que estos últimos realizan de los actos discrecionales de la SMA y la motivación que estos deben cumplir para entenderse como válidos ante el ordenamiento jurídico.

1. LA RELACIÓN ENTRE LA SMA Y LOS TRIBUNALES AMBIENTALES

Los Tribunales Ambientales, al igual que la Superintendencia, fueron el resultado de la necesidad de rediseñar la institucionalidad ambiental chilena y contar con alguna institución que actuara como contrapeso de las decisiones administrativas de carácter ambiental, controlando la

⁵⁵ Esta idea, inspirada en el Consejo de Estado francés, estuvo presente tanto en la Constitución de 1925 como en la de 1980. Sin embargo, se podrían decir que estas solo fueron normas programáticas, ya que nunca se llegaron a implementar dichos tribunales e incluso se terminó eliminando la alusión a estos en la Constitución actual.

⁵⁶ Esta temática ha sido tratada por Bermúdez, Jorge. (2014). Derecho administrativo general. Santiago: Legal Publishing. pp. 572-773, quien aborda la opinión de Pedro Pierry respecto de la utilización del recurso de protección como contencioso administrativo. Por su parte, Cordero, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. pp. 632-635.

⁵⁷ Ferrada, Juan Carlos. (2015). La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación en los procesos administrativos generales. En Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge & Pinilla, Francisco [coords.] La Nueva Justicia Ambiental. Santiago: Thomson Reuters. p. 302

legalidad de estas⁵⁸. De esta manera, la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, tuvo por objeto establecer un órgano jurisdiccional especializado en la resolución de controversias en materia ambiental cuya función era, entre otras cosas, actuar como un órgano de control de legalidad de las decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente⁵⁹.

Tal como señala la jurisprudencia de la Corte Suprema, al Tribunal le corresponde, en un procedimiento de reclamación, “discernir si la actuación de la Administración se ajusta a la legalidad, tanto en lo formal -las normas de tramitación del respectivo procedimiento- como en lo sustancial, en cuanto al cumplimiento de las garantías que nuestra Constitución y las Leyes establecen”⁶⁰.

Así, los Tribunales Ambientales resuelven los conflictos generados entre la Administración y los particulares, revisando o controlando la legalidad de los actos administrativos de carácter ambiental⁶¹. Una cuestión relevante respecto del control que efectúan los Tribunales Ambientales sobre los actos de la Administración dice relación con las acciones que pueden tomar a la hora de resolver la controversia. En virtud del artículo 30 es posible observar que en los casos en que una sentencia acoja una reclamación, ya sea total o parcialmente, los Tribunales tendrán dos opciones: (i) anular el acto administrativo, pudiendo ser una declaración propiamente tal de que el acto o disposición es contraria a derecho o una declaración constitutiva por la cual se declara la nulidad del acto⁶²; ii) en los casos de que se declare la nulidad de un acto discrecional, el tribunal solo puede orientar la actuación del órgano sin determinar el contenido específico de este; o (iii) como la hipótesis anterior opera frente a actos discrecionales,

⁵⁸ Esta discusión es ampliamente conocida y consta en el protocolo de acuerdo de 2009 entre el Ejecutivo y el Senado donde se acordó avanzar con rapidez en la tramitación en el Senado del proyecto de ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. Véase: Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.417 p. 1490 y ss.

⁵⁹ Esto, principalmente, porque se criticaba que el Estado actuara como juez y parte en sus competencias de fiscalización. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley N°20.600. p. 4

⁶⁰ Sentencia de la Corte Suprema de fecha 13 de diciembre de 2016, en causa Rol N° 17.736-2016

⁶¹ En este sentido Méndez señala que el Mensaje N° 1.419-357 de S.E la Presidenta de la República señalaba que la finalidad de dichos tribunales era (i) actuar como órgano de control de las decisiones de la Superintendencia; (ii) resolver las controversias contencioso administrativas en materia ambiental; y c) resolver las demandas por daño ambiental. Méndez. Op. Cit. p. 45

⁶² Siguiendo a Bordalí & Hunter, esto es relevante ya que el contencioso ante los Tribunales Ambientales es puramente anulatorio, por lo que estas cuestiones son de la esencia de la revisión judicial, siendo la nulidad el remedio primario frente a una actuación ilegal de la Administración. Bordalí & Hunter. Op. Cit. p. 113.

cuando este no lo sea se entiende que el Tribunal podrá reemplazar la decisión tomada por la Administración.

Así, en el caso de las sentencias que se pronuncian sobre un archivo de la denuncia, al ser este acto uno de carácter discrecional, los TA sólo podrán fijar estándares de cumplimiento que guíen el acto. Como veremos en el Capítulo III, el control realizado por los tribunales se relaciona específicamente con la motivación del acto administrativo, obligando a la autoridad a dictar un nuevo acto conforme a derecho en los casos en que constate una actuación ilegal.

2. EL CONTROL DE LOS ACTOS DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Como venimos diciendo, dado que la LO-SMA sólo establece las ocasiones en que una denuncia originará un procedimiento administrativo y no los casos en que debe archivarse, se entiende que la SMA posee un margen de discrecionalidad para ponderar los antecedentes que se presentan a una denuncia y revisar el mérito y seriedad de esta.

Dicho esto, cabe abocarse a qué entendemos por discrecionalidad y de qué manera esta se ve limitada en las actuaciones de la Superintendencia en el marco sus potestades fiscalizadoras y sancionatorias. para los efectos de este trabajo, nos limitaremos a abordar esta temática de manera general ya que tanto la doctrina nacional⁶³ como extranjera⁶⁴ han dado un tratamiento más acabado a la discrecionalidad.

Bastante se ha escrito sobre que las actuaciones jurídicas y materiales efectuadas por la Administración requieren de una habilitación legislativa anterior (al encontrarse sometida al principio de juridicidad), de manera que la Administración solo se encuentra facultada para

⁶³ En la doctrina nacional: Pierry, Pedro. (1984) El control de la discrecionalidad administrativa, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11 (Santiago); Cordero, Luis (2015). Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago: Thomson Reuters. pp. 82-93; Valdivia, José Miguel. Manual de Derecho Administrativo (2018). Valencia: Tirant Lo Blanch. p. 224. entre otros.

⁶⁴ En la doctrina extranjera, entre otros: Parejo, Alfonso. (1993) Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias: un estudio al alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa. Madrid: Editorial Tecnos. p. 121; Fortshoff, Ernst. (1958). Tratado de Derecho Administrativo. Madrid: Instituto de Estudios Políticos). pp. 122-123; Bacigalupo, Mariano. (1997) La discrecionalidad Administrativa. Madrid: Marcial Pons.

realizar las actividades indicadas en la ley, siguiendo la voluntad del legislador y sin tener un margen para innovar.⁶⁵

De esta manera, cuando exista una norma jurídica que le imponga al poder público la decisión que debe tomar, estaremos frente a una competencia reglada. Aquí la autoridad no puede decidir libremente el camino a seguir, ya que deberá acotar su actuar en el sentido que la norma lo prescriba⁶⁶. Por el contrario, para permitir que el aparato estatal pueda cumplir el propósito que la sociedad le impone, es necesario que el legislador le entregue a la Administración un ámbito de decisión respecto de qué camino puede seguir en una determinada situación, alejándose de una regulación exhaustiva de su actividad, dando origen a la discrecionalidad administrativa.

La discrecionalidad administrativa se puede conceptualizar como “una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”⁶⁷. Dicho de otra forma, el ejercicio de la discrecionalidad administrativa supone entonces una libertad de elección, pero que no es absoluta, sino que es condicionada a los límites jurídicos externos de la propia norma que entrega la discrecionalidad⁶⁸.

Habitualmente, respecto a la discrecionalidad se contraponen dos posiciones: por un lado, quienes asocian la discrecionalidad con una mayor posibilidad de que la Administración actúe arbitrariamente por lo que existe la necesidad de que cuente con un fuerte sistema de control, y por otro quienes ven la discrecionalidad como una competencia estructural del sistema legal, sin la cual no es posible dar solución a los problemas de la sociedad modernas puesto que sin esta, la Administración no contaría con medidas razonables de intervención⁶⁹.

⁶⁵ En este sentido Bermúdez, J. (2010). Derecho Administrativo General. Santiago: Legal Publishing. p. 48 y ss.; Bordalí, A; Hunter, I. (2020) Contencioso Administrativo Ambiental. Santiago: Librotecnia. p. 207.

⁶⁶ Pierry, P. (1984) El control de la discrecionalidad administrativa. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 8. pp. 162-163.

⁶⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2008). Curso de Derecho Administrativo I. Madrid: Thomson Civitas S.A. pp. 468-469

⁶⁸ Sierra, Lucas. (2008). Reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades. en *Estudios Públicos*, N° 111 (invierno 2008) (Centro de Estudios Públicos). p. 61

⁶⁹ Cordero. Op. Cit. El derecho administrativo chileno... p. 87.

En lo que respecta al uso de la potestad discrecional, hay dos elementos relevantes: (i) el control del fin, ya que cuando se ejerza la potestad más allá de los fines para los que fue conferida, por muy amplia que esta sea, se incurrirá en el vicio denominado desviación de poder y (ii) el control de la razonabilidad, ya que el acto carecerá de esta cuando no tenga motivación, esta sea deficiente o cuando carezca de toda explicación racional⁷⁰. Este último punto es relevante a la hora de analizar el archivo de la denuncia toda vez que una decisión administrativa debe estar suficientemente fundada por la autoridad ya que de lo contrario se hace imposible controlar la juridicidad de sus actuaciones, deviniendo en arbitrario sus actos⁷¹.

Debido a que el archivo de la denuncia se produce en los casos en que a juicio de la Superintendencia una denuncia no cuente con mérito y seriedad suficiente y esta debe realizarse mediante una resolución fundada, se vuelve necesario establecer los estándares de motivación que deben cumplir este tipo de resoluciones atendido el componente discrecional que contienen.

3. LA MOTIVACIÓN COMO REQUISITO DE VALIDEZ DEL ARCHIVO DE LA DENUNCIA

Si partimos de la base de que la Superintendencia decide, ante una denuncia, no ejercer sus potestades fiscalizadoras y sancionatorias cabe preguntarse ¿puede la administración archivar una denuncia o estará siempre obligada a iniciar el procedimiento administrativo? ¿Existen límites que deba tener presente? ¿en qué casos podrá recurrir el denunciante recurrir el archivo de denuncia ante los Tribunales Ambientales?

Para que un acto administrativo sea reconocido como válido en el ordenamiento jurídico es necesario que este cumpla con una serie de requisitos o elementos, cuestión que permite verificar si los órganos de la Administración se encuentran subordinando su actividad al ordenamiento jurídico administrativo⁷². Siguiendo a Cordero, “para que un acto administrativo se produzca regularmente y no incurra en causa de invalidez, es necesario que el órgano

⁷⁰ Cordero, Op. Cit. Lecciones... pp. 87-89.

⁷¹ Carrasco, Edesio. (2013) Comisiones de evaluación y la motivación de sus actos: precisiones necesarias en Fernandois, Arturo et al. (edit.) Sentencias Destacadas 2012. Santiago: Ediciones LyD. p. 278.

⁷² En este sentido: Osorio & Vilchez Op. Cit. p. 175; Bermúdez. Op. Cit. Derecho administrativo... pp. 149 – 152

competente exprese los motivos en que se basa la decisión, de manera que se acredite por esa vía su relación con los hechos que han servido de antecedentes a la actuación de la Administración”⁷³.

Como bien señala el artículo 47 de la LO-SMA, cuando la Superintendencia del Medio Ambiente opta por archivar una denuncia por carecer de mérito y seriedad suficiente, debe hacerlo mediante una resolución fundada, notificando de ello al interesado. La palabra “fundada” se relaciona directamente con el deber de motivación de los actos dictados por cualquier órgano de la Administración establecido en el artículo 41 de la Ley N° 19.880, por lo que si la SMA archivara una denuncia sin expresar los fundamentos que la llevaron a tomar esa decisión se estaría incurriendo en un vicio del acto administrativo y por consiguiente sería anulable.

Esto nos lleva a la pregunta sobre si argumentar bastaría que la Superintendencia señale que la denuncia carece de mérito y seriedad por sí sola como fundamento inmediato del acto o si, por el contrario, debe fundamentar por qué falta mérito y seriedad en el caso concreto. A nuestro juicio, la SMA debería, en primer término, establecer criterios genéricamente aplicables a las denuncias tales como “no se indica en qué consiste la conducta; no se indica una conducta que sea infraccional, la conducta denunciada no tiene la gravedad suficiente”, entre otros, para luego relacionar estos con los hechos denunciados llegando a un acto completamente fundado que permita a los denunciados comprender las razones del archivo.

En la práctica, entonces, el artículo 47 no agrega nada al estándar genérico establecido en la LBPA, algo totalmente cuestionable dado que los estándares de motivación de los de actos administrativos ambientales, responden a distintos grados y exigencias de fundamentación que dependen de la naturaleza del acto administrativo, razón por la cual tratándose del archivo de la denuncia y las implicancias que esta tiene tanto para el cumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental como para quienes denuncian hubiera sido lógico que el legislador elevara los estándares de motivación en consonancia con lo que ha establecido la Corte Suprema⁷⁴.

⁷³ Cordero. Op. Cit. El derecho administrativo chileno... p. 108.

⁷⁴ Así la Corte Suprema ha señalado que “todos los actos administrativos requieren ser fundamentados, pero esta exigencia de fundamentación es más intensa e implica un estándar más alto o exigente en cuanto concierne a actos administrativos que pueden significar una disminución de la protección ambiental y por lo mismo requieren de una motivación especial”. Esto conllevó un aumento en el estándar que debe cumplir la Administración que implica que

En palabras de Maurer, “el acto administrativo emitido o por escrito debe ser motivado [...] pues en la motivación se contienen los puntos de vista de hecho y de derecho relevantes para la decisión. Si el órgano administrativo gozase de discrecionalidad, debería explicitar también las consideraciones discrecionales. Esta limitación a una mera recomendación de la exigencia de motivación es criticada justamente porque, para la validez de una decisión discrecional, son importantes, precisamente, las consideraciones discrecionales del órgano y estas sólo pueden ser declaradas, en último término, por el propio órgano”⁷⁵. Así, tratándose del ejercicio de una potestad discrecional, la motivación es esencial para conocer las razones de interés público por lo que la precisión con la que la autoridad administrativa funda su decisión es de gran relevancia⁷⁶.

La Corte Suprema ha utilizado la motivación como medio de control de los actos de la Administración especialmente en aquellos casos donde está en juego el ejercicio de una potestad discrecional, aplicándose tanto para asuntos generales de derecho administrativo como también para sectores de referencia que tienen sus propias reglas especiales, tal como sucede en medio ambiente⁷⁷.

De la cita anterior podemos observar que la fundamentación del acto administrativo, sobre todo cuando nos enfrentamos a una decisión discrecional, es de vital importancia para entender las consideraciones de hecho y derechos relevantes que tomó en cuenta la Administración a la hora de dictar su acto. Esto en el caso de las denuncias en materia ambiental se vuelve del todo relevante ya que sabemos que la Superintendencia cuenta, en teoría, con cierta flexibilidad en relación a la decisión de iniciar o no un procedimiento sancionatorio, por lo que

los distintos grados y exigencias de motivación dependerá de la naturaleza del acto del que se trate. Sentencia de la Corte Suprema de fecha 30 de septiembre de 2015 en causa Rol N° 1.119-2015. Considerando 21°.

⁷⁵ Maurer, Harmut. (2011). Derecho administrativo alemán. Ciudad de México: Editorial Porrúa. p. 272

⁷⁶ En este sentido, la sentencia de la Corte Suprema de fecha 18 de marzo de 2020 en causa Rol N° 27.587-2019. Considerando N° 12 señala que: “[...] la ausencia de una fundamentación adecuada no permite conocer las razones de interés público en base a las cuales se adopta la decisión (puede hacer presumir que el fin querido por la autoridad no es precisamente el interés general o particular) [...]”.

⁷⁷ En este sentido Cordero. Op. Cit. El derecho administrativo chileno... p. 119. Además, en materia de sanciones administrativas otro de los elementos utilizados como medio de control ha sido conforme al principio de proporcionalidad.

en los casos en que decide no hacerlo debe expresar los fundamentos que la llevaron a tomar esa decisión en un acto administrativo.

Por otro lado, desde el punto de vista de los ciudadanos, la motivación de los actos administrativos genera una mayor tranquilidad en las personas respecto a las decisiones de la Administración, especialmente en relación con aquellas que pueden afectar sus intereses⁷⁸. Como se expuso al comienzo de este trabajo, las denuncias en materia ambiental incrementan con el paso de los años, pero no se ve una capacidad real de atenderlas de manera adecuada.

Por estas razones, la motivación de los archivos de denuncia es fundamental en una sociedad donde la gente y los movimientos sociales se encuentran cada vez más organizados y empoderados, lo que tiene como consecuencia que el estándar que la Administración debe cumplir en sus actuaciones se encuentra bajo constante supervisión. De esta manera, avanzar hacia estándares de motivación del acto que deba cumplir un archivo decretado por la Superintendencia no solamente servirá para unificar criterios sino también para dar más certeza jurídica a los denunciantes y desincentivar las infracciones normativas.

Por tanto, como expusimos anteriormente, esta fundamentación deberá ser detallada en profundidad sin que baste aludir a la falta de “mérito o seriedad” de manera genérica, transitando hacia una motivación que demuestre que la Administración utilizó todos los medios a su alcance para decidir si la denuncia merecía la apertura de un sancionatorio o si por el contrario debía ser archivado.

III. CAPÍTULO TERCERO: CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL ARCHIVO DE DENUNCIA: LOS TRIBUNALES AMBIENTALES Y LA CORTE SUPREMA

Ante la carencia de un contencioso-administrativo general para la resolución de controversias ha sido principalmente el desarrollo jurisprudencial de la última década ha permitido consolidar progresivamente la disciplina del derecho administrativo⁷⁹. Tal como se

⁷⁸ Rocha, Esteban. (2018). Estudios sobre la motivación del acto administrativo. *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 65. p. 88

⁷⁹ Como explica Cordero, esto se debe además a la integración de los tres organismos que actúan como “jueces administrativos”: la Corte Suprema, la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. Esto, ya

mencionó, las decisiones judiciales tomadas en diferentes sectores de referencia han aportado a robustecer el sistema administrativo general, sobretodo en materia de sanciones. En este sentido, los vacíos que se observan en casi la totalidad de los aspectos del archivo de la denuncia no se solucionan de la lectura de la LOS-MA ni tampoco ha sido objeto de un estudio más exhaustivo por parte de la doctrina que permitiera dilucidar cuestiones tan esenciales como sus requisitos o sus límites.

No obstante, tanto la Corte Suprema como los Tribunales Ambientales se han pronunciado respecto a ciertos aspectos del archivo de la denuncia, no existiendo hasta la fecha de la redacción de este trabajo una sentencia que abordara a cabalidad esta institución.

Este capítulo tiene por objeto, en primer lugar, analizar las sentencias de los Tribunales Ambientales pronunciándose sobre reclamaciones en virtud del artículo 17 N°3 de la LTA para luego revisar las decisiones de la Corte Suprema sobre sentencias de los TA que fueron objeto de recursos de casación en la forma o fondo con el objetivo de identificar los principales criterios del archivo de la denuncia. Cabe mencionar que solo se tratarán sentencias que aporten criterios o estándares respecto a la motivación del archivo de la denuncia y no aquellas que resuelvan otras cuestiones en casos particulares.

1. TRIBUNALES AMBIENTALES

La revisión judicial efectuada por los Tribunales Ambientales de la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente que archiva una denuncia durante el contencioso-administrativo ambiental ha permitido ir delimitando los criterios que la Administración debe seguir a la hora de archivar una denuncia, enfocándose principalmente en la forma en la que el acto administrativo es fundamentado. Lo anterior nos obliga a analizar la jurisprudencia ambiental para efectos de identificar los requisitos que debe cumplir el archivo de la denuncia para que este sea válido y no adolezca de vicios por falta de motivación.

que cada una ha estado encabezada o integradas por expertos en la materia tales como Urbano Marín y Pedro Pierry en el caso de la CS, Ramiro Mendóza y Jorge Bermúdez en el caso de la CGR, además de Carlos Carmona y Iván Aróstica en el TC. Cordero. Op. Cit. El derecho administrativo... pp. 13 – 14

Desde la implementación de los Tribunales Ambientales a la fecha se han presentado 32 reclamaciones en contra de resoluciones de archivo de denuncia:

- 6 ante el Primer Tribunal Ambiental (Roles N° R-29-2019; R-43-2021; R-45-2021; R-48-2021; R-51-2021; y R-52-2021 [acumulada en R-51-2021])
- 17 ante el Segundo Tribunal Ambiental (Roles N° R-14-2013; R-15-2013; R-39-2014; R-59-2015; R-77-2015; R-83-2015; R-84-2015 [acumulada a R-83-2015]; R-121-2016; R-151-2017; R-177-2018; R-197-2018; R-198-2018; R-243-2020; R-267-2020; R-272-2021 [acumulada a R-243-2020]; R-281-2021; R-287-2021; R-292-2021; y R-296-2021)
- 9 ante el Tercer Tribunal Ambiental (Roles N° R-51-2017; R-53-2017; R-76-2018; R-18-2019; R-19-2020; R-43-2020; R-44-2020; R-6-2021 y R-7-2021)

De un total de 31 reclamaciones presentadas a la fecha, han sido resueltas 22 y 9 se encuentran actualmente en tramitación. Los principales criterios respecto a los archivos de denuncia en los Tribunales Ambientales son los siguientes.

a. Primer Tribunal Ambiental

De las reclamaciones presentadas ante el Primer Tribunal Ambiental 2 se encuentran archivadas, 2 rechazadas y 2 en tramitación.

En causa Rol R-43-2021 se discutía acerca del archivo de una denuncia presentada el año 2013 con la finalidad de que se revisará el cumplimiento de la RCA siendo esta archivada el año 2021 por la SMA, 7 años después de realizada. En este caso, el criterio que utiliza el Tribunal se relacionó con la constancia de las fiscalizaciones y la ausencia de infracciones en dichas visitas de manera que, a partir de la revisión de los expedientes de fiscalización, se constata que “la SMA cumplió a cabalidad con el deber que le impone su ley orgánica en orden a fiscalizar aquellas denuncias sometidas a su conocimiento, desplegando para ello sendos procedimientos durante

3 años consecutivos, ninguno de los cuales arrojó hallazgos que le permitieran sostener la apertura de un procedimiento sancionatorio⁸⁰”.

Por otro lado, en causa Rol N° R-45-2021⁸¹, el Segundo Tribunal también ha reconocido el grado de discrecionalidad con que cuenta la Superintendencia para archivar una denuncia señalando que el artículo 47 de la LO-SMA dispone que la resolución que archiva una denuncia debe ser fundada y notificada al interesado pero que “sin perjuicio de la debida fundamentación exigida por la ley, y tal como lo ha resuelto la Contraloría General de la República en diversos dictámenes, la SMA goza de un cierto grado de discrecionalidad para discernir si da o no inicio a un procedimiento sancionatorio⁸²”.

Respecto a la motivación del acto, cabe recalcar la argumentación del Tribunal que indica “el legislador exige que la decisión de archivo sea fundada, es decir, debe expresar los motivos de hecho y de derecho en virtud de los cuales la Administración consideró que no existía mérito para iniciar un procedimiento sancionatorio. En este sentido no basta que la resolución haga una referencia vaga o imprecisa respecto de dichos elementos de juicio ya que, precisamente de estos fundamentos recae el control judicial que le compete a esta magistratura conforme a la legislación vigente. Tampoco se podrá considerar que la resolución cumple con el estándar de fundamentación si sólo se refiere a alguno de los hechos denunciados toda vez que en este caso no solo el acto administrativo se torna en infundado, sino también arbitrario.⁸³”

De lo transcrito es posible constatar que para este Tribunal, para que un archivo de denuncia este correctamente fundamentado deberá ser precisar los motivos para desestimar la denuncia de manera precisa, ya que de lo contrario sería imposible realizar un control judicial del acto, además de considerar la fundamentación de todos los hechos denunciados.

⁸⁰ Jacobo Abraham Ventura Svigilsky y otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Primer Tribunal Ambiental, 10 de noviembre de 2021 (reclamación), Rol R-43-2021.

⁸¹ Esta sentencia fue objeto de recurso de casación en el fondo, por lo que está siendo conocida actualmente por la Corte Suprema bajo el rol N° 93.528-2021

⁸² Ilustre Municipalidad de Andacollo c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Primer Tribunal Ambiental, 27 de octubre de 2021 (reclamación), Rol R-45-2021.

⁸³ Ídem

Prosigue el Tribunal argumentando que la discrecionalidad que la LO-SMA le entrega a la SMA cuando evalúa la seriedad o el mérito de una denuncia no alcanza a la opción de fundar o no su decisión de archivo ya que tal decisión sí afecta o puede llegar a afectar los intereses tanto del denunciante como del sujeto investigado⁸⁴. Así, en este caso, que la fiscalización y sus conclusiones consten en un informe no es suficiente dado que no existe certeza de que dicho antecedente haya sido puesto en conocimiento de la reclamante y, en segundo término, la obligación de fundamentar las decisiones de la autoridad recae en aquellas actuaciones resolutorias que producen sus efectos jurídicos en el sujeto regulado, por lo que las conclusiones que se destacan en un antecedente de esta naturaleza no pueden suplir los defectos u omisiones que se constatan en la resolución de archivo.⁸⁵

A su vez, expone el Tribunal, el control judicial sobre la motivación responde a las propias alegaciones de las partes y principalmente a la exigencia del artículo 47 de la LO-SMA al señalar que el archivo de la denuncia debe decretarse en virtud de una resolución fundada, que de cuenta de la falta o insuficiencia de méritos para iniciar un procedimiento administrativo⁸⁶. Ahora bien, a juicio del Tribunal, la LO-SMA no es la única norma que reconoce la discrecionalidad con la que goza la SMA en el ejercicio de su potestad sancionatoria dado que la LBPA en su artículo 29 indica que con anterioridad al acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionatorio, el órgano competente podrá abrir un periodo de información previa para conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar un procedimiento, reconociendo que todo órgano administrativo persecutor goza de libertad para iniciar o no el expediente y archivarlo en cualquier momento antes de la resolución⁸⁷.

De esta manera, podemos ver que el Primer Tribunal Ambiental considera que la fiscalización es un aspecto central de la motivación del acto ya que es necesario que la SMA cumpla con su deber de fiscalizar y ponderar, en razón de esta, el mérito y seriedad de una denuncia. Por otro lado, reconoce la discrecionalidad de la SMA y por consiguiente la cabida del principio de oportunidad en el ejercicio de su potestad sancionatoria en el artículo 47 de la LO-SMA pero también en la LBPA en su artículo 29 archivar la denuncia pero enfatiza en la

⁸⁴ Ídem

⁸⁵ Ídem

⁸⁶ Ídem

⁸⁷ Ídem

importancia de la motivación de esta. Por último, señala que no obstante la discrecionalidad del acto de archivo, para un efectivo control de la motivación por parte del Tribunal es necesario que el acto de la SMA señale de manera precisa las razones que la llevan a desestimar una denuncia.

b. Segundo Tribunal Ambiental

En el caso del Segundo Tribunal Ambiental, a la fecha de las 17 reclamaciones contra archivos de denuncia presentadas 6 han sido acogidas (3 parcialmente), 3 rechazadas, 7 en tramitación y 1 archivada por desistimiento.

El 2TA también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre si el ejercicio de la potestad sancionadora puede realizarse sobre criterios de oportunidad o si por el contrario responde a una obligación legal. A diferencia de lo observado en el 1TA, el Segundo Tribunal Ambiental, en causa Rol R-14-2013, señaló que “[...] no teniendo cabida el principio de oportunidad frente a las denuncias, es menester iniciar un procedimiento sancionatorio o acciones de fiscalización, a menos que no hubiera mérito alguno para ello, caso en el cual, fundadamente, se podrá archivar dicha denuncia. Pero si de ella existen antecedentes de los cuales se puede desprender que lo que se alega es una presunta elusión, cabría iniciar una fiscalización en terreno para corroborar o descartar lo anterior”⁸⁸.

A su vez, indicó que el archivo de la denuncia, al ser una decisión de un órgano de la Administración “debe expresarse mediante una resolución fundada”⁸⁹. Esto sigue la línea que se ha trabajado en esta investigación dado que ante la ausencia de un acto debidamente fundado los denunciantes se encuentran en una posición de indefensión, toda vez que sin él no es posible saber las consideraciones de hecho y derecho que tuvo la SMA a la vista cuando decidió archivar la denuncia.

⁸⁸ Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales y Buzos Mariscadores I Región y otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2013). Segundo Tribunal Ambiental, 25 de septiembre de 2013 (reclamación), Rol R-14-2013. En este caso se consideró que de los términos de la denuncia más los antecedentes que eran posible adquirir mediante una investigación preliminar, el procedimiento correcto era que la SMA dispusiera acciones de fiscalización para verificar o descartar que los hechos denunciados fueran constitutivos de infracción.

⁸⁹ Ídem

Respecto a la revisión de la legalidad del acto que efectúa: “el control de motivación debe ser no solo de hechos, sino que también de los fundamentos de derecho, siendo revisable el acto dictado sin motivación o con motivación insuficiente”. De esta forma, “, las razones que nieguen finalmente lugar a lo anterior deben necesariamente estar fundamentadas y obedecer a un estándar de motivación elevado, no en cuanto a su extensión, claro está, sino a la fuerza de sus argumentos. El archivo, por lo tanto, debe entenderse como una posibilidad de última ratio.⁹⁰” Lo anterior nos lleva a concluir que dado que el archivo de la denuncia constituye una medida de última ratio en ningún caso podrá la SMA desestimar una denuncia sin al menos efectuar las respectivas fiscalizaciones⁹¹ que le permitan descartar la existencia de los hechos denunciados.

Sobre la fiscalización que debe efectuar, en causa Rol R-177-2018, el Tribunal considera que la denuncia no puede limitar la actuación que efectúa la Superintendencia y que la mirada debe ser amplia atendido el bien jurídico que se protege en esta área. Dicho de otro modo, “la investigación, fiscalización y actuaciones que se originan a raíz de una denuncia adquieren vida propia y la SMA debe ejercer plenamente sus facultades y atribuciones. En otras palabras, las denuncias formuladas deben ser asumidas y consideradas por la SMA con rigurosidad, entendiendo que tras ellas puede haber un hecho infraccional que se encuentra en su ámbito de acción, para lo cual debe desplegar sus potestades de forma plena y no restringida a lo que la denuncia pueda explicitar u omitir. El hecho de que el bien jurídico protegido sea el medio ambiente exige esa mirada amplia”⁹².

Este Tribunal luego, en sentencia Rol R-197-2018, complementa su apreciación respecto a las potestades fiscalizadoras de la SMA indicando que “para esta judicatura, la exigencia de seriedad y mérito es sólo para iniciar un procedimiento sancionatorio, en tanto que para llevar a cabo acciones de fiscalización basta que exista mérito”⁹³. Así, se comienza a asentar un criterio

⁹⁰ Ídem

⁹¹ El 2TA ha entendido que la autoridad no puede limitarse a realizar una fiscalización de gabinete (entendiendo por ésta una revisión netamente documental) sino que, para acreditar hechos u omisiones a la normativa ambiental es necesario realizar fiscalización en terreno.

⁹² Sepúlveda Silva Sebastián y otro c. Superintendencia del Medio Ambiente (2018). Segundo Tribunal Ambiental, 22 de julio de 2019 (reclamación), Rol R-177-2018

⁹³ Municipalidad de La Reina c. Superintendencia del Medio Ambiente. (2019). Segundo Tribunal Ambiental, 27 de noviembre de 2019 (reclamación), Rol R-197-2018.

respecto al control de legalidad que efectúa el Tribunal y las acciones que debe realizar la Superintendencia para demostrar una suficiente motivación de la seriedad y mérito de una denuncia.

Se observa entonces que este Tribunal niega la cabida del principio de oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la SMA, poniendo énfasis en la importancia de las actividades de fiscalización considerando el carácter de última ratio del archivo de la denuncia. De esta manera, el estándar de motivación del archivo de la denuncia, atendido el bien jurídico protegido en materia ambiental, debe ser especialmente alto, de manera que cuando una denuncia esté revestida de mérito será suficiente para que la SMA deba ser considerarla y ejercer su potestad fiscalizadora, recayendo en ella la carga de probar la seriedad de esta, sin la posibilidad de desestimarla de plano.

c. Tercer Tribunal Ambiental

Al Tercer Tribunal Ambiental, por su parte, le ha tocado conocer 9 reclamaciones contra el archivo de una denuncia siendo 5 acogidas, 3 rechazadas y 1 todavía en tramitación.

En la misma línea que el 2TA, este Tribunal, ha señalado que la función sancionatoria que el legislador asignó a la SMA no puede obedecer a una decisión puramente discrecional por lo que teniendo la denuncia mérito suficiente, entendido este como mérito probatorio, la Superintendencia está obligada a formular cargos⁹⁴.

Así, siguiendo a autores extranjeros sobre sistemas legales donde no existe regla expresa sobre los principios de legalidad y oportunidad se señala que “en modo alguno puede admitirse que abrir un expediente sancionatorio y sancionar dentro de él constituya una potestad

⁹⁴Así, citando a Bermúdez, el Tribunal señala que: “La LOSMA no entrega al funcionario instructor del procedimiento administrativo sancionador un poder de decisión o apreciación de la información, salvo en el antes mencionado supuesto, en que apreciará si la denuncia está “revestida de seriedad y tiene mérito suficiente” (art. 47 inc. 3° LOSMA). Por lo tanto, la instrucción de un procedimiento administrativo sancionador se rige por un principio de legalidad y no de oportunidad, con lo que -al menos al tenor de la ley— remitida la información se deberá iniciar un procedimiento administrativo sancionador» (Bermúdez Soto, J. (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental, 2a edición, p. 504).” Gervana del Carmen Velásquez Moraga y Otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2019). Tercer Tribunal Ambiental, 31 de marzo de 2020 (reclamación), Rol R-18-2019.

discrecional de la Administración» (García de Enterría, E. y Fernández, T. Ramón. (2008) Curso de Derecho Administrativo, 11a edición, vol. II, Madrid, Editorial Cívitas, p. 191); y que «[...] La vulneración frontal del principio de legalidad que provoca la aceptación de la oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora es evidente, pues la aplicación de la norma, con la imposición de la sanción correspondiente, ya no se deriva exclusivamente de la realización de las conductas establecidas en la norma, sino que se incorpora también, como condición necesaria, una decisión de la Administración no vinculada por la pre- determinación normativa de los ilícitos y su sanción» (Lozano Cutanda, B. (2003). El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. Revista de Administración Pública, N° 161, p. 95)⁹⁵.

Sin embargo, esto al parecer no es un criterio asentado en el 3TA ya que, en sentencia en causa rol R-19-2020, ha señalado que “el ejercicio de la potestad sancionatoria de la SMA no se realiza de manera aislada y sin conexión a las normas que disciplinan la función pública. El interés general también exige que el órgano administrativo utilice eficaz y eficientemente los recursos, debiendo adoptar, en ese contexto, decisiones razonables.” En razón de este interés, prosigue, se debe reconocer a la Superintendencia un espacio para ponderar y decidir la forma en que satisface los intereses generales de manera que la decisión respecto a si es necesario realizar un esfuerzo adicional para investigar y eventualmente iniciar un procedimiento sancionatorio ya que lo contrario “implicaría un esfuerzo institucional que distraería recursos económicos y humanos que se podría destinar a organizar una pesquisa con mayores probabilidades de éxito para la corrección de la legalidad o para disuadir a los regulados a cumplir las normas ambientales mediante una sanción”⁹⁶.

A nuestro juicio esta argumentación se aleja de los estándares que debe cumplir la SMA a la hora de investigar una denuncia ya que, considerando los recursos tanto económicos como también humanos que tiene disponibles, siempre podrá el Órgano recurrir a este criterio para desestimar denuncias sin que necesariamente ponderé adecuadamente los antecedentes ni ejerciendo su potestad fiscalizadora.

⁹⁵Gervana del Carmen Velásquez Moraga y Otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2019). Tercer Tribunal Ambiental, 31 de marzo de 2020 (reclamación), Rol R-18-2019.

⁹⁶Florencia Ortúzar Greene con Superintendencia del Medio Ambiente (2020). Tercer Tribunal Ambiental, 19 de noviembre de 2020 (reclamación), Rol R-19-2020

Por otro lado, en causa Rol R-76-2018, indicó que a la hora de evaluar una denuncia es crucial que la Superintendencia revise la documentación allegada al proceso oportunamente, recabando información adicional de ser necesario, ya lo contrario sería un incumplimiento de la obligación de integrar, en su completitud, todos los antecedentes relevantes y no solo aquellos dispuestos por los interesados. Dicho esto, en los casos en que la Superintendencia no cumpla con esta obligación la motivación del archivo de la denuncia no contaría con la expresión necesaria y suficiente de los criterios considerados y ponderados al adoptar la decisión, cuestión necesaria para justificar su actuación⁹⁷.

2. CORTE SUPREMA

A la fecha de la elaboración de esta investigación, la Corte Suprema no ha aportado con muchos criterios respecto al archivo de la denuncia ya que muchos de los recursos de casación interpuestos han sido declarados inadmisibles.

No obstante, una de las sentencias donde si se pronunció fue respecto a un recurso de casación en el fondo de la sentencia R-77-2015 del 2TA, donde consideró que el Segundo Tribunal Ambiental interpretó de manera restringida las atribuciones de la SMA, razón por la cual debió acoger dicha casación y dictar una sentencia de reemplazo

En el caso en comento, la discusión era respecto a si la Superintendencia podía fiscalizar algo que no se encontraba evaluado ambientalmente. A juicio del órgano, sus potestades fiscalizadoras sólo pueden ser ejercidas en el caso que el proyecto denunciado cuente con una autorización ambiental, ya que en caso de que las actividades no hayan ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental estarían exentas de su inspección.

⁹⁷ Ana María Daiy Almendra y Otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2019).Tercer Tribunal Ambiental, 14 de junio de 2019 (reclamación), Rol R-76-2018

La Corte Suprema recordó las facultades fiscalizadoras y sancionatorias con las que cuenta la Superintendencia, añadiendo que “la labor de la Superintendencia del Medio Ambiente debe ser entendida en el contexto, más amplio, de la normativa destinada a cautelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, en consecuencia, sus atribuciones y facultades no pueden ser comprendidas como restringidas y limitadas, exclusivamente, a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras vinculadas con actividades que hayan sido sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁹⁸”.

Prosigue señalando que “[...] la Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra obligada, por así disponerlo el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, a fiscalizar toda clase de actividades que puedan lesionar el medio ambiente, con independencia de si las mismas han sido sometidas previamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, puesto que, en la perspectiva del deber de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que recae sobre el Estado, sus funciones no se pueden ver constreñidas, de manera artificial, por una exigencia de esa clase, máxime si por intermedio de semejante determinación se podría omitir la realización de las conductas necesarias para salvaguardar el medio ambiente de daños ya producidos o se podría abordar su solución con una mirada ajena a la que es propia del derecho medio ambiental⁹⁹”.

A raíz de esta argumentación, y relacionándola con los criterios expuestos por los Tribunales Ambientales, podemos entender que la fiscalización que realice la Superintendencia no puede limitarse a los términos de la denuncia toda vez que su labor debe entenderse en sentido amplio, debiendo ejercer todas sus facultades para poder evitar y sancionar las infracciones a la normativa ambiental, cautelando así el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

3. PRINCIPALES CRITERIOS EN MATERIA DE ARCHIVO

Con el objeto de simplificar y sintetizar la explicación respecto a los criterios establecidos en materia de archivo de denuncia por los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, se expondrá

⁹⁸ Sentencia de la Corte Suprema de fecha 9 de enero de 2018, en causa rol 15.549-2017, considerando octavo

⁹⁹ Ídem

en el siguiente cuadro las principales conclusiones especificando la materia y el tribunal respectivo:

Tabla 2: Resumen de los criterios en materia de archivo de los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema

	Principio de oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria	Motivación del archivo	Fiscalización
Primer Tribunal Ambiental	Reconoce, al igual que diversos dictámenes de la CGR que la SMA goza de un cierto grado de discrecionalidad para discernir si da o no inicio a un procedimiento sancionatorio y por consiguiente da cabida del principio de oportunidad en virtud del artículo 47 de la LO-SMA y el artículo 29 de la LBPA	El archivo debe expresar los motivos de hecho y de derecho que llevaron a la Administración a determinar no existía mérito para iniciar un sancionatorio. No basta una referencia vaga o imprecisa respecto de los elementos de juicio ya que son estos sobre los cuales recae el control judicial. Tampoco cumplirá el estándar de motivación si el archivo no aborda la totalidad de los hechos denunciados.	La fiscalización es necesaria para determinar si un archivo está suficientemente fundado. Si la SMA fiscalizó las denuncias realizadas desplegando sendos procedimientos durante 3 años consecutivos sin que estos arrojaran hallazgos respecto a los hechos denunciados la denuncia se encuentra bien archivada.
Segundo Tribunal Ambiental	Frente a una denuncia la SMA debe iniciar un sancionatorio o realizar acciones de fiscalización (salvo que no haya mérito), dado que el principio de oportunidad no tiene cabida.	El control se realiza no sólo de los hechos sino también de los fundamentos, siendo revisable el acto sin motivación o con motivación insuficiente. Además, dado que el archivo es una medida de última ratio, el fundamento del archivo	La denuncia no puede limitar las acciones que realiza la Superintendencia, de manera que debe desplegar sus potestades de forma plena y no restringida a lo que la denuncia pueda explicitar u omitir, ampliando su mirada, atendido el bien jurídico que se

		obedece a un estándar de motivación elevado, no en cuanto a su extensión, sino a la fuerza de sus argumentos.	protege. Por otro lado, basta con que una denuncia tenga mérito para que la SMA fiscalice ya que la exigencia de seriedad y mérito es sólo para iniciar un procedimiento sancionatorio.
Tercer Tribunal Ambiental	En una primera instancia, entendía que la función sancionatoria no podía obedecer a una decisión puramente discrecional por lo que teniendo la denuncia mérito suficiente, entendido este como mérito probatorio, la SMA estaba obligada a formular cargos ya que de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad. Esta opinión luego cambió, reconociendo el Tribunal que el ejercicio de la potestad sancionatoria no se realiza de manera aislada y sin conexión a las normas que disciplinan la función pública, de manera que se debe reconocer a la Superintendencia un espacio para ponderar y decidir la forma en que satisface los intereses generales de manera que la decisión respecto a si es necesario realizar un esfuerzo adicional para	La SMA debe revisar la documentación allegada al proceso oportunamente, recabando información adicional de ser necesario. En caso contrario, incumpliría la obligación de integrar, todos los antecedentes relevantes y no solo aquellos dispuestos por los interesados. Dicho esto, en los casos en que la Superintendencia no cumpla con esta obligación, la motivación del archivo de la denuncia no contaría con la expresión necesaria y suficiente de los criterios considerados y ponderados al adoptar la decisión.	La SMA puede decidir si es necesario investigar y eventualmente iniciar un procedimiento sancionatorio en base a los recursos económicos y humanos que tenga a disposición, pudiendo destinar a organizar una pesquisa con mayores probabilidades de éxito para la corrección de la legalidad o para disuadir a los regulados a cumplir las normas ambientales mediante una sanción”.

	investigar y eventualmente iniciar un procedimiento sancionatorio.		
Corte Suprema	No se ha pronunciado a la fecha	No se ha pronunciado a la fecha	La SMA está obligada a fiscalizar toda clase de actividades que puedan lesionar el medio ambiente, puesto que, en la perspectiva del deber de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que recae sobre el Estado. Debe entender su deber de manera amplia atendido el bien jurídico protegido.

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias de los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema

IV. CAPÍTULO CUARTO: HACIA UNA CONFIGURACIÓN DE ESTÁNDARES DEL ARCHIVO DE LA DENUNCIA

Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, a la fecha no existen estándares o criterios asentados que la Superintendencia deba cumplir a la hora de archivar una denuncia, quedando la decisión a completa discrecionalidad del órgano, sin perjuicio del control que efectúan los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema vía casación de estos. A raíz de esto, se vuelve necesario proponer, en base a lo desarrollado a lo largo de esta investigación y teniendo presente el desarrollo jurisprudencial, estándares que debe cumplir el archivo de la denuncia tanto en términos de motivación del acto administrativo como también desde el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionatoria para que se entienda que un archivo sea procedente y se encuentre debidamente fundado.

Los estándares que se proponen en este capítulo son: (i) las actividades de fiscalización deben ser proporcionales con la entidad o magnitud de la infracción denunciada y, en caso de

archivarse, debe constar las razones por las cuales, a pesar de la fiscalización, la denuncia carece del mérito y seriedad suficiente; (ii) las actividades de fiscalización realizadas deben ser completas, considerando como base los hechos denunciados pero sin limitarse a ellas, utilizando racionalmente los recursos de la Superintendencia y (iii) la adopción de la decisión de archivo debe ser en un plazo razonable, con un alto estándar de fundamentación en los casos en que transcurra mucho tiempo entre la denuncia y el archivo.

1. LA ENTIDAD O MAGNITUD DE LA INFRACCIÓN DENUNCIADA

Como señala Eduardo Cordero, en primera instancia, “existiendo antecedentes serios respecto de la existencia de hechos que sean constitutivos de infracción administrativa, la autoridad se encuentra obligada a ordenar el inicio formal del procedimiento”¹⁰⁰. Sin perjuicio de esto, no siempre frente a una infracción la Administración iniciará un procedimiento sancionatorio ya sea por la necesidad de conciliar la aplicación de sanciones con el ejercicio de otras potestades como también por limitaciones propias del órgano¹⁰¹.

Es necesario entonces establecer algún criterio que opere como contrapeso a estas limitaciones propias de los órganos de la Administración, de manera que la incoación de un procedimiento sancionatorio no se vea frustrado siempre por razones presupuestarias o de personal. Por esto, a nuestro juicio, la Superintendencia, a la hora de examinar los antecedentes de una denuncia y decidir si iniciar un sancionatorio, desarrollar acciones de fiscalización o archivar la denuncia deberá considerar la entidad o gravedad de la infracción denunciada¹⁰².

Para esto la Superintendencia deberá, en primer lugar, verificar si los hechos denunciados pueden configurar alguna de las infracciones del artículo 35 de la LO-SMA¹⁰³, para luego

¹⁰⁰ Cordero, Eduardo. (2014). Derecho administrativo sancionador. Bases y principios en el derecho chileno. Santiago: LegalPublishing. p. 301.

¹⁰¹ Gómez. Op. Cit. p. 205.

¹⁰² Esto responde principalmente a dos cuestiones: (i) que, como bien sabemos, muchas veces quien denuncia no cuenta con todos los antecedentes necesarios por lo que es necesario que la Superintendencia utilice sus potestades para obtener la mayor cantidad de información para decidir si la denuncia cuenta con el mérito suficiente; y (ii) porque es fundamental que exista una proporcionalidad entre lo que se denuncia y las acciones que realiza la Administración para investigarla y, eventualmente, sancionar la infracción.

¹⁰³ Esto es: a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental; b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la

clasificar la gravedad de esta en atención a diferentes criterios tales como si causó daño ambiental que no sea susceptible de reparación, que haya afectado de manera grave la salud de la población, que impida u obstaculice el cumplimiento de un plan de prevención o descontaminación, la entrega de información falsa, impedir la fiscalización entre otros¹⁰⁴.

De esta forma la Administración deberá atender a la magnitud de la infracción denunciada de manera que entre más significativa y prolongada sea esta mayor deberán ser los esfuerzos tanto en fiscalizar para comprobar la existencia de incumplimiento al ordenamiento jurídico como también en la motivación del acto en los casos en que la denuncia se archive, considerando que la motivación “exige incorporar en todos los actos administrativos alguna referencia racional que permita colegir con facilidad los argumentos lógicos y concatenados que fundamentan dicha resolución administrativa”¹⁰⁵.

Por poner un ejemplo, si nos enfrentáramos a dos denuncias la denuncia se refiere al incumplimiento de las obligaciones que le impone una Resolución de Calificación Ambiental de un proyecto minero que se encuentra a las cercanías de una comunidad que se puede ver afectada por dicho incumplimiento y otra relacionada a ruidos molestos ocasionados por la fiesta de un vecino claramente debe existir una ponderación de diversos criterios para decidir la manera de proceder.

Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3º; c) El incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y/o de Descontaminación, normas de calidad y emisión, cuando corresponda; d) El incumplimiento por parte de entidades técnicas acreditadas por la Superintendencia, de los términos y condiciones bajo las cuales se les haya otorgado la autorización, o de las obligaciones que esta ley les imponga; e) El incumplimiento de las normas e instrucciones generales que la Superintendencia imparta en ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley; f) Incumplir las medidas adoptadas por la superintendencia en virtud de lo dispuesto en las letras g) y h) del artículo 3º; g) El incumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales; h) El incumplimiento de las Normas de Emisión, cuando corresponda; i) El incumplimiento de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies establecidos en la ley N° 19.300; j) El incumplimiento de los requerimientos de información que la Superintendencia dirija a los sujetos fiscalizados, de conformidad a esta ley; k) El incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere la ley N° 19.300; l) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 48; m) El incumplimiento de la obligación de informar de los responsables de fuentes emisoras, para la elaboración del registro al cual hace mención la letra p) del artículo 70 de la ley N° 19.300; n) El incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica.

¹⁰⁴ Para un estudio acabado sobre la determinación de las sanciones ambientales véase: Tejada, Pablo. (2019). Discrecionalidad administrativa en la determinación de sanciones ambientales. Revista de Derecho Ambiental, Año VII N°11.

¹⁰⁵ Gómez. Op. Cit. p. 305.

Respecto al primer ejemplo, sería clave conocer el número de personas que se ven afectadas para poder ponderar la magnitud de la infracción. Así, en los casos en que exista un mayor número de personas eventualmente afectadas por la infracción, la Administración deberá poner especial atención en la manera en que se evalúa la denuncia, las acciones de fiscalización que se efectúan y en caso de archivarla, motivar adecuadamente el acto señalando por qué, a pesar de la posibilidad de afectación a las personas, se decidió no iniciar un procedimiento sancionatorio.

La relevancia de esto puede ser expresado en palabras de Tisné: “es indudable que un daño ecológico conforme al ordenamiento nacional compromete el interés difuso ambiental. De hecho, las singularidades un daño en la materia podrían implicar que sus consecuencias afecten incluso a generaciones futuras, aún no nacidas, que eventualmente requerirán del medio ambiente para su posterior desarrollo”¹⁰⁶. De esta manera considerando que las infracciones que se puedan denunciar no solamente afectarán a quienes se encuentran en las cercanías de los hechos en casos se requerirá que la Superintendencia pondere y fundamente adecuadamente la decisión de no iniciar un procedimiento sancionatorio a pesar de la magnitud de los hechos denunciados ya que de lo contrario tanto el medio ambiente como la salud de las personas se podrían ver gravemente afectados.

2. LA NECESIDAD DE UNA FISCALIZACIÓN COMPLETA

De la revisión de la jurisprudencia en materia de archivo de denuncia fue posible constatar que existe consenso en que la Superintendencia, cuando recibe una denuncia que no tenga el mérito y seriedad suficiente por sí sola para originar un procedimiento sancionatorio y con anterioridad a la decisión de archivarla, debe cumplir con el deber legal que le impone la LO-SMA respecto al ejercicio de su potestad fiscalizatoria y sancionatoria, teniendo como norte el bien jurídico protegido siendo en este caso el medio ambiente. De esta manera, bastará el mérito de una denuncia para que la Superintendencia se vea obligada a fiscalizar los hechos denunciados.

¹⁰⁶ Tisné, Jorge (2014). Los intereses comprometidos en el daño ambiental: Comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la Ley N° 20.600. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 21(1). p. 329

Ahora bien ¿qué debemos entender por fiscalizar los hechos denunciados?

Siguiendo lo expuesto por los Tribunales Ambientales creemos que no cabe duda de que la autoridad no puede limitarse a realizar un análisis de documentos puestos a disposición por el infractor ni tampoco limitarse a una fiscalización de escritorio o gabinete, entendiendo por esta una netamente revisando prueba documental. Así, para acreditar hechos u omisiones a la normativa ambiental en el marco de una denuncia es necesario que la Superintendencia fiscalice en terreno. Esto nos lleva a la pregunta de cuándo o qué estándar debe cumplir la denuncia para ameritar el inicio de actividades de fiscalización.

Esta fiscalización, a su vez, debe ser completa, verificando el cumplimiento de los deberes que le impone la Resolución de Calificación. Esto tiene toda lógica por dos razones: (i) porque es posible que los denunciantes, a la hora de recurrir a la Superintendencia, no cuenten con información suficientemente precisa como para catalogar los diferentes tipos de infracciones, por lo que la SMA no puede limitarse a restringir su actuar a los términos de la denuncia; y (ii) porque una adecuada fiscalización es la única manera en que la Administración puede poner en conocimiento, de manera clara y precisa, las razones por las cuales su denuncia no tiene como consecuencia el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

A su vez, en el caso de basar su decisión en información proporcionada por algún organismo sectorial la revisión de los antecedentes debe ser realizada acuciosamente cumpliendo la obligación de integrar todos los antecedentes relevantes y no solo aquellos dispuestos por los interesados ya que de lo contrario el acto carecería de la expresión necesaria y suficiente de las consideraciones que justifican su actuar. Esto se relaciona directamente con el uso eficiente de recursos. En esta materia, hay consenso en la doctrina que de existiere una obligatoriedad en la persecución de las infracciones administrativas, incluso aquellas de menor entidad desde el punto de vista de su lesividad, la Administración no estaría haciendo uso eficiente de sus recursos públicos¹⁰⁷. Por esta razón, es necesario que la SMA ponga todos sus esfuerzos en realizar fiscalizaciones de manera eficiente para dilucidar la seriedad y mérito de los hechos denunciados y decidir su iniciar un sancionatorio o archivar la denuncia.

¹⁰⁷ En este sentido: Hunter. Op. Cit. p. 97; Gómez. Op. Cit. 205.

3. LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN EN UN TÉRMINO RAZONABLE

Por último, otro de los aspectos relevantes se relaciona no con la manera en que se motiva el acto ni cómo se fiscaliza sino más bien con la manera en que se tramitan las denuncias. Como se mencionó, a pesar de la importancia de la denuncia en materia ambiental, existe un plazo excesivo entre que el ingreso de una denuncia y la decisión de la Superintendencia de iniciar un sancionatorio o si archivar la denuncia, lo que denota un problema de capacidad del órgano¹⁰⁸.

El informe de Contraloría indicó que no existe en la Superintendencia un protocolo de manejo interno de las denuncias en el periodo auditado, siendo la misma SMA quien señaló, mediante Ord. N°1.559, de 2019 que no contaba con protocolo interno que uniformara el tratamiento de las denuncias a nivel nacional, sólo reglas de carácter general sobre denuncias, no proporcionando lineamientos específicos en cuanto al manejo interno de las denuncias, los roles, plazos internos, trámites, reportabilidad entre otros¹⁰⁹. No obstante, con posterioridad la SMA remitió la Res. Ex. N° 1.254 de 2020 por la cual se dictan instrucciones de carácter interno sobre tramitación de denuncias. Si bien esta resolución constituyó un avance en materia de las deficiencias presentes a esa fecha en cuanto a la gestión de denuncias

Por ejemplo, en lo que respecta al plazo de tramitación, se establece la obligación de comunicar al denunciante el estado de tramitación dentro del término de 60 días y la resolución de archivo debe dictarse en un plazo máximo de 6 meses contados desde la recepción de los últimos antecedentes. Este estándar se aleja de lo dispuesto por el artículo 21 de la LO-SMA que establece la obligación de informar al denunciante en un plazo no superior a 60 días hábiles, que en concordancia con el dictamen N° 4.547 de la CGR debe entenderse referido al término en que debe dar cuenta al denunciante acerca de la medida adoptada, es decir, si efectuará labores de fiscalización, iniciará un procedimiento sancionatorio o la archivará.

¹⁰⁸ Esto va en concordancia con lo señalado por la Superintendencia en su cuenta pública del año 2020 donde se señala que en casos de denuncias de muy alta prioridad la primera fiscalización deberá efectuarse en 72 horas, el informe de fiscalización deberá emitirse en 15 días hábiles y la formulación de cargos o archivo de la denuncia deberá realizarse en 30 días hábiles.

¹⁰⁹ Contraloría General de la República. Op. Cit. p. 13

A raíz de eso, se vuelve necesario fijar estándares concretos en materia de el plazo en que se tramitan las denuncias considerando que muchas veces, una reacción tardía por parte de la Superintendencia puede tener como consecuencia que la infracción denunciada genere un daño ambiental o a la salud de las personas. Además, existen situaciones que se denuncian que no son prolongadas en el tiempo sino más bien situaciones concretas que exigen solución en el momento, razón por la cual una tramitación demasiado extensa sin realización de diligencias ni respuestas a los denunciantes tienden por desincentivar el uso de este mecanismo, debido a una percepción de que la institucionalidad no está a la altura¹¹⁰.

Si consideramos que de las razones esgrimidas por la Superintendencia para archivar una denuncia es que no se pudo confirmar los hechos de infracciones, el factor tiempo en la tramitación de denuncias se vuelve más relevante, ya que hay estudios que han permitido concluir que el tiempo entre el ingreso de una denuncia ante la SMA y el momento en que esta decide efectuar una fiscalización es lo suficientemente extenso para que el problema denunciado sea solucionado por un motivo distinto a su intervención¹¹¹.

De esta manera, se recomienda buscar una solución que permita conciliar la necesidad de tramitar denuncias con cierto tipo de hechos infraccionales de manera más expedita, reduciendo el tiempo de fiscalización en los casos en que requiera accionar de manera rápida para poder confirmar que efectivamente exista una infracción. Este desafío le corresponde no solo a la Superintendencia en cuanto órgano encargado de fiscalizar y tramitar las denuncias sino también a los denunciantes, ya que denuncias mejor elaboradas y con mayores antecedentes permitirán una tramitación más rápida y efectiva, reduciendo así el número de denuncias que se archivan.

¹¹⁰ El aporte de los ciudadanos en palabras de la SMA es que son informantes clave que permiten extender informalmente la red de fiscalizadores existentes, lo que permite conocer de situaciones que si no hubiesen denunciante no tendrías conocimientos de ellas. Además existen varios casos en que finalmente se han iniciado investigaciones por denuncias, que si no se hubieren realizado no se habrían iniciado probablemente. Cordero; Durán; Palacios, Rabi, Sanhueza & Urquiza. Op. Cit. p. 32

¹¹¹ *Ibid.* p. 35

CONCLUSIONES

De lo expuesto en la presente investigación es posible sacar las siguientes conclusiones:

I. *El sancionatorio ambiental.* La LO-SMA innovó respecto a la regulación de las potestades sancionatorias, dedicando un párrafo completo al procedimiento administrativo sancionador, lo que responde a una tendencia de los sectores de referencia quienes han aportado a la configuración de los estándares en materia de sanciones administrativas. No obstante, existen elementos relevantes que no se encuentran abordados, siendo uno de los más importantes el ejercicio de la potestad sancionatoria. Este problema se plantea principalmente cuando la SMA actúa de oficio, pero especialmente cuando actúa por una denuncia por la pluralidad de intereses en juego en esa situación: el del denunciante, el del infractor y el interés público de la Superintendencia.

II. *La denuncia ambiental.* La última década las denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente han ido al alza, llegando a ser consideradas un pilar fundamental en el esquema sancionatorio, ya que más de la mitad de los procedimientos administrativo sancionador han iniciado por este medio. Sin embargo, la discrecionalidad con la que cuenta la SMA a la hora de decidir si, ante una denuncia, abre un expediente sancionatorio, ejerce acciones de fiscalización o la archiva ha suscitado una especial atención en la manera en que el acto administrativo es fundamentado, razón por la que se vuelve necesario configurar estándares de actuación del órgano antes de que pueda archivar la denuncia.

III. *El principio de oportunidad.* Se observa que la discusión respecto a la potestad sancionatoria de la Administración no se encuentra zanjada, pero es un hecho que la Superintendencia del Medio Ambiente puede ponderar, a la hora de recibir una denuncia, si ejercer o no su potestad sancionatoria toda vez que esta decisión corresponde a una potestad discrecional, por lo que la ley no le obliga a originar un sancionatorio ante una denuncia, sino que le autoriza a hacerlo si tiene el mérito y seriedad suficiente. Existen posturas en la doctrina de que el principio de oportunidad constituye la regla general en materia sancionatoria considerando los principios de eficacia y eficiencia, economía procesal y no formalización; mientras que otros señalan que la

Administración debe regirse por el principio de legalidad por lo que toda infracción normativa debe ser perseguida.

IV. *El archivo de la denuncia.* El control del acto administrativo que archiva una denuncia por carecer de mérito y seriedad suficiente ha sido controlado por los Tribunales Ambientales y por la Corte Suprema, poniendo énfasis en la motivación del acto administrativo. Se critica que el artículo 47 de la LO-SMA no aporte nada al estándar genérico que establece el artículo 41 de la LBPA, dado que de la lectura de la norma no se desprende si basta con que la Superintendencia señale que la denuncia carece de mérito y seriedad por sí sola como fundamento inmediato del acto o si, por el contrario, debe fundamentar por qué falta mérito y seriedad en el caso concreto. Para solucionar esto, la SMA debería establecer criterios genéricamente aplicables para luego relacionar estos con los hechos denunciados, dictando un acto completamente fundado donde se exprese de manera clara y precisa las razones del archivo.

IV. *El aporte jurisprudencial.* Como ha sido tendencia en nuestro país, la jurisprudencia de los tribunales, específicamente los ambientales, ha sido un aporte a la hora de configurar los principales aspectos del procedimiento administrativo sancionador. En materia de archivo, la jurisprudencia abarca diferentes aspectos tales como la cabida del principio de oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria, la motivación del acto administrativo o el deber de fiscalización de la Superintendencia, solo por mencionar algunos. Sin perjuicio de esto, aun existe un vacío en ciertas cuestiones del archivo las cuales se espera puedan ser suplidas por la jurisprudencia de la Corte Suprema, que a la fecha no ha dictado alguna sentencia que aborde esta institución en profundidad. A falta de esto, debe ser la doctrina quien realice un estudio exhaustivo del archivo de la denuncia por la relevancia práctica que esta tiene y por el aumento de las judicializaciones de este acto ante los Tribunales.

V. *Sobre la mejora de los estándares.* Se proponen tres estándares de actuación que debe cumplir la SMA para decidir si corresponde archivar o no una denuncia. En primer lugar, la entidad o magnitud de la infracción denunciada como medio para decidir la intensidad de sus acciones de fiscalización, teniendo especial consideración en cuestiones como por ejemplo el número de personas que puedan verse afectadas por los hechos denunciados. En segundo lugar, la fiscalización realizada por la Superintendencia no puede limitarse a una fiscalización de gabinete o de la documentación entregada por el denunciante (ya que muchas veces no tienen la totalidad

de antecedentes). La fiscalización debe ser lo más completa posible en pos de un uso eficiente de recursos públicos, de manera que a partir de las acciones sean capaces de dilucidar si la denuncia tenía mérito y seriedad suficiente. Por último, se vuelve necesario gestionar de mejor manera la adopción de decisiones en términos razonables, dado que a la fecha los tiempos de tramitación de denuncias son muy altos lo que tiene como consecuencia que muchas veces el plazo entre que ingresa una denuncia y se decide fiscalizar o archivar es demasiado largo, lo que implica que el problema denunciado deja de suceder por motivos distintos a la intervención de la institucionalidad, por lo que el impacto se genera de igual manera, pero quedando las infracciones impunes.

VI. Por último, si bien los efectos de la sentencia que acoge una reclamación contra el archivo de la denuncia exceden los términos de esta investigación cabe hacer un comentario al respecto. La sentencia que revoca la decisión de archivo ordenada por la Superintendencia del Medio Ambiente se limita a anular el acto, ordenando al órgano dar curso a las denuncias efectuadas. Sin perjuicio de esto, como es lógico, la tramitación del procedimiento queda en manos de la SMA por lo que la “victoria” en la reclamación no asegura que la denuncia dará origen a un procedimiento sancionatorio ni menos que este terminará con una sanción al denunciado, ya que la Superintendencia puede volver a archivar la denuncia, fundado en otros motivos. El análisis de esta problemática puede ser objeto de otra investigación a futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- Bacigalupo, Mariano. (1997). La discrecionalidad Administrativa. Madrid: Marcial Pons.

- Baño, José María (2018). Derecho al procedimiento en la relación administrativa multipolar (los derechos fundamentales como límite a la renuncia del legislador al control previo de actuaciones). *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 189 Enero – Marzo. 47 – 64.

- Bermúdez, Jorge. (2014). Derecho Administrativo General. Santiago: Legal Publishing.

- Bermúdez, Jorge. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (40). 421 – 447.

- Bermúdez, Jorge. (2014). Derecho administrativo general. Santiago: Legal Publishing.

- Bermúdez, Jorge. (2014). Fundamentos de Derecho Ambiental. Valparaíso: Ediciones Universitaria de Valparaiso

- Bermúdez, Jorge. (2014). Reglas para la imposición de sanciones administrativas en materia ambiental. En Arancibia, Jaime & Alarcón, Pablo (coordinadores). Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo. Santiago: Thomson Reuters. 609 – 632.

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley N°20.600.

- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.417

- Bordalí, Andrés; Hunter, Iván. (2020) Contencioso Administrativo Ambiental. Santiago: Librotecnia.

- Carrasco, Edesio. (2013) Comisiones de evaluación y la motivación de sus actos: precisiones necesarias. en Ferrandois, Arturo et al. (edit.) Sentencias Destacadas 2012. Santiago: Ediciones LyD. 277 – 298.

- Casino, Miguel. (2018). El concepto constitucional de sanción administrativa. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Cassese, Sabino, Napolitano, Giulio & Casini, Lorenzo. (2014). Towards multipolar administrative law: A theoretical perspective. *I•CON*, Vol. 12 N° 2. 354 – 356.

- Contraloría General de la República. (2021). Informe Final N°280, de 2020, Auditoría a los procesos y funciones institucionales ejercidas por la Superintendencia del Medio Ambiente, respecto de la atención de denuncias en el periodo que indica.

- Cordero, Eduardo (2017). Sobre las facultades de la Fiscalía Nacional Económica para poner término a una investigación sobre la base de compromisos y/o cambios de conducta por parte de los sujetos investigados, en Reflexiones sobre el Derecho de la libre competencia. Santiago: Fiscalía Nacional Económica. 181 – 204.

- Cordero, Eduardo. (2014). Derecho administrativo sancionador. Bases y principios en el derecho chileno. Santiago: Legal Publishing.

- Cordero, Luis (2015). Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago: Legal Publishing.

- Cordero, Luis (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Ius et Praxis*, 26 (1). 240 – 265.

- Cordero, Luis. (2020). El derecho administrativo chileno: Crónicas desde la jurisprudencia. Santiago: Der Ediciones.

- Cuenta Pública de la SMA del 2020

- Doménech, Gabriel. (2013). Roma delatoribus praemiat. La denuncia en el Derecho Público. En: Díez, Juan J. (Editor), Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública. 171 – 187.

- Ferrada, Juan Carlos. (2015). La justicia ambiental como justicia administrativa especializada y su articulación en los procesos administrativos generales. En Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge & Pinilla, Francisco [coords.] La Nueva Justicia Ambiental. Santiago: Thomson Reuters. 299 – 328.

- Ferrada, Juan Carlos. (2019). La revisión judicial de las sanciones administrativas en materia ambiental. En Ferrada, Juan Carlos, Bordalí, Andrés & Prieto, Magdalena (Coordinadores). La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental. Santiago: Der Ediciones. 205 – 229.

- Fortshoff, Ernst. (1958). Tratado de Derecho Administrativo. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2008). Curso de Derecho Administrativo I. Madrid: Thomson Civitas S.A

- García, José Francisco. (2009). ¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Revista Actualidad Jurídica*, N°19. 327 – 362.

- Gómez, Rosa Fernanda. (2021). Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Guiloff, Matias & Soto, Pablo. (2015) Sanciones administrativas, discrecionalidad y revisión judicial: Una mirada desde la regulación responsiva, en: Ferrada, Juan Carlos; Bermúdez, Jorge & Pinilla, Francisco (Coordinadores). La Nueva Justicia Ambiental. Santiago: Thomson Reuters. 101 – 124.

- Hunter, Iván. (2020). Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (54). 95 – 125.

- Letelier, Raúl. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política criminal*, 12(24). 622 – 689.

- Lozano, Blanca. (2003). El principio de oficialidad de la acción sancionadora administrativa y las condiciones necesarias para garantizar su efectividad. *Revista de Administración Pública*. Núm. 161 mayo – agosto. 83 – 121.

- Lozano, Blanca. & Alli, Juan-Cruz. (2020) *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid: Dykinson.

- Martínez, Nora. (2001). Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Xuridica Galega*, N°33. 59 – 89.

- Maurer, Harmut. (2011). *Derecho administrativo alemán*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

- Méndez, Pablo. (2017). *Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

- Mendoza, Ramiro. (2005). Acerca del principio general de intransmisibilidad de las multas y en particular cuando ellas no se encuentran ejecutoriadas. En: Soto, Eduardo (Editor) *Sanciones administrativas, derechos fundamentales, regulación y nuevo intervencionismo*. Santiago: Universidad Santo Tomás. 127 – 153.

- Nieto, Alejandro. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.

- Osorio, Cristóbal (2017). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*. Santiago: Thomson Reuters.

- Osorio, Cristóbal y Vilches, Leonardo. (2020) Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Santiago: Der Ediciones.
- Parejo, Alfonso. (1993) Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias: un estudio al alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pierry, Pedro. (1984) El control de la discrecionalidad administrativa. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11 (Santiago). 161 – 183.
- Poklepovic, Iván. (2010). Análisis crítico del sistema de incentivos al cumplimiento ambiental de la Ley N° 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. En Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental. Derecho Ambiental en Tiempos de Reformas. Santiago: Legal Publishing. 175 – 196.
- Rocha, Esteban. (2018). Estudios sobre la motivación del acto administrativo. *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 65.
- Román, Cristián. (2008) Derecho Administrativo sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema. En Pantoja, Rolando (coordinador), Derecho administrativo: 120 años de cátedra. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 107 – 141.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. (2003). La teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Madrid: Marcial Pons.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. (2021). La dogmática del derecho administrativo. Sevilla: Global Law Press –Editorial Derecho Global.
- Sierra, Lucas. (2008). Reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades. en *Estudios Públicos*, N° 111 (invierno 2008) (Centro de Estudios Públicos). 57 – 102.

- Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía.
Disponible en:

http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/1/0/c10489c8d248d455931b06eeb9c7077a793d620a15c51e758a9dd1b8c26ab2a6/home_aristoteles_documentos_PC_CCO_DT_27.pdf

- Soto, Pablo. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, Año 22, N°2. 189 – 226.

- Tisné, Jorge (2014). Los intereses comprometidos en el daño ambiental: Comentario al nuevo procedimiento por daño ambiental de la Ley N° 20.600. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 21(1). 323 – 351.

- Valdivia, José Miguel. Manual de Derecho Administrativo (2018). Valencia: Tirant Lo Blanch. p. 224. entre otros.

Jurisprudencia

- Ana María Daiy Almendra y Otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2019). Tercer Tribunal Ambiental, 14 de junio de 2019 (reclamación), Rol R-76-2018.

- Corte Suprema. Sentencia Rol 17.736-2016 de fecha 13 de diciembre de 2016.

- Corte Suprema. Sentencia Rol N° 1.119-2015 de fecha 30 de septiembre de 2015.

- Corte Suprema. Sentencia Rol N° 27.587-2019 de fecha 18 de marzo de 2020.

- Donghi Rojas Salvador c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Segundo Tribunal Ambiental, 14 de octubre de 2021 (reclamación), Rol R-243-2020.

- Federación de Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales y Buzos Mariscadores I Región y otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2013). Segundo Tribunal Ambiental, 25 de septiembre de 2013 (reclamación), Rol R-14-2013.

- Florencia Ortúzar Greene con Superintendencia del Medio Ambiente (2020). Tercer Tribunal Ambiental, 19 de noviembre de 2020 (reclamación), Rol R-19-2020.

- Gervana del Carmen Velásquez Moraga y Otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2019). Tercer Tribunal Ambiental, 31 de marzo de 2020 (reclamación), Rol R-18-2019.

- Ilustre Municipalidad de Andacollo c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Primer Tribunal Ambiental, 27 de octubre de 2021 (reclamación), Rol R-45-2021.

- Jacobo Abraham Ventura Svigilsky y otros c. Superintendencia del Medio Ambiente (2021). Primer Tribunal Ambiental, 10 de noviembre de 2021 (reclamación), Rol R-43-2021.

- Municipalidad de La Reina c. Superintendencia del Medio Ambiente. (2019). Segundo Tribunal Ambiental, 27 de noviembre de 2019 (reclamación), Rol R-197-2018.

- Sepúlveda Silva Sebastián y otro c. Superintendencia del Medio Ambiente (2018). Segundo Tribunal Ambiental, 22 de julio de 2019 (reclamación), Rol R-177-2018

- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 13.758-2019

- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 6.190-2014

- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 4.547-2015