



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO

**DERECHO REGULATORIO EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL:
REGULACIÓN DE RELLENOS SANITARIOS Y VIRS EN LA
REGIÓN METROPOLITANA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS
GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

NICOLLE JARAMILLO DÍAZ

Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,
para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Profesor Guía: Gabriel Celis Danzinger

Santiago, Chile

2019

A mis padres.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1:.....	5
CAPITULO 2:.....	15
CAPITULO 3:.....	37
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXOS	57

INTRODUCCIÓN

La Región Metropolitana de Santiago genera aproximadamente 2.500.000 toneladas de residuos sólidos domiciliarios al año, para ello cuenta con tan sólo cuatro rellenos sanitarios: Santa Marta, Santiago Poniente, Loma Los Colorados y Planta de Tratamiento Integral de Residuos La Leona. Sin embargo, la mayoría de estos residuos van a parar a cualquiera de los 78 vertederos ilegales existentes en la región, los cuales no cuentan con un plan de tratamiento integral (de biogás, compactación e impermeabilización de líquidos percolados, entre otros). Gran parte de estos vertederos ilegales se encuentra en las zonas periféricas, afectando principalmente a las comunas de bajos recursos. El daño es tanto a nivel del suelo subyacente y adyacente de los terrenos privados como en los municipios de estas comunas, debiendo estos asignar recursos económicos para clasificar, extraer, transportar y eliminar los residuos dispuestos ilegalmente en el espacio público¹.

El ejecutivo ha generado medidas de mitigación como el Sistema de Declaración y Seguimiento de Residuos Peligrosos en el año 2006 y más recientemente la Ley N°20.920 que Establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje. Los reglamentos que permiten su ejecución, sin embargo, fueron creados recién en el año 2017 por lo que aún no es posible ver los frutos de esta nueva normativa.

Cada cierto tiempo, los accidentes en rellenos sanitarios y vertederos hacen plantearse a la opinión pública interrogantes sobre cómo se ha ido manejando la regulación y sanción de los sitios de disposición final.

Lo que se expondrá a continuación, dará cuenta de que Chile ha carecido de un tratamiento sistemático en materia de regulación de los rellenos sanitarios y

¹ CHILE. Ministerio del Medio Ambiente. Estrategia regional de residuos sólidos. Región Metropolitana de Santiago Chile: Ministerio del Medio Ambiente, 2017. [Fecha de consulta: 22 junio 2018]. Disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/PUBLIC-Estrategia-Reg-Residuos-Solidos-Digital.pdf>

vertederos ilegales, encontrando un “estatuto” fragmentado en diversos cuerpos normativos y con una jerarquía legal más bien disímil y confusa.

La Superintendencia del Medio Ambiente, organismo institucional capaz de aunar criterios y establecer un marco general de regulación en materia de rellenos sanitarios, no ha tenido el rol protagónico que es de esperarse, ello dado a que los instrumentos de gestión ambiental con los que cuenta tienen a la fecha un precoz desarrollo².

Es por tanto, dable entender, que el problema debiese ser resuelto por la normativa anterior que aún se encuentra vigente y por los organismos sectoriales que se hacían cargo de esta materia hasta antes de la creación de la Superintendencia.

En efecto, a pesar de existir una normativa vigente, esto es el Reglamento N°189 del año 2005 sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, además del Código Sanitario. El organismo público encargado de fiscalizar -Servicio Regional Ministerial de Salud- no ha considerado dicha normativa. Más aun, ***no se han realizado procedimientos sancionatorios entre los años 2013 y 2016 a rellenos sanitarios en la Región Metropolitana***, sólo se han fiscalizado y sometido a sumario sanitario 26 de los 78 vertederos ilegales existentes.

² “Otro de los aspectos críticos a la fecha ha sido la baja capacidad de generar procedimientos sancionatorios por parte de la Superintendencia (...) sólo para la RCA, se tiene que el 65% de los procedimientos de fiscalización (283 casos) fue derivado para el inicio de procedimientos sancionatorios, iniciándose solo 70, quedando más de 210 casos sin ser vistos por la SMA”. BERGAMINI, KAY. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: Principales avances, desafíos y tareas pendientes. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Volumen 41 número 124. Septiembre de 2015. [Fecha de consulta: 10 septiembre 2017]. Disponible en: <https://app.vlex.com/#WW/search/jurisdiction:CL/fiscalizacion+y+cumplimiento+ambiental+en+chile+kay/WW/vid/636921225>

De estos últimos –algunos- no presentan un expediente por escrito de un sumario sanitario, otros sumarios no cuentan con la fecha en que se dicta la resolución y firma, además de que no se han acreditado el pago de las multas, entre otros.

Lo anterior, deja a entrever una ausencia de la función fiscalizadora y sancionatoria de la SEREMI de Salud. Más aun, se han infringido los principios básicos del derecho administrativo sancionador, como lo son la inexcusabilidad, el debido proceso, la probidad, transparencia y publicidad, entre otros.

La investigación que se llevará a cabo en las páginas siguientes utiliza como documento fundante una auditoría realizada por la Contraloría General de la Republica a la SEREMI de Salud de la RM, tomando como base los años 2013-2016. Estos años fueron el periodo tomado en cuenta para la fiscalización de dicho órgano sectorial y constituyen además el marco temporal del presente trabajo.

Sin embargo, el objeto de esta investigación no es revisar en sí misma dicha auditoria, sino más bien analizar la revisión que hace la auditoria a los sumarios sanitarios presentes en ese informe, los cuales fueron realizados por la SEREMI de Salud a rellenos sanitarios y vertederos ilegales³. Todo ello será estudiado a la luz de los principios generales del derecho administrativo sancionador.

Lo anterior no es posible si primero no se establecen los límites que –en materia de regulación de sitios de disposición final de residuos- posee por una parte la Superintendencia del Medio Ambiente, y por la otra la SEREMI de Salud. Es por ello que, para analizar los principios sobre los cuales se basan los sumarios sanitarios en cuestión, es necesario antes, determinar la competencia de ambos

³ No fue posible analizar directamente los sumarios sanitarios elaborados por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, ello se debe a que, una vez sólicitados dichos sumarios a través de Transparencia, la respuesta dada por el organismo fue que dichos sumarios se encontraban en poder del Consejo de Defensa del Estado por lo que no era posible acceder a ellos. [Fecha de consulta: 02 de noviembre 2017]. Disponible en: <https://portaltransparencia.cl/PortalPdT/>

organismos, específicamente aquellas relativas a la SEREMI en estos asuntos y las facultades que –como organismo sectorial de la administración pública- tiene en materia sancionatoria y regulatoria.

En segundo término se ilustrarán los principales principios del derecho administrativo, haciendo su bajada al derecho administrativo sancionador.

Por último, se analizarán los principios vulnerados en los sumarios sanitarios antes señalados.

CAPITULO 1:

COMPETENCIA DE LA SEREMI DE SALUD (DERECHO SANCIONATORIO SECTORIAL) Y COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE (DERECHO SANCIONATORIO INSTITUCIONAL) EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS RELLENOS SANITARIOS Y VIRS.

La regulación de los rellenos sanitarios y de los vertederos ilegales de residuos sólidos (en adelante VIRS) no tienen como único organismo encargado a la Superintendencia del Medio Ambiente, cuestión que podría pensarse someramente. En ella intervienen una serie de normas que –proviniedo de distintos sectores del ordenamiento jurídico- abarcan la totalidad de esta industria, y ayudan a determinar los procedimientos, sumarios y sanciones a que se ven sometidos los rellenos sanitarios y VIRS que no cumplen con la normativa vigente.

Es por ello que antes de delimitar la competencia que posee -por una parte- la SEREMI de Salud -y por la otra- la Superintendencia del Medio Ambiente, es necesario ilustrar la normativa que actualmente se utiliza en esta materia. Además es preciso realizar un breve recuento histórico del proceso sancionador; tanto en materia medioambiental (a nivel general) como de los sitios de disposición final de los residuos sólidos domiciliarios (a nivel particular).

Normativa vigente:

1. DFL N° 725 del año 1967 (Código Sanitario), establece al respecto dos importantes artículos:
 - a) Artículo 79°.- Para proceder a la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier planta de tratamiento de basuras y desperdicios de

cualquier clase, será necesaria la aprobación previa del proyecto por el Servicio Nacional de Salud.

- b) Artículo 80°.- Corresponde al Servicio Nacional de Salud autorizar la instalación y vigilar el funcionamiento de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercio o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase. Al otorgar esta autorización, el Servicio Nacional de Salud determinará las condiciones sanitarias y de seguridad que deben cumplirse para evitar molestia o peligro para la salud de la comunidad o del personal que trabaje en estas faenas.

2. Reglamento N°189 del año 2005 Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios. Artículo 2°:

- a) Corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y las del Código Sanitario en las mismas materias sin perjuicio de la legislación ambiental vigente.

3. Ley Orgánica Constitucional N° 20.417 del año 2010 que crea al Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Medio Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). Esta última entró en vigencia en diciembre del año 2012 y tiene como principales funciones:

- a) Artículo 2°.- La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus

competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia. Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, deberán adoptar y respetar todos los criterios que la Superintendencia establezca en relación a la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización, pudiendo solicitar a ésta que se pronuncie al respecto.

En definitiva, estos 3 cuerpos normativos regulan la disposición final de los residuos sólidos domiciliarios⁴. En ellos se establece que los principales organismos encargados de la fiscalización de todo lugar destinado a la disposición final de los residuos, corresponde a la SEREMI de Salud y a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

De esta forma, es la SEREMI de Salud en conjunto con la SMA, quienes son los órganos encargados de regular y sancionar a los VIRS y a los rellenos sanitarios tanto de la Región Metropolitana como del resto del país.

Antes de continuar es necesario hacer hincapié en que la regulación o proceso sancionador que realiza el Estado se manifiesta en dos actividades importantes para este trabajo: la de fiscalización y la de aplicación de sumarios sanitarios⁵. En esta investigación se analizarán (de manera indirecta) los sumarios sanitarios, no obstante deben hacerse algunas alusiones a las actividades de fiscalización, sin las cuales no se podrían llevar a cabo estos últimos.

⁴ Otros cuerpos normativos que regulan tangencialmente esta materia son: Ley N° 19.300.- CHILE. Sobre bases generales del medio ambiente; Ley N° 20.920.- CHILE. Establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.

⁵ Las dos actividades arriba mencionadas no son las únicas, el procedimiento administrativo sancionador posee las siguientes etapas, a saber: inicio del procedimiento sancionatorio, etapa indagatoria, etapa acusatoria, etapa de defensa, información a la autoridad superior por parte del fiscal, etapa resolutoria y etapa de impugnación. CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Colección de Derecho Administrativo. "Etapas del procedimiento administrativo sancionador". Santiago, Chile: Editorial El Jurista, 2018, 245 a 292 p. Véase también CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho regulatorio. Apuntes de clase (Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Andrés Bello. Magíster en Derecho, Mención Derecho Público, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo). Santiago, Chile: Universidad Finis Terrae, Facultad de derecho, agosto 2017. 51 p.

Contexto histórico:

La regulación de los rellenos sanitarios y VIRS se enmarca dentro de una categoría mayor que es el tema medioambiental. Actualmente el medioambiente se encuentra en la agenda de los gobiernos de turno y en las diversas instituciones que- gubernamentales o no- han puesto énfasis en la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico con el desarrollo sustentable.

Sin embargo, esta preocupación no siempre fue tal. Antes de la creación del Ministerio del Medio Ambiente eran los organismos sectoriales quienes cumplían la labor de regulación en materia medioambiental. De esta forma, para el caso de los rellenos sanitarios y VIRS las SEREMIs de Salud tenían esta función de manera excluyente.

En efecto, en el año 1994 con la promulgación de la ley N° 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, no se acogió la propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en orden a crear un Ministerio del Medio Ambiente, legislación en materia penal ambiental, ni en la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente. Fue recién en el año 2010 con la promulgación de la ley N° 20.417 que estos dos órganos se constituyeron.

Hasta esa fecha lo que existió fue básicamente la fiscalización exclusiva de las SEREMIs de Salud a los VIRS y rellenos sanitarios:

“En relación con la fiscalización ambiental, la estructura del modelo se basó en mantener las competencias respectivas en los ministerios y organismos sectoriales del Estado a los cuales hasta ese momento estaban asignadas. Debido a la aplicación de este modelo, la Conama se enfrentó a un escenario en que coexistían diferentes metodologías de fiscalización ambiental, y sin control sobre los diferentes órganos del Estado involucrados en ellas. Lo anterior, más la dispersión de regulaciones ambientales en diversos instrumentos, funciones

*sobrepuestas de organismos del Estado y falta de procedimientos de información entre sus mismos órganos, fueron factores que obstaculizaron la fiscalización y cumplimiento de la legislación ambiental en Chile*⁶.

La ausencia de una entidad fiscalizadora, además de las recomendaciones de la OCDE y CEPAL en relación a crear y fortalecer instituciones ambientales y marcos normativos en materia medioambiental, llevaron a la promulgación de la ley N° 20.417 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

La SMA será entonces -y a partir de ahora- el órgano ad hoc encargado de cumplir la labor fiscalizadora en materia medioambiental, sin embargo este órgano debe compartir sus competencias con la antigua institucionalidad. En efecto, el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional que crea a la SMA establece:

*“Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia”*⁷.

El objetivo de la ley era evitar la duplicidad de funciones en el ejercicio de la potestad de fiscalización. Al respecto, Jorge Bermúdez Soto, distingue dos categorías de fiscalización y control.

- a) La fiscalización programada, ejecutada directamente por la SMA
- b) La fiscalización subprogramada, ejecutada directamente por los organismos sectoriales con competencia ambiental⁸.

⁶ BERGAMINI, KAY. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: Principales avances, desafíos y tareas pendientes [en línea], [Fecha de consulta: 10 septiembre 2017] Disponible en: <https://app.vlex.com/#WW/search/jurisdiction:CL/fiscalizacion+y+cumplimiento+ambiental+en+chile+kay/WW/vid/636921225>

⁷ Ley N° 20.417. CHILE. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente [en línea], [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&idParte=8848126&a_int =True

Competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente:

La SMA tiene como límites sustantivos de regulación y sanción los instrumentos establecidos en la misma ley:

“Artículo 2º.- La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley⁹”.

Es por ello, que es importante establecer, que la SMA no tiene una potestad sancionadora a nivel general, sino sólo respecto de los instrumentos señalados en el artículo 2º antes citado.

La última oración de este artículo podría -sin embargo- eliminar la taxatividad de los instrumentos bajo los cuales la Superintendencia tendrá el control de fiscalización, ello dado a que la frase *“de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”* podría ser interpretada, desde una perspectiva amplia, como una función en la que la SMA fiscaliza todo instrumento ambiental creado en una norma jurídica, lo que llevaría a entender que su competencia es global.

No obstante, la doctrina ha determinado que esta última acepción, y bajo el argumento sistemático de interpretación (debe relacionar esa norma con el artículo 3º letra f del mismo cuerpo normativo) que dicha frase sólo alude a:

⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamento y Límites de la Potestad Sancionadora Administrativa en Materia Ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. [pp. 421-447]. 436 p. Valparaíso, 2013.

⁹ Ley N° 20.417, ibíd.

“Una cláusula de cierre de sistema de fiscalización ambiental que procura que no existan instrumentos de gestión ambiental sin fiscalización ni sanción. Por ello los casos que se encuentren fuera del artículo 2° de la LOSMA, lo lógico será que un órgano sectorial lleve a cabo la fiscalización¹⁰”.

Es por ello que se reafirma lo dicho, en cuanto a concluir que la SMA posee competencias sancionadoras en materia medioambiental, pero sólo respecto de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 20.417, quedando fuera de su órbita toda aquella regulación que no se encuentre establecida en dichos instrumentos.

Competencia de la Secretaria Regional Ministerial de Salud:

El Reglamento N°189 del año 2005 Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, en el artículo 2° señala que:

“Corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento¹¹”

A su vez, los artículos 79° y 80° del Código Sanitario, establecen que corresponde a la SEREMI de Salud la aprobación de la construcción, reparación, ampliación, etc. de cualquier planta de tratamiento de basuras, además de vigilar su correcto funcionamiento.

De esta forma, la SEREMI de Salud tiene dentro de su esfera de competencia, el fiscalizar, establecer sumarios sanitarios y aplicar sanciones a aquellos sitios de disposición final entendidos genéricamente, es decir que incluyen no sólo a los rellenos sanitarios, sino que también a los VIRS.

¹⁰ BERMÚDEZ SOTO. Op. cit. 441 p.

¹¹ Reglamento N°189. CHILE. Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios. Ministerio de Salud; Santiago, Chile. 2005. 1 p.

El artículo 27° del citado reglamento señala que, en concordancia con el artículo, 2° de la ley N° 20.417, no se podrá iniciar la operación de un relleno sanitario sin que la SEREMI de Salud haya extendido una autorización sanitaria de funcionamiento, la cual deberá ser otorgada en coherencia con la respectiva Resolución de Calificación Ambiental (RCA). De esta forma, es el mismo reglamento quien establece las bases para un trabajo conjunto entre la SEREMI de Salud y la SMA (por medio esta última, de uno de sus instrumentos de gestión ambiental).

“En dicho contexto, los organismos sectoriales, calidad que según el dictamen N°16.157, de 2014, de este origen posee la SEREMI y que cumplan funciones de fiscalización ambiental, deben adoptar todos los criterios que la Superintendencia antes referida establezca, en relación a la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización, pudiendo solicitar a ésta, que se pronuncie al respecto, de acuerdo a lo señalado en el inciso tercero del artículo 2° de la citada ley orgánica¹²”.

De esta forma, es el mismo reglamento n°189 que permite coordinar las funciones y competencias de la SEREMI de Salud con la Superintendencia del Medio Ambiente.

Sin embargo, tras el avance anterior, con la creación de la SMA paradójicamente ha habido una disminución en la fiscalización de los sitios de disposición final de residuos, ello dado principalmente a una errónea idea que tiene la SEREMI de Salud al pretender que -con la creación de la SMA- sus competencias en materia sancionadora se verían disminuidas:

“Dado que la fiscalización ambiental ya no está dentro de sus funciones primarias debido a la pérdida de atribuciones ambientales por parte de los organismos

¹² CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Auditoría manejo residuos sólidos domiciliarios. Santiago, Chile. Agosto 2016. 4 p. [en línea], [Fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: https://app.vlex.com/#WW/search/content_type:7/SEREMI+SALUD+AUDITORIA+CONTRALORIA+2016+RESIDUOS+SANITARIOS/WW/vid/682388577

públicos, las instituciones han ido orientando o modificando las actividades de los fiscalizadores ambientales hacia otras materias sectoriales de su competencia (por ejemplo, en el caso del Ministerio de Salud, las actividades subprogramadas disminuyeron de 266, equivalentes al 66% del programa el año 2013 [SMA, 2014a], a 105, equivalentes a 35% del programa el año 2015 [SMA, 2014b]).

*Lo anterior se ha visto reforzado por la **pérdida de la potestad sancionatoria**, debido a que el incentivo está en fiscalizar aquellos aspectos donde sí tengan competencia, de forma que el propio Servicio pueda sancionar y de cierta forma llevarse el "crédito político por dicha situación"¹³”:*

La disminución de la “potestad sancionatoria” de los organismos sectoriales también se manifiesta en la fiscalización y aplicación de sumarios sanitarios a los rellenos sanitarios y VIRS. Así queda demostrado en informe final N° 208 de 2016 que realiza la Contraloría General de la República a la SEREMI de Salud Metropolitana:

“La SEREMI de Salud de la RM no ha fiscalizado los rellenos sanitarios desde el año 2013, tampoco ha exigido la remisión de los informes de operación mensual a los titulares de los rellenos sanitarios... Las medidas de corto, mediano y largo plazo que plantea la Subsecretaría de Salud Pública no cumplen con lo establecido en la glosa 9 de la ley n° 20.798, ya que no hacen referencia a las medidas para atender a los vertederos ilegales y rellenos sanitarios cuya vida útil ya se ha cumplido o está próxima a cumplirse...¹⁴”.

La incapacidad total para fiscalizar y sancionar la actividad de los rellenos sanitarios, atenta contra uno de los principios fundamentales del derecho administrativo sancionador. Esto es la inexcusabilidad.

¹³ BERGAMINI, KAY. Op. cit. 3 p.

¹⁴ CHILE. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe final N° 208. Op. cit. 1 p.

Por la importancia de este tema, así como también para ilustrar el desenlace de esta inactividad en la regulación del órgano sectorial, es que se analizará este punto en detalle en los comentarios finales de esta investigación.

CAPITULO 2:

DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Existen diversas aproximaciones al concepto de derecho administrativo. Para algunos autores este corresponde a un conjunto de normas y principios de derecho público que tienen como objetivo velar por la correcta organización y administración de las instituciones públicas¹⁵. Para profesores chilenos como Enrique Silva Cimma “*el Derecho administrativo tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento y supresión de los Servicios Públicos, la regulación de la actividad jurídica de la Administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes*”¹⁶.

Gabriel Celis lo define como “*aquella rama del Derecho Público interno, que sobre la base del respeto y promoción de los derechos fundamentales y de la Constitución, tiene por objeto regular la función administrativa del Estado, el estatuto funcionario, la actividad administrativa, la responsabilidad del Estado, el régimen de dominio público y de fiscalización*”¹⁷.

Lo importante de esta última definición es que considera como parte del derecho administrativo su función fiscalizadora¹⁸. En efecto, parte de la Administración del Estado está enfocada en regular las relaciones al interior de la misma, así como

¹⁵Profesores como Miguel Marienhof, Hugo Caldera y Rafael Bielsa definen al derecho administrativo en esos terminos. CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho Administrativo. Santiago, Chile: RIL Editores. 2010. 25 p.

¹⁶ Ibid. 26 p.

¹⁷ Ibid. 27 p.

¹⁸Se entenderá fiscalización como “*aquella actividad que desarrolla la Administración del Estado, previa habilitación legal, que consiste en el control que realiza un órgano de la Administración para el correcto funcionamiento de una actividad legítima que desarrolla un particular y que es de interes público*”. BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. Santiago, Chile: Abeledo Perrot, 2011. 324 p.

también de fiscalizar la actividad económica privada, en cuanto esta se relacione con el Estado.

Surge así la actividad de regulación, la cual se ha hecho llamar como derecho administrativo sancionador. Para estos efectos, la actividad de regulación será entendida como *“el sometimiento de determinadas actividades económicas desarrolladas por particulares –principalmente industriales y mercantiles-, a una normativa jurídica especial, vale decir de carácter técnico, la que no obstante, opera sobre el marco del Derecho Administrativo General¹⁹”*.

La doctrina ha entendido que no existe un derecho regulatorio propiamente tal, sino más bien lo que hay, son actividades reguladas, es decir un conjunto de actividades particulares en las cuales la Administración del Estado interviene, ya sea para corregir distorsiones de mercado y salvaguardar la libre competencia, como para proteger los derechos de los particulares²⁰.

Jorge Bermúdez encuadra la actividad de regulación dentro de la actividad de policía que tiene el Estado. Así el poder de regulación *“es la posibilidad que tiene la administración de dictar normas, las que van a restringir la esfera jurídica de los particulares²¹”*. Para este autor las actividades de policía no sólo operan en el marco de la regulación, sino que además existe el poder de sanción, esto es la llamada sanción administrativa que opera una vez que se ha cometido una infracción de tipo administrativo. Ambos conceptos: regulación y sanción, serán claves para entender la esfera de competencia del derecho administrativo sancionador, ello en orden a establecer su idoneidad como *“rama del derecho*

¹⁹ CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 16 p.

²⁰ *Ibíd.* 19 p. La corte Suprema, sin embargo entiende que sí existe el derecho administrativo sancionador como rama del derecho y lo define como *“la rama del derecho que regula la potestad que el ordenamiento reconoce a ciertos órganos administrativos para sancionar conductas que atentan contra las funciones de la Administración o contra otros bienes jurídicos que la afectan de manera directa”*. Sentencia Rol N° 6.827 -2010. Extraído de CELIS DANZINGER, Gabriel. Fundamentos de Derecho Administrativo. Santiago, Chile: Editorial El Jurista. 2016. 196 p.

²¹ BERMÚDEZ SOTO. Op. cit. 322 p.

administrativo” que reglamenta la actividad de los particulares, especialmente para el caso que nos ocupa, la actividad de los rellenos sanitarios y vertederos ilegales.

Por otro lado, más allá de la discusión sobre si existe un derecho sancionatorio propiamente tal o tan sólo actividades reguladas, es importante tener presente que la normativa que regula a los particulares en sus relaciones con el Estado no puede funcionar basada en leyes, meras circulares y decretos inamovibles. Dichos preceptos cobran vida a la luz de los principios generales, los cuales articulan la normativa existente permitiendo aplicar la norma administrativa con mayor equidad.

Los principios de todo procedimiento administrativo cumplen una función interpretativa, operan como normas hermenéuticas que tienen una aplicación supletoria en tercer grado²². Esto se debe a que en Chile no existe una ley general de infracciones administrativas que establezca normas de aplicación general que deban aplicarse en caso falta de una regulación especial. La sanción administrativa está regulada en diversos cuerpos, de forma fragmentada, dispersa y heterogénea. Es por ello que, tanto la doctrina como la jurisprudencia, buscan llenar esos vacíos a través de los principios del derecho administrativo²³.

En efecto, para articular las sanciones que deberán establecerse a los particulares es preciso considerar los principios del derecho administrativo en general, los cuales se encuentran normativizados en la Constitución Política; la Ley N° 19.880 que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los

²²“La supletoriedad en tercer grado (se refiere) a normas principales, que operan como pautas de interpretación o criterios hermenéuticos, informando a nivel de principios una ley de procedimiento administrativo especial”. CELIS DANZINGER. Gabriel. Acto y procedimiento administrativo. Santiago, Chile: El Jurista, 2015. 75 y 79 p.

²³ “No existe una vinculación ni tronco común entre una y otra manifestación del poder punitivo de la Administración. Por tal razón, el recurso a los principios generales ha encontrado en esta materia un campo fértil, atractivo y necesario para dotar de uniformidad, razonabilidad y de criterios comunes de solución en un ámbito de la actuación administrativa que estaba totalmente huérfano de un tratamiento teórico general y de pautas de actuación necesarias para la propia Administración y los tribunales de justicia”. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XLII Chile, pp. 399 – 439. 1er Semestre 2014.

Actos de los Órganos de la Administración del Estado; y en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado (ley N° 18.575).

Al respecto cabe preguntarse la naturaleza jurídica de la potestad sancionadora del Estado. Para Alejandro Nieto *“la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forma parte de un único ius puniendi del Estado, el que es único aunque luego se subdivide en estas dos manifestaciones²⁴”*. Esta visión la recoge Bermúdez Soto para quien el ius puniendi tiene como manifestaciones además de la potestad sancionadora, la potestad disciplinaria.

Visto de esta forma no existe una subordinación del Derecho Administrativo Sancionador al Derecho Penal, ambos son una manifestación del ius puniendi único del Estado²⁵:

“Los principios inspiradores en el ámbito penal contemplados en la CPR han de aplicarse, por regla general, al Derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado²⁶”.

El equiparar ambas ramas del derecho no significa que ambas sean iguales. El derecho administrativo sancionador posee matices y una configuración propia que lo hacen diferente al derecho penal. Algunas diferencias son las siguientes:

²⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador: Madrid, España: Ed. Tecnos. 2º edición. 1994. 80 p.

²⁵ *“La aplicación de los principios penales a la potestad sancionadora de la Administración no implica una subordinación de éste respecto de aquél, puesto que el encuadre sistemático que tiene lugar entre ambas vertientes de la potestad punitiva del Estado no es una relación de filiación sino de hermanamiento y, más aún, una relación puramente estratégica”*. OKSENBERG GONZÁLEZ, Daniel y FLORES FERNÁNDEZ, Cristián. Principios de legitimación del ius puniendi estatal en el derecho administrativo sancionador: Revisión crítica (memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile: Universidad de Chile. Facultad de Derecho. 2010. 54 p.

²⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. CHILE. sentencia Rol 244-96. Extraído de BERMÚDEZ SOTO, Op. cit. 332 p.

Derecho Penal	Derecho Administrativo Sancionador
Las normas penales tipifican y sancionan delitos, se encuentran contenidas en el Código Penal.	Las normas administrativas tipifican sanciones administrativas, se encuentran de forma dispersa en el ordenamiento jurídico.
Se encomienda castigar los delitos al Juez.	Las sanciones son impuestas por el órgano administrativo.
Existe un procedimiento penal judicial.	Existe un procedimiento administrativo o sumario.
El juez puede imponer una sanción privativa de libertad.	No se puede imponer una sanción privativa de libertad siendo la multa la sanción administrativa típica ²⁷ .

Esta configuración única viene dada precisamente por los principios inspiradores del derecho administrativo sancionador, los cuales si bien tienen un origen histórico en los principios del derecho penal y constitucional, cobran vida propia ya que son morigerados en sus alcances y efectos.

A continuación, se dará una breve ilustración de cada principio del derecho administrativo haciendo su bajada al ámbito sancionador, sin embargo se dejará su desarrollo en extenso para el capítulo pertinente.

1. Principio de debido proceso:

Se encuentra reflejado en el artículo 19 n°3 inciso 6° de la Constitución Política:

“Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos²⁸”.

²⁷ BERMÚDEZ SOTO, Op. cit. 332 p.

²⁸ CHILE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE Chile [en línea]. 2005 [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

Este principio en materia administrativa sancionadora alude básicamente a la posibilidad que debe tener todo inculpado de presentar sus alegaciones y defensas en todas las etapas del procedimiento llevado en su contra²⁹.

2. Principio de legalidad:

Se encuentra reflejado con mayor claridad en la ley N° 18.575 que señala:

“Artículo 2°.- Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes³⁰”.

Bajo este principio no pueden contemplarse otras sanciones administrativas que las contempladas expresamente por el legislador³¹.

3. Principio de tipicidad:

El principio de tipicidad tiene su origen en la Constitución Política³². Desde el punto de vista del Derecho administrativo puede ser definido como:

“La descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa³³”.

²⁹ “(...) Mediante la presentación de descargos y de medios de prueba, la solicitud de un termino probatorio, así como la interposición de recursos”. CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 118 p.

³⁰ Ley N°18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>

³¹ CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 125 p.

³² Artículo 19 n°3 inciso 8° “Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”. Constitución Política de la República de Chile; Disponible en URL <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> [consulta 27 de octubre de 2017].

³³ Definición dada por Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández en; CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 128 p.

La tipicidad es indispensable en materia penal, sin embargo en materia administrativa se encuentra atenuada. Así una sentencia del Tribunal Constitucional acepta que al menos el núcleo de la conducta a sancionar esté descrito en la ley, pudiendo ser desarrollada más extensamente a nivel reglamentario.

“La vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en la ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias³⁴”.

A su vez, el legislador puede hacer una remisión para que, por la vía administrativa, se determinen conductas constitutivas de infracción. Es de interés para esta exposición señalar que en el artículo N° 174 del Código Sanitario se señala la sanción que tendrá la infracción de cualquiera de las disposiciones de dicho Código (nivel legal), y además los reglamentos o resoluciones que dictaren los Directores de los Servicios de Salud (nivel reglamentario)³⁵.

4. Principio de irretroactividad de normas sancionadoras desfavorables:

La Constitución Política sirve de base para este principio. En el artículo 19 n°3 inciso 8° señala:

“Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado³⁶”.

En materia sancionadora ilustrativo es el dictamen dado por la Contraloría General de la República en el año 2005: *“de manera que los principios del derecho penal*

³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. CHILE. Sentencia Rol 479 de 2006. Extraída de CELIS DANZINGER, ibíd. 129 p.

³⁵ DFL N° 725. CHILE. Código Sanitario. Artículo 174. Extraída de CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho regulatorio. Op. cit. 91 p.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE [en línea]. 2005. Op. Cit.

son aplicables en materia sancionadora, lo que se confirma en temas tales como la irretroactividad de las normas sancionadoras, conforme al cual sólo pueden aplicarse aquellas sanciones vigentes al momento de cometerse la falta investigada, a menos que esta tenga asignada una sanción menor acorde con la nueva legislación, en cuyo caso corresponderá aplicar la sanción más benigna o favorable al funcionario aun cuando haya sido establecida con posterioridad³⁷”.

5. Principio de prohibición de doble incriminación:

De igual forma, este principio llamado también non bis in ídem se encuentra regulado a nivel constitucional, la Corte Suprema se ha pronunciado al respecto señalando que *“al admitirse una segunda condena por la misma infracción se produce una manifiesta desproporción entre la falta y su castigo³⁸”*.

En materia sancionadora se entenderá este principio como aquel en que *“el inculpado en un procedimiento sancionatorio no puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos que fueron objeto de la investigación³⁹”*.

6. Principio de proporcionalidad en las sanciones:

El principio de proporcionalidad es posible de entrever en los artículos 6°, 7° y 19° n°2 y n°26 de la carta magna.

³⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. CHILE. Dictamen N° 14.571. 2005. [fecha de consulta: 30 octubre 2017]. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictámenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&UNID=605BC92D80474122842571BD004C11C1>

³⁸ CORTE SUPREMA. CHILE. Rol N° 169-2009, sentencia de fecha 26 de mayo de 2009. Extraída de ALTAMIRANO ARELLANO, Paula. El principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile: Universidad de Chile. Facultad de Derecho. 2017. 39 p.

³⁹ CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 132 p.

En materia sancionatoria este alude a *“la relación de equidad que debe existir entre la gravedad de la infracción y la sanción correctiva aplicada por la autoridad, basada en el mérito del proceso administrativo sancionatorio y en las circunstancias modificatorias de la responsabilidad administrativa concurrentes⁴⁰”*.

7. Principio de prohibición de agravar el ius puniendi administrativo más allá de lo previsto en el derecho penal:

Consagrado en el Código Penal establece:

“En las ordenanzas municipales y en los reglamentos generales o particulares que dictare en lo sucesivo la autoridad administrativa, no se establecerán mayores penas que las señaladas en este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales⁴¹”.

Este principio es importante en materia de prescripción de la acción administrativa sancionatoria, dado a que -al no estar regulada dicha materia- por aplicación supletoria del artículo 94 del Código Penal, el plazo de prescripción es de seis meses⁴².

Así lo estableció la jurisprudencia de la Contraloría General de la Republica: *“Ese organismo (SEC) debe tener en consideración las normas pertinentes sobre prescripción establecidas en el Derecho Penal (de esta forma,...) no puede sino concluirse que el plazo de prescripción que corresponde aplicar para tales*

⁴⁰ Ibid. 136 p.

⁴¹ CÓDIGO PENAL. CHILE. Art. 501. Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile. 24° edición. 2010. 210

p.

⁴² El plazo de prescripción en materia sancionatoria no está exento de controversia. La tesis mayoritaria señala que el plazo de prescripción es de seis meses. Sin embargo otros autores mencionan que dicho plazo puede ser de dos o hasta cinco años. CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 140 p.

infracciones es el fijado para las faltas en el artículo 94 ° del mencionado Código, esto es el plazo de seis meses⁴³”.

8. Principio de independencia de responsabilidades:

Al igual que el principio anterior este se encuentra regulado en el Código Penal y señala básicamente que por un mismo hecho una persona puede ser sancionada en sede administrativa y en sede penal de forma simultánea.

“No se reputan penas (...) ni las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas⁴⁴”.

Estos no son los únicos principios del derecho administrativo. La ley N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado -en el artículo 4° y siguientes- establece a su vez los **principios** de los **procedimientos administrativos** los cuales son: escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.

Los **sumarios sanitarios** que serán objeto de análisis en el capítulo siguiente corresponden a **procedimientos administrativos**, es por ello que los principios arriba enunciados también merecen una breve descripción y concordancia con el resto del cuerpo legal atinente a la materia.

⁴³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. CHILE. Dictamen N° 14.571 -2005. Extraído de CELIS DANZINGER, Gabriel. Fundamentos de Derecho Administrativo. Op. cit. 198 p.

⁴⁴ CÓDIGO PENAL. CHILE. Art. 20. Op. cit. 30 p.

9. Principio de escrituración:

“Artículo 5º. Principio de escrituración. El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

Este principio se ve reflejado en el art. 18 (inciso 3º) de la misma ley N° 19.880; además en los arts. 6º y 7º de la ley N° 19.799 Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

Conforme a este principio las decisiones que tome alguna autoridad administrativa deben manifestarse en un documento escrito (en soporte de papel) o por medios electrónicos, a no ser que la naturaleza de la decisión requiera alguna solemnidad mayor establecida por ley.

No está demás agregar la nueva modalidad de firma electrónica permitida bajo el amparo de la Ley N° 19.799:

“Artículo 6º. Los órganos del Estado podrán ejecutar o realizar actos, celebrar contratos y expedir cualquier documento, dentro de su ámbito de competencia, suscribiéndolos por medio de firma electrónica⁴⁵”.

Gabriel Celis describe este nuevo método como “principio de equivalencia funcional” según el cual los actos otorgados por firma electrónica serán válidos y producirán los mismos efectos que los celebrados en escrito y soporte de papel. Agrega este autor –lo cual es de importancia para este trabajo- que en términos

⁴⁵ Ley N° 19.799. CHILE. Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción [fecha de consulta: 04 abril 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=196640>

operativos el principio de escrituración se traduce en un *expediente administrativo*⁴⁶.

10. Principio de gratuidad:

“Artículo 6º. Principio de gratuidad. En el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario”.

Este principio encuentra su origen en los arts. 6º, 7º, 19 (Nº 21), 63 (Nº 14), y 65 (Nº 1) de la Constitución Política, así como también en el art. 2º de la ley Nº 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Bajo este principio es dable entender que los Órganos de la Administración del Estado no pueden recibir retribución por el desempeño de sus funciones, a no ser que una ley los autorice a ello. Es importante recalcar que el carácter no oneroso que se pretende a dar a las actuaciones de los servicios públicos, permite que los interesados particulares actúen en los procedimientos administrativos en igualdad de condiciones con la entidad pública.

11. Principio de celeridad o impulsión de oficio:

“Artículo 7º inciso 1º. Principio de celeridad. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión.

⁴⁶ Celis Danzinger. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 81 p.

En el despacho de los expedientes originados en una solicitud o en el ejercicio de un derecho se guardará el orden riguroso de ingreso en asuntos de similar naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia”.

Este principio también puede verse reflejado en la ley N° 18.575, arts. 3° (inciso 2°), 5° y 8°; y en la misma ley N° 19.880, arts. 7°, 8° y 9°.

La celeridad está íntimamente relacionada con los principios de eficiencia, impulso de oficio del procedimiento, conclusivo y de economía procesal. Es por ello que las autoridades o funcionarios deben velar por que los trámites sean expeditos y otorguen pronta respuesta a las inquietudes de los interesados.

La celeridad debe estar presente en todos los trámites del procedimiento; inicio, prosecución y finalización. Respecto al tema de esta investigación el extenso periodo de sustanciación de un sumario corresponde una infracción grave a dicho principio⁴⁷.

12. Principio conclusivo:

“Artículo 8°. Principio conclusivo. Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad”.

Este principio, al igual que el anterior concuerda con el art. 3° (inciso 2°) de la Ley N° 18.575; y con los arts. 7°, 8°, 9°, 40° y 41° de la ley N° 19.880.

Este artículo establece que todo acto de la Administración debe concluir con un acto terminal en el cual se expresa la decisión de fondo adoptada por la autoridad

⁴⁷ Ibíd. 84 p. Véase también CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 161-162 p.

administrativa. Ahora bien, existen varios actos decisorios; la resolución final, el desistimiento, la renuncia, la declaración de abandono y la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevivientes. Sólo el primero de ellos, en definitiva permitirá al órgano administrativo pronunciarse sobre el fondo. De esta forma, contrariamente a lo que la citada ley señala, no todo acto decisorio implica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, lo cual –por supuesto- no impide que la Administración emita una resolución final⁴⁸.

13.Principio de economía procedimental:

“Artículo 9º. Principio de economía procedimental. La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.

Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto.

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario”.

Este principio también se ve reflejado en los arts. 7º y 13º de la misma ley N° 19.880; además en el art. 3º de la ley N° 18.575.

La Administración debe responder con eficiencia en todos los trámites evitando dilatarlos, es además responsable de adoptar las medidas necesarias para que dichos trámites se realicen dentro de los plazos establecidos por ley, generando responsabilidades para quienes no cumplan con dichos plazos. Para Gabriel Celis este principio es producto del principio de *eficiencia administrativa*, el cual establece que el logro de objetivos debe alcanzarse con el máximo nivel de

⁴⁸ Celis Danzinger. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 85 p.

aprovechamiento de los recursos disponibles, es decir una *eficiente e idónea administración de los medios públicos*⁴⁹.

14. Principio de contradictoriedad:

“Artículo 10. Principio de contradictoriedad. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

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

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

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

El principio de contradictoriedad se encuentra presente también en el art. 19° N° 3 de la Constitución Política; en los arts. 4°, 11°, 17°, 30° y 41° de la ley N° 19.880 y en los arts. 30° y 121° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El procedimiento administrativo debe tener un carácter contradictorio, los interesados también son protagonistas formulando alegaciones, aportando pruebas, etc. El interesado o interesados pueden estar presentes en las diligencias probatorias y -en general- en cualquier etapa del procedimiento que les permita obtener un resultado más favorable.

⁴⁹ *Ibíd.* 87 p.

15.Principio de imparcialidad:

“Artículo 11. Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

El principio de imparcialidad se ve reflejado a nivel constitucional en los artículos 7°, 8° (inciso n°1) y 19 (N° 2 y N° 3); en la ley N°19.880 Arts. 4 y 17°; y en la ley N° 18.575, arts. 2° y 64°.

Este principio alude principalmente a que los Órganos de la Administración del Estado deben ponderar con un sentido de justicia todos los antecedentes que se aportaron al procedimiento -de manera tal- que el acto final o resolución que emitan, sea producto de esta justa ponderación.

La imparcialidad de los actos de la Administración se encuentra relacionada con dos elementos, la objetividad y la probidad. La primera atiende a que la actividad de la Administración debe ser razonable e imparcial, la probidad en cambio, hace referencia a la conducta intachable y ejercicio honesto que deben tener los funcionarios de la Administración en el desempeño de sus funciones⁵⁰.

⁵⁰“El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”. Art. 54, inciso 2°. LEY N° 18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. [fecha de consulta: 4 abril 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>. Véase también Celis Danzinger. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 91 p; y CELIS DANZINGER. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 170 p.

16.Principio de abstención:

“Artículo 12. Principio de abstención. Las autoridades y los funcionarios de la Administración en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Son motivos de abstención los siguientes:

- 1. Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.*
- 2. Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.*
- 3. Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas anteriormente.*
- 4. Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.*
- 5. Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.*

La actuación de autoridades y los funcionarios de la Administración en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.

En los casos previstos en los incisos precedentes podrá promoverse inhabilitación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La inhabilitación se planteará ante la misma autoridad o funcionario afectado, por escrito, en el que se expresará la causa o causas en que se funda”.

Al igual que el principio anterior, el principio de abstención se ve reflejado en la Constitución Política en los arts. 7° y 8° (inciso 4°); además en la ley N° 18.575, arts. 54 y 64 n° 6.

La abstención alude principalmente a la capacidad que deben tener las autoridades y funcionarios de la Administración para renunciar a su actuación en aquellos casos en que puedan verse afectados por algún conflicto de interés⁵¹.

El principio de abstención es una concreción del principio de imparcialidad antes señalado, ello dado a que -para tutelar la probidad y objetividad- la Administración debe abstenerse de actuar en los casos descritos por la norma⁵².

17. Principio de la no formalización:

“Artículo 13. Principio de la no formalización. El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquéllas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.

La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”.

⁵¹ “Artículo 64.- Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: (...) N°6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta”. Ley N° 18.575. Ob. cit.

⁵² CELIS DANZINGER. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 93 p.

Principio reflejado en la Constitución Política en los arts. 7° y 8°; además en los arts. 4°, 7° y 9° de la ley N° 19.880; y en los arts. 3°, 5°, 8° y 9° de la ley N° 18.575.

Conforme a este principio el procedimiento debe llevarse a cabo con simpleza y eficacia siendo las formalidades únicamente las establecidas por ley e indispensables para dejar constancia indubitada de dicho procedimiento. Es por ello, que los vicios en el acto sólo afectarán la validez del mismo en la medida en que sean un requisito esencial o bien que generen un perjuicio al interesado⁵³. En todo caso el vicio de carácter formal puede ser subsanado por la misma autoridad.

18. Principio de inexcusabilidad:

“Artículo 14. Principio de inexcusabilidad. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”.

⁵³ Para Gabriel Celis dentro del principio de no formalización se encuentra el de “transcendencia procedimental”, este se halla en el inciso 2° del citado artículo 13° (Ley N° 19.880), bajo este principio los actos de la Administración pueden subsistir no obstante adolecer de algún vicio de forma. Otros principios que permiten la conservación de actos viciosos, son los de convalidación y conversión del acto administrativo, además del principio de actos separables. *Ibíd.* 97 a 101 p.

Este principio se refleja en la Constitución en el art. 19 (Nº 3); además en la ley Nº 19.880 en sus arts. 4º, 14º, 28º, 29, 30º y 41º (inciso 5º); y en el artículo 8º de la Ley Nº 18.575⁵⁴.

La inexcusabilidad puede ser de dos tipos: la inexcusabilidad material alude principalmente a que una vez requerida la Administración está obligada a dar respuesta a dicho requerimiento conforme a derecho. La inexcusabilidad formal - por otra parte- alude a que si el Órgano Administrativo no es el competente para conocer de un asunto, será de su responsabilidad derivar los antecedentes al órgano competente⁵⁵. Ambos deberes de la Administración (obligación de dar respuesta y de derivar en caso de incompetencia) están estrechamente relacionados con el principio conclusivo, ello dado a que, una vez que el interesado requiere del pronunciamiento de la Administración, no puede quedar en la indefensión ante una posible inactividad de parte del Estado. La incompetencia entonces, no es excusa para evitar que los particulares tengan derecho a un pronunciamiento y/o resolución por parte de la Administración.

Debido a la importancia de este principio en materias de competencia será desarrollado en profundidad en el próximo capítulo.

19.Principio de impugnabilidad:

“Artículo 15. Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

⁵⁴ “Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites”. Artículo 8º de la Ley Nº 18.575. CHILE. Op. cit.

⁵⁵ *Ibíd.* 101 a 103 p.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.

Principio reflejado además en el art. 19 (Nº 3) y en el art. 38 (inciso 2º) de la Constitución Política; además en los arts. 4º y 41º (inciso 4º) de la ley Nº 19.880 y en los arts. 3º y 9º de la ley Nº 18.575.

Este principio, a diferencia del de contradictoriedad, faculta a los interesados (en un procedimiento llevado en su contra) a intentar diversos medios de impugnación en contra de actos administrativos ya realizados. Para Gabriel Celis estos medios se traducirán en recursos administrativos y recursos jurisdiccionales. Entre los primeros encontramos; el recurso jerárquico, de reposición, de revisión, de aclaración, entre otros. Y entre los segundos; la acción de nulidad de derecho público, la acción de protección, de amparo, de reclamación de nacionalidad, de reclamación de acto expropiatorio, de amparo económico y la acción contencioso-administrativa⁵⁶.

20.Principio de Transparencia y de Publicidad:

“Artículo 16. Principio de Transparencia y de Publicidad. El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”.

⁵⁶ CELIS DANZINGER. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 105,106 p.

Este principio se encuentra plenamente reflejado en la Ley N° 20.285 De transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado; en la Constitución (art. 8°); en el art. 41°(inciso 4°) de la ley N° 19.880; y en los arts. 3° y 11° bis de la ley N° 18.575.

La transparencia hace referencia a la generalidad de las actuaciones de la Administración, las cuales deben permitir a todo interesado el conocimiento, contenido y fundamento de las resoluciones y procedimientos que adoptan los organismos públicos.

La publicidad por su parte está íntimamente relacionada a la primera por cuanto todos los actos, resoluciones, sus fundamentos, y los documentos que le sirvan de sustento a la Administración, son públicos salvo las excepciones establecidas por ley⁵⁷.

⁵⁷ LEY N° 20.285. CHILE. Art. 5°. De transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia [consulta: 4 abril 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363#publicidad0>

CAPITULO 3:

ANÁLISIS DE SUMARIOS SANITARIOS REALIZADOS POR LA SEREMI DE SALUD A RELLENOS SANITARIOS Y VERTEDEROS ILEGALES, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Para esta investigación se utilizará la definición legal de relleno sanitario, la cual lo entiende como una: *“instalación de eliminación de residuos sólidos en la cual se disponen residuos sólidos domiciliarios y asimilables, diseñada, construida y operada para minimizar molestias y riesgos para la salud y la seguridad de la población y daños para el medio ambiente, en la cual las basuras son compactadas en capas al mínimo volumen practicable y son cubiertas diariamente⁵⁸”*.

Por su parte, el concepto de vertederos ilegales no fue definido en el Reglamento N°189, es por ello que se utilizará la definición dada en el Informe de la Contraloría General de la República. De esta forma, los vertederos ilegales de residuos sólidos (VIRS) *“son aquellos sitios destinados a la disposición ilegal de desechos domiciliarios, industriales, construcción y/o peligrosos que no se ajustan a la legislación vigente ni cuentan con un proyecto aprobado y autorizado para su funcionamiento por los Órganos de la Administración del Estado competentes en la materia⁵⁹”*.

Los sumarios sanitarios por su parte, pueden ser definidos como un *“procedimiento administrativo, inquisitivo, breve y concentrado, que tiene por finalidad establecer y castigar las infracciones al Código Sanitario y sus*

⁵⁸ Reglamento N°189. CHILE. Art. 4° Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios. Ministerio de Salud; Santiago, Chile Op. cit.

⁵⁹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Op. cit. 11 p.

reglamentos y decretos o resoluciones de los Servicios de Salud, y el cual puede ser iniciado tanto de oficio como por denuncia de particulares⁶⁰”.

La actividad sancionatoria de la SEREMI de Salud sólo podrá analizarse a través de los sumarios realizados por esta entidad a los vertederos ilegales de residuos sólidos (VIRS), ello dado a que (como se mencionó en el Capítulo 1) los rellenos sanitarios no han sido objeto de fiscalización, ni mucho menos de sanción administrativa. A modo ilustrativo es importante destacar, que de los doce procesos sancionatorios que -en el periodo de estudio- se han ejecutado al relleno sanitario Santa Marta, todos han sido realizados por la Superintendencia del Medio Ambiente en el marco de la fiscalización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y ninguno por la SEREMI de Salud.

Para el estudio de los sumarios sanitarios realizados a los VIRS se ha tomado el “Informe Final sobre manejo de residuos sólidos domiciliarios N° 208 de 2016 de la Contraloría General de la República a la SEREMI de Salud Metropolitana⁶¹”.

En dicho informe se analizaron 26 de los 78 vertederos ilegales de la RM, en los cuales se identificaron situaciones, que serán -en este trabajo- agrupadas a la luz de los principios del derecho sancionatorio:

- 1. “Seis vertederos ilegales no cuentan con expediente de sumario sanitario o algún documento que permita acreditar la dictación de la sentencia según antecedentes incorporados en el anexo 5⁶²”.**

⁶⁰ Definición extraída en base a los artículos N° 161 a 173 del Código Sanitario, en “Cursos Universidad de Chile” [Fecha de consulta: 30 octubre 2018]. Disponible en: https://www.u-cursos.cl/derecho/2006/2/D124D0718/5/material_docente/

⁶¹ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Op. cit. 11 p

⁶² *Ibíd.* 12 y 64 p.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS DE MEDIO AMBIENTE

ANEXO N° 5

FISCALIZACIONES A VERTEDEROS ILEGALES SIN EXPEDIENTE DE SUMARIO
SANITARIO

N°	INSTALACIÓN	COMUNA	ESTADO	EXPEDIENTE
1	Camino Lo Echevers Km. 5, Parcela 7 B	Quilicura	Con Sumario	Sin expediente de sumario
2	Ruta 5 Sur/Pte. Maipo ribera poniente	San Bernardo	Con Sumario	Sin expediente de sumario
3	Ruta 57 Parad. 41 Sector, Camino publico sector Comaico	Colina	Con Sumario	Sin expediente de sumario
4	Ruta 5 Sur/Pte. Maipo ribera poniente	San Bernardo	Con Sumario	Sin expediente de sumario
5	Camino Rinconada N° 5447	Maipú	Con Sumario	Sin expediente de sumario
6	Santa Filomena S/N°, sector La Guaca	Colina	Con Sumario	Sin expediente de sumario

Fuente: Información proporcionada por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Fiscalización a vertederos ilegales sin expediente de sumario sanitario. Principios involucrados: escrituración, debido proceso, conclusivo, principio de transparencia y de publicidad, imparcialidad, principio de contradictoriedad y de impugnabilidad.

El informe arrojado por la Contraloría General de la República (CGR), estableció que seis vertederos ilegales no cuentan con algún expediente de sumario sanitario o algún documento que permita acreditar la dictación de la sentencia. Es decir existen VIRS que poseen el estado: “Con Sumario” pero no fue posible “encontrar” el expediente físico que respalde dicho estado.

Lo anterior contradice -en primer término- el principio de escrituración consagrado en el artículo 5° la ley N° 19.880: “*El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios*”

electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia⁶³”.

Como se señaló en el capítulo anterior, el principio de escrituración establece que tanto los procedimientos sancionatorios como los actos administrativos que dirijan los organismos sectoriales deben tener su respaldo por escrito o a través de un soporte electrónico. Los sumarios sanitarios realizados a estos vertederos ilegales no fueron objeto de dicha escrituración, transgrediendo con ello la norma antes citada.

Esta no es la única norma que infringe la SEREMI de Salud. La ley N° 19.880 en su artículo 18° inciso 3° y 4° establece que:

“Todo el procedimiento administrativo deberá constar en un expediente, escrito o electrónico, en el que se asentarán los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos, con expresión de la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de ingreso. Asimismo, se incorporarán las actuaciones y los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso.

Además, deberá llevarse un registro actualizado, escrito o electrónico, al que tendrán acceso permanente los interesados, en el que consten las actuaciones señaladas en el inciso precedente, con indicación de la fecha y hora de su presentación, ocurrencia o envío⁶⁴”.

Esta ausencia de expedientes no sólo transgrede el principio de escrituración. Si no es posible contar con el respaldo por escrito tampoco es posible que el

⁶³ Ley N° 19.880. CHILE. Que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia [Fecha de consulta: 18 junio 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676>

⁶⁴ Ibidem.

interesado, en este caso los particulares propietarios de los vertederos, puedan conocer las causas objeto de sanción, las resoluciones dadas por la SEREMI, ni tampoco las fechas en que fueron notificados. Esta falta total de conocimiento respecto del procedimiento que se está llevando en su contra deja en la indefensión total a los interesados, vulnerando su derecho a defensa material, técnica y jurídica.

Es por ello que la falta de escrituración conlleva a la vulneración de otros principios del derecho administrativo, los cuales son la contradictoriedad, impugnabilidad, debido proceso, conclusivo, imparcialidad (probidad), transparencia y publicidad.

El análisis de los principios de impugnabilidad y contradictoriedad se hará en el apartado siguiente.

El debido proceso en materia administrativa comprende en primera instancia, la existencia de un procedimiento previo establecido por ley, este procedimiento sin embargo, no requiere estar regulado de manera exhaustiva. Siendo así las cosas, el sumario sanitario como procedimiento administrativo no requiere una regulación completa *“y por ende tampoco exige que esté completamente normativizado por el legislador⁶⁵”*. Sin embargo, dicho procedimiento debe estar regulado al menos, en sus bases, ello para asegurar la legítima defensa y la dictación de un acto terminal.

La doctrina ha entendido que el procedimiento puede variar desde un carácter formalizado a uno desformalizado. El primero hace referencia a un procedimiento regulado de forma integral por el legislador como ocurre con el procedimiento sancionador en materia de concesión de servicios de telecomunicaciones contenido en la ley N° 18.168 General de Telecomunicaciones. El segundo hace referencia a los trámites mínimos destinados a garantizar el debido proceso, como

⁶⁵ CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho regulatorio. Op. cit. 55 p.

es el caso de los contratos regidos por la Ley de Compras Públicas, los cuales no prevén el procedimiento sancionatorio para la aplicación de multas⁶⁶.

Entre ambos tipos de procedimientos encontramos los formalizados a un nivel intermedio. Estos pueden estar regulados a nivel principal por una norma de rango legal, pero a nivel secundario regulados por una norma de carácter reglamentario⁶⁷.

De este tipo es el reglamento N° 189 Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios promulgado en agosto de 2005. Dicho reglamento tiene por objeto *“contar con una regulación moderna y eficaz para la evaluación y manejo de los Rellenos Sanitarios del país”*⁶⁸.

El reglamento establece en su artículo N° 2 que corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones de dicho reglamento y las del Código Sanitario. Sin embargo, como pudo establecerse, aun existiendo una norma que regula la implementación de sumarios sanitarios para el caso de los vertederos ilegales, dicho reglamento no fue tomado en consideración por la SEREMI de Salud, la cual tiene a seis vertederos ilegales con un sumario sanitario “fantasma”, no escriturado ni mucho menos regulado bajo el reglamento N°189.

⁶⁶ *Ibíd.* 59 p.

⁶⁷ Gabriel Celis precisa el procedimiento formalizado, semi formalizado y no formalizado traduciéndolo a lo que denomina “supletoriedad en primer, segundo y tercer grado”. En efecto, como todo procedimiento administrativo, los sumarios sanitarios tienen como norma medular la Ley N° 19.880.- de Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. Si el procedimiento, en este caso el sumario sanitario, no tiene una ley especial que lo regule debe estarse a lo que señale la Ley de Bases. De esta forma, la **supletoriedad de primer grado** se dará en aquellos casos en que no se establezca un procedimiento administrativo especial, caso en el cual dicha norma regulará íntegramente el procedimiento. La **supletoriedad en segundo grado** por su parte se hace cargo de los vacíos que presente una ley de procedimiento especial. Por último la **supletoriedad en tercer grado** corresponde a la aplicación hermenéutica de los principios contenidos en la ley N° 19.880.- véase CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 196 a 203 p.

⁶⁸ Reglamento N°189. CHILE. Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios. Ministerio de Salud; Santiago, Chile Op. cit. 1p.

La falta de escrituración inhibe el derecho a defensa material, técnica y jurídica, los cuales si bien también son parte del debido proceso serán tratados en detalle en el apartado siguiente.

El debido proceso comprende también al principio conclusivo. Los sumarios sanitarios deben terminar con una resolución que se pronuncie sobre la cuestión de fondo, o bien, como se mencionó, que se dicte un acto terminal (desistimiento, renuncia, etc.):

“Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad⁶⁹”.

Los vertederos ilegales tratados en este apartado no pueden poseer el estado “con sumario” *ad eternum*, deben concluir con una resolución que fije la sanción e imponga una multa en caso de ser necesario. Todo ello, por supuesto, es bastante difícil si la SEREMI no encuentra el expediente físico en qué apoyarse para dictar dichas resoluciones.

Otro principio vulnerado con la falta de expedientes es el de transparencia y de publicidad.

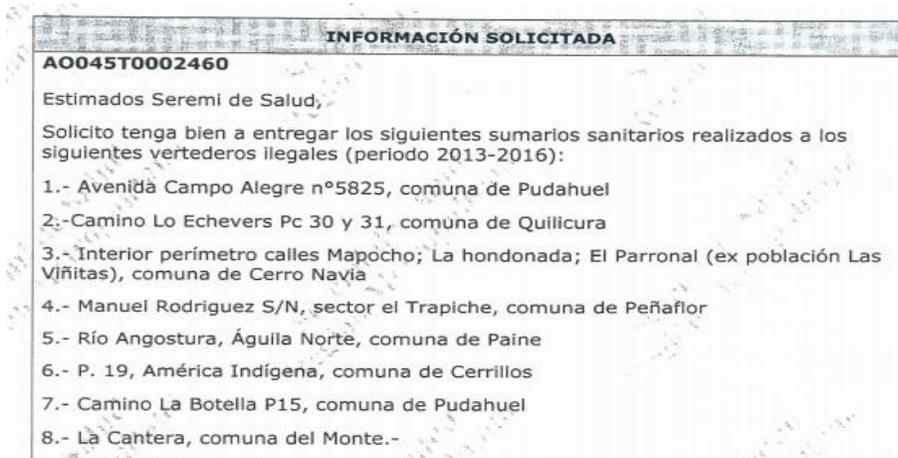
Con la nueva ley N° 20.285.- De transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, todos los actos de la Administración deben estar registrados, ello para tener el conocimiento acerca de los contenidos, fundamentos y decisiones de los órganos de la Administración. Lo anterior, sirve además hacer valer otros principios, como lo son el de contradictoriedad e impugnabilidad.

⁶⁹ Ley N° 19.880. Op. cit.

En la búsqueda de los sumarios sanitarios a que hace referencia este capítulo, se solicitó –vía correo electrónico- al Consejo de Transparencia algún respaldo de los sumarios a estos seis vertederos, sin embargo en respuesta el Consejo señaló que se encontraban en poder del Consejo de Defensa del Estado.



La solicitud de envío de los sumarios sanitarios fue realizada tomando las direcciones establecidas en Anexo N° 5 del Informe Final sobre manejo de residuos sólidos domiciliarios N° 208 de 2016 de la Contraloría General de la República a la SEREMI de Salud Metropolitana.



Como se puede entrever, la respuesta dada por la SEREMI de Salud no es la falta de respaldo físico de estos sumarios, sino más bien señalan que dichos sumarios administrativos se encuentran en manos del Consejo de Defensa del Estado⁷⁰.

Otro principio vulnerado con la ausencia de escrituración es el de imparcialidad.

“Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos⁷¹”.

Cada vez que los actos de la Administración afectaren los derechos de los particulares, la Administración debe expresar los hechos y fundamentos en los que basa sus resoluciones. La ausencia de escrituración en los sumarios sanitarios, así como la falta de número, fecha de emisión, y firma en dichas resoluciones atenta contra la debida objetividad que debe tener el SERMI de Salud como Órgano que representa al Estado.

⁷⁰ La solicitud fue enviada a través del portal www.portaltransparencia.cl Tanto la solicitud como la respuesta de la SEREMI de Salud, serán incluidas en los anexos de este trabajo. Es importante agregar, que sí llegaron copias de sumarios sanitarios, mas no aquellos que en el Informe de Contraloría figuran como “sin expediente de sumario” ni aquellos marcados como “sin número, fecha y firma”.

⁷¹ Ley N° 19.880. Op. cit.

2. “Para ocho vertederos ilegales, la resolución que dicta la sentencia no contaba con número, fecha de emisión, y firma, por lo tanto no se respaldó la notificación de la misma a los infractores, según detalle en anexo N°6⁷²”.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS DE MEDIO AMBIENTE

ANEXO N° 6

VERTEDEROS ILEGALES CON RESOLUCIONES DE SUMARIO SANITARIO SIN
NÚMERO, FECHA Y FIRMA

N°	INSTALACIÓN	COMUNA
1	Avenida Campo Alegre N° 5825	Pudahuel
2	Camino Lo Echevers Pc 30 y 31	Quilicura
3	Interior perímetro de las calles Mapocho; La Hondonada; El Parronal (ex Población Las Viñitas)	Cerro Navia
4	Manuel Rodríguez S/N, Sector el Trapiche	Peñaflor
5	Rio Angostura, Águila Norte	Paine
6	P. 19, América Indígena.	Cerrillos
7	Camino La Botella P 15	Pudahuel
8	La Cantera	El Monte

Fuente: Información proporcionada por la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana.

Fiscalización a vertederos ilegales con resolución de sentencia sin número, fecha de emisión, ni firma. Principios involucrados: contradictoriedad, impugnabilidad, debido proceso.

El principio de debido proceso antes ilustrado, alude además de la posibilidad que debe tener todo inculpado de tener un proceso legalmente tramitado, a la posibilidad de que este pueda presentar sus alegaciones y defensas en todas las etapas del procedimiento llevado en su contra⁷³.

⁷²CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Op. cit. 12 p.

⁷³ CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Op. cit. 118 p.

Es por ello, que al no poder estar acreditada la notificación a los infractores, así como tampoco tener -las resoluciones- fecha de emisión, número y firma, se coarta la posibilidad del infractor para poder defenderse tanto material, como técnica y jurídicamente.

La defensa técnica se resume en la posibilidad que tienen los afectados de acudir a un abogado. Para efectos de esta exposición también se traduce en una defensa jurídica, la cual se encuentra protegida a nivel constitucional:

“Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida⁷⁴”.

Por su parte, la defensa material se traduce en la *“posibilidad de presentar, previo emplazamiento, los descargos y medios de prueba, o bien, la solicitud de un término probatorio, que desvirtúen la responsabilidad que el investigador atribuye al imputado en los hechos, así como la opción de ser representado por abogado⁷⁵”.*

La defensa técnica, jurídica y material se encuadran a su vez, dentro de una categoría mayor que son los principios de contradictoriedad e impugnabilidad.

De esta forma, la indefensión que produce la falta de número, fecha y firma en las resoluciones de los sumarios sanitarios examinados, se traduce en una vulneración de estos dos últimos principios.

El principio de contradictoriedad del procedimiento señala que:

⁷⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE [en línea]. 2005 [fecha de consulta: 19 junio 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

⁷⁵ CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho regulatorio. Op. cit. 49 p.

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

Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto⁷⁶”.

Los sumarios sanitarios realizados a estos vertederos ilegales deben tener este carácter contradictorio, los interesados y aquellos posibles dañados por la sanción administrativa, deben tener la oportunidad de defenderse, la ausencia de fecha en la resolución que dicta la sanción, imposibilita que los sancionados puedan determinar el plazo del que disponen para presentar sus alegaciones, además de poder interponer los recursos administrativos.

Lo anterior vulnera también el principio de impugnabilidad. El hecho de no estar acreditada la notificación a los infractores, y por tanto no tener estos, conocimiento de la sanción que se les aplica, les genera la imposibilidad de impugnar, es decir de interponer recursos administrativos, con el objeto de oponerse a la sanción que se les atribuye. Este principio en materia administrativa está consagrado de igual forma en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado y señala que:

“Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales⁷⁷”.

⁷⁶ Ley N° 19.880. Op. cit.

⁷⁷ *Ibidem*.

Por su parte, el artículo 59 de la citada ley establece que: *“El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico”*.

A diferencia del principio de contradictoriedad, que establece que en todas las etapas del procedimiento los interesados podrán formular alegaciones y aportar documentos, etc. el principio de impugnabilidad apunta a la certeza jurídica. Existen instancias para deducir los recursos de impugnación como lo son el recurso de reposición, jerárquico y el extraordinario. Sin embargo, difícilmente los interesados podrán saber en qué momento interponer estos recursos, ello si los sumarios en los que se ven afectados no acreditan la existencia de la fecha en que se dicta la resolución final, siendo con ello –cuando menos- dificultoso el cómputo del plazo.

CONCLUSIONES

Existe un principio del derecho administrativo sancionador que trasciende el análisis mismo de los sumarios sanitarios, este es el principio de inexcusabilidad.

Para Gabriel Celis la inexcusabilidad puede ser de dos tipos: material y formal. La primera, llamada también inexcusabilidad sustantiva, supone la obligación de aplicar el derecho de fondo: *“aun en caso de oscuridad o insuficiencia en los preceptos legales (...), ya que en tal circunstancia el órgano administrativo debe integrar las lagunas normativas o interpretar las disposiciones confusas recurriendo a los mecanismos que prevé el propio ordenamiento jurídico”*⁷⁸.

La inexcusabilidad formal por su parte, atiende a cuestiones de competencia como las señaladas en el primer capítulo de este trabajo.

En efecto, el artículo 14° inciso 2° de la ley N°19.880, establece que:

*“Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado”*⁷⁹.

La inexcusabilidad material fue la vulnerada por la SEREMI de Salud, esto se explicará más adelante. Sin embargo, este órgano sectorial cree que la regulación a los rellenos sanitarios y VIRS no son de su competencia (inexcusabilidad formal). Así lo revela la respuesta que dio la propia SEREMI a la Contraloría General de la República en el proceso de Auditoría a que fue sometida por su desempeño entre los años 2013 y 2016.

En efecto, el Informe de Contraloría verificó que la SEREMI de Salud de la RM no ha ejecutado inspecciones orientadas a corroborar el cumplimiento de las

⁷⁸ Celis Danzinger. Acto y procedimiento administrativo... Op. cit. 103 p.

⁷⁹ Ley N°19.880. Op. cit.

disposiciones establecidas en el Decreto N°189 de 2005, en orden a vigilar el funcionamiento de los sitios de disposición final de los residuos sólidos. Sí pudo corroborar que la SEREMI ha realizado inspecciones encomendadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, pero estas son sólo con el objeto de verificar las medidas contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) en que se aprobaron proyectos.

En respuesta la SEREMI señaló que con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417: ***“las competencias que tenía la SEREMI de Salud en la fiscalización del aludido decreto n°189, se vieron acotadas en su totalidad, por lo señalado en la ley (...) agrega que el mencionado decreto queda supeditado (...) en virtud del principio de jerarquía legal y la temporalidad de la ley. Lo anterior se relaciona con que dicha normativa es posterior al decreto ley n°189, y viene justamente a limitar las competencias en materia medioambiental, de manera que sea sólo una autoridad la que ejerza dichas funciones⁸⁰”***.

Si lo manifestado por la SEREMI de Salud fuese cierto, y la fiscalización de rellenos sanitarios y VIRS ya no fuera un asunto de su competencia, entonces –y conforme al principio de inexcusabilidad formal- debió remitir todos los antecedentes al organismo a quien ésta consideraba idóneo para la actividad de regulación. Es decir en estos tres años –marco temporal que tomó la CGR- al menos debió informar a la SMA de que las actividades de fiscalización, establecimiento de sumarios, y multas, debía realizarla este último órgano.

Sin embargo, el principio realmente vulnerado es el de inexcusabilidad material o sustantiva, ello porque entre las funciones de la SEREMI sí está el de fiscalizar y sancionar a los rellenos sanitarios y VIRS. En respuesta a lo señalado por la SEREMI, la CGR señala que esto no es suficiente para subsanar lo observado por cuanto: ***“la Ley N° 20.417 no deroga las funciones ni responsabilidades establecidas en el Código Sanitario (...específicamente) en lo relativo al artículo***

⁸⁰ Informe Final N° 208. Op, Cit. 19p.

80, que señala que le corresponde vigilar el funcionamiento de todo lugar destinado a la disposición final de basura y desperdicio de cualquier clase; y lo mencionado en el artículo 2° del referido decreto n°189, que establece que será responsabilidad de la SEREMI fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y las del Código Sanitario en las mismas materias⁸¹”.

El informe de Contraloría agrega que –en materia de rellenos sanitarios y VIRS- la SMA tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA y demás instrumentos de gestión ambiental. Por lo que las facultades fiscalizadoras que el ordenamiento jurídico confiere a la Autoridad Sanitaria -y que no dicen relación con dichos instrumentos- no se han visto afectadas por la entrada en vigencia de la ley N°20.417.

A esto agrega:

“Es dable agregar que, considerando, la interpretación de esa SEREMI, actualmente ningún órgano de la Administración del Estado se está haciendo cargo de los artículos 2, 28, 38, 42, 43, 44, 49 50, 51, 52, 56, entre otros del decreto N°189 ya citado, pues las materias que regula no están contenidas en la resoluciones de calificación ambiental (RCA), instrumento de gestión ambiental cuya fiscalización depende de los programas y subprogramas del Medio Ambiente, por lo que no puede ser objeto de control por parte de esta última, de esta forma pese a la argumentado por la SEREMI se mantiene lo observado⁸²”.

Es posible concluir entonces que la SEREMI de Salud como Órgano Sectorial de la Administración del Estado, ha dejado de cumplir su función fiscalizadora y sancionadora, transgrediendo el principio de inexcusabilidad material, ello en

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibid. 20 p.

primer término al no utilizar el reglamento n°189 Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios; pero también en segundo término al no fiscalizar y sancionar a los rellenos sanitarios y al fiscalizar y sancionar con grandes deficiencias procedimentales los VIRS de la Región Metropolitana, ello entre los años 2013 a 2016.

Como comentario personal, cabe agregar que si bien en un punto de esta investigación la falta de acuciosidad del órgano sectorial redundó en un resguardo de los intereses de los particulares (entendiendo que toda persona tiene derecho a un debido proceso), este no fue el objeto de la misma. Lo que se intentó rescatar en definitiva, es que la falta de fiscalización en general, hace que a este sector de la industria poco o nada le importe transgredir la normativa vigente en materia medioambiental.

Lamentablemente esto se seguirá traduciendo en las llamadas “contingencias ambientales” que terminan en incendios o filtraciones de material tóxico y percolados en las zonas aledañas a los rellenos sanitarios y VIRS.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. Santiago, Chile: Abeledo Perrot, 2011.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamento y Límites de la Potestad Sancionadora Administrativa en Materia Ambiental. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2013. [pp. 421-447].
- CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho Administrativo. Santiago, Chile: RIL Editores.
- CELIS DANZINGER, Gabriel. Fundamentos de Derecho Administrativo. Santiago, Chile: Editorial El Jurista. 2016.
- CELIS DANZINGER, Gabriel. Derecho Administrativo Sancionador. Colección de Derecho Administrativo. “Etapas del procedimiento administrativo sancionador”. Santiago, Chile: Editorial El Jurista, 2018
- CELIS DANZINGER, Gabriel. Curso de Derecho regulatorio. Apuntes de clase (Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Andrés Bello. Magíster en Derecho, Mención Derecho Público, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo). Santiago, Chile: Universidad Finis Terrae, Facultad de derecho, agosto 2017.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XLII Chile, 2014, 1er Semestre. pp. 399 – 439.
- OKSENBERG GONZÁLEZ, Daniel y FLORES FERNÁNDEZ, Cristián. Principios de legitimación del ius puniendi estatal en el derecho administrativo sancionador: Revisión crítica. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile: Universidad de Chile. Facultad de Derecho. 2010.
- ALTAMIRANO ARELLANO, Paula. El principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador (Memoria para optar al grado de

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile: Universidad de Chile. Facultad de Derecho. 2017

- NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador: Madrid, España: Ed. Tecnos. 2º edición. 1994.
- CÓDIGO SANITARIO. DFL 725. Artículo 174.
- CÓDIGO PENAL. CHILE. Art. 501. Santiago, Chile: Ed. Jurídica de Chile. 24º edición. 2010.
- BERGAMINI, KAY. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: Principales avances, desafíos y tareas pendientes. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Volumen 41 número 124. Septiembre de 2015. Disponible en: <https://app.vlex.com/#WW/search/jurisdiction:CL/fiscalizacion+y+cumplimiento+ambiental+en+chile+kay/WW/vid/636921225> [Fecha de consulta: 10 septiembre 2017].
- LEY N° 20.417. CHILE Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&idParte=8848126&a_int=True
- REGLAMENTO N°189. CHILE. Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios. Ministerio de Salud; Santiago. 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Auditoria manejo residuos sólidos domiciliarios. Santiago, Chile. Agosto 2016. [Fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: https://app.vlex.com/#WW/search/content_type:7/SEREMI+SALUD+AUDITORIA+CONTRALORIA+2016+RESIDUOS+SANITARIOS/WW/vid/6823885
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE [en línea]. 2005 [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>

- LEY N°18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. [fecha de consulta: 27 octubre 2017]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Dictamen N° 14.571. 2005. [fecha de consulta: 30 octubre 2017]. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&UNID=605BC92D80474122842571BD004C11C1>
- LEY N° 19.799. CHILE. Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. [fecha de consulta: 04 abril 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=196640>
- LEY. 18.575. CHILE. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. [fecha de consulta: 4 abril 2018]. Disponible en URL <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>
- LEY N° 20.285. CHILE. De transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, [consulta: 4 abril 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363#publicidad0>
- LEY N° 19.880. CHILE. Que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. [Fecha de consulta: 18 junio 2018]. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676>

ANEXOS

ANEXO 1: Solicitud y respuesta enviada a Transparencia.



GFA/RGS

RESPUESTA SOLICITUD LEY DE TRANSPARENCIA

Santiago, diciembre 19 de 2017

PRESTACIÓN	A0045T0002460, A0045T0002461 y A0045T0002462
NOMBRE	NICOLLE JARAMILLO DIAZ
DIRECCIÓN	
INFORMACIÓN DE CONTACTO	nicollejaramillod@gmail.com

INFORMACIÓN SOLICITADA
<p>A0045T0002460</p> <p>Estimados Seremi de Salud,</p> <p>Solicito tenga bien a entregar los siguientes sumarios sanitarios realizados a los siguientes vertederos ilegales (periodo 2013-2016):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Avenida Campo Alegre n°5825, comuna de Pudahuel 2.- Camino Lo Echevers Pc 30 y 31, comuna de Quilicura 3.- Interior perímetro calles Mapocho; La hondonada; El Parronal (ex población Las Viñitas), comuna de Cerro Navia 4.- Manuel Rodríguez S/N, sector el Trapiche, comuna de Peñaflores 5.- Río Angostura, Águila Norte, comuna de Paine 6.- P. 19, América Indígena, comuna de Cerrillos 7.- Camino La Botella P15, comuna de Pudahuel 8.- La Cantera, comuna del Monte.- <p>No poseo el número de todos estos sumarios sanitarios, pero son aquellos que fueron analizados por La Contraloría General de la República en su informe de agosto de 2016 (INFORME FINAL N° 208 DE 2016 SEREMI DE SALUD METROPOLITANA AUDITORIA MANEJO RESIDUOS SOLIDOS DOMICILIARIOS - AGOSTO 2016.).- Favor se los agradecería, es de suma importancia ya que estoy realizando mi memoria en derecho regulatorio sancionatorio.- A modo de ayuda adjunto imagen de los sumarios analizados con Contraloría en dicho informe.</p> <p>De ante mano, muchas gracias</p> <p>Nicolle Jaramillo D.</p> <p>Egresada de Derecho.</p> <p>A0045T0002461</p> <p>Estimados Seremi de Salud,</p> <p>Solicito tenga bien a entregar los siguientes sumarios sanitarios realizados a los siguientes vertederos ilegales (periodo 2013-2016):</p>

1. Avenida Romero Las Cenizas Lote B, comuna de Paine
2. Camino Lo Ruiz, desde altura del 5250 hasta Autopista Central, comuna de Renca
3. Camino Lo Echevers Pc 29, comuna de Quilicura
4. Eyzaguirre 0104, comuna de Puente Alto
5. Camino el Cerro Lado Sur Cementerio de Quilicura, comuna de Quilicura
6. P. 19, América Indígena, comuna de Cerrillos

No poseo el número de estos sumarios sanitarios, pero son aquellos que fueron analizados por La Contraloría General de la República en su Informe de agosto de 2016 (INFORME FINAL N° 200 DE 2016 SEREMI DE SALUD METROPOLITANA AUDITORIA MANEJO RESIDUOS SOLIDOS DOMICILIARIOS - AGOSTO 2016).- Favor se los agradecería, es de suma importancia ya que estoy realizando mi memoria en derecho regulatorio sancionatorio.- A modo de ayuda adjunto imagen de los sumarios analizados con Contraloría en dicho Informe.

De ante mano, muchas gracias.

Nicolle Jaramillo D.

Egresada de Derecho.

AO045T0002462

Estimados Seremi de Salud,

Solicito tenga bien a entregar los siguientes sumarios sanitarios realizados a los siguientes vertederos ilegales (período 2013-2016):

1. Camino Lo Echevers Km 5 Parcela 7 B, comuna de Quilicura
2. Ruta 5 Sur/Pte Maipo Ribera Poniente, comuna de San Bernardo
3. Ruta 57 Paradero 41 Sector Camino público, sector Comaico, comuna de Collina
4. Ruta 5 Sur/Pte Maipo Ribera Poniente, comuna de San Bernardo
5. Camino Rinconada n°5447, comuna de Maipú
6. Santa Filomena S/N, sector la Guaca, comuna de Collina

No poseo el número de estos sumarios sanitarios, al parecer estos se encuentran sin expediente por escrito, por lo que agradecería enviar lo que se tenga de ellos. Son aquellos que fueron analizados por La Contraloría General de la República en su Informe de agosto de 2016 (INFORME FINAL N° 208 DE 2016 SEREMI DE SALUD METROPOLITANA AUDITORIA MANEJO RESIDUOS SOLIDOS DOMICILIARIOS - AGOSTO 2016).- Favor se los agradecería, es de suma importancia ya que estoy realizando mi memoria en derecho regulatorio sancionatorio.- A modo de ayuda adjunto imagen de los sumarios analizados con Contraloría en dicho Informe.

De ante mano, muchas gracias

Nicolle Jaramillo D.

Egresada de Derecho.

RESPUESTA

En respuesta a sus presentaciones AO045T0002460, AO045T0002461 y AO045T0002462, adjunto remitimos un resumen detallado de los sumarios sanitarios iniciados en contra de las empresas y personas que registran las direcciones por usted señaladas, así mismo es importante comunicar que debido a la antigüedad de los expedientes y que algunos de ellos se encuentran en el Consejo de Defensa del Estado, hemos realizado un esfuerzo por otorgar la información, y adjuntamos copia de todas las sentencias y resoluciones señaladas en informe adjunto, documentos que señalan el detalle de los hechos, normativa afecta y disposiciones impuestas por esta SEREMI de Salud.

Por Orden del Secretario Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana.
Según Resolución 995/2017



JULIO OJEDA OYARZÚN
SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD
REGIÓN METROPOLITANA

ANEXO 2: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CHILE. Informe final N° 208, SEREMI de Salud Metropolitana. Auditoria manejo residuos sólidos domiciliarios. Santiago, Chile. Agosto 2016.