



**RESUELVE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO ROL D-001-2013 CONTRA DE
HERNÁN ROA POBLETE.**

RESOLUCIÓN EXENTA N° 826

Santiago, 14 AGO 2013

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente; en 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 Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 11 de septiembre de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 24, de 28 de junio de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente; en el expediente administrativo sancionatorio rol D-001-2013; y, en la Resolución N° 1.600, de 30 de octubre de 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón;

CONSIDERANDO:

I. Normas Aplicables al Procedimiento

Administrativo Sancionatorio

1° La Superintendencia del Medio Ambiente es el servicio público creado para ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental que dispone la ley, así como imponer sanciones en caso que se constaten infracciones que sean de su competencia;

2° El inciso primero del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que esta Superintendencia tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental;

3° La letra a) del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, sobre la base de las inspecciones, controles, mediciones y análisis que se realicen de conformidad a la ley;

4° La letra o) del artículo 3° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que corresponde a la Superintendencia imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la presente ley;

5° La letra h) del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que corresponde especialmente al Superintendente aplicar las sanciones que correspondan de conformidad a lo establecido en la ley;

6° El inciso segundo del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes;

7° El inciso final del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que el Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley;

8° El inciso final del artículo 8° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece que el personal de la Superintendencia habilitado como fiscalizador, tendrá el carácter de ministro de fe, respecto de los hechos constitutivos de infracciones normativas que consignen en el cumplimiento de sus funciones y que consten en el acta de fiscalización. Los hechos establecidos por dicho ministro de fe constituirán presunción legal;

9° La letra b) del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que corresponderá exclusivamente a esta Superintendencia el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella;

10° El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que para los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Superintendencia, las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves;

11° El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que las infracciones previstas en esta ley prescribirán a los tres años de cometidas, plazo que se interrumpirá con la notificación de la formulación de cargos por los hechos constitutivos de las mismas;

12° El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones: a) Amonestación por escrito; b) Multa de una a diez mil unidades tributarias anuales; c) Clausura temporal o definitiva; y d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental;

13° El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone los rangos para determinar la sanción a aplicar a cada infracción, éstas se clasificarán en infracciones gravísimas, graves o leves;

14° El artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece las circunstancias que se considerarán para la determinación de la sanción específica en cada caso;

15° El artículo 44 de la Ley Orgánica de Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que las sanciones administrativas aplicadas de conformidad a esta ley, prescribirán a los tres años desde la fecha en que la respectiva resolución sancionatoria haya quedado a firme. Esta prescripción se interrumpirá por la notificación del respectivo procedimiento de ejecución o de la formulación de cargos por incumplimiento, según la naturaleza de la sanción aplicada;

16° El artículo 49 de la Ley Orgánica de Superintendencia del Medio Ambiente, que indica que la formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción, y la sanción asignada;

17° El inciso primero del artículo 51 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica;

18° El inciso segundo del artículo 51 de la Ley Orgánica del Medio Ambiente, que establece que los hechos constatados por los funcionarios a los que se le reconocen la calidad de ministro de fe, y que se formalicen en el expediente respectivo, tendrán el valor probatorio señalado en el artículo 8° de la misma ley, sin perjuicio de los demás medios de prueba que se aporten o generen en el mismo procedimiento;

19° El artículo 53 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dispone que cumplidos los trámites establecidos en la ley, el fiscal instructor del procedimiento emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar. Dicho dictamen deberá contener la individualización del o de los infractores; la relación de los hechos investigados y la forma como se ha llegado a comprobarlos, y la proposición al Superintendente de las sanciones que estimare procedente aplicar o de la absolución de uno o más de los infractores;

20° El artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece que emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso. No obstante, el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, dando

audiencia al investigado. Ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos;

21° El artículo 55 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece que contra las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones, se podrá interponer el recurso de reposición, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución. La interposición de estos recursos suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materias por las cuales procede dicho recurso;

22° El inciso primero del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece que los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación ante el Tribunal Ambiental;

23° El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, que señala que la Superintendencia deberá consignar las sanciones aplicadas en un registro público en el cual se señalarán los nombres, apellidos, denominación o razón social, de las personas naturales o jurídicas responsables y la naturaleza de las infracciones y sanciones. Este registro deberá estar a disposición de cualquier persona que lo requiera, debiendo permitirse su consulta también por vía electrónica. El Reglamento determinará la forma y modo en que deberá elaborarse el precitado registro, la actualización del mismo, así como cualquier otro aspecto que sea útil para el adecuado registro, acceso y publicidad de las sanciones impuestas;

24° El artículo 62 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente que señala que en todo lo no previsto en la presente ley se aplicará supletoriamente 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;

25° El artículo 18 del Decreto Supremo N° 31, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental y de los Registros Públicos de Resoluciones de Calificación Ambiental y de Sanciones, que dispone que las sanciones por las infracciones a que se refiere el Título III de la Ley Orgánica de la Superintendencia, se incorporarán al Registro de Sanciones una vez que la respectiva resolución sancionatoria haya quedado firme. El Registro contendrá, los siguientes datos:

- a) Nombre de las personas naturales o razón social de las personas jurídicas, responsables.
- b) Las infracciones y su graduación, incluyendo el instrumento infringido.
- c) El tipo de sanción, y su monto, cuando corresponda;

II. Antecedentes Generales del Procedimiento

Administrativo Sancionatorio Rol F-010-2013

26° Don **Hernán Roa Poblete**, cédula nacional de identidad N° 4.793.956-9, es titular del proyecto “Extracción Industrial de Áridos en Parcela Pangueco, Sector Chacaico” (en adelante, el “Proyecto”) presentado a la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía con fecha 18 de diciembre de 2012, bajo la modalidad de una Declaración de Impacto Ambiental;

27° A fojas 1 y siguientes del expediente Administrativo sancionatorio D001-2013 (“expediente”), consta el Oficio N° 28/2013, de fecha 24 de enero de 2013, del Director Regional (S) del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía, mediante el cual se informa a esta Superintendencia acerca de las visitas a terreno que se ejecutaron, en el marco del procedimiento administrativo de evaluación ambiental, durante el mes de enero de 2013 en el sitio de emplazamiento del mencionado Proyecto;

28° El referido Oficio denuncia, en síntesis, lo siguiente: i) con fecha 23 de enero de 2013, se realizó reunión de trabajo con población aledaña al Proyecto, con la finalidad de informar sobre los alcances ambientales de éste; ii) según se da cuenta en la jornada descrita en el numeral anterior del presente párrafo, el titular ha dado inicio a la etapa de ejecución del Proyecto, aún cuando corresponde que sea previamente aprobado ambientalmente, hecho que a la fecha no ha sucedido; iii) se detalla que se ha ejecutado aproximadamente el 90% de la extracción de áridos y que existe acumulación de material en predio destinado a la instalación de maquinaria procesadora de áridos; y, iv) se presenta como medio de verificación lo siguiente: Acta de Visita N° 291, de 14 de enero de 2013; Acta de Visita N° 195, de 17 de enero de 2013; y Acta de Visita N° 252, de 23 de enero de 2013, junto con sus respectivos anexos fotográficos;

29° A fojas 6 del expediente a través del Memorándum N° 64, de 22 de febrero de 2013, se designó como Fiscal Instructora titular a doña Leslie Cannoni Mandujano;

30° A fojas 8 y siguientes del expediente, mediante Ord. U.I.P.S. N° 5, de 6 de marzo de 2013 (“Ord. U.I.P.S. N° 5”), la Fiscal Instructora dio inicio a la instrucción del presente procedimiento administrativo sancionatorio, formulándole a don Hernán Roa Poblete el siguiente cargo:

La Ejecución del proyecto “Extracción Industrial de Áridos en Parcela Pangueco, Sector Chacaico” sin contar con la correspondiente Resolución de Calificación Ambiental;

31° El mencionado Ord. U.I.P.S. N° 05 fue notificado mediante carta certificada dirigida al domicilio del infractor, a la que Correos de Chile le asignó el código de seguimiento N° 3064129109348, entendiéndose practicada la notificación con fecha 19 de marzo de 2013, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 46 de

la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. De esta manera, el plazo para presentar programa de cumplimiento se venció el día 3 de abril de 2013, mientras que el término para presentar descargos, venció el día 10 de abril de 2013;

32° De acuerdo a los antecedentes del expediente, una vez vencidos los plazos señalados en el considerando anterior, no consta la existencia de ninguna presentación por parte del regulado, en relación a la presentación de descargos y/o programa de cumplimiento.;

33° El Ord. U.I.P.S. N° 317, de fecha 18 de junio de 2013, en virtud del cual se solicitó al infractor información referida al porcentaje de extracción de áridos en la Parcela Pangueco, a la fecha de la solicitud; a los costos incurridos durante el proceso de extracción de forma mensual; al beneficio económico adquirido, indicando precio por metro cúbico del producto procesado; y a la duración del proceso de extracción y fecha de inicio de la comercialización de los áridos extraídos;

34° La presentación del infractor, de fecha 4 de julio de 2013, mediante la cual solicitó a esta Superintendencia la ampliación del plazo de 3 días, otorgado por el referido Ord. U.I.P.S. N° 317, para presentar los referidos antecedentes, conforme lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 19.880;

35° La Resolución Exenta N° 134, de 4 de julio de 2013, de Comisión de Evaluación de la Región de la Araucanía, que calificó de forma desfavorable la Declaración de Impacto Ambiental presentada por el infractor, rechazando finalmente el Proyecto;

36° El Ord. U.I.P.S. N° 394, de 5 de julio de 2013, mediante el cual la Fiscal Instructora concedió la ampliación del plazo otorgado por el citado Ord. U.I.P.S. N° 317, confiriendo un término adicional de 1 día hábil, contado desde la notificación del mismo;

37° La presentación de fecha 10 de julio de 2010, mediante la cual el infractor presentó la información requerida por el Ord. U.I.P.S. N° 317;

38° Sin perjuicio de elevarse los antecedentes que componen el presente procedimiento administrativo, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, el expediente administrativo sancionatorio rol D-001-2013 se encuentra disponible en el siguiente sitio web <http://snifa.sma.gob.cl/registropublico/snifahome> o en el vínculo SNIFA de la página web <http://www.sma.gob.cl/>.

III. El control jerárquico especial del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente

39° En relación con el control jerárquico especial del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, he de señalar lo siguiente: El legislador estableció en la Ley Orgánica de la Superintendencia, la división de las funciones de fiscalización, instrucción del procedimiento sancionatorio y la resolución que pone término a este procedimiento con la aplicación de alguna sanción o absolución. Lo anterior, queda de manifiesto en los incisos segundo y tercero del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en relación a las letras h), i) y j) del artículo 4° de la misma normativa, que señalan:

“Artículo 7°.- (...) Las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes.

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

“Artículo 4°.- (...) El Superintendente contará con las atribuciones propias de un jefe de servicio y le corresponderá especialmente: (...)

h) Aplicar las sanciones que correspondan de conformidad a lo establecido en la ley.

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

j) Delegar atribuciones o facultades específicas en funcionarios de la Superintendencia, salvo las materias señaladas en las letras e), f), g), h) e i).”;

40° Lo anterior significa que esta Superintendencia del Medio Ambiente, al ejercer sus funciones deberá siempre resguardar estos principios, lo que se manifiesta en la práctica, en que el procedimiento administrativo de fiscalización es llevado a cabo por la División de Fiscalización de esta Superintendencia, el procedimiento administrativo sancionatorio es investigado e instruido por la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios, y la resolución que pone término a dicho procedimiento es dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, facultad que le es indelegable, conforme lo prescrito en el artículo 7° de la señalada legislación;

41° El objetivo principal de los referidos artículos fue evitar que este órgano fiscalizador fuese juez y parte de los procedimientos administrativos sancionadores que tramitara, y resguardar la imparcialidad de que debe gozar el Superintendente del Medio Ambiente, para dictar una resolución de término del procedimiento administrativo sancionador;

42° A lo anterior hay que sumar que la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente establece diversos medios de control

administrativo y jerárquico de los actos administrativos instruidos por ella en el ejercicio de sus funciones, que guardan coherencia con la particular forma de división de funciones que exige la normativa ambiental. En efecto, la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone un régimen especial y excepcional de control e impugnación de los actos administrativos del procedimiento sancionatorio en los artículos 54, 55 y 56 de la referida legislación, que establece un control jerárquico administrativo, un recurso especial de reposición y un control jurisdiccional ante un tribunal especializado en materias administrativas y ambientales;

43° En lo que ahora respecta, me referiré brevemente al control administrativo jerárquico de los actos administrativos que surgen de la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, en razón de la instancia o etapa que se encuentra el presente procedimiento sancionador que se me ha elevado en virtud de lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente;

44° La Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente establece en su artículo 54 un control pleno por parte del Superintendente, de los actos administrativos que fundan el procedimiento administrativo sancionatorio luego de la dictación del dictamen por el fiscal instructor, facultando a este Superintendente, para solicitar nuevas diligencias o corregir todos los vicios del procedimiento, previa audiencia del interesado. Lo anterior con objeto de velar por la legalidad de los actos administrativos que fundan un procedimiento administrativo sancionador, y finalmente, el debido proceso que asegura que los derechos o alegaciones de los regulados sobre la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, sean corregidas con anterioridad a la dictación de una resolución sancionatoria o absolutoria, evitando perjuicios a los intervinientes o interesados de los procedimientos que se incoen en el ente fiscalizador;

45° Así las cosas, y en cumplimiento de las obligaciones legales prescritas en los artículos ya citados, procedo a ejercer lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, señalando que habiendo tenido a la vista el expediente del procedimiento administrativo sancionatorio, este Superintendente, luego de realizar un examen acabado y pormenorizado de los antecedentes, ha llegado al convencimiento de que no existen vicios de procedimiento que corregir, así como la improcedencia de ordenar nuevas diligencias, por considerar que toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio se ajusta a derecho, en especial a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente y las administrativas dictadas por esta Superintendencia en el ejercicio de sus funciones. De este modo, el expediente consta de los documentos necesarios para proceder a dictar una resolución de término del referido procedimiento;

46° Además de lo anterior, es necesario señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se formularon alegaciones oportunas sobre las eventuales irregularidades que pudieron concretarse en la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, que imponga a este Superintendente el deber de analizarlas en su mérito y legalidad. De este modo, a juicio de esta autoridad, la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se ha realizado conforme a lo dispuesto en la legislación vigente;

IV. Forma en que los hechos se han acreditado o comprobado en el procedimiento administrativo sancionatorio

47° En lo que dice relación con la forma en que los hechos se han acreditado o comprobado en el procedimiento administrativo sancionatorio, el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores deban acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la “sana crítica”¹;

48° En razón de lo anteriormente, corresponde señalar que todos los hechos, actos y omisiones constitutivas de infracción han sido constatados por funcionarios de la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud, de la Dirección Regional de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, todos de la Región de la Araucanía, y de la Dirección de Obras Municipales de la comuna de Angol en las visitas a terreno efectuadas los días 14, 17 y 23 de enero de 2013;

49° Asimismo, consta en el expediente la existencia de fotografías que revelan, entre otras cosas, la presencia de un camión que transporta el material hasta el lugar de acopio y de una retroexcavadora en operación, lo cual permite concluir de manera determinante que se estaban ejecutando labores de extracción de áridos sin contar aún con la respectiva autorización ambiental;

50° Finalmente, cabe agregar que por medio del escrito presentado con fecha 10 de julio, en respuesta a la solicitud de antecedentes, el infractor reconoció la explotación del pozo lastre de su propiedad previo a la conclusión del proceso de evaluación y el no haber actuado conforme a la normativa. De este modo, y considerando los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, llevan irremediablemente a este Superintendente, a la conclusión que los hechos han acontecido en la forma y modo que constan en el expediente administrativo sancionatorio, por medio de fotografías, documentos, visitas en terreno de los organismo sectoriales respectivos, y los da por acreditados;

V. Forma en que las infracciones se han clasificado de acuerdo a Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente

51° Los hechos que fundaron la formulación de cargos en el Ord. U.I.P.S. N° 05 en razón de lo que a continuación se señalará, y que forman parte de la resolución de este Superintendente, por las consideraciones antes expuestas, constituyen la

¹ La sana crítica es un régimen intermedio de valoración de la prueba, estando en un extremo la prueba legal o tasada y, en el otro, la libre o íntima convicción. Asimismo, es preciso señalar que la apreciación o valoración de la prueba es el proceso intelectual por el que el juez o funcionario público da valor, asigna mérito, a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él. Véase, TAVOLARI, Raúl, “El Proceso en Acción”, Santiago, 2000 pág. 282

infracción tipificada en la letra b) del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Superintendencia que señala:

“Artículo 35.- Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:

(...)

b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3°.”;

52° Asimismo, corresponde clasificar dicha infracción como grave, toda vez que involucró la ejecución de un proyecto del artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (“Ley N° 19.300”), al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este sentido, la letra d) del numeral 2 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia señala:

“Artículo 36.- Para los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Superintendencia, las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves.

(...)

2.- Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

(...)

d) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si no están comprendidos en los supuestos de la letra f) del número anterior.”

53° Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone que la sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, en rangos que incluyen amonestaciones por escrito, multas de una a diez mil unidades tributarias anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de las resoluciones de calificación ambiental;

54° Respecto a las infracciones graves, la letra b) del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispuso que:

“La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos: [...]

b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales”;

VI. Las circunstancias del artículo 40 de la Ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente a considerar para la determinación de las sanciones específicas

55° El artículo 40 de la Ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente establece que el Superintendente, para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, considerará una serie de circunstancias, algunas de las cuales pueden ser tomadas como una circunstancia atenuante o agravante para el infractor, y otras sólo como agravantes. El mencionado artículo dispone:

“Artículo 40.- Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.*
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.*
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.*
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.*
- e) La conducta anterior del infractor.*
- f) La capacidad económica del infractor.*
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3º.*
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.*
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción.”*

Visto el expediente sancionatorio y todos sus antecedentes, y especialmente el dictamen elevado por la Fiscal Instructora del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, este Superintendente considerará las siguientes circunstancias:

56° **En relación a la letra c) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, esto es, el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción,** cabe señalar, en primer lugar, que éste puede ser definido

como “el lucro obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción”². En términos generales, el mandato del legislador en orden a considerar en la aplicación de las sanciones administrativas ambientales el beneficio económico que le reporta al infractor el ilícito ambiental, dice relación con evitar que la norma sancionatoria carezca de efectos disuasorios ante la mayor ventaja que podría representar el incumplimiento³. En efecto, la sanción administrativa debe cumplir un doble fin, en primer término, propender al cumplimiento ambiental; en segundo término, disuadir a los regulados de la infracción de instrumentos ambientales de carácter ambiental.

En razón de lo anterior, se puede afirmar que esta circunstancia constituye un presupuesto del régimen sancionador, en la medida que la comisión de las infracciones no puede resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas⁴. En tal sentido, esta circunstancia busca salvaguardar la finalidad disuasiva o de prevención de la sanción.

En el marco del beneficio económico obtenido por el infractor, cabe considerar el beneficio o utilidad directa obtenida por causa de la infracción, es decir, corresponde a todas aquellas ganancias obtenidas producto de ventas realizadas en el período de operaciones durante el cual no se cuenta con el permiso pertinente. Dicho lo anterior, corresponde manifestar, en relación al beneficio o utilidad directa obtenida por causa de la infracción, que el titular del proyecto señala, en escrito presentado con fecha 10 de julio de 2013 ante esta Superintendencia, que éste ascendió a la cantidad de \$25.745.482 (veinticinco millones setecientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos ochenta y dos pesos), lo cual resulta acreditado mediante los aludidos contratos, y facturas que se acompañaron y se tuvieron a la vista en procedimiento administrativo sancionatorio;

57° En relación a la letra d) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, esto es, la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acto u omisión constitutiva de la misma, en relación a esta circunstancia corresponde distinguir dos requisitos diversos, por una parte, la intencionalidad en la comisión de la infracción, y, por la otra, el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.

En primer lugar, en relación con el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la infracción, cabe indicar que las

² SUAY RINCÓN, José. Sanciones Administrativas. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, p. 147. Respecto a este tema, en el modelo colombiano se ha expresado que *“es la cuantía mínima que debe tomar una multa para cumplir su función disuasiva, y se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta”*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, 2010.

³ La Ley española N° 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone la siguiente regla general aplicable a los procedimientos sancionatorios: *“El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”*.

⁴ *“En principio, la Administración no podría aplicar una sanción que sea inferior al beneficio que ha obtenido al infractor por el ilícito cometido”*. Bermúdez denomina a esta directriz *“regla de la sanción mínima”*, regla que tendría como límites el principio de reserva legal (no se puede ir más allá de lo que establece la ley) y el deber de considerar la reparación de los daños que ejecute el infractor. BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 191.

personas responsables de ésta pueden serlo en calidad de autores, cómplices o encubridores. En definitiva, el grado de participación corresponde a la medida de la intensidad del involucramiento y/o contribución de un sujeto en la realización del hecho, acción u omisión que constituye la infracción respecto de los otros copartícipes.

En relación con lo anteriormente señalado, es dable manifestar en este caso, en relación a la calidad de autor, que la responsabilidad de don Hernán Roa Poblete resulta configurada al ser él el titular del proyecto “Extracción Industrial de Áridos en Parcela Pangueco, Sector Chacaico”, presentado a la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Araucanía con fecha 18 de diciembre de 2012, bajo la modalidad de Declaración de Impacto Ambiental, proyecto que empezó a ejecutarse sin contar con la debida autorización ambiental, actuando fuera de la normativa, tal como reconoce en escrito presentado a esta Superintendencia con fecha 10 de julio de 2013.

Sin embargo, cabe señalar que se ha considerado la circunstancia de que don Hernán Poblete Roa no fue quien materialmente realizó la extracción de áridos, habiéndose suscrito dos contratos con la empresa que efectivamente efectuó esta labor: el primero, un contrato de arriendo del predio de propiedad del señor Roa para el acopio de áridos y proceso de material, de marzo de 2012; y el segundo, un contrato de venta de áridos, de diciembre de 2012.

Por otra parte, en lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, el Diccionario de la Real Academia Española la define como *“la determinación de la voluntad en orden a un fin”*.

La legislación administrativa regulatoria está configurada de tal manera que impone a los regulados una serie de obligaciones dentro del marco de las actividades que desarrollan, colocando, a los entes objeto de fiscalización, en una especial posición de obediencia respecto a determinados estándares de diligencia, en razón de los bienes jurídicos que protege la legislación administrativa o por los beneficios que se proveen al regulado al explotar un bien público o cuya explotación es estratégica e indispensable para el país.

En el caso de la legislación ambiental, y en especial de aquellos proyectos y actividades para los cuales es necesaria su evaluación ambiental como requisito habilitante para su ejecución, según la Ley N° 19.300, nos encontramos ante sujetos regulados que deben someterse a un procedimiento especial reglado, en el cual participan diversos órganos de la administración del Estado, con el objeto de obtener una autorización ambiental de funcionamiento, para que luego los proyectos puedan ser ejecutados con las obligaciones, compromisos y especificaciones allí establecidas. En efecto, sólo pueden ejecutarse los proyectos bajo esas condiciones y, por tanto, la ausencia de evaluación ambiental y del cumplimiento de las condiciones fijadas en la evaluación hace presumible la existencia de efectos e impactos negativos al medio ambiente.

En razón de lo anterior, a juicio de este Superintendente, el ordenamiento jurídico ambiental impone un estándar especial de cuidado, en atención al bien jurídico protegido y la especialidad o experticia en la actividad económica que

desarrolla. De este modo, el regulado ambiental que ha sido, está siendo o debía ser evaluado conforme a la Ley N° 19.300, en principio, carece de circunstancias extraordinarias que justifiquen el desconocimiento de la misma, al estar en pleno conocimiento que sólo es posible ejercer su proyecto o actividad con plena satisfacción de las condiciones que se fijaron en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental o aquéllas que debían fijarse en el referido procedimiento.

De esta forma, y considerando que el Proyecto del titular Hernán Roa Poblete fue evaluado y posteriormente rechazado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se infiere que hay intencionalidad por parte del titular;

58° En relación a la letra e) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, esto es, la conducta anterior del infractor vinculado a la legislación ambiental, cabe señalar que dicha circunstancia tiene como finalidad la de vincular la historia de cumplimiento -o incumplimiento- del infractor con la determinación de la sanción y, en caso de multa, su cuantía.

La conducta anterior se debe entender como el comportamiento que el infractor ha tenido a lo largo de su historia en materia de cumplimiento de la normativa ambiental vigente. Puede revestir un carácter positivo traduciéndose en un atenuante en la determinación de la sanción a imponer, o bien, constituir un agravante en relación a los incumplimientos sancionados en el pasado.

En este sentido, cabe señalar que de acuerdo a la información disponible en el sistema electrónico del servicio de evaluación de impacto ambiental, www.e-seia.cl, el regulado no registra procesos de fiscalización o multas cursadas en relación con los aspectos asociados a las infracciones, por lo que este Superintendente procederá a considerar la presente circunstancia como una atenuante para efectos de determinar la sanción específica;

59° En relación a la letra f) del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, esto es, la capacidad económica del infractor, en cuanto a esta circunstancia, es necesario indicar que ésta dice relación con la potencialidad económica vinculada a la titularidad y disponibilidad de la riqueza, con la aptitud, la posibilidad real señalar que ésta ha sido definida por la doctrina española, a propósito del Derecho Tributario, y dice relación con la potencialidad económica vinculada a la titularidad y disponibilidad de la riqueza, con la aptitud, la posibilidad real, la suficiencia de un sujeto de derecho para hacer frente a la exigencia de una obligación tributaria concreta por parte de la Administración Pública⁵. Atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el incumplimiento. Recurrir a este criterio puede justificarse desde distintas ópticas. En primer lugar, como una cuestión de equidad⁶, en la medida que, en el caso concreto, no parece

⁵ CALVO ORTEGA, Rafael: "Curso de Derecho Financiero, I. Derecho Tributario, Parte General", 10ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 52. Citado por: Patricio MASBERNAT MUÑOZ: "El principio de capacidad económica como principio jurídico material de la tributación: su elaboración doctrinal y jurisprudencial en España" Revista Ius et Praxis, Año 16, N° 1, 2010, pp. 303 – 332.

⁶ El sistema colombiano funda la aplicación de este criterio en lo que denomina el principio de razonabilidad, atendiendo al conjunto de condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria (Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, 2010).

igualmente reprochable el incumplimiento de una gran empresa multinacional, que debiera contar con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para abordar el cumplimiento de la normativa, que la infracción cometida por una pequeña o microempresa⁷; Por otra parte, en relación a la eficacia de la sanción -en especial, tratándose de multas-, en cuanto la desproporcionalidad del monto de una multa con relación a la concreta capacidad económica del infractor puede tornar ilusoria e inútil la sanción. Mientras una elevada sanción atribuida a una infracción gravísima podría ser ejecutada y cumplir su finalidad de prevención especial, en el caso de una pequeña empresa podría suponer el cierre del negocio sin hacerse efectiva.

La Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente no establece los criterios a seguir para determinar la capacidad económica de los infractores. Esta circunstancia aparece también descrita como criterio de graduación sancionatorio en diversas leyes nacionales, tales como el Decreto Ley N° 211, de 1973 que Fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia⁸; el Decreto Ley N° 3.538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros⁹; la Ley N° 18.290 (Ley del Tránsito)¹⁰; la Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles¹¹; la Ley N° 19.419 que regula actividades relacionadas con el Tabaco¹², y la Ley N° 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero¹³.

La principal razón para tener en consideración la capacidad económica del infractor es la de evitar imponer una carga desproporcionada a una entidad que no pueda soportarla. Sin embargo, es preciso no desnaturalizar el efecto disuasivo de la sanción, es decir, la multa deberá contemplar, al menos, el beneficio económico ilícito obtenido.

Para analizar la capacidad económica de don Hernán Roa Poblete es preciso señalar que en su calidad de titular del proyecto, ha declarado al SEIA que los montos de inversión para la ejecución de éste ascienden a MMU\$ 0,0397.

Asimismo, es preciso agregar que según lo establecido en el registro electrónico del Servicio de Impuestos Internos, en el link "Consulta Situación Tributaria de Terceros" (<https://Zeus.sii.cl/cvc/cgi/stc/getstc>), don Hernán Roa Poblete aparece como empresario individual, contribuyente de primera categoría.

Por lo tanto, la circunstancia descrita, será considerada por este Superintendente como atenuante en la determinación de la sanción a imponer.

⁷ "La multa es la sanción administrativa por excelencia y los rangos del quantum, por lo general, son muy amplios. Como consecuencia de ello resulta discriminatorio que puedan gravarse patrimonios distintos con multas de igual cuantía. La vigencia del principio de proporcionalidad en una vertiente subjetiva (considerando las circunstancias económicas del infractor en concreto) deben llevar a que este criterio sea aplicado de forma general". BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 190. p. 192.

⁸ Artículo 17 letra a) N° 4.

⁹ Artículos 27 y 28.

¹⁰ Artículo 204.

¹¹ Artículo 16 letra f), caso en el cual, esta circunstancia se considera "*especialmente si se compromete la continuidad del servicio prestado por el afectado*".

¹² Artículo 16, el que expresa que "*Para determinar el monto de la multa a aplicar en conformidad al presente artículo (infracciones a las disposiciones de esta ley), se tomarán en consideración las circunstancias de la infracción y, especialmente, la capacidad económica del infractor*".

¹³ Artículo 19.

RESUELVO:

PRIMERO: Aplíquense las sanciones que indica al cargo formulado. En base a todo lo expuesto precedentemente, este Superintendente estima que la ejecución de un proyecto para el que la ley exige una Resolución de Calificación Ambiental constituye una infracción a la letra b) del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, la que se clasifica como grave según lo dispuesto en la letra d) del numeral 2 del artículo 36 de la misma ley, y considerando lo señalado en los artículos 39 y 40 del mismo cuerpo normativo, se establece como sanción una multa por 59 Unidades Tributarias Anuales.

SEGUNDO: Recursos que proceden contra esta resolución y beneficio del inciso final del artículo 56. De conformidad a lo establecido en el párrafo 4° de los Recursos, de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contra la presente resolución procede el recurso de reposición, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución, según lo dispone el artículo 55 de la misma ley. La interposición de este recurso suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materia por las cuales procede dicho recurso.

Asimismo, ante la presente resolución procede el reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, según lo establecido en el artículo 56, en cuyo caso, no será exigible el pago mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta.

TERCERO: Del pago de las sanciones. De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, las resoluciones de la Superintendencia que apliquen multa tienen mérito ejecutivo.

El monto de las multas impuestas por la Superintendencia serán a beneficio fiscal, y deberá ser pagado en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha de notificación de la resolución sancionatoria, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 ya citado.

El pago de la multa deberá ser acreditado ante la Superintendencia, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que ésta debió ser pagada.

Al ser el infractor una persona jurídica, las personas naturales que la representen legalmente o que actúen en su nombre serán subsidiariamente responsables del pago de la multa.

El retardo en el pago de toda multa que aplique la Superintendencia en conformidad a la ley, devengará los reajustes e intereses establecidos en el artículo 53 del Código Tributario.

CUARTO: De la prescripción de la sanción. Las sanciones administrativas aplicadas de conformidad a esta ley, prescribirán a los tres años desde la fecha en que la respectiva resolución sancionatoria haya quedado a firme. Esta prescripción se

interrumpirá por la notificación del respectivo procedimiento de ejecución o de la formulación de cargos por incumplimiento, según la naturaleza de la sanción aplicada.

QUINTO: Consignación de la sanción en el Registro Público de Sanciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. En virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, y en el Decreto Supremo N° 31 del Ministerio del Medio Ambiente, del 20 de agosto de 2012, publicado en el Diario Oficial el día Lunes 11 de febrero de 2013, que establece el Reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, y de los Registros Públicos de Resoluciones de Calificación Ambiental y de Sanciones; se instruye a la División de Desarrollo Estratégico y Estudios de la Superintendencia del Medio Ambiente, para que una vez que la presente resolución sancionatoria quede a firme, proceda a formular la anotación respectiva en el Registro Público de Sanciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en los términos establecidos en los artículos 17 y siguientes del Reglamento.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE



★ SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE
SUPERINTENDENTE
JUAN CARLOS MONCHEBERG FERNÁNDEZ
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)
GOBIERNO DE CHILE

★
E/S

Notifíquese por carta certificada:

- Don Hernán Roa Poblete, domiciliado en Colima N° 1499, comuna de Angol, Región de la Araucanía.

C.C.:

- Tesorería General de la República.
- Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía.
- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.
- División de Fiscalización, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios. Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de Partes, Superintendencia del Medio Ambiente.

Expediente Rol N° D-001-2013

