

DGP

**DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONATORIO ROL A-001-2017, SEGUIDO EN  
CONTRA DE SOCIEDAD CONCESIONARIA  
AEROPUERTO ARAUCANÍA S.A.**

**I. MARCO NORMATIVO APLICABLE**

Este Fiscal Instructor ha tenido como marco normativo aplicable el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LO-SMA"); la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley 19.300"); la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; el Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "D.S. 40/2012"); el Decreto Supremo N° 30, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente que Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación; el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; la Resolución Exenta N° 564, de 29 de marzo de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente que Fija la Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA 119123/152/2023, de 30 de octubre de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Nombra Jefatura de División de Sanción y Cumplimiento; y, la Resolución Exenta N° 85, de 22 enero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Aprueba Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales – Actualización.

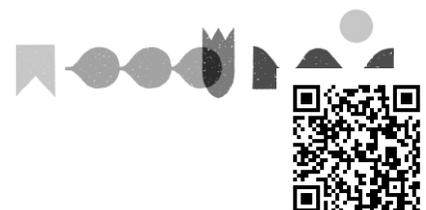
**II. ANTECEDENTES GENERALES DE LA  
INSTRUCCIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO  
INFRACTOR**

1. Mediante Resolución Exenta N° 1/Rol A-001-2017, de fecha 18 de julio de 2017, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, se inició la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, con la formulación de cargos en contra de Sociedad Concesionaria Aeropuerto Araucanía S.A., Rol Único Tributario N° 76.101.037-9 (en adelante, "la empresa"). Particularmente, se le imputó el incumplimiento de condiciones, normas y medidas establecidas en una Resolución de Calificación Ambiental, en relación con lo dispuesto en el artículo 35 letra a) de la LO-SMA, consistiendo dicha infracción en el "*Incumplimiento deficiente de medida de compensación de reforestación regulada en la RCA N° 252/2006.*".

2. Dicha Formulación de Cargos (en adelante, "FdC"), se fundó en la autodenuncia presentada por la empresa con fecha 19 de octubre de 2016, en la cual informó a esta SMA haber cometido la infracción.

3. Que, mediante Res. Ex. D.S.C. N° 709, de fecha 6 de julio de 2017, se procedió a acoger la autodenuncia presentada al considerar que se cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 41 de la LO-SMA y en el artículo 15 del D.S. N° 30/2012.

4. En el marco del procedimiento sancionatorio, con fecha 14 de agosto de 2017, estando dentro de plazo, la empresa presentó un Programa de Cumplimiento (en adelante, "PdC"). Luego de observaciones por parte de la SMA, con fecha 9 de noviembre de 2017, fue aprobado un PdC refundido, mediante Res. Ex. N° 7/Rol A-001-2017,



derivándose a la División de Fiscalización, con igual fecha, a fin de que esta efectuase el análisis y fiscalización del referido programa, para determinar si su ejecución fue satisfactoria.

5. Por su parte, una vez terminado el plazo de ejecución de las acciones comprometidas en el PdC, y tras efectuar el respectivo análisis, con fecha 15 de abril de 2019, DFZ remitió a la División de Sanción y Cumplimiento (en adelante, “DSC”), el Informe de Fiscalización Ambiental (“IFA”) disponible en el expediente de fiscalización DFZ-2017-5892-XIII-PC.

6. Analizados los antecedentes que constan en el procedimiento, mediante Memorándum D.S.C. N° 165, de 13 de marzo de 2023, la Jefatura de DSC, informó a la Superintendente del Medio Ambiente, que la empresa ejecutó satisfactoriamente el PdC aprobado en el procedimiento Rol A-001-2017.

7. Luego, mediante Res. Ex. N° 707, de 24 de abril de 2023, la Superintendente del Medio Ambiente, resolvió declarar la ejecución satisfactoria del PdC en comento, derivando los antecedentes del procedimiento a DSC, para la elaboración del Dictamen a que se refiere el artículo 53 de la LO-SMA.

8. Finalmente, mediante memorándum D.S.C. N° 197/2023, de 22 de marzo de 2023, se designó como Fiscal Instructor titular a Leonardo Moreno Polit, y se mantuvo como Fiscal Instructor suplente a Daniel Garcés Paredes.

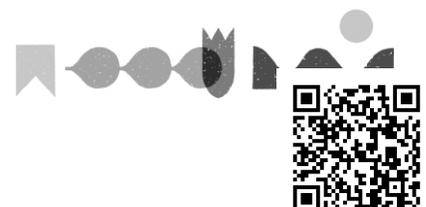
9. Se precisa que, para la confección de este Dictamen, se tuvo a la vista todos los antecedentes incorporados al procedimiento, el que incluye un conjunto de actos de instrucción adicionales a los hitos procedimentales relevados previamente, constando su contenido en el expediente físico del mismo, así como en la plataforma del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental – SNIFA.

III. **CARGOS FORMULADOS A TRAVÉS DE LA RES. EX. N° 1/ROL A-001-2017, Y SOBRE LA NECESIDAD DE PROPONER DICTAMEN**

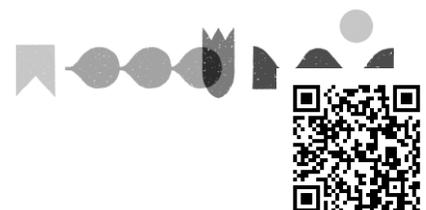
10. En la FdC, se individualizó un hecho constitutivo de infracción a las normas que se indican:

**Tabla N° 1 – Cargo Formulado mediante Res. Ex. N° 1/Rol A-001-2017**

Hechos que se estiman constitutivo de infracciones	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas	Clasificación				
Incumplimiento deficiente de medida de compensación de reforestación regulada en la RCA N° 252/2006.	<p><b>Considerando 5.4.1.15, RCA N° 252/2006</b>  <i>““(…) Durante la etapa inicial de evaluación el titular establece que el Plan de Manejo Forestal será elaborado por la Sociedad Concesionaria que se adjudique el contrato de Concesión. Durante la Adenda No 2 específicamente en su Anexo No 4 el titular adjunta Plan de Manejo Forestal donde define e identifica la superficie de intervención correspondiente a 35,7 há (…)”.</i></p> <p><b>Considerando 5.7, RCA N° 252/2006</b>  <i>“Antecedentes Sobre la Evaluación de Impacto Ambiental y las Medidas de Mitigación, Reparación y/o Compensación:</i></p> <table border="1"> <tr> <td><i>Vegetación y Flora</i></td> <td><i>Desbroce y talas para la construcción</i></td> <td><i>Disminución de cobertura y</i></td> <td><i>M. compensación</i></td> </tr> </table>	<i>Vegetación y Flora</i>	<i>Desbroce y talas para la construcción</i>	<i>Disminución de cobertura y</i>	<i>M. compensación</i>	<b>Grave (Art. 36.2.e) LO-SMA)</b>
<i>Vegetación y Flora</i>	<i>Desbroce y talas para la construcción</i>	<i>Disminución de cobertura y</i>	<i>M. compensación</i>			



		<p>n de la pista y edificaciones (37 hás).</p>	<p>pérdida de vegetación</p>	<p>La tala de vegetación será compensada con la plantación de árboles de acuerdo a la superficie afectada y a la legislación vigente. Además, se plantarán árboles de al menos 2- 3 años de edad en las labores de áreas verdes y diseño paisajístico. (Pág. 7-7- del EIA).</p> <p>Reposición de especies arbóreas en la R.N Malleco según Plan de Manejo forestal de obras civiles (adjunto en Anexo 4 de la Adenda 2), mediante reforestación de 36 há con árboles nativos (asociación Co-Ra-Te). La ubicación dentro de la Reserva se muestra en figura 8 del anexo 3 de la misma adenda.</p>	
<p><b>Anexo 4, Adenda 2, “Anteproyecto Referencial Nuevo Aeropuerto-De la Región de la Araucanía”, Plan de Manejo Corta y Reforestación de Bosques para Ejecutar Obras Civiles.</b></p> <p>“(…) V. Medidas de Protección</p> <p>2. Protección al establecimiento de la reforestación</p> <p>Medidas de protección:</p> <p>1) La protección a la reforestación estará garantizada por la colocación de un cerco perimetral. Para evitar el ataque de liebres y conejos, se colocará a cada planta una malla corrumet (u otra de función similar).</p>					



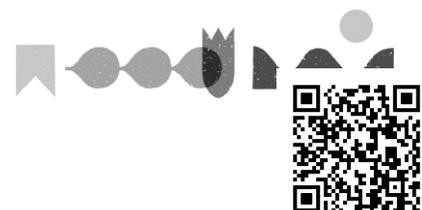
	<p>2) Se aplicarán medidas de mantención, tales como control de competencia, riego y fertilización. Se efectuará además una revisión cuidadosa de la condición fitosanitaria de la plantación, para controlar a tiempo la aparición de cualquier plaga o enfermedad (...)."</p> <p><b>Considerando 5.7.1.4.2, RCA N° 252/2006</b> ""(...) Reposición de especies arbóreas en la R.N. Malleco según Plan de manejo forestal de obras civiles (adjunto en Anexo 4 de la Adenda 2), mediante reforestación de 36 há con árboles nativos (asociación Co-RaTe) (...)."</p> <p><b>Artículo 14, Ley N° 20.283</b> ""(...) Los compromisos de regeneración o reforestación establecidos en los planes de manejo aprobados por la Corporación, o en las medidas de compensación o reparación establecidas por orden judicial, se entenderán cumplidos cuando se verifique en terreno una sobrevivencia igual o superior al 75% del número de individuos comprometidos en los respectivos planes de manejo. Esta sobrevivencia deberá determinarse, no antes que dichos individuos cumplan dos años de vida, desde su plantación o regeneración natural (...)."</p>	
--	---	--

Fuente: Res. Ex. N° 1/Rol A-001-2017

11. Como se desprende de lo expuesto en este Dictamen, el Cargo N° 1 precedente, fue el objeto de la autodenuncia presentada por la Sociedad Concesionaria Aeropuerto de Araucanía S.A., siendo procedente la elaboración de un Dictamen respecto a éste.

12. En efecto, el artículo 42 de la LO-SMA, inciso sexto, establece que "[c]umplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido". A su turno, el artículo 12 del D.S. N° 30/2012, dispone que "una vez constatada la ejecución satisfactoria del programa, la Superintendencia procederá a dictar una resolución que ponga término al procedimiento administrativo sancionatorio, la que se notificará al infractor". Así, ha quedado establecida la regla general respecto a la conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio, por la ejecución íntegra del Programa de Cumplimiento, sin necesidad de elaborar un Dictamen que proponga la absolucón o sanción respecto del hecho infraccional imputado.

13. Por su parte, el artículo 41 de la LO-SMA, dispone que "[l]a Superintendencia deberá eximir del monto de la multa al infractor que concurra a sus oficinas, por primera vez, y denuncie estar cometiendo, por sí, cualquier infracción de aquellas establecidas en los artículos precedentes, siempre y cuando ejecute íntegramente el programa de cumplimiento previsto en el artículo 42". Luego, el D.S. N° 30/2012, con el fin de concretar el mandato legal consignado previamente, establece en su artículo 13, inciso final –bajo el párrafo 2°, autodenuncia– que "[u]na vez ejecutado íntegramente el programa de cumplimiento, se reiniciará la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio respectivo, para el solo efecto de la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 53 de la ley y de la resolución sancionatoria que considere la exención o rebaja." En síntesis, la normativa precitada, da cuenta de una excepción a la conclusión del procedimiento administrativo, por el hecho de haberse ejecutado íntegramente un Programa de Cumplimiento respecto a los hechos autodenunciados por un infractor, debiendo elaborarse el respectivo Dictamen luego de la resolución que lo declaró ejecutado satisfactoriamente.



14. En base a lo anteriormente expuesto, el presente Dictamen se elabora respecto del Hecho Infraccional N° 1, único cargo imputado en la FdC.

**IV. VALOR PROBATORIO DE LOS ANTECEDENTES QUE CONSTAN EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

15. El inciso primero del artículo 51 de la LO-SMA, dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores deberán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica. Por su parte, el artículo 53 de la LO-SMA, dispone como requisito mínimo del dictamen, señalar la forma en que se ha llegado a comprobar los hechos que fundan la FdC. En razón de lo anterior, la apreciación de la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores que instruye la Superintendencia, con el objeto de comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos, se realiza conforme a las reglas de la sana crítica.

16. 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 expresar 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.<sup>1</sup>

17. La jurisprudencia ha añadido que la sana crítica implica un “[a]nálisis que importa tener en consideración las razones jurídicas, asociadas a las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en cuya virtud se le asigne o reste valor, tomando en cuenta, especialmente, la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas o antecedentes del proceso, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador. En definitiva, se trata de un sistema de ponderación de la prueba articulado por medio de la persuasión racional del juez, quien calibra los elementos de juicio, sobre la base de parámetros jurídicos, lógicos y de manera fundada, apoyado en los principios que le produzcan convicción de acuerdo a su experiencia.”<sup>2</sup>

18. Así las cosas, en este Dictamen, y cumpliendo con el mandato legal, se utilizarán las reglas de la sana crítica para valorar la prueba rendida.

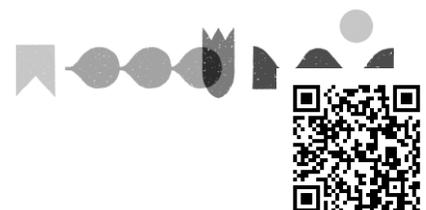
**V. ANÁLISIS SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN**

19. Respecto al **Hecho Infraccional N° 1: “Incumplimiento deficiente de medida de compensación de reforestación regulada en la RCA N° 252/2006”**, en primer término, cabe relevar que la empresa se autodenunció por no haber alcanzado el 75% de prendimiento, exigido por el artículo 14 de la Ley N° 20.283 y por la RCA N° 252/2006.

20. De este modo, la empresa reconoce dicha infracción, en relación a la obligación de prendimiento del 75% de las especies, que debe evaluarse luego de dos años de replantadas. Esta obligación, se encuentra contenida en el artículo 14 de la Ley N° 20.283, y señala lo siguiente: “Los compromisos de regeneración o reforestación establecidos en los planes de manejo aprobados por la Corporación, o en las medidas de compensación o reparación establecidas por orden judicial, se entenderán cumplidos cuando se verifique en terreno una sobrevivencia igual o superior al 75% del número de individuos comprometidos en los respectivos

<sup>1</sup> Al respecto véase TAVOLARI, R., El Proceso en Acción, Editorial Libromar Ltda., Santiago, 2000, p. 282.

<sup>2</sup> Corte Suprema, Rol 8654-2012, Sentencia de 24 de diciembre de 2012, considerando vigésimo segundo.



*planes de manejo. Esta sobrevivencia deberá determinarse, no antes que dichos individuos cumplan dos años de vida, desde su plantación o regeneración natural”.*

21. Al respecto, si bien a la fecha de la calificación favorable de la RCA N° 252/2006 no se encontraba vigente la Ley N° 20.283, por lo que no se incorporó como normativa ambiental aplicable, esta sí se había entrado en vigencia al momento de la tramitación del Plan de Manejo Forestal.

22. Según se señaló en la formulación de cargos, el 3 de noviembre de 2011, CONAF, mediante la Resolución N° 94-13/2011, informó de la aprobación de la ejecución del plan de manejo. Dicha resolución, estableció la superficie de corta en 26,5 ha, indicando como año de corta 2011 y reforestación 2012 y 2013, con una densidad de plantación de 1600 plantas/ha. Luego, los trabajos de reforestación, se llevaron a cabo en mayo, junio y julio de 2012, a una densidad de 1600 plantas/ha, correspondiente a un total de 57.120 plantas replantadas.

23. Sin embargo, en enero de 2013, se realizó un recuento de plantas que presentaron sobrevivencia, con un 55% de prendimiento en relación al total replantado, correspondiendo a 31.416 plantas. Posteriormente, en enero de 2015, se realizó un análisis de prendimiento, detectándose un 40% de sobrevivencia.

24. Al respecto, el considerando 5.7 de la RCA N° 252/2006 establece como medida de compensación que “[l]a tala de vegetación será compensada con la plantación de árboles de acuerdo a la superficie afectada y a la legislación vigente”.

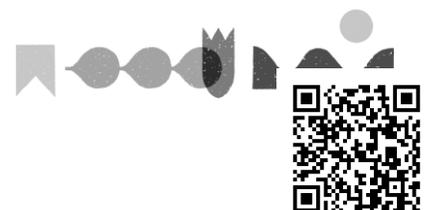
25. De esta manera, a partir del análisis de los antecedentes presentados en la autodenuncia, así como de la información remitida a solicitud de esta Superintendencia, consta que la empresa no dio cumplimiento a la medida de compensación citada, puesto que la reforestación realizada no alcanzó el 75% de prendimiento exigido por el artículo 14 de la Ley N° 20.283.

26. En virtud de los antecedentes expuestos, es posible sostener que los hechos indicados constituyen una infracción conforme al artículo 35 letra a) de la LO-SMA, en cuanto incumplimientos de condiciones, normas y medidas establecidas en Resoluciones de Calificación Ambiental. En consecuencia, se entiende configurada y probada la infracción imputada.

## **VI. CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN**

27. El **Hecho infraccional N° 1**, formulado mediante la Res. Ex. N° 1/Rol A-001-2017, fue clasificado como grave en virtud de lo dispuesto en el artículo 36, numeral 2, letra e), de la LO-SMA, que dispone que son infracciones graves aquellas que incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.

28. Al respecto, cabe precisar que esta SMA ha desarrollado una serie de criterios para sustentar la clasificación de la gravedad del artículo 36 N° 2, letra e) de la LO-SMA. Sin perjuicio de lo anterior, resulta útil aclarar que para que proceda el análisis que permite determinar o descartar la gravedad, debe concurrir la centralidad o relevancia de la medida como elemento de ponderación, pudiendo o no concurrir alternativamente al análisis de los restantes dos elementos. De este modo, en algunos casos el criterio de relevancia o centralidad de la medida sustentará por sí solo la clasificación de gravedad, mientras que, en otros, puede concurrir en conjunto con la permanencia en el tiempo del incumplimiento y/o el grado de implementación de la medida.



29. En el presente caso, se identifica que el incumplimiento se vincula a una medida de compensación establecida en la RCA N° 252/2006, consistente en la reforestación de 36 ha con árboles nativos, según el plan de manejo forestal. El Estudio de Impacto Ambiental que dio origen a la evaluación ambiental estableció esta medida de compensación para enfrentar el impacto significativo consistente en la disminución de cobertura y pérdida de vegetación, como consecuencia del desbroce y tala necesario para la construcción del proyecto. Adicionalmente, según se planteó en la configuración del cargo, el porcentaje de prendimiento identificado durante el periodo infraccional estuvo entre el 40% y 55%, lo cual es significativamente menor que el objetivo de 75% que establece la legislación forestal. En el mismo sentido, este incumplimiento se verificó, al menos, entre los años 2013 y 2015, dando cuenta de un periodo de tiempo relevante en el que se habría mantenido la infracción.

30. En virtud de lo anterior, es posible concluir que la medida incumplida tiene un carácter central para hacerse cargo del impacto significativo asociado al proyecto, al ser la medida más relevante para dicho objeto. Asimismo, la magnitud y duración de la infracción permite confirmar la clasificación de gravedad, ratificándose que los hechos constituyeron un incumplimiento grave de las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, según lo dispuesto en el artículo 36 N° 2, letra e) de la LO-SMA.

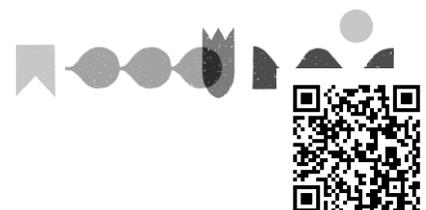
## VII. SOBRE LA NECESIDAD DE PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LO-SMA

31. En primer término, cabe advertir que las bases metodológicas para la determinación de sanciones desarrolladas por la SMA se sustentan en un esquema conceptual que materializa la aplicación conjunta de las diversas circunstancias definidas en el marco del artículo 40 de la LO-SMA. Esto entrega una referencia objetiva, proporcional y consistente para la definición de una respuesta sancionatoria pecuniaria específica, frente a las diferentes infracciones ambientales de competencia de la SMA.

32. En concreto, el esquema metodológico para la determinación de sanciones pecuniarias se estructura a través de la adición de dos componentes: un componente que representa el beneficio económico derivado de la infracción, denominado “Beneficio Económico”, y otro denominado “Componente de Afectación”, el cual da cuenta de la seriedad de la infracción, y a su vez, es graduado mediante determinadas circunstancias o factores, de incremento o disminución, y que integra el conjunto de circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA.

33. Con todo, de acuerdo a lo expuesto en la sección de Antecedentes Generales de la Instrucción, en este caso resulta aplicable el artículo 41 de la LO-SMA, el que dispone que “[l]a Superintendencia deberá eximir del monto de la multa al infractor que concurra a sus oficinas, por primera vez, y denuncie estar cometiendo, por sí, cualquier infracción de aquellas establecidas en los artículos precedentes, siempre y cuando ejecute íntegramente el programa de cumplimiento previsto en el artículo 42”.

34. En este procedimiento consta lo siguiente: a) que medió una autodenuncia, la que fue acogida por esta SMA; b) que es la primera vez que el sujeto infractor utilizó el precitado instrumento de incentivo al cumplimiento; y, c) que ejecutó íntegramente el PdC aprobado por esta SMA.



35. En consecuencia, la determinación de la sanción pecuniaria específica en este caso resulta inconducente, en cuanto la Superintendencia tiene el deber de eximir del monto de la multa, por haberse reunido las condiciones establecidas legalmente para ello, precisamente por la presentación de una autodenuncia, y la consecuente ejecución satisfactoria del PdC asociado. Este es, en efecto, el principal beneficio del uso de la herramienta de la autodenuncia cuando se han cumplido los requisitos legales para su tramitación. En el caso concreto, ante una infracción que se ha probado como grave el infractor queda exento del pago de multa. Mientras que en el marco de un procedimiento sancionatorio iniciado de oficio o por denuncia, se hubiese arriesgado a la sanción, ya sea a una multa de gran cuantía o bien una sanción no pecuniaria de las consideradas por la LO-SMA. Basta remitirse a los artículos 36, 38 y 39 de la LO-SMA, y revisar el Sistema de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) y el registro de sanciones, para confirmar lo anterior.

36. Por lo anterior, no se ponderarán las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, en virtud de lo dispuesto por los principios de eficiencia y economía procedimental, establecidos en los artículos 3° y 5° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y en el artículo 9° 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.

#### VIII. PROPUESTA DE SANCIÓN O ABSOLUCIÓN

37. En virtud del análisis realizado en el presente dictamen, en cumplimiento del artículo 53 de la LO-SMA, este Fiscal Instructor propone eximir del pago de la multa que hubiese podido determinarse, al haberse presentado una autodenuncia por primera vez (respecto a la Unidad Fiscalizable objeto del procedimiento), según lo dispone el artículo 41 de la LO-SMA y, a su vez, cumplir satisfactoriamente con el programa de cumplimiento señalado en el artículo 42 de la LO-SMA.

**Leonardo Moreno Polit**  
**Fiscal Instructor División de Sanción y Cumplimiento**  
**Superintendencia del Medio Ambiente**

STC

