

Superintendencia  
del Medio Ambiente  
Gobierno de Chile

ORD. U.I.P.S. N° 124

ANT.: Expediente del procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-024-2013.

MAT.: Emisión de dictamen que propone la sanción que indica.

Santiago, 30 ENE 2014

COPIA FIEL DEL ORIGINAL

A : Juan Carlos Monckeberg Fernández  
Superintendente del Medio Ambiente

DE : Fiscal Instructora del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ("LO-SMA"), por el presente acto se emite el dictamen que contiene la propuesta de sanción en el procedimiento administrativo sancionatorio rol F-013-2013, seguido en contra de **Gobernación Provincial de Parinacota, Rol Único Tributario N° 60.511.139-4, titular del proyecto "Planta de tratamiento de aguas servidas Complejo Fronterizo Chungará"**, calificado ambientalmente favorable mediante Resolución Exenta N° 4, de 26 de enero de 2009, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de Arica y Parinacota ("RCA N°4/2009"); y se elevan al Superintendente del Medio Ambiente los antecedentes del expediente administrativo sancionatorio para que analice la procedencia y aplique, si a su juicio corresponde, **la sanción de 193 UTA.**

#### I. Antecedentes

1. El proyecto "Planta de tratamiento de aguas servidas Complejo Fronterizo Chungará" se localiza en el Km 185 de la Ruta 11-Ch, comuna de Putre, Provincia de Parinacota, Región de Arica y Parinacota y se ejecuta al interior de los límites del Parque Nacional Lauca.

2. Este Parque Nacional<sup>1</sup>, fue declarado el 29 de agosto de 1970, mediante Decreto Supremo N° 270, del Ministerio de Agricultura, que desafecta la calidad de "Reserva Forestal" para los terrenos denominados "Reserva Forestal Lauca" y los declara "Parque Nacional de Turismo". A su vez, por su rica biodiversidad, en el año 1981, el Parque Nacional, fue declarado parte integrante de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

<sup>1</sup> D.S. N° 531 de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica la Convención de Washington, la que en su artículo 1° define Parque Nacional, en los siguientes términos: "Se entenderá por Parques Nacionales: Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial".



3. De acuerdo a lo indicado en la RCA N° 4/2009, el objetivo del proyecto es neutralizar el impacto sanitario de la descarga de aguas servidas del Complejo Fronterizo Chungará al lago Chungará, considerando la sensibilidad ecológica de este cuerpo receptor, su importancia como destino turístico y su carácter de Parque Nacional. De este modo, el proyecto consiste en la implementación de una Planta de Tratamiento de Aguas Servidas ("PTAS"), del tipo lodos activados, modalidad aireación extendida. Este sistema fue dimensionado para tratar las aguas servidas de origen domiciliario generadas por una población residente máxima de 40 habitantes y una población en tránsito de 500 personas por día, aproximadamente, equivalente a un caudal máximo de 40.000 litros de aguas servidas al día. El punto de descarga se localiza en la ribera sur del lago Chungará y debe cumplir con los valores máximos señalados en la Tabla N° 3 del Decreto Supremo N° 90/00, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, que establece la Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a aguas marinas y continentales superficiales ("D.S. N° 90/00").

4. Por otro lado, durante los días 20 y 21 de febrero de 2013, se llevó a cabo la actividad de inspección ambiental asociada a la RCA N° 4/2009, la cual forma parte del "Programa y Subprogramas sectoriales de fiscalización ambiental de Resoluciones de Calificación Ambiental para el año 2013", según lo establecido en la Resolución Exenta N° 879 de la Superintendencia del Medio Ambiente, de 24 de diciembre de 2012.

5. La actividad de fiscalización realizada, consideró la verificación de un total de 7 exigencias relacionadas con los siguientes objetivos específicos de inspección: (i) calidad del efluente; (ii) ubicación del punto de descarga; y, (iii) manejo de lodos. La actividad señalada, concluyó con la emisión del Informe de Fiscalización Ambiental denominado "Inspección Ambiental Planta de tratamiento de aguas servidas Complejo Fronterizo Chungará, DFZ-2013-75-XV-RCA-IA", de 22 de mayo de 2013, de la División de Fiscalización de esta Superintendencia ("Informe de Fiscalización"), el cual fue derivado mediante Memorándum DFZ N° 289, de 22 de mayo de 2013, a la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios ("U.I.P.S.").

6. Mediante Memorándum U.I.P.S. N° 130, de 6 de junio de 2013, se procedió a designar a doña Paloma Infante Mujica como Fiscal Instructora Titular del presente procedimiento administrativo sancionatorio y a doña Andrea Reyes Blanco como Fiscal Instructora Suplente, para que procedieran a investigar los hechos consignados en el Informe de Fiscalización y determinar la procedencia de una eventual formulación de cargos.

7. Durante el curso de la investigación, esta Superintendencia fue informada de la Resolución Sanitaria N° A/1435, de 23 de julio de 2013, de la Secretaría Regional Ministerial ("SEREMI") de Salud de la Región de Arica y Parinacota, que rechazó la solicitud de autorización de funcionamiento del proyecto "Solución particular alcantarillado y planta de tratamiento de aguas servidas Complejo Fronterizo Chungará", presentado por la Gobernación Provincial de Parinacota, de acuerdo a lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 725, de 31 de enero de 1968, que aprobó el Código Sanitario. Se advierte que en dicha Resolución, la SEREMI de la Región, indicó que la PTAS se encontraba en funcionamiento



vertiendo el efluente tratado hacia el lago Chungará, previo a tener la Resolución de funcionamiento de la misma.

8. Con fecha 30 de julio de 2013, mediante Ord. U.I.P.S. N° 487, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, con la formulación de cargos en contra de la Gobernación Provincial de Parinacota, debido al incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA N° 4/2009, principalmente, en los considerandos 3.2.4.2, 3.2.4.4, 4.1.6, 4.2.1 y 8, y el incumplimiento de los artículos primero y cuarto de la Resolución Exenta N° 574, de 2 de octubre de 2012, de esta Superintendencia ("Res. Ex. N° 574/2012").

9. Así las cosas, con fecha 30 de septiembre de 2013, Leda Díaz Leyton, en su calidad de Gobernadora subrogante de la Gobernación Provincial de Parinacota, presentó un escrito solicitando el máximo de ampliación legal de los plazos de 10 días para la entrega del Programa de Cumplimiento y de 15 días para presentar descargos.

10. Con fecha 30 de septiembre de 2013, mediante Ord. U.I.P.S. N° 722, se concedió un plazo adicional de 5 días para presentar Programa de Cumplimiento y 7 días para presentar descargos, ambos contados desde el vencimiento del plazo original.

11. Luego, y estando dentro de plazo legal, la Gobernación Provincial de Parinacota, presentó con fecha 8 de octubre de 2013, escrito de Programa de Cumplimiento, en virtud del Ord. U.I.P.S. N° 487, ya individualizado.

12. Con fecha 14 de octubre de 2013, a través de Memorándum U.I.P.S. N° 281/2013, la Fiscal Instructora suplente, solicitó al Jefe de la División de Fiscalización que observara los aspectos técnicos del programa de cumplimiento presentado por el titular, para que esta Unidad pudiese determinar de forma posterior la aprobación o rechazo del mismo.

13. Con fecha 16 de octubre de 2013, la Gobernación Provincial de Parinacota, por medio de la Gobernadora subrogante, doña Leda Díaz Leyton, acompañó escrito a esta Superintendencia, con las siguientes solicitudes: en lo principal, formula descargos; en el primer otrosí, hace presente que utilizará medios de prueba y solicita probatorio; en el segundo otrosí, solicita acoger programa de cumplimiento y suspender el procedimiento sancionatorio; y, en el tercer otrosí, tener presente que Leda Díaz actuó en representación del titular, en calidad de Gobernadora Subrogante.

14. Con fecha 21 de octubre de 2013, mediante Memorándum N° 769/2013, la División de Fiscalización, derivó sus observaciones, en respuesta al Memorándum U.I.P.S. N° 281/2013, que solicitaba revisión del Programa de Cumplimiento. En particular, el documento señala que la propuesta de la Gobernación Provincial de Parinacota, en los términos planteados, no permite su adecuada fiscalización, ni se orienta hacia el restablecimiento del instrumento de gestión ambiental comprometido.



15. Así las cosas, con fecha 25 de octubre de 2013, mediante Memorándum U.I.P.S. N° 302/2013, la Fiscal Instructora del presente procedimiento administrativo, derivó los antecedentes al Jefe de la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios, con el objeto que evaluara y resolviera la aprobación o rechazo del Programa de Cumplimiento.

16. Tras el análisis de los antecedentes presentados por el titular, en conjunto con las observaciones cursadas por la División de Fiscalización de esta Superintendencia, por medio del Ord. U.I.P.S. N° 857, de 30 de octubre de 2013, se procedió a rechazar el Programa de Cumplimiento presentado por la Gobernación Provincial de Parinacota, debido a que no se verificaron los criterios de integridad y eficacia, así como tampoco se logró el criterio de verificabilidad, establecidos en el artículo 9° del D.S. N° 30/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (“D.S. N° 30/2012”).

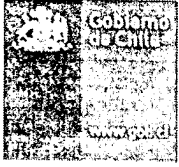
17. Siguiendo con la consecución del procedimiento administrativo sancionatorio, con fecha 18 de noviembre, mediante Ord. U.I.P.S. N° 936, la Fiscal Instructora se pronunció sobre el escrito de descargos y sus otrosíes ya individualizados en el numeral 13 del presente acto administrativo. En particular, en dicho escrito, se le solicitó al titular, acompañar antecedentes sobre la regularización sanitaria de la PTAS y documentos contables, que permitiesen determinar la configuración de las circunstancias del artículo 40 que la LO-SMA establece.

18. Posteriormente, con fecha 12 de diciembre de 2013, mediante Oficio N° 818, el titular solicitó ampliación de plazo para la presentación de los antecedentes solicitados en el Ord. U.I.P.S. N° 936, antes individualizado.

19. Ante la solicitud cursada por el titular, esta Superintendencia accedió a la ampliación, mediante Ord. U.I.P.S. N° 1062, de 12 de diciembre de 2013, otorgando un total de 5 días, contados desde el vencimiento del plazo original.

20. Luego, con fecha 19 de diciembre de 2013, mediante Oficio N° 848 de la Gobernación Provincial de Parinacota, el titular derivó los antecedentes solicitados en el Ord. U.I.P.S. N° 936, señalando lo siguiente: en lo principal, cumple lo ordenado; en el primer otrosí, acompaña documentos; y en el segundo otrosí, se tenga presente personería.

21. Finalmente, cabe señalar que los antecedentes que componen el presente procedimiento administrativo serán elevados, conjuntamente con este dictamen, al Superintendente del Medio Ambiente. Sin perjuicio de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y siguientes de la LO-SMA, el expediente administrativo sancionatorio Rol F-013-2013 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/>.



## II. Individualización del infractor

22. El artículo 53 de la LO-SMA, dispone los requisitos mínimos que debe contener un dictamen. Al respecto señala que es indispensable que se individualice el infractor.

23. En el presente procedimiento administrativo sancionador tiene la calidad jurídica de infractor la Gobernación Provincial de Parinacota, Rol Único Tributario N° 60.511.139-4, con domicilio en José Miguel Carrera N° 350, comuna de Putre, Región de Arica y Parinacota.

## III. Hechos investigados y cargos formulados a la Gobernación Provincial de Parinacota

24. En la formulación de cargos, se constataron los siguientes hechos, actos u omisiones que se estimaron constitutivos de infracción:

### A. En relación con la calidad del efluente y la operación de la PTAS

A.1 No cumplir con la Tabla N° 3 del Decreto Supremo N° 90, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece la norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales.

A.2 No contar con Plan de Monitoreo y Vigilancia Permanente de la PTAS, cuyo fin es controlar los parámetros de descarga y sus efectos en el medio ambiente (biota terrestre y marina).

A.3 No contar con la resolución sanitaria que autoriza el funcionamiento del sistema de tratamiento de aguas servidas.

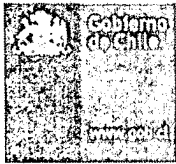
### B. En relación con la Resolución Exenta N° 574, de 2 de octubre de 2012, de la Superintendencia del Medio Ambiente

B.1 No haber remitido a esta Superintendencia la información solicitada a través de la Res. Ex. N° 574/2012.

25. De acuerdo a lo anterior, los cargos formulados a la Gobernación Provincial de Parinacota son los siguientes:

(i) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA N° 4/2009, principalmente, en los considerandos 3.2.4.2, 3.2.4.4, 4.1.6, 4.2.1 y 8.

(ii) El incumplimiento de los artículos primero y cuarto de la Resolución Exenta N° 574, de esta Superintendencia.



26. Al respecto, cabe señalar que el primer cargo se fundan en los siguientes hechos, actos u omisiones que infringen las condiciones, normas y/o medidas de la RCA N° 4/2009, que se indican a continuación:

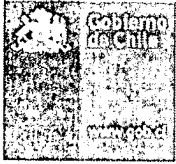
Materia Objeto de la formulación de Cargos	Considerandos asociados a la RCA N°4/2009
<p>A.1.</p> <p>En relación con la calidad del efluente y la operación de la PTAS del hecho.</p>	<p>Considerando 3.2.4.2: <i>“El objetivo del proyecto, es que la planta de tratamiento, del tipo lodos activados modalidad aeración extendida, permita obtener un agua depurada, cuya carga contaminante se limite a un grado tal, que su vertido no ocasione ningún perjuicio al medio receptor y esté ajustado a los límites máximos que establece la Norma de Emisión para la Regulación de contaminantes asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales, tabla N° 3 del D.S. N° 90”.</i></p> <p>Considerando 4.1.6: <i>“Norma: D.S. N° 90. (...) En el sitio de emplazamiento del proyecto se infiltrará los residuos líquidos al cuerpo de agua superficial del lago Chungará, previo tratamiento de las aguas servidas por una planta de tratamiento de lodos activados por aireación extendida, cuyos efluentes cumplirán con la tabla 3 del citado Decreto Supremo”.</i></p>
<p>A.2.</p> <p>En relación con la calidad del efluente y la operación de la PTAS del hecho</p>	<p>Considerando 3.2.4.4: <i>“Se incluirá en este Plan de Emergencia de la Planta desarrollado y entregado por el titular del proyecto, se incorporará de forma complementaria y dentro de un plazo de 45 días, un plan de monitoreo y vigilancia permanente de la planta, con el fin de controlar los parámetros de descarga y sus efectos en el medioambiente. Este plan por su componente técnico (biota terrestre y marina) será expuesto a la CONAF, para su visto bueno de avance y término”.</i></p>



Materia Objeto de la formulación de Cargos	Considerandos asociados a la RCA N°4/2009
<p>A.3.</p> <p>En relación con la calidad del efluente y la operación de la PTAS.</p>	<p>Considerando 4.2.1: <i>“Que sobre la base de los antecedentes que constan en el expediente de evaluación, debe indicarse que la ejecución del proyecto requiere del permiso ambiental sectorial contemplado en el artículo N° 91, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (...) que corresponde al permiso para la construcción, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües y aguas servidas de cualquier naturaleza, a que se refiere el artículo 71 letra b) del D.F.L. N° 725/67, Código Sanitario, los requisitos para su otorgamiento y los contenidos técnicos y formales necesarios para acreditar su cumplimiento, serán los que se señalan en el presente artículo”.</i></p> <p>Considerando 8: <i>“Que, para que el proyecto Planta Tratamiento Aguas Servidas Complejo Fronterizo Chungará pueda ejecutarse, necesariamente deberá cumplir con todas las normas vigentes que le sean aplicables”.</i></p>

27. Por otra parte, el segundo cargo se funda en los siguientes, hechos, actos u omisiones que infringen la normativa fijada mediante Resolución Exenta N° 574/2012:

Materia Objeto de la formulación de Cargos	Resolución Exenta N° 574
<p>B.</p> <p>No haber remitido la información solicitada en la Resolución Exenta N° 574.</p>	<p>“ARTÍCULO PRIMERO. Información requerida. Los titulares de Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante, "RCA") calificadas favorablemente por las autoridades administrativas competentes al tiempo de su dictación, deberán entregar la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Nombre o razón social del titular;</li> <li>b) RUT del titular;</li> <li>c) Domicilio del titular;</li> <li>d) Número de teléfono del titular;</li> <li>e) Nombre del representante legal del titular;</li> <li>f) RUT del representante legal del titular;</li> <li>g) Domicilio del representante legal del titular;</li> </ul>



Materia Objeto de la formulación de Cargos	Resolución Exenta N° 574
	<p>h) Correo electrónico del titular o su representante legal;</p> <p>i) Número de teléfono del representante legal;</p> <p>j) Respecto de cada RCA, señalar: i) individualización de la RCA con el número y año de su resolución exenta; ii) la autoridad administrativa que la dictó; iii) localización geográfica en sistema de coordenadas UTM (Coordenadas Universal Transversal de Mercator) en Datum WGS 84; iv) Número de respuestas a pertinencias de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental vinculadas a cada RCA;</p> <p>k) Toda respuesta a una solicitud de pertinencia de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental vinculada a sus RCA, señalando: i) el número de la resolución, carta, oficio u otro instrumento que la contiene; ii) su fecha de expedición; iii) la autoridad administrativa que la dictó;</p> <p>l) Respecto del estado o fase de ejecución del proyecto que cuenta con RCA indicar si está: i) no iniciada la fase de construcción; ii) iniciada la fase de construcción; iii) en fase de operación; iv) iniciada la fase de cierre o abandono; v) cerrada o abandonada.</p> <p>ARTÍCULO SEGUNDO. Plazo de entrega de la información requerida. La información requerida deberá ser remitida directamente a esta Superintendencia, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la entrada en vigencia del presente Requerimiento e Instrucción".</p> <p>(...)</p> <p>"ARTÍCULO CUARTO. Forma y modos de entrega de la información requerida. La información requerida deberá remitirse en la forma y modo que se instruye a continuación:</p> <p>"a) La información deberá ser ingresada en el formulario electrónico que se encuentra disponible en la página web <a href="http://www.sma.gob.cl">http://www.sma.gob.cl</a>.</p> <p>b) Una vez completado el formulario electrónico, una copia de éste, debidamente firmada por el titular o su representante legal, deberá remitirse a</p>





Materia Objeto de la formulación de Cargos	Resolución Exenta N° 574
	<i>la oficina de partes de esta Superintendencia, ubicada en calle Miraflores N° 178, piso 7, comuna y ciudad de Santiago."</i>

**IV. Análisis sobre las presentaciones y descargos del titular relativos a los hechos, actos u omisiones de la formulación de cargos**

28. Tal como se señaló en el numeral 13, con fecha 16 de octubre de 2013, la Gobernación Provincial de Parinacota presentó un escrito dando respuesta a los cargos formulados, señalando, en lo medular, lo siguiente:

a) Antecedentes generales

- El titular indica, que la Gobernación administra el Complejo Fronterizo Chungará, lugar donde opera actualmente la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas - PTAS. Señala a su vez que, a fines del año 2007, se construye esta Planta como una medida urgente para dar solución al problema de salubridad referido a la deposición de las aguas servidas evacuadas por los servicios públicos y población flotante que operan en el lugar, situación que se venía arrastrando varios años atrás, no obstante no contar de forma previa con la autorización sectorial pertinente para la implementación de este proyecto.

- A su vez señala, que con fecha 5 de julio de 2008, la Gobernación presentó una Declaración de Impacto Ambiental ("DIA"), del proyecto "Planta de Tratamiento de Aguas Servidas", obteniéndose calificación ambiental favorable por Resolución Exenta N° 4, de 26 de enero de 2009, de la Comisión Regional del Medio Ambiente, de la Región de Arica y Parinacota.

b) Reconocimiento de las infracciones imputadas

- Con relación a las infracciones imputadas, el titular **reconoce la existencia de los hechos que las constituyen**. No obstante, señala que no ha existido la voluntad de infringir la RCA N° 4/2009, sino que por el contrario, se ha comenzado bajo la administración actual a dar curso al proceso de regularización de la PTAS. En efecto, se agrega que el año 2012 se solicitó la autorización del proyecto de solución particular alcantarillado y PTAS la SEREMI de Salud, de la Región de Arica y Parinacota, obteniéndose la Resolución Sanitaria N° A/0014, de 3 de enero de 2013. Posteriormente, se solicitó la autorización del funcionamiento de la PTAS, la cual fue rechazada mediante Resolución Sanitaria N° A/1435, de 23 de julio de 2013, de la SEREMI de Salud de la Región, por no contar con la cancha de secado de lodos comprometida en el proyecto de ingeniería aprobado mediante Resolución Sanitaria N° A- 0014, ya individualizada, así como el no incluir en el proyecto todas las exigencias requeridas para la aireación del estanque acumulador de aguas servidas y su impacto en la aireación de los otros componentes de la PTAS.

c) Consideraciones externas



- La Gobernación indica, que la operación de la PTAS es una materia altamente técnica y que el organismo no cuenta con personal calificado para ello. A su vez, señala que las dificultades de presupuesto y condiciones geográficas para encontrar el proveedor idóneo han sido numerosas. No obstante ello, indica que actualmente se encuentran realizando las obras necesarias para cumplir con las exigencias faltantes, las cuales se detallaron en la propuesta de programa de cumplimiento indicada en el numeral 11 del presente acto administrativo.

- Por otro lado, advierte que el hecho de que la PTAS siga en funcionamiento aún sin el permiso para ello, se debe claramente a que los efectos de su paralización serían perjudiciales para el normal y continuo funcionamiento de los servicios públicos que laboran en el Complejo Fronterizo y amenazarían gravemente la salubridad pública y el medio ambiente.

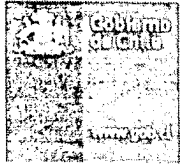
- En base a lo anterior, esta Fiscal Instructora, considera necesario señalar que, el titular ingresó una DIA al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") de la Región de Arica y Parinacota, con fecha 11 de junio de 2008, proponiendo una serie de condiciones, medidas y compromisos en la evaluación ambiental, indicando un monto estimado para la ejecución completa del proyecto de U.S.D. 127.767 (en palabras -ciento veintisiete mil setecientos sesenta y siete dólares). Ahora bien, es dable recordar, que las DIA, son declaraciones juradas realizadas por el mismo titular, en las que indica que su proyecto cumple con la legislación ambiental vigente y que su contenido está de acuerdo con dicha normativa. De dicha evaluación, la Gobernación Provincial, obtuvo pronunciamiento ambiental favorable mediante la RCA N° 4/2009, adquiriendo entonces el deber de cumplir con dicha autorización administrativa de funcionamiento, que le fijó las normas, condiciones y/o medidas para la operación de la PTAS. Con respecto a la naturaleza jurídica de la Resolución de Calificación Ambiental ("RCA"), la jurisprudencia se ha manifestado señalando que:

*"[...] la resolución de calificación ambiental es un acto administrativo que se pronuncia sobre la viabilidad ambiental de un proyecto o actividad, su contenido debe consignar a lo menos los fundamentos de hecho y derecho de la decisión propiamente tal, aprobándolo, rechazándolo o para el caso de aprobación condicional, determinar las medidas para resguardar el ambiente, precaver y mitigar los potenciales efectos que el proyecto generaría en su área de influencia".<sup>2</sup>*

- Por otro lado, el titular debe considerar que al no haber dado cumplimiento a lo dispuesto en la RCA N° 4/2009, **incurrió en una infracción administrativa de la que se deriva su responsabilidad**. Este tipo de responsabilidad, exige la acreditación de no haberse cumplido con lo establecido en la norma, en este caso, con su RCA, para que se genere.

- Por otro lado, las justificaciones otorgadas por el titular, no emiten pronunciamiento alguno respecto de alguna de las causales de exención

<sup>2</sup>Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia Rol N° 6312-2009, de 22 de octubre de 2009, confirmada por la Corte Suprema, con fecha 28 de diciembre de 2009, mediante sentencia Rol N° 8072-2009.



de responsabilidad que acepta la doctrina<sup>3</sup>, tales como son el caso fortuito o fuerza mayor, la confianza legítima o la prescripción. Asimismo, dada la naturaleza de las obligaciones que se establecen en la RCA –obligaciones de resultado y no de medios – cabe señalar, que **los motivos esgrimidos sólo podrían actuar como una atenuante relacionada con la intencionalidad, pero en ningún caso podrían considerarse para desvirtuar el hecho infraccional o evitar una sanción, todo lo cual será analizado el párrafo VII del presente acto administrativo.**

d) Con respecto a la obligación de contar con la autorización sanitaria

- En relación al hecho infraccional A.3, consignado en el numeral 24 del presente acto administrativo, el titular estipula que comprende el cumplimiento del D.S. N° 90/00, por cuanto es exigencia para la autorización sanitaria el cumplimiento de los parámetros exigidos en dicha norma.

- Al respecto, esta Fiscal Instructora sostiene que lo expuesto por la Gobernación, **solo confirma el hecho infraccional consignado en el Ord. U.I.P.S. N° 487**, toda vez que tal como se señala en el considerando 8° de la RCA N° 4/2009 “[...] para que el proyecto Planta Tratamiento Aguas Servidas Complejo Fronterizo Chungará pueda ejecutarse, necesariamente deberá cumplir con todas las normas vigentes que le sean aplicables”. Por tanto, ante el reconocimiento del titular, el hecho consignado en el literal A.3 del numeral 24 del presente acto administrativo, queda firme para efectos de determinar la sanción.

e) En relación a la Resolución Exenta N° 574/2012 (“Res. Ex. N° 574/2012”)

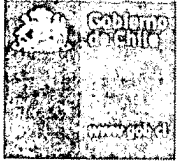
- Con relación al hecho infraccional B.1, indicado en el numeral 24, se señala que, de acuerdo a las instrucciones vigentes, la Res. Ex. N° 574/2012 se cumple subiendo la información requerida a la plataforma web de la Superintendencia del Medio Ambiente, lo cual ya se efectuó en la especie.

- A mayor abundamiento, esta Fiscal Instructora indica, que con fecha 26 de diciembre de 2013, la Res. Ex. N° 574/2012, fue objeto de una actualización, mediante Resolución Exenta N° 1518 de la Superintendencia (“Res. Ex. N° 1518/2013”). Esta Resolución amplió el plazo para los titulares que tengan Resoluciones de Calificación Ambiental favorables otorgadas con anterioridad al 28 de febrero de 2014, quienes deberán cargar la información disponible en la plataforma web creada por esta Superintendencia para tales efectos. Por tanto, se propone absolver al titular por este hecho infraccional.

f) Circunstancias atenuantes esgrimidas por el titular

- Finalmente, en cuanto a las sanciones específicas que en cada caso correspondería aplicar, el titular solicita tener presente lo siguiente: (i) que el eventual daño causado o peligro ocasionado ha sido menor en comparación a la

<sup>3</sup> BARROS Bourie, Enrique. Tratado de Responsabilidad Extracontractual, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2006.



situación de emergencia existente anteriormente a la implementación de la PTAS; (ii) no hay casos de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción; (iii) no existe beneficio económico con motivo de la infracción; (iv) no existe intencionalidad en la comisión de la infracción; (v) siempre ha habido una conducta, dentro de las competencias y capacidades de este servicio, en pro de solucionar la irregularidad existente. Se advierte que todas y cada una de estas circunstancias serán analizadas en el párrafo VII de este dictamen, en el contexto del análisis de las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA.

29. Así las cosas, se puede concluir, que los hechos infraccionales identificados en el numeral 24 antes individualizado, a excepción del literal B.1, se mantienen firmes para todos los efectos dentro del procedimiento administrativo en curso.

**V. Forma en que los hechos, actos u omisiones se han comprobado o acreditado en el procedimiento administrativo sancionador**

30. 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.

31. El inciso segundo del artículo 51 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone que los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconocen la calidad de ministros de fe, y que se formalicen en el expediente respectivo, tendrán el valor probatorio señalado en el artículo 8°, sin perjuicio de los demás medios de prueba que se aporten o generen en el procedimiento.

32. Por su parte, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone 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.

33. En este caso específico, los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos fueron constatados a través de la actividad de inspección ambiental llevada a cabo por funcionarios de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuya acta de terreno derivó en el Informe de Fiscalización que consta en el expediente público de fiscalización, 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/>.

34. A mayor abundamiento, los hechos, actos u omisiones infraccionales constatados en el presente procedimiento fueron reconocidos por el infractor en sus descargos, según consta en el literal b) de la sección IV del presente dictamen.

35. Por tanto, considerando los principios de la lógica, las máximas de la experiencia, los conocimientos científicamente afianzados, y la ausencia



de pruebas que controviertan la presunción legal del citado artículo 8° de la LO-SMA, corresponde señalar que se encuentran probados los cargos formulados mediante el Ord. U.I.P.S. N° 487.

**VI. Infracción y su clasificación en razón de los hechos de la formulación de cargos**

36. Los hechos, actos u omisiones que fundaron el Ord. U.I.P.S. N° 487, fueron **tipificados** por esta Fiscal instructora según lo dispuesto en los literales a) y j) del artículo 35 de la LO-SMA, que señala:

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

*a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental.*

*j) El incumplimiento de los requerimientos de información que la Superintendencia dirija a los sujetos fiscalizados, de conformidad a esta ley”.*

37. Con respecto a las infracciones a la RCA N° 4/2009, se propuso calificar las mismas, como infracciones graves, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 numeral 2, literal e) e i) de la LO-SMA. Al respecto, el referido artículo 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: [...]*

*e) 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.*

*[...]*

*i) Se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización.”*

38. La calificación de gravedad de las infracciones a la RCA N° 4/2009, a juicio de esta Fiscal Instructora, procede en virtud de la vulneración de las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto y por



tratarse de una actividad ejecutada al interior de áreas silvestres protegidas<sup>4</sup> del Estado, sin autorización, tal como se establece en el numeral 2 del artículo 36 de la LO-SMA. En el caso concreto, el titular reconoció el no contar con la autorización sanitaria para el funcionamiento de la PTAS, en los términos que el considerando 8° de la RCA N° 4/2009 fijaba, lo que en conjunto con los antecedentes que fundan el procedimiento administrativo en curso, en particular el Informe de Fiscalización, justifican la calificación propuesta. Asimismo, es necesario recordar, que el titular no desvirtúa la calificación jurídica de los cargos formulados en el Ord. U.I.P.S. N° 487, ya individualizado.

39. Con respecto a la infracción relativa al incumplimiento a la Res. Ex. N° 574/2012, en el Ord. U.I.P.S. N° 487, preliminarmente se propuso calificarla como una infracción grave, toda vez que este incumplimiento conllevó el no acatamiento de una instrucción y requerimiento dispuesto por esta Superintendencia. En este sentido, el artículo 36, numeral 2, literal f), señala que:

*“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: [...]*

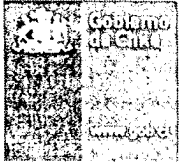
*f) Conlleven el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia”.*

40. Como se mencionó en el numeral 28 literal e) del presente acto administrativo, en virtud de la actualización de la Res. Ex. N° 574/2012, mediante la Res. Ex. N° 1518/2013, **se propone absolver al titular de este cargo**, por lo que no corresponde pronunciarnos sobre el análisis de la calificación jurídica al respecto.

41. En virtud de lo anterior, con respecto a las infracciones a la RCA N° 4/2009, el artículo 39 de la LO-SMA, establece que la sanción que corresponda aplicar 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.

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

<sup>4</sup> Definición de Área Protegida: “[...] espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”. En: IUCN, “Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas”, Gland, Suiza, 2008, p. 10.



*“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”.*

**VII. Circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA aplicables al presente procedimiento**

43. El artículo 40 de la LO-SMA, dispone que 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 3°.*
- 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”.*

44. En razón de lo anterior, a continuación se expone la propuesta de las **circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA** que, a juicio de esta Fiscal Instructora, corresponde aplicar:

44.1. En relación con la **importancia del daño causado o del peligro ocasionado**, consignado en el literal a) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.1.1. En relación con el daño ambiental, la Ley N° 19.300, establece en su artículo 2°, literal e) que es *“toda pérdida, disminución detrimento o menoscabo significativo inferido al medioambiente o a uno o más de sus componentes”*. En este sentido, la literatura ha indicado que el daño ambiental, es **cualquier menoscabo o vulneración** de los bienes ambientales (dentro de los que se comprenden tanto los recursos bióticos como abióticos), del paisaje como expresión figurada del ambiente y de la vida, salud y bienes de los seres humanos que se producen como consecuencia de toda contaminación que supere los límites



de asimilación y de nocividad que pueda soportar cada uno de estos<sup>5</sup>. Es decir, para la determinación de daño ambiental, requiere de una determinada magnitud o significancia.

Para el caso concreto, con respecto a la importancia del daño causado, es necesario destacar que a lo largo de este procedimiento sancionatorio, no se pudo confirmar su ocurrencia, toda vez que la vulneración de los bienes ambientales no alcanzó el umbral requerido para considerar que hubo una disminución, detrimento o menoscabo **significativo** al medio ambiente o uno de sus componentes, con carácter de reparable o irreparable.

44.1.2. Ahora bien, con respecto al peligro ocasionado, éste se entiende como el *"riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal"*<sup>6</sup>, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española. En este sentido, el riesgo de inminencia de daño ambiental considera la posible afectación o indicios de afectación a los elementos del medio ambiente. En el caso particular, se deberá analizar cómo la descarga de RILes sin observancia de la norma de emisión aplicable, afecta o altera el medio biótico del lago Chungará.

En este sentido, el titular señala en sus descargos que el eventual daño causado o peligro ocasionado ha sido menor en comparación a la situación de emergencia existente anteriormente a la implementación de la PTAS.

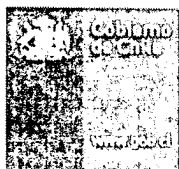
Ante lo argüido, esta Fiscal Instructora considera necesario señalar que, en el considerando 3.2.2 de la RCA N° 4/2009 se indica que el modelo WWMS 250/120 que utiliza la PTAS, está dimensionado para tratar aguas servidas de origen domésticas que son generadas por una **población residente máxima de 40 habitantes y una población en tránsito de 500 personas/día aproximadamente**. Dado que las personas que viven en el Complejo Fronterizo, en régimen de turnos, operan con suministro de alojamiento y alimentación, se asigna una dotación de 300 Lt.-hab./día. Para la población en tránsito se asigna una dotación de 50 Lt.-hab/día.

Ante la supuesta situación de emergencia sanitaria que se generaría en caso de no paralizar la utilización de la PTAS, indicamos que el titular no aporta antecedentes técnicos que permitan determinar cómo o en qué situación la "emergencia sanitaria" invocada podría producirse, considerando además que la Gobernación Provincial de Parinacota podría haber implementado medidas alternativas para el retiro de las aguas servidas, tal como la contratación de camiones limpia fosa, que contarán con autorización sanitaria para tales efectos. Sin embargo, desde el rechazo de la Resolución Sanitaria N° A/1435, de 23 de julio de 2013, no se acreditó en autos, que el titular estudiara al menos la posibilidad o presentara antecedentes para cumplir con la normativa vigente, por medio de servicios aleatorios, y no descargar así, a las aguas del lago Chungará, RILes cuya composición superaba la norma de

<sup>5</sup> Briceño, M., "El daño ecológico. Presupuestos para su definición", artículo presentado en el V Congreso de Derecho Ambiental Español, marzo de 2004, celebrado en Pamplona.

<sup>6</sup> Real Academia de la Lengua Española, Edición 22ª, publicada en el año 2001. Recurso en línea disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=peligro+ocasionado>. [Consultado con fecha 23 de enero de 2014].





emisión aplicable al proyecto (D.S. N° 90/00), en particular para los parámetros Nitrógeno Total Kjeldahl, DBO<sub>5</sub> y Coliformes Fecales.

- Al respecto, cabe señalar que el cuerpo de agua receptor de las descargas de la PTAS, es hábitat de diversas especies, dentro de las cuales destaca la *Orestia chungarensis*, conocido como “Karachi”, pez endémico del Lago Chungará que se encuentra en peligro de extinción, de acuerdo a la clasificación de especies del Ministerio del Medio Ambiente<sup>7</sup>. En particular, la literatura ha indicado que la *Orestia chungarensis* es una especie que presenta una muy restringida distribución. En particular, la disminución de las abundancias de *Orestias* de la zona altiplánica se explicaría por la creciente y progresiva baja del volumen de agua y el consecuente proceso de eutrofización y salinización de estos sistemas<sup>8</sup>.

- La eutrofización es un tipo de contaminación química de las aguas que ocurre cuando hay un aporte excesivo de nutrientes a un ecosistema acuático, el cual queda severamente afectado por ello. Puede producirse de forma natural como de forma antropogénica. **El fósforo y el nitrógeno son los principales causantes de la eutrofización.** Este proceso altera las características del medio ambiente de los ecosistemas acuáticos alterando la cadena trófica y aumentando la entropía (el desorden) del ecosistema, dando como resultado, ecosistemas con biodiversidad reducida<sup>9</sup>.

- Por lo tanto, cualquier descarga al lago Chungará que aporte nutrientes por sobre lo establecido en la norma de emisión (D.S. N° 90/00) **podría generar un peligro<sup>10</sup> para el ecosistema del lago**, más aún, especialmente cuando se trata de parámetros que pueden afectar el oxígeno disuelto en el agua, tales como la DBO<sub>5</sub> y el Nitrógeno Total Kjeldahl, **coadyuvando al proceso de eutrofización del cuerpo de agua.**

- Ahora bien, para la configuración de esta circunstancia debe existir una determinada magnitud para calificar al peligro de importante. En este caso, conforme a la información aportada en autos y a lo indicado por la literatura<sup>11</sup>, se puede señalar que, el caudal de RILES descargado por la PTAS en el lago Chungará es significativamente menor al caudal aportado por los afluentes de este lago, con una relación 1:1000. Por otro lado, el nivel de superación de la norma de emisión fue residual, generando como consecuencia que la carga orgánica y de nutrientes aportada por la PTAS al lago Chungará no fuera significativa.

<sup>7</sup> A mayor abundamiento, de acuerdo al Libro Rojo de los Vertebrados Terrestres (Organizado por CONAF), se considera como especie en Peligro de Extinción de la I Región.

<sup>8</sup> Vila I., Universidad de Chile. 2006. Obtención de la Información para la clasificación de la fauna acuática continental de la I a III Región.

<sup>9</sup> MORENO Franco, Daniela; et QUINTERO Manzano, Jacqueline; et LÓPEZ Cuevas, Armando. En: “Métodos para identificar, diagnosticar y evaluar el grado de eutrofia”. Recurso disponible en línea: <http://www.izt.uam.mx/newpage/contctos/anterior/n78ne/eutrofia2.pdf>. [Consultado con fecha 24 de enero de 2014].

<sup>10</sup> Óp. Cit. Nota 6.

<sup>11</sup> El lago se alimenta superficialmente por el río Chungará, que desemboca en el margen suroriental, con un caudal que varía entre 0,3 y 0,5 m<sup>3</sup>s<sup>-1</sup>. Además, el lago recibe aportes superficiales de una serie de manantiales situados en las laderas de los volcanes que rodean el lago. En: HERRERA, Christian; PUEYO, Juan José; SAEZ, Alberto y VALERO Garcés, Blas L. Relación de aguas superficiales y subterráneas en el área del lago Chungará y lagunas de Cotacotani, norte de Chile: un estudio isotópico. Recurso en línea, disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-02082006000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-02082006000200005&script=sci_arttext). [Consultado con fecha 28 de enero de 2014].



- Por tanto, a juicio de esta Fiscal Instructora, con el actuar del titular se generó peligro al ecosistema, es decir, existen indicios de afectación a la biota lacustre, sin embargo, por las razones antes señaladas éste no puede ser calificado de importante. Ello no obsta, a que en numerales posteriores, se realice el análisis sobre la posible vulneración a la biota del Parque Nacional Chungará, en particular a la *Orestia churangensis*, que se haya producido en la especie.

44.2. En relación con el **número de personas cuya salud pudo afectarse**, consignado en el literal b) del artículo 40 de la LO-SMA:

- En relación con el número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción, esta circunstancia no será considerada, ya que durante el procedimiento no se pudo constatar que se haya generado o se haya podido generar un riesgo para la salud de las personas, como consecuencia directa de los incumplimientos detectados. En particular, es necesario destacar que el agua potable que abastece al Complejo Fronterizo Chungará proviene de un pozo profundo.

44.3. En relación con el **beneficio económico obtenido con motivo de la infracción**, consignado en el literal c) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.3.1. Es preciso señalar que el beneficio económico obtenido por el titular con motivo de la infracción puede ser definido como “el lucro obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción”<sup>12</sup>. 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 autor el ilícito ambiental, dice relación con evitar que la norma sancionatoria carezca de efectos disuasorios ante la mayor ventaja que podría representar el incumplimiento<sup>13</sup>. 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.

44.3.2. 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 infringidas<sup>14</sup>. En tal sentido, esta circunstancia busca salvaguardar la finalidad disuasiva o de prevención de la sanción.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.

<sup>14</sup> “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



44.3.3. En el marco del beneficio económico obtenido por el infractor, cabe considerar tres componentes básicos: i) el beneficio o utilidad directa obtenida por causa de la infracción; ii) los costos evitados, entendidos como el ahorro económico derivado del incumplimiento; y, iii) los costos de retraso en el cumplimiento, en el entendido que el cumplimiento tardío puede hacer menos costoso el incumplimiento y le otorga al mismo tiempo una rentabilidad a estos costos.

44.3.4. En este caso, si bien el titular afirma en sus descargos que no existió beneficio económico con motivo de la infracción, de acuerdo a la información proporcionada por la Gobernación Provincial Parinacota para el desarrollo de este procedimiento sancionatorio (ver numerales 11 y 20 de este documento), esta Fiscal Instructora estima que sí se han generado beneficios económicos producto del incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA N° 4/2009, principalmente, en los considerandos 3.2.4.2, 3.2.4.4, 4.1.6, 4.2.1 y 8.

- En particular, que la Gobernación Provincial de Parinacota operara la PTAS sin autorización sanitaria para su funcionamiento, tras el rechazo de la misma producto de no contar con la cancha de secado de lodos comprometida en el proyecto de ingeniería presentado anteriormente a la Autoridad Sanitaria, implica un retraso de la inversión, y por ende, la posibilidad de utilizar esos recursos en otra actividad durante el período del incumplimiento.

- Asimismo el no contar con el Plan de Monitoreo y Vigilancia permanente de la PTAS, el cual debió haber sido entregado a la Corporación Nacional Forestal ("CONAF"), constituye de igual modo, un retraso en el costo que el titular debió realizar de forma oportuna.

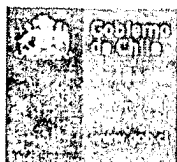
- Por otro lado, la ejecución del Plan de Monitoreo y Vigilancia permanente de la PTAS, para determinar el cumplimiento de los límites para los parámetros establecidos en la Tabla N° 3 del D.S. N° 90/00, constituyen costos que el titular debió haber realizado durante todo el período de incumplimiento sin haberlo ejecutado, configurando un ahorro económico por parte del infractor, siendo calificados entonces como costos evitados para los efectos de determinar la sanción.

- Finalmente, se aclara que para el hecho indicado en el literal A.1 del numeral 24 del presente acto administrativo, referida a la superación de los parámetros establecidos en la Tabla N° 3 del D.S. 90/00, no fue posible acreditar un beneficio económico del titular asociado a dicha infracción. No obstante ello, esta Fiscal Instructora, entiende que la superación de los parámetros, fue consecuencia directa de no contar ni ejecutar el Plan de Monitoreo y Vigilancia Permanente de la PTAS.

44.3.5. En conclusión, el regulado, con motivo de las infracciones de las normas, condiciones y medidas establecidas en la RCA N° 4/2009, ha

---

los daños que ejecute el infractor. BERMÚDEZ, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing, Santiago 2010, p. 191.



obtenido un beneficio económico<sup>15</sup> asociado a costos evitados y retrasados que corresponden a la suma de 4,1 Unidades Tributarias Anuales ("UTA"). Lo expuesto se detalla en la siguiente tabla:

Hecho Infraccional	Costo retrasado UTA	Costo evitado UTA	Beneficio económico UTA
A.2 Contar con el Plan de Monitoreo y Vigilancia Permanente	2,5	No se pudo acreditar en la especie, costos evitados para este hecho infraccional	0,24
A.2 Ejecución del Plan de Monitoreo y Vigilancia Permanente	No se pudo acreditar en la especie, costos retrasados para este hecho infraccional	22,4	2,24
A.3 Cancha de secado de lodos	17,5	No se pudo acreditar en la especie, costos evitados para este hecho infraccional	1,58
<b>Total</b>	<b>20,0</b>	<b>22,4</b>	<b>4,1</b>

44.4. En relación con la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma, consignado en el literal d) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.4.1. 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.

44.4.2. En primer lugar, en relación con el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la infracción, cabe indicar que las personas responsables de ésta pueden serlo en calidad de autores, cómplices o encubridores. En el presente caso, se actuó en calidad de autor<sup>16</sup> en ambas infracciones.

44.4.3. 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"<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Se advierte, que el Beneficio Económico se calcula desde el 28 de diciembre de 2012, fecha en la cual esta Superintendencia adquiere sus competencias legales con plenitud.

<sup>16</sup> Entiéndase por autor aquel "que desarrolla el papel central en la verificación del delito o de la infracción administrativa". GÓMEZ Tomillo, Manuel et SANZ Rubiales, Iñigo. "Derecho Administrativo Sancionador Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo". 2ª Edición. Editorial Thomson Reuters. España. Pp. 556 y ss. Entiéndase por autor aquel "que desarrolla el papel central en la verificación del delito o de la infracción administrativa".

<sup>17</sup> Real Academia de la Lengua Española, Edición 22ª, publicada en el año 2001. Recurso en línea disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=intencionalidad>. [Consultado con fecha 27 de enero de 2014].



44.4.4. 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.

44.4.5. En el caso de la legislación ambiental, y en especial de aquellos proyectos y actividades que según la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley N° 19.300, es necesaria su evaluación ambiental como requisito habilitante para su ejecución, nos encontramos ante sujetos regulados que luego de la tramitación de un procedimiento administrativo especial, reglado e integrador – por la participación de diversos órganos de la administración del Estado – se le fijan las condiciones y requisitos para el ejercicio de su actividad económica. El regulado obtiene una autorización estatal que fija los términos de su ejercicio, que son considerados fundamentales para la protección del bien jurídico medio ambiente. En efecto, solo se ejecuta el proyecto bajo esas condiciones, por lo que 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.

44.4.6. Si bien el titular señala en sus descargos que no existió intencionalidad en la comisión de la infracción, a juicio de esta Fiscal Instructora, el ordenamiento jurídico ambiental impone un estándar de especial cuidado y, por lo tanto, el regulado ambiental que ha sido evaluado conforme a la Ley N° 19.300, en principio, carece de circunstancias extraordinarias que justifiquen el desconocimiento de la misma, especialmente cuando se trata de actividades desarrolladas al interior de un Parque Nacional, lo cual será analizado con mayor profundidad en numerales posteriores. Por lo tanto, a juicio de esta Fiscal Instructora existió intencionalidad en las infracciones formuladas con respecto a la RCA N° 4/2009. En virtud de lo señalado, se consideró esta circunstancia como agravante para efectos de determinar la sanción.

44.5. En relación con la **conducta anterior del infractor**, consignado en el literal e) del artículo 40 de la LO-SMA:

De acuerdo a la información disponible en el sistema electrónico del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, [www.e-seia.cl](http://www.e-seia.cl), el regulado no registra procesos sancionatorios. Por este motivo, esta circunstancia no será considerada para los efectos de determinar la sanción al titular.

44.6. En relación con la **capacidad económica del infractor**, consignado en el literal f) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.6.1. La capacidad económica, 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 Pública<sup>18</sup>. 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 equidad<sup>19</sup>, en la medida que, en el caso concreto, no parece 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 microempresa<sup>20</sup>. 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.

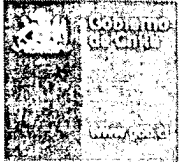
44.6.2. En este caso, la Gobernación Provincial de Parinacota es un organismo público centralizado, dependiente de Servicio de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, cuya misión es el gobierno y administración de la provincia de Parinacota.

44.6.3. Por otro lado, consultados los recursos con los que cuenta la Gobernación Provincial de Parinacota para la administración del Complejo Fronterizo Chungará, se advierte que éste asciende a \$91.000.000 de pesos (en palabras - noventa y un millones de pesos), conforme lo establece la Resolución Exenta N° 556, de 16 de febrero de 2010, del Ministerio de Hacienda (ver imagen inserta):

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> "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.



Concepto	Presupuesto	Comprobado	Saldo
<b>CASTOS EN PERSONAL</b>	<b>6.021</b>		
Horas Extraordinarias (M\$ 2.770)	0		
Autorización de Viáticos en el territorio nacional	5.053		
Alumnos en prácticas	168		
<b>BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO</b>	<b>70.971</b>		
Cursos de capacitación	1.500		
Gastos varios de funcionamiento	37.471		
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>96.000</b>		
Administración de Complejos Forestales	91.000		
Prog. Comp. Orden Doble y Gestión Territorial	5.000		
<b>ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	<b>1.600</b>		
Mobiliarios y Otros	500		
Máquinas y Equipos	600		
Equipos Informáticos	500		
<b>SALDO FINAL CATA</b>	<b>147.392</b>		

44.6.4. Considerando entonces, el hecho que la Gobernación Provincial de Parinacota es un organismo público que cuenta con recursos limitados asignados por el Estado, se considera esta circunstancia como atenuante para la determinación de la sanción.

44.7. En relación con el **detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado**, consignado en el literal h) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.7.1. Como se indicó, el proyecto "Planta de tratamiento de aguas servidas Complejo Fronterizo Chungará", aprobado mediante RCA N° 4/2009, se ejecuta al interior del Parque Nacional Lauca, declarado el 29 de agosto de 1970, mediante Decreto Supremo N° 270, del Ministerio de Agricultura, el que desafecta la calidad de "Reserva Forestal" para los terrenos denominados "Reserva Forestal Lauca" y los declara "Parque Nacional de Turismo". A su vez, por su rica biodiversidad, en el año 1981, el Parque Nacional, fue declarado parte integrante de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

Recordemos que los parques nacionales son las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, para que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo vigilancia oficial. En este sentido, es claro que el objeto de protección de un parque nacional está acotado por su propia definición, y corresponde a la conservación de las bellezas escénicas naturales y la flora y fauna de importancia nacional, es decir, la declaración de parque nacional, busca conservar la biodiversidad que en él se encuentre. Para el caso concreto, la fauna analizada en este dictamen es la biota lacustre - *Orestia churanguensis* - especie en peligro de extinción, cuyo hábitat es el lago Chungará, cuerpo de agua receptor de la descarga de RILes de la PTAS de la Gobernación Provincial de Parinacota.



- En este sentido, como se indicó en el numeral 44.1.1 y 44.1.2 del presente acto administrativo, esta Fiscal Instructora, descartó la existencia de un daño ambiental, mas si determinó la existencia de un peligro generado por el titular, que si bien no fue calificado de importante, se tiene como antecedente para determinar la vulneración al Parque Nacional Lauca, considerando que el peligro constituye un indicio de afectación o vulneración al medio ambiente o a uno de sus componentes.

- Ahora bien, no existiendo definición legal de la palabra vulneración, se entiende, según su sentido natural y obvio, que comprende la acción de vulnerar, cuyo origen proviene del latín *vulnerare, de vulnus*, que significa dañar, perjudicar<sup>21</sup>. Ahora bien, la configuración de esta circunstancia no exige un umbral de significancia o magnitud para su procedencia a diferencia de lo que ocurre con el daño o el peligro de importancia ocurrido.

- En estos términos, la vulneración, se determina con el actuar *contra legem* del titular al haber el puesto en riesgo a especies endémicas en peligro de extinción, como el karachí, con la **descarga prolongada** a las aguas del lago Chungará, de RILes cuya composición superaba los límites permitidos por el D.S. 90/00. Es necesario recordar, tal como se mencionó en el numeral 44.1.2 del presente acto administrativo, que el lago Chungará se encuentra en proceso de eutrofización por lo que un aporte extra de nutrientes de Nitrógeno Total Kjeldahl y DBO<sub>5</sub>, genera un grado de afectación a la *Orestia churanguesis*, que esta Fiscal Instructora, lo considera como una circunstancia agravante para los efectos de determinar la sanción.

44.8. En relación con **todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción**, conforme lo establece el literal i) del artículo 40 de la LO-SMA:

44.8.1. **Conducta posterior del infractor:** cabe señalar que la presentación de un Programa de Cumplimiento, cuyo objetivo es cumplir con la legislación ambiental, dentro de plazo, revela una intención clara de volver al cumplimiento ambiental. En particular, el titular retomó el proceso de regularización de la PTAS ante la autoridad sanitaria, contrató servicios de monitoreo y vigilancia permanente de la PTAS, contrató servicios de análisis de muestras para determinar el cumplimiento al D.S. 90/00. En razón de todo lo anterior, a criterio de esta Fiscal Instructora, esta circunstancia es considerada como atenuante.

44.8.2. **Cooperación eficaz en el procedimiento:** es plausible afirmar que respecto de ambas infracciones, la presentación dentro de plazo de los distintos escritos que acompañan el Programa de Cumplimiento, Descargos y respuestas a solicitudes de información, y en la forma y modo solicitados por esta Superintendencia, ha permitido una tramitación expedita del procedimiento sancionatorio. A criterio de esta Fiscal Instructora, esta circunstancia puede ser considerada como atenuante.

<sup>21</sup> Real Academia de la Lengua Española, Edición 22ª, publicada en el año 2001. Recurso en línea disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=vulneraci%C3%B3n>. [Consultado con fecha 23 de enero de 2014].





**44.8.3. Sobre el número de condiciones, normas y/o medidas establecidas en la Resolución de Calificación Ambiental que hayan sido infringidas:**

En relación con el número de condiciones normas y/o medidas establecidas en la Resolución de Calificación Ambiental que fue infringida, se advierte que en el presente procedimiento sancionatorio se ha acreditado el incumplimiento a tres condiciones, normas y/o medidas dispuestas en la RCA N° 4/2009, en particular se infringieron los considerandos 3.2.4.2, 3.2.4.4, 4.1.6, 4.2.1 y 8. Lo anterior, corresponde ser considerado como una circunstancia agravante para los cargos imputados al titular, toda vez que existe un concurso o unidad jurídica de hechos, actos u omisiones constitutivos de infracción a la RCA N° 4/2009.

**44.8.4. Deber de garante de la Gobernación Provincial de Parinacota:** en la especie, es necesario señalar que la Gobernación Provincial de Parinacota, se encuentra adscrito al Comité Público Privado para la Conservación y Gestión Sostenible del Parque Nacional Lauca. Esta instancia público privada, se basa en la mantención del parque nacional como área protegida, incorporando un modelo de gestión que reconoce la exigencia de propiedad privada y la necesidad real de asociatividad para capitalizar las oportunidades estratégicas vinculadas con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales. De ello se deriva, un deber de garante especial de la Gobernación, toda vez que adquirió un compromiso de utilizar los recursos naturales del Parque Nacional Lauca, de manera sustentable, lo que no ocurrió en la especie. A mayor abundamiento, es de relevancia recalcar que el Parque Nacional Lauca, pertenece casi en su totalidad a comunidades indígenas de la etnia aymara, por lo que este componente nos lleva a aplicar de modo referencial, el numeral 1° del artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ("OIT"), aprobado y ratificado por Chile. Este Convenio fue promulgado mediante el D.S. N° 236, del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha 2 de octubre de 2008, el cual indica lo siguiente:

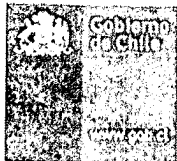
*"Artículo 15*

*1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos".*

- Por tanto, a juicio de esta Fiscal Instructora, esta circunstancia se considera como una agravante para efectos de determinar la sanción.

**VIII. Propuesta de absolución o sanción que se estima procedente aplicar**

45. Sobre la base de lo señalado en las secciones VI y VII de este dictamen, respecto de los incumplimientos a las normas, condiciones y/o medidas establecidas en los considerandos 3.2.4.2, 3.2.4.4, 4.1.6, 4.2.1 y 8 de la RCA N° 4/2009, se propone para dicha infracción **una sanción de multa de 193 UTA.**



Superintendencia  
del Medio Ambiente  
Gobierno de Chile

45.1. Sobre la base de lo señalado en las secciones IV y VI de este dictamen, con respecto al incumplimiento a la Res. Ex. N° 574/2012, se propone absolver al titular de las infracciones consignadas en el Ord. U.I.P.S. N° 487.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

Paloma Infante Mujica  
Fiscal Instructora de la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios  
Superintendencia del Medio Ambiente

C.C.:

- Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios

Rol N° F-013-2013