



**DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO ROL F-076-2014.**

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Este Fiscal Instructor Suplente ha tenido como marco normativo aplicable la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LO-SMA"); la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; 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° 78 de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece Plan de Descontaminación Atmosférica de Temuco y Padre Las Casas (indistintamente, "DS N° 78/2009 MINSEGPRES" o "PDA de Temuco y Padre Las Casas") y la Resolución Exenta N° 878, de fecha 24 de diciembre de 2012, de la Superintendencia del Medio Ambiente que Instruye y fija Programa y Subprogramas Sectoriales de Fiscalización Ambiental de Planes de Prevención y/o Descontaminación para el año 2013; Resolución N° 1.600, de 30 de octubre de 2008, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón; y el Decreto Supremo N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente.

INSTRUCCIÓN

II. ANTECEDENTES GENERALES DE LA

2. En el Acta de Inspección Ambiental de fecha 3 de octubre de 2013 y su Anexo, se verifica una no conformidad respecto a lo dispuesto en el D.S N° 78/2009, PDA de Temuco y Padre Las Casas, específicamente, la comercialización de leña húmeda, en contravención a su artículo 4°, el cual señala: *"Transcurridos doce meses, contados de la publicación en el Diario Oficial del presente decreto, toda leña que sea comercializada en las comunas de Temuco y Padre Las Casas deberá cumplir los requerimientos técnicos de la Norma Chilena Oficial N° 2907/2005, de acuerdo a la especificación de "leña seca", establecida en la tabla 1 de dicha Norma, la cual define como leña seca aquella que tiene un contenido de humedad menor o igual a 25% en base seca [...]"*

3. A través del Memorándum N° 78, de fecha 30 de enero de 2014, se remitió a la División de Sanción y Cumplimiento de esta Superintendencia, el Informe de Fiscalización DFZ-2013-7241-IX-PDA-IA, constituidos por el Acta de inspección y su anexo respectivo.

4. Mediante Memorándum D.S.C. N° 430, de fecha 23 de diciembre de 2014, se procedió a designar como Fiscal Instructor Titular a Jorge Alviña Aguayo y como Fiscal Suplente a Carolina Silva Santelices del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

5. A través de la Res. Ex. N° 1, de fecha 31 de diciembre de 2014, se inició la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio.

6. A su vez, mediante el Memorándum D.S.C. N° 22, de fecha 7 de enero de 2015, se procedió a designar como Fiscal Instructora Titular a Carolina Silva Santelices y como Fiscal Instructor Suplente a Jorge Alviña Aguayo.



III. IDENTIFICACIÓN DEL INFRACTOR

7. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició en contra de **JUAN RIFFO GUERRERO**, Cedula de Identidad N° 6.720.465-4, domiciliado en calle Marte N° 2165, comuna de Temuco, Región de La Araucanía.

IV. CARGO FORMULADO

8. Mediante la Res. Ex. N° 1, de fecha 31 de diciembre de 2014, se formuló el siguiente cargo:

Hecho que se estima constitutivo de infracción	Normas y medidas eventualmente infringidas del D.S N° 78/2009 MINSEGPRES
1. La comercialización de leña con contenido de humedad sobre el 25%.	Artículo 4° del PDA de Temuco y Padre Las Casas. <i>"Transcurridos doce meses, contados de la publicación en el Diario Oficial del presente decreto, toda leña que sea comercializada en las comunas de Temuco y Padre Las Casas deberá cumplir los requerimientos técnicos de la Norma Chilena Oficial N° 2907/2005, de acuerdo a la especificación de "leña seca", establecida en la tabla 1 de dicha Norma, la cual define como leña seca aquella que tiene un contenido de humedad menor o igual a 25% en base seca [...]"</i>

V. EXAMEN DE LOS DESCARGOS DEL INFRACTOR RESPECTO DEL CARGO FORMULADO

9. En el procedimiento administrativo sancionatorio en comento, con fecha 30 de enero de 2015, el presunto infractor, presentó descargos, los que fueron remitidos a la División de Sanción y Cumplimiento mediante el Memorándum MZS N° 35, de fecha 30 de enero de 2015. En este escrito, el presunto infractor reconoce la infracción y se refiere a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, las que se analizarán en el capítulo IX del presente dictamen.

VI. VALORACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

10. De conformidad a lo dispuesto el inciso 1° del artículo 51 de la LO-SMA, 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 crítica¹.

¹ "Es un sistema que conduce al descubrimiento de la verdad por los medios que aconsejan la razón y el criterio racional puesto en juicio, cuyas reglas constitutivas, aun cuando no están enunciadas en la ley, obligan a un proceso intelectual, interno y subjetivo del que analiza". Corte Suprema Rol 7834-2010, sentencia de 6 de noviembre de 2012, considerando octavo.

"Aquella que nos conduce al descubrimiento de la verdad por los medios que aconsejan la recta razón y el criterio racional puesto en juicio (RDJ., Tomo 60, Secc.1ª, página 340). Nuestra legislación procesal penal, laboral y de familia, la relacionan con los principios de lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados". Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol 803-2009, sentencia de 17 de junio de 2010, considerando octavo.

"Es aquel razonamiento que nos conduce al descubrimiento de la verdad por los medios que aconsejan la recta razón y el criterio racional que examina y valora las probanzas rendidas por las partes en el juicio que se trate. "Es analizar sinceramente y sin malicia las opiniones expuestas acerca de cualquiera asunto. Las reglas que la constituyen no están expuestas en la ley. Se trata de un proceso intelectual interno y subjetivo, o sea, es materia de apreciación y por lo mismo



Jefa División de Sanción y Cumplimiento

11. En este sentido, la actividad de fiscalización se llevó a cabo el día señalado, por funcionarios de la Ilustre Municipalidad de Temuco, los cuales realizaron las respectivas mediciones de humedad a la leña fiscalizada que el presunto infractor se disponía a comercializar en el domicilio ubicado en Martín Lutero N° 1726, Temuco. En dicho inmueble, fue sorprendido el Sr. Riffo vendiendo 2 metros leña, de un stock de 7 metros que transportaba en un camión de color rojo, lo que fue debidamente consignado en el acta de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente que llevaban para tal efecto. Cabe indicar que, en dicha inspección, se constató que de 10 mediciones efectuadas, el 60% de éstas se encontraba con humedad superior al 25%. A su vez, el presunto infractor, reconoce los hechos en sus descargos.

12. En razón de lo anterior, se debe tener presente, que los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos fueron verificados por los funcionarios municipales, como constan tanto en el Acta de Inspección Ambiental de 3 de octubre de 2013, como en su Anexo. Dichos documentos se encuentran consignados en el expediente público de fiscalización asociado al procedimiento de sanción Rol N° F-76-2014.

VII. CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

13. De este modo, en mérito de lo razonado y considerando los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, es posible afirmar que en relación a los hechos constitutivos de infracción prescritos en el cargo formulado, han sido debidamente acreditados, el que no fue controvertido, por el contrario, fue reconocido por el presunto infractor.

VIII. CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

14. En este sentido, los hechos que fundaron la formulación de cargo en la Res. Ex. D.S.C. N°1, fueron identificados por este Fiscal Instructor Suplente con el tipo infraccional establecido en la letra c) del artículo 35 de la LO-SMA.

15. A su vez, la infracción imputada fue clasificada en la formulación de cargos como leve, según lo dispone el numeral 3 del artículo 36.

16. Cabe indicar, que analizados los antecedentes que fundan el procedimiento administrativo en curso, se advierte que no existen fundamentos que hagan variar el raciocinio inicial, dado que no es posible subsumir la infracción dentro de las hipótesis contempladas en los numerales 1 y 2 del artículo 36 de la LO-SMA, por ende, se mantiene la clasificación de la formulación de cargos, según el numeral 3 del artículo 36 de la LO-SMA.

17. Por su parte, el artículo 39 de la LO-SMA establece que la sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su

de hecho que corresponde exclusivamente a los jueces del fondo". (Casación, 1º de abril de 1974, Rev., T. 68, Sec., 1, pág. 76)". Corte Suprema, Rol 9145-2009, sentencia de 15 de mayo de 2012, considerando décimo tercero.

"La sana crítica está referida a la valoración y ponderación de la prueba, esto es, la actividad encaminada a determinar primero los aspectos que inciden en la decisión de considerar aisladamente los medios probatorios, para precisar su eficacia, pertinencia, fuerza, vinculación con el juicio y cuanto pueda producir fe en el juzgador respecto de su validez y su contribución al establecimiento de la verdad de los hechos controvertidos, esto es, el mérito que puede incidir en la convicción del sentenciador. Luego, en una valoración conjunta de los medios probatorios así determinados, extraer las conclusiones pertinentes en cuanto a los hechos y fijar la forma en que éstos sucedieron". Corte Suprema, Rol 7955-2010, sentencia de 24 de diciembre de 2012, considerando séptimo.



gravedad, en este sentido, señala en la letra c) del mismo artículo, que las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.

IX. CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LO-SMA APLICABLES AL PRESENTE PROCEDIMIENTO

18. 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 ocasionado²; b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción³; c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción⁴; d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma⁵; e) La conducta anterior del infractor⁶; f) La capacidad económica del infractor⁷; g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°⁸; h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado⁹; i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”¹⁰.

19. En este sentido, corresponde desde ya indicar que las letras **g) y h)** del artículo 40 de la LO-SMA, no son aplicables, puesto que el presunto infractor no presentó un programa de cumplimiento; y por último, el lugar fiscalizado, no se encuentra emplazado en un área silvestre protegida del Estado. Respecto a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA que corresponde aplicar, a continuación se expone la propuesta de aplicación de dichas circunstancias:

20. Cabe indicar, que las circunstancias de las **letras a) importancia del daño causado o del peligro ocasionado y b) número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción**, ambas del artículo 40 de la LO-SMA, serán analizadas en

² En cuanto al daño causado, la circunstancia procede en todos los casos en que se estime exista un daño o consecuencia negativa derivada de la infracción, sin limitación a los casos en que se realice la calificación jurídica de daño ambiental. Por su parte, cuando se habla de peligro, se está hablando de un riesgo objetivamente creado por un hecho, acto u omisión imputable al infractor, susceptible de convertirse en un resultado dañoso.

³ Esta circunstancia incluye tanto la afectación grave como el riesgo significativo para la salud de la población. De esta manera, se aplica tanto para afectaciones inminentes, afectaciones actuales a la salud, enfermedades crónicas, y también la generación de condiciones de riesgo, sea o no significativo.

⁴ Esta circunstancia se construye a partir de la consideración en la sanción de todas aquellas ganancias o beneficios económicos que el infractor ha podido obtener por motivo de su incumplimiento. Las ganancias obtenidas como producto del incumplimiento pueden provenir, ya sea por un aumento en los ingresos, o por una disminución en los costos, o una combinación de ambos.

⁵ En lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, es necesario manifestar que ésta implica el haber actuado con la intención positiva de infringir la normativa o generar un daño o la consecuencia negativa derivada de la infracción, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del posible infractor que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional. Asimismo, sobre el grado de participación en el hecho, acción u omisión, se refiere a verificar si el sujeto infractor en el procedimiento sancionatorio, corresponde al único posible infractor, o es un coautor de las infracciones imputadas.

⁶ La conducta anterior del infractor puede ser definida como el comportamiento, desempeño o disposición al cumplimiento que el posible infractor ha observado a lo largo de la historia.

⁷ La capacidad económica atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el pago de la sanción.

⁸ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto del grado de ejecución de un programa de cumplimiento que haya sido aprobado en el mismo procedimiento sancionatorio.

⁹ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto de la afectación que un determinado proyecto ha causado en un área protegida.

¹⁰ En virtud de la presente disposición, en cada caso particular, la SMA podrá incluir otros criterios innominados que, fundadamente, se estimen relevantes para la determinación de la infracción.

conjunto, considerando especialmente las condiciones del lugar en que se cometió la infracción y los antecedentes del PDA Temuco y Padre Las Casas.

21. Respecto al daño, corresponde descartarlo en el presente caso, dado que del acta de fiscalización y su anexo no es posible confirmar que se haya generado un daño o consecuencias negativas producto de la infracción, al no haberse constatado una pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo al medio ambiente o uno de más de sus componentes, ni otras consecuencias de tipo negativas, para efectos de este procedimiento sancionatorio.

22. No es posible indicar lo mismo respecto al peligro ocasionado. El concepto de “peligro”, ha sido entendido por la Real Academia Española como el *“riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal”*, o bien, *“lugar, paso, obstáculo o situación en que aumenta la inminencia del daño”*¹¹. El riesgo, a su turno, lo define como *“contingencia o proximidad de un daño”*¹². Cuando se habla de peligro, por tanto, se está hablando de un riesgo objetivamente creado por un hecho, acto u omisión imputable al infractor, susceptible de convertirse en el resultado dañoso. Por tanto, riesgo es la probabilidad cierta que ese daño se concrete, mientras que daño es la manifestación cierta del peligro;

23. Mediante la configuración de la infracción, es decir, al comercializar leña húmeda, se pone en riesgo el cumplimiento del PDA de Temuco y Padre Las Casas. Las restricciones impuestas en dicho plan tienen su origen en la declaración de zona saturada a las comunas de Temuco y Padre Las Casas por superación de material particulado respirable (MP10), mediante el D.S. N° 35/2005 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

24. Cabe indicar, de los antecedentes del PDA Temuco y Padre Las Casas, que los niveles de concentraciones de MP10 presentan una estacionalidad anual muy marcada, incrementándose en los meses fríos, principalmente entre abril y septiembre, período en que se llevó a cabo la inspección ambiental en comento. Dicha estacionalidad, se asocia a diversos factores, tanto naturales como antrópicos, entre éstos, las condiciones meteorológicas que determinan la mala dispersión de contaminantes y la ocurrencia de episodios, así como también al aumento en las emisiones producto de la calefacción residencial, éstas últimas, aportan aproximadamente un 87,2% de las emisiones totales, siendo las principales responsables de la contaminación. Es por este motivo, que el foco principal del PDA de Temuco y Padre Las Casas es la reducción de las emisiones provenientes de la combustión residencial de leña. A su vez, uno de los factores que ha propiciado lo anterior, es la comercialización y uso de leña que no cumple con estándares que permiten generar una combustión óptima, entregando toda la energía contenida en el combustible y que a la vez, produzca la menor cantidad de emisiones.

25. El mismo Plan recalca la necesidad de un compromiso por parte de la ciudadanía, en modificar conductas que muchas veces se encuentran culturalmente arraigadas para lograr mediante el cumplimiento de las medidas, la reducción de emisiones de MP10.

26. A su vez, los beneficios directos que se asocian al PDA en comento, corresponden a la disminución del número de casos por mortalidad y morbilidad asociados a la contaminación atmosférica de MP10, mejoras en la visibilidad de las personas que habitan el área afectada y un menor consumo de leña, dado que esta al no encontrarse húmeda, su tiempo de consumo aumenta necesitando menor cantidad para obtener el mismo resultado. Así, los beneficios principales del PDA Temuco y Padre las Casas, se asocian a la salud de la población.

¹¹ 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 2 de septiembre de 2014].

¹² Ibídem. <http://lema.rae.es/drae/?val=riesgo>. [Consultado con fecha 2 de septiembre de 2014].



Por ende, con la configuración de la infracción, aumenta el riesgo de afectar la salud de las personas que habitan las comunas de Temuco y Padre Las Casas, las que ya a diario se ven afectadas por la contaminación de MP10, en particular en los meses de frío, tal como se explicó más arriba.

27. De esta manera, se estima que si bien la cantidad de leña húmeda comercializada no representa en sí misma un riesgo significativo, es posible afirmar que este hecho contribuye marginalmente a la contaminación de MP10 presente en Temuco y Padre Las Casas. Es por este motivo, que la comercialización de leña húmeda en análisis es motivo de preocupación y atención de esta Superintendencia del Medio Ambiente, y por ende, ello fundamenta el inicio de un procedimiento sancionatorio. Asimismo, y a pesar de que no existen antecedentes que permitan afirmar con certeza que hay personas cuya salud se vio afectada producto de la vena de leña húmeda, si es posible aseverar que existe un número elevado de potenciales afectados, personas cuya salud pudo verse afectada por la infracción.

28. Por los motivos mencionados, las circunstancias de las letras a) y b) del artículo 40 de la LO-SMA serán consideradas como factores para la determinación del componente disuasivo de la sanción, en cuanto a requerir la aplicación de una sanción mínima.

29. En relación al beneficio **económico obtenido con motivo de la infracción (letra c del artículo 40 LO-SMA)**.

Esta circunstancia se construye a partir de la consideración en la sanción de todas aquellas ganancias o beneficios económicos que el infractor ha podido obtener por motivo de su incumplimiento. Las ganancias obtenidas como producto del incumplimiento pueden provenir, ya sea de un aumento en los ingresos, o de una disminución en los costos, o una combinación de ambos. En este sentido, el beneficio económico obtenido por el infractor puede definirse como la combinación de tres componentes:

a) Beneficio asociado al retraso en incurrir en los costos de cumplimiento: Este componente considera la estimación del beneficio derivado del uso alternativo del dinero no desembolsado, durante el período de retraso en cumplir con la normativa. Se determina sobre la base del retraso en la realización de inversiones en capital y el incurrir en costos no recurrentes y no depreciables, necesarios para el cumplimiento de las exigencias. Su cálculo se basa en las estimaciones de la variación en el flujo de caja financiero que significa para el infractor el incurrir en los costos no recurrentes y no depreciables, y en las inversiones necesarias para cumplir con las exigencias, tanto en el escenario de cumplimiento a la fecha debida (escenario de no cumplimiento¹³), como en el de cumplimiento en una fecha posterior (escenario de cumplimiento¹⁴). El beneficio económico del infractor estará dado por la diferencia entre los valores presente asociados a cada uno de estos dos escenarios. Cabe señalar, que en el caso en que al momento de la estimación del beneficio económico, el infractor aún no haya dado cumplimiento a la normativa, para efectos del cálculo se asume que el infractor incurrirá en los costos o inversiones pertinentes en una fecha determinada, la cual corresponde aproximadamente al quinto día a partir de la fecha de notificación de término del procedimiento sancionatorio.

b) Beneficio asociado a los costos evitados por motivo del incumplimiento: Este componente considera el ahorro económico que el infractor obtiene gracias al incumplimiento y el beneficio asociado al uso alternativo de este dinero. Se define en relación con aquellos costos que el infractor evitó completamente durante el período de incumplimiento, como son los costos de operación y mantenimiento de las inversiones necesarias

¹³ Se denomina escenario de no cumplimiento debido a que el infractor no cumplió con la normativa en esta fecha, debiendo hacerlo en conformidad a ella.

¹⁴ Escenario en el cual efectivamente se da cumplimiento a la exigencia asociada a la normativa en una fecha determinada.



Jefa División
de Sanción y
Cumplimiento

para el cumplimiento con la normativa. Asimismo, las inversiones en capital y costos no recurrentes y no depreciables en los casos en que estos no fueron simplemente retrasados, sino que no se ha dado, ni se podrá dar cumplimiento a la normativa, deben ser considerados como costos evitados. Su cálculo se basa en la estimación del valor presente asociado a la variación en el flujo de caja financiero que significa para el infractor el no incurrir en los costos señalados, durante el período de incumplimiento.

Para estimar el beneficio asociado a los costos indicados en las letras a) y b), la SMA contempla los ajustes correspondientes por inflación y tipo de cambio según corresponda, así como los efectos asociados al pago de impuestos¹⁵. Asimismo, para efectos de cálculo se utiliza una tasa de descuento o capitalización que refleja *el valor del dinero en el tiempo* para el infractor.

c) Beneficio asociado a los ingresos derivados de una actividad ilegal: Este componente considera el beneficio asociado al incremento de las ganancias que el infractor obtiene a partir de un aumento en los ingresos, el cual ha sido derivado de una infracción a la normativa. La determinación del beneficio económico asociado a este tipo de ganancias, se realiza en base a estimaciones que consideran los elementos del caso específico, no respondiendo a un único modelo, en consideración a que el aumento en los ingresos a partir de una actividad ilegal puede producirse a partir de variados escenarios o circunstancias.

30. Para el presente caso, se ha estimado que el beneficio económico obtenido producto de la infracción se asocia a los costos en que el infractor debiese haber incurrido para secar la leña de manera previa a su comercialización, los cuales se estiman como costos retrasados, dado que se considera que el presunto infractor, al comercializar leña húmeda, retrasó la inversión correspondiente a la implementación de la infraestructura necesaria para el secado de la leña.

31. Al respecto, cabe indicar, que la leña pierde humedad de manera natural, sin embargo, para poder alcanzar los porcentajes de humedad exigidos por el PDA Temuco y Padre Las Casas, se requiere aplicar técnicas de secado, ya sea naturales o artificiales, como se pasarán a explicar¹⁶.

32. En primer lugar, cabe indicar que existen diversas formas de secar leña, cuyos costos fluctúan en relación a la cantidad de implementos a utilizar para llevar a cabo dicho propósito. La forma natural y más sencilla, consiste en apilar la leña a en un lugar seco, bien ventilado y que no esté en directo contacto con el suelo para no humedecerse¹⁷. Dicha actividad, puede llevarse a cabo tanto al aire libre como en un galpón cerrado o abierto, variando con ello los tiempos de secado. Para llevar a cabo este tipo de secado, existen ciertas recomendaciones¹⁸ que pueden ser útiles para lograr una mayor eficiencia: (i) procurar que el tamaño del leño sea adecuado, se recomienda un tamaño de 25 a 35 cm (a modo de ejemplo, la

¹⁵ En términos de flujos financieros, al no incurrir en un determinado costo en una fecha determinada, el infractor obtiene un beneficio a nivel de resultado operacional, pero a su vez, deja de obtener el beneficio asociado a la reducción de la base imponible que hubiese existido en el caso de incurrir en el costo, ya sea por el monto del mismo, o por la depreciación de los activos en el caso de inversiones en capital.

¹⁶ Ministerio de Energía. *Guía práctica para el buen uso de la leña. Leña Seca. Leña Eficiente*. [en línea] <http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/Documentos/Guia_buen_uso_de_la_leña.pdf> [consulta: 28 de enero de 2015].

¹⁷ Sistema Nacional de Certificación de Leña. *Manual del Leñito*. [en línea] <[http://www.lena.cl/lenito-y-sus-consejos/#prettyPhoto\[pp_gal\]/0/](http://www.lena.cl/lenito-y-sus-consejos/#prettyPhoto[pp_gal]/0/)> [consulta: 30 de enero de 2015].

¹⁸ Sistema Nacional de Certificación de Leña. *Manual de Secado*. [en línea] <<http://www.lena.cl/download/documentos/documentos-tecnicos/secadolena/Manual%20de%20secado.pdf>> [consulta: 30 de enero de 2015].



leña de un metro no logra contenidos bajos de humedad, necesitando dos temporadas¹⁹ de secado); (ii) apilar la leña, resulta útil guiarse por las unidades de comercialización, metro cúbico estéreo (1mx1mx1m) (iii) aislar la leña trozada para evitar la humedad del suelo natural, la mínima altura recomendada es de 15 cm.; (iv) cubrir las pilas con plástico, lona u otro material resistente al agua, para prevenir la absorción de humedad por la lluvia; (v) considerar que la ventilación de las pilas es importante, por ello se debe considerar un espacio de entre 30 y 50 cm entre las rumas, orientarlas a favor del viento en lugares iluminados y que el alto de esta no exceda los 2 mts. Siguiendo las mencionadas recomendaciones y dependiendo de la especie que se trate y de las condiciones climáticas, el tiempo de secado puede variar entre 6 a 18 meses²⁰.

33. Otra forma, que implica un costo muy marginal de materiales, y que utiliza la energía renovable no convencional solar, son los “secadores solares”, estructuras simples de madera recubiertas con nylon para invernadero, poseen ventanas laterales lo que permiten generar un flujo de aire constante que al calentarse permite la extracción de la humedad de la leña. Esta estructura aprovecha el efecto producido por la radiación solar que al atravesar el plástico se emite como radiación infrarroja con una longitud de onda mayor que la solar por lo cual no pueden atravesar los plásticos a su regreso quedando atrapados y produciendo el calentamiento. El secado de la leña puede lograrse en un período de alrededor de 5 meses, desde noviembre a marzo²¹.

34. Asimismo, existen otras opciones, como ventiladores de recirculación de aire, cámaras de secado, sopladores de fuerza motriz que implican costos más elevados dado que se enfocan a grandes productores y/o comercializadores.

35. Considerando que el presunto infractor corresponde a un pequeño comerciante, es que se ha estimado, que los costos de secado de leña que se encuentran a su alcance resultan muy marginales para el cálculo de la sanción, por lo tanto no serán considerados como un factor para la determinación de la propuesta de sanción específica aplicable a la infracción.

36. En cuanto a la **intencionalidad en la comisión de la infracción** y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma **(letra d artículo 40 LO-SMA)**

37. En relación a esta circunstancia, corresponde distinguir dos requisitos diversos: por una parte, la intencionalidad en la comisión de la infracción, y, por la otra, el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma;

38. A diferencia de lo que ocurre en Derecho Penal, en que la regla general es que se exija el dolo para la configuración del tipo, la LO-SMA, tal y como ocurre normalmente en Derecho Administrativo Sancionador, no exige como requisito o elemento de la infracción administrativa, la concurrencia de intencionalidad o elemento subjetivo más allá de la mera negligencia. Lo anterior, se debe, a que la extrapolación de los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador en materia de intencionalidad, representado

19 Una temporada corresponde al conjunto de meses que transcurren desde noviembre a marzo de un año calendario, meses de mayores temperaturas.

20 Ministerio de Energía. *Guía práctica para el buen uso de la leña. Leña Seca. Leña Eficiente*. [en línea] <http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/Documentos/Guia_buen_uso_de_la_leña.pdf> [consulta: 28 de enero de 2015].

21 Sistema Nacional de Certificación de Leña. *Manual de Secado*. [en línea] <<http://www.lena.cl/download/documentos/documentos-tecnicos/secadolena/Manual%20de%20secado.pdf>> [consulta: 30 de enero de 2015].



Jefa División
de Sanción y
Cumplimiento

por el principio de culpabilidad, demuestra una morigeración que permite relacionarlo en realidad con un deber de diligencia y la consecuente responsabilidad que lleva aparejada;

39. De esta manera, dado que la intencionalidad no es un elemento necesario para la configuración de la infracción, actúa de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la LO-SMA, como un criterio a considerar para determinar la sanción específica que corresponda aplicar en cada caso;

40. En este sentido, se ha entendido que la intencionalidad contiene en sí misma, tanto el conocimiento de la obligación, contenida en el instrumento normativo, como también, de la conducta que se realiza y sus alcances jurídicos. Es decir, habrá intencionalidad cuando pueda imputarse al sujeto conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como la antijuridicidad asociada a dicha contravención;

41. En el caso de la legislación ambiental, existen instrumentos de gestión ambiental, cuyos regulados se ven obligados a cumplir diversas condiciones, límites, requisitos, exigencias, prohibiciones, dependiendo del instrumento de que se trate, en el presente caso el PDA de Temuco y Padre Las Casas;

42. En consecuencia, en un primer nivel, la intencionalidad en la atribución de la comisión de la infracción, implica determinar el sujeto responsable del cumplimiento del instrumento de gestión ambiental, así como el tipo de sujeto de que se trate, de acuerdo a sus características;

43. Asimismo, sobre el grado de participación en el hecho, acción u omisión, no corresponde extenderse en el presente dictamen, dado que el sujeto infractor del presente procedimiento sancionatorio, corresponde al autor de la infracción en análisis;

44. Así, en el presente caso, el presunto infractor es una persona natural sin representación jurídica, que a pesar de reconocer intencionalidad en la comisión de la infracción, este Fiscal Instructor Suplente estima que el sujeto no la reconoce en los términos que esta Superintendencia la ha interpretado, esto porque, de la información contenida en los descargos, es posible inferir que el presunto infractor no tenía un total y preciso conocimiento de los alcances jurídicos de su conducta, por ende, no es posible catalogar la contravención como antijurídica.

45. Por tanto, se estima que si bien existe un reconocimiento de intencionalidad en la comisión de la infracción, dicha circunstancia no será considerada para el cálculo de la sanción aplicable al caso, atendiendo las características particulares del presente infractor.

46. En cuanto a la **conducta anterior del infractor (letra e del artículo 40 LO-SMA)**.

47. Esta circunstancia se refiere a determinar si existen procedimientos sancionatorios previos, dirigidos contra el presunto infractor por parte de esta Superintendencia del Medio Ambiente, y que hayan finalizado en la aplicación de una sanción.

48. Al respecto, cabe indicar que el presunto infractor no tiene registrados procedimientos sancionatorios anteriores ante esta Superintendencia, por lo que esta circunstancia, no será considerada para la determinación de la sanción aplicable.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

49. Sin embargo, en caso de reiterar su actuar, el presente procedimiento sancionatorio será considerado como conducta anterior, y por lo tanto, en un eventual procedimiento sancionatorio futuro se podrán aplicar sanciones pecuniarias progresivamente más cuantiosas.

50. Respecto a la **capacidad económica del infractor (letra f del artículo 40 LO-SMA)**.

51. Esta circunstancia 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 Pública²². Atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento en que se impone la sanción. Recurrir a este criterio puede justificarse en cuanto la desproporcionalidad del monto de una multa con relación a la concreta capacidad económica del presunto 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.

52. Para efectos de la consideración de esta circunstancia, la Superintendencia incorpora un factor de ajuste en la sanción de acuerdo al tamaño económico del infractor, conforme a la clasificación desarrollada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) en base a una estimación del nivel de ingresos por venta anuales de un determinado contribuyente. En el caso particular en que el infractor declare encontrarse en una deficiente condición financiera para hacer frente a la multa impuesta por la Superintendencia, fundamentando con la correspondiente información financiera debidamente acreditada dichas declaraciones, la Superintendencia considerará la procedencia de la aplicación de un ajuste adicional por la capacidad de pago del infractor. La procedencia del ajuste, así como su cuantía, considera tanto el análisis financiero de la información recibida, como la concurrencia de otras circunstancias propias de la infracción y la conducta del infractor.

53. Según los antecedentes del Servicio de Impuestos Internos, el presunto infractor inició actividades, pero únicamente por transporte en carretera y no presenta registros de ventas durante el año 2012.

54. Para el presente caso, y dado que el infractor es una persona natural, con capacidad económica reducida, será considerado como un factor que disminuye el componente de afectación de la sanción aplicable al caso.

55. En lo referente a **todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción (letra i del artículo 40 LO-SMA)**.

56. En virtud de la presente disposición, en cada caso particular, esta Superintendencia podrá incluir otros criterios innominados que, fundadamente, se estimen relevantes para la determinación de la infracción.

²² CALVO ORTEGA, Rafael. *Curso de Derecho Financiero, I. Derecho Tributario, Parte General*, 10ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 52. Citado por: MASBERNAT MUÑOZ, Patricio: *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, Nº 1, 2010, pp. 303 – 332.

57. Para el presente caso, se ha estimado que debe descartarse la conducta posterior a la infracción, puesto que para haberla considerado, el infractor debió haber acreditado mediante la presentación de antecedentes que propende al cumplimiento de la normativa infringida.

58. Sin embargo, este Fiscal Instructor Suplente, reconoce la cooperación eficaz del presente infractor en el procedimiento, dado que presentó dentro del plazo legal sus descargos, allanándose al cargo.

IX. PROPUESTA DE ABSOLUCIÓN O SANCIÓN QUE SE ESTIMA PROCEDENTE APLICAR

59. Sobre la base de lo expuesto en este dictamen, respecto del incumplimiento del artículo 4° del Decreto Supremo N° 78 de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece Plan de Descontaminación Atmosférica de Temuco y Padre Las Casas, **se propone para dicha infracción una sanción de AMONESTACIÓN POR ESCRITO.**


Jorge Alviña Aguayo
Fiscal Instructor (S) de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente.



F-076-2014

