



**DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO ROL D-083-2019, SEGUIDO EN
CONTRA DE CONSTRUCCIONES Y MONTAJES COM
S.A.**

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

Esta Fiscal Instructora ha tenido como marco normativo aplicable el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LO-SMA"); la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; del artículo 80 del Decreto con Fuerza de Ley N° 29 de 16 de junio de 2004 del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo; el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 1, de 2 de enero de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (en adelante, "D.S. N°1/2013", o "Reglamento RETC"); Resolución Exenta N° 1139, de 30 de diciembre de 2013, del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba la Norma básica para aplicación del Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC (en adelante, "Res. Ex. N°1139/2014"); la Resolución Exenta N° 85, de 22 de enero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Aprueba Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales - Actualización; la Resolución Exenta N° 82, de 18 de enero de 2019, que establece orden de subrogancia para el cargo de Jefe de la División de Sanción y Cumplimiento; en la Resolución Exenta N° 1.300 de 11 de septiembre de 2019, que Designa funcionario que indica en el segundo orden de subrogancia para el cargo de Jefe de la División de Sanción y Cumplimiento; y, en la Resolución N° 7, de 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

**II. IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO INFRACTOR Y DE
LA UNIDAD FISCALIZABLE**

1. El presente procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-083-2019, fue iniciado contra de Construcciones y Montajes COM S.A. (en adelante, "el Titular" o "COMSA"), Rol Único Tributario N° 96.717.980-9, titular del Establecimiento "Planta de Tratamiento de Efluentes Molibdeno Corporativo CODELCO", ubicado en Ruta B-262 Sin Número, comuna de Mejillones, Región de Antofagasta.

2. Dicho Establecimiento se encuentra inscrito con el ID N° 5460723, en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), inscripción realizada con fecha 2 de febrero de 2015, de acuerdo a la base de datos pública que

conforma el RETC, y a la información entregada por el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "MMA"), mediante Oficio Ordinario N° 191516, del 22 de abril de 2019¹.

3. De acuerdo con el artículo 18 del Reglamento RETC, COMSA, como titular del establecimiento antes individualizado, se encuentra obligado a reportar o informar a través del Sistema de Ventanilla Única sus emisiones, residuos, transferencias de contaminantes o productos prioritarios, contando con el siguiente sistema sectorial activo: Sistema de Declaración y Seguimiento de Residuos Peligrosos ("SIDREP").

III. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INSTRUCCIÓN.

4. Con fecha 22 de abril de 2019, mediante Oficio N° 191516, el MMA realizó una denuncia a esta Superintendencia, con respecto al incumplimiento de la realización de la Declaración Jurada Anual (en adelante, "DJA"), en el Sistema de Ventanilla Única del RETC, respecto al periodo comprendido entre los años 2014 y 2017. De acuerdo con los registros del portal de Ventanilla Única, se identificaron 7.494 establecimientos que no realizaron la DJA para el periodo 2017; y de este total, 5.049 establecimientos tampoco enviaron la DJA en periodos anteriores, existiendo una reiteración del posible incumplimiento. Este oficio fue recepcionado con fecha 24 de abril de 2019, por la Oficina de Partes de la SMA.

5. Luego, mediante Oficio Ordinario N° 1847, de fecha 14 de junio de 2019, la SMA dio respuesta a la denuncia señalada previamente, estableciendo una serie de medidas y acciones a realizar al respecto, en base a las reuniones sostenidas entre las contrapartes técnicas del MMA y la SMA, de lo cual, surgieron dos medidas a tomar: la primera de ellas, consistente en un proceso de regularización mediante la reapertura del sistema de registro de la DJA, con el objeto de orientar al cumplimiento a aquellos sujetos obligados que aún no habían cumplido con la declaración, mediante el envío de una carta de advertencia a los establecimientos que, de acuerdo a la información entregada mediante el Oficio Ordinario N° 191516, no realizaron la Declaración Jurada Anual correspondiente al año 2017, otorgándosele un plazo de gracia para efectuarla. Lo anterior, en virtud del artículo 3, letra u) de la LO-SMA, que establece como función de la SMA orientar a los regulados en la comprensión de las obligaciones que emanan de los instrumentos de carácter ambiental de competencia de esta Superintendencia.

6. La segunda medida a tomar, señalada en el Oficio Ordinario N° 191516, corresponde al inicio de procedimientos sancionatorios a determinados establecimientos que, luego del envío de la carta de advertencia y reapertura del sistema para declarar, persistieran en el incumplimiento.

7. Así, con fecha 19 de junio de 2019, esta Superintendencia envió las cartas de advertencia señaladas previamente, mediante correo electrónico, a los 7.570 establecimientos que, con sistemas sectoriales activos, no realizaron su DJA, para el periodo correspondiente al año 2017. Específicamente, se envió al Encargado de cada uno de los Establecimientos, la carta de advertencia correspondiente, vía correo electrónico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Res. Ex. N° 1.139/2014.

¹ Denuncia Establecimientos en incumplimiento de la Declaración Jurada Anual del D.S. N° 1/2013 del MMA, período 2014 al 2017.

8. El plazo de gracia otorgado para realizar la DJA, correspondió al periodo comprendido entre los días 1° y 15 de julio del año 2019, en el que se reabrió el Sistema de Ventanilla Única del RETC, para efectuar la suscripción electrónica correspondiente.

9. Transcurrido el plazo de gracia otorgado se pudo constatar, de acuerdo a la información enviada por el Ministerio del Medio Ambiente mediante Oficio Ordinario N° 193380, de fecha 23 de julio de 2019, que el titular no realizó la Declaración Jurada Anual que tenía pendiente, de acuerdo al registro actualizado del portal de Ventanilla Única del RETC. En el caso particular, y de acuerdo con lo informado por el Ministerio, el Titular no realizó su DJA, para el siguiente periodo de tiempo:

Tabla 1. Suscripción de la DJA en el periodo analizado

Periodo analizado (2014-2017)	Realización DJA
2014	No realiza
2015	No realiza
2016	No realiza
2017	No realiza

Fuente: Documento adjunto a Oficio Ordinario N° 193380 del MMA

10. Considerando todos los antecedentes previamente señalados, con fecha 26 de julio de 2019, se formularon cargos en contra de Construcciones y Montajes COM S.A., en razón del artículo 49 de la LO-SMA, dando inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-083-2019. Dicha resolución fue notificada personalmente al Titular, con fecha 29 de julio de 2019, de acuerdo con el acta de notificación respectiva.

11. Con fecha 29 de julio de 2019, la Res. Ex. N° 1/Rol D-083-2019 fue notificada personalmente al Titular, según consta en el acta de notificación correspondiente.

12. Posteriormente, con fecha 7 de agosto de 2019, don Roberto Guarini Herrmann, en representación de Construcciones y Montajes COM S.A., presentó un escrito por medio del cual entrega una serie de antecedentes, con la finalidad de aclarar la titularidad del Establecimiento Planta de Tratamiento de Efluentes Molibdeno, que sería, en palabras de COMSA, de propiedad de Corporación Nacional del Cobre de Chile ("CODELCO").

13. Finalmente, con fecha 5 de noviembre de 2019, mediante Res. Ex. N° 2/Rol D-083-2019, se decreta el cierre de la investigación, teniéndose por presentado el escrito de 7 de agosto de 2019 de COMSA y los antecedentes adjuntos al mismo.

IV. CARGO FORMULADO

14. En la formulación de cargos, se individualizó el siguiente hecho que se estima constitutivo de infracción a la norma que se indica:

Tabla 2. Formulación de cargos

N°	Hecho que se estima constitutivo de infracción	Norma que se considera infringida	Clasificación
1	Falta de suscripción electrónica de la Declaración Jurada Anual correspondiente a los años 2014, 2015, 2016 y 2017, al momento de enviar la información sobre emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes a través de la Ventanilla Única del RETC.	<p><u>Artículo 70, letra p), Ley 19.300:</u></p> <p><i>Artículo 70.- Corresponderá especialmente al Ministerio:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>p) Administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en el cual se registrará y sistematizará, por fuente o agrupación de fuentes de un mismo establecimiento, la naturaleza, caudal y concentración de emisiones de contaminantes que sean objeto de una norma de emisión, y la naturaleza, volumen y destino de los residuos sólidos generados que señale el reglamento.</i></p> <p><u>Artículo 16, inciso tercero, D.S. N°1/2013, del Ministerio del Medio Ambiente, aprueba Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC:</u></p> <p><i>Al momento de enviar a través de la Ventanilla Única la información sobre emisiones, residuos, transferencias de contaminantes y productos prioritarios, el encargado designado, según lo establecido en el artículo 1º de la resolución exenta N° 1.139 de 2014 del Ministerio del Medio Ambiente, suscribirá electrónicamente una declaración jurada dando fe de la veracidad de la información ingresada como asimismo que no existen omisiones al respecto.</i></p>	Leve, conforme al numeral 3 del artículo 36 LO-SMA.

Fuente: Res. Ex. N° 1/Rol D-083-2019

V. DESCARGOS Y PRESENTACIONES EFECTUADAS POR EL PRESUNTO INFRACTOR RESPECTO DEL CARGO FORMULADO

15. Al respecto, como se indicó en el Considerando 12 precedente, si bien COMSA no formuló descargos en el presente procedimiento administrativo, efectuó una presentación por medio de la cual presenta una serie de antecedentes, para demostrar que COMSA habría sido subcontratista para la construcción de la Planta de Efluentes de Molibdeno perteneciente a CODELCO, y que sería a este último a quien le correspondería declarar en el RETC, en su calidad de dueño y titular del Establecimiento. A continuación, se detallará el escrito presentado por COMSA.

a) Presentación del Titular de fecha 7 de agosto de 2019

16. En primer lugar, el Titular presentó un escrito con fecha 7 de agosto de 2019, en que entrega una serie de documentos, con la finalidad de aclarar la titularidad del Establecimiento Planta de Tratamiento de Efluentes Molibdeno, de propiedad de CODELCO. Al respecto, y a modo de resumen, indica que Construcciones y Montajes COM S.A., habría sido contratado como subcontratista para la construcción de la Planta de Efluentes de Molibdeno perteneciente a CODELCO. Dichos documentos, consisten, en primer lugar, en el Contrato de ingeniería, suministro y construcción de Planta de Tratamiento de Efluentes Proyecto Moly Corporativo, entre Sociedad de Procesamiento de Molibdeno Ltda., y SK Ecología S.A., e Ingeniería y Construcción Sigdo Koppers S.A.; y el Subcontrato de construcción, montaje y puesta en servicio de la Planta de Tratamiento de Efluentes Proyecto Moly Corporativo, entre SK Ecología S.A., y Construcciones y Montajes COM S.A.

17. Agrega, que personal de COMSA de obra habría inscrito en el sistema a la empresa, como declarante del SIDREP, con el N° de usuario 5460723, habiéndole correspondido a CODELCO, declarar las emisiones generadas en transcurso del Proyecto, por ser éste el dueño y titular del Establecimiento.

VI. INSTRUMENTOS DE PRUEBA Y VALOR PROBATORIO

18. El artículo 53 de la LO-SMA, establece como requisito mínimo del Dictamen, señalar la forma mediante la cual se han llegado a comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos.

19. Dentro del presente procedimiento administrativo, se cuenta con diversos antecedentes, los cuales fueron incorporados al expediente y considerados por esta SMA para efectos de probar los hechos investigados. Respecto de dichos antecedentes se hizo referencia en Capítulos precedentes de este Dictamen. A continuación, para efectos de esta Capítulo, se menciona cada uno de dichos antecedentes.

20. En este procedimiento se cuenta con la denuncia realizada por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Oficio Ordinario N° 191516, de 22 de abril de 2019, del incumplimiento de establecimientos de la Declaración Jurada Anual del D.S. N° 1/2013, período 2014 al 2017. Por su parte, mediante Oficio Ordinario N° 193380, de fecha 23

de julio de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, se entregó la información de los establecimientos que no realizaron la DJA, en la reapertura del sistema de Ventanilla Única del RETC, entre el 1° al 15 de julio de 2019.

21. Por otro lado, junto a su presentación, COMSA acompañó los siguientes documentos: 1) Contrato entre Sociedad de Procesamiento de Molibdeno (“MOLYB”) y SK Ecología S.A.; 2) Contrato entre SK Ecología S.A. y Construcciones y Montajes COM S.A.; 3) Acta de la sesión de Directorio de Construcciones y Montajes COM S.A.; 5) Copia cédula de identidad representante legal de Construcciones y Montajes COM S.A.; 4) Copia de Res. Ex. N° 1/Rol D-083-2019, formula cargos que indica contra Construcciones y Montajes COM S.A.; 5) Copia de notificación personal de la formulación de cargos; 6) copia de correo electrónico solicitud de asistencia a incumplimentodja@sma.gob.cl.

22. Finalmente, constituye un medio de prueba la información contenida en el Sitio de Ventanilla Única del Ministerio del Medio Ambiente, donde se contiene la base de datos actualizada de los establecimientos inscritos en el RETC, las solicitudes asociadas a los ID de establecimiento, y las DJA realizadas por cada uno de dichos establecimientos. En dicha base de datos, se verificó que CODELCO Chile, es el titular del Establecimiento denominado “Planta Tratamiento Corporativo de Concentrado de Molibdeno”, ID N° 5460403, el cual habría realizado sus DJA para los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

23. En relación con la prueba rendida en el presente procedimiento sancionatorio, es menester señalar de manera general, que 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 crítica².

24. Por otro lado, la apreciación o valoración de la prueba, es el proceso intelectual por el cual el juez o funcionario público da valor o asigna mérito a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él. Por su parte, la sana crítica es un régimen de valorización de la prueba, que implica un *“(a)nálisis que importa tener en consideración las razones jurídicas, asociadas a las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en cuya virtud se le asigne o reste valor, tomando en cuenta, especialmente, la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas o antecedentes del proceso, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador. En definitiva, se trata de un sistema de ponderación de la prueba articulado por medio de la persuasión racional del juez, quien calibra los elementos de juicio, sobre la base de parámetros jurídicos, lógicos y de manera fundada, apoyado en los principios que le produzcan convicción de acuerdo a su experiencia”*.³

² De este modo, la sana crítica es un régimen intermedio de valoración de la prueba, estando en un extremo la prueba legal o tasada y, en el otro, la libre o íntima convicción. Asimismo, es preciso señalar que la apreciación o valoración de la prueba es el proceso intelectual por medio del cual, el juez o funcionario público, da valor, asigna mérito, a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él. Al respecto, véase TAVOLARI RAÚL, El Proceso en Acción, Editorial Libromar Ltda., Santiago, 2000, pág. 282.

³ Excma. Corte Suprema, Rol 8654-2012, Sentencia de 24 de diciembre de 2012, considerando vigésimo segundo.

25. Por lo tanto, y cumpliendo con el mandato legal, se utilizaron las reglas de la sana crítica para valorar la prueba rendida, valorización que se llevará a cabo en los capítulos siguientes.

VII. ANÁLISIS SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN IMPUTADA

26. Para analizar la configuración del hecho que se estima constitutivo de infracción, corresponde señalar que éste fue constatado, para efectos de la formulación de cargos, por el Ministerio del Medio Ambiente, mediante Oficio Ordinario N° 191516, por el cual realiza la denuncia del incumplimiento de los establecimientos de la DJA, durante el periodo 2014 al 2017. Por otro lado, se constató mediante Oficio Ordinario N° 193380, de fecha 23 de julio de 2019 del MMA que, transcurrido el plazo de gracia, y luego de la carta de advertencia enviada al titular por esta Superintendencia, éste no habría cumplido con la obligación de suscribir la DJA para el periodo correspondiente.

27. Por su parte, tal como consta en el Capítulo V de este Dictamen, el Titular efectuó una presentación, destinada a desvirtuar la certeza de los hechos verificados en los oficios ordinarios previamente individualizados del Ministerio del Medio Ambiente, de 2 y 21 de agosto de 2019, afirmando que no sería el sujeto obligado a realizar la DJA, dado que el titular del Establecimiento Planta de Tratamiento de Efluentes Molibdeno, sería CODELCO, a través de su filial Sociedad de Procesamiento de Molibdeno Limitada, entregando copia de los contratos entre dicha sociedad y SK Ecología S.A., y el subcontrato entre SK Ecología S.A. y Construcciones y Montajes COM S.A.

28. Del relato realizado por el Titular en su presentación, y revisados los documentos presentados por éste, es posible concluir que, si bien COMSA no realizó descargos de manera expresa, sus argumentos se encuentran dirigidos a desacreditar el único cargo imputado, alegando la falta de titularidad respecto al establecimiento individualizado, y señalando que, por el contrario, sería CODELCO quien detentaría la propiedad y titularidad del Establecimiento.

29. Al respecto, corresponde señalar que, para la tramitación del procedimiento sancionatorio, la LO-SMA ha establecido reglas específicas, por lo que se trata de un procedimiento administrativo reglado, respecto del cual las disposiciones de la Ley N° 19.880 rigen sólo supletoriamente, en aquellas materias no previstas en la LO-SMA.

30. Respecto a los procedimientos reglados, la Contraloría General de la República ha señalado que no pueden “[...] incorporarse trámites no previstos en la normativa, que, de cualquier forma, alteren la ordenación o secuencia procesal establecida por el legislador, pues si ello se verificase se infringiría el principio de juridicidad, conforme a los criterios expresados en los dictámenes N°s. 20.477 y 34.021, de 2003; 6.518, de 2011, y 71.968 y 80.276, de 2012, de este Órgano de Control”.⁴ En consecuencia, los órganos de la

⁴ Dictamen de la Contraloría General de la República N°17.203, de 18 de marzo de 2013. Véase también el Dictamen N°73.986, de 15 de septiembre de 2015, el cual señala: “Como se advierte, la preceptiva examinada contiene un procedimiento administrativo reglado para la fijación de los castigos por infracciones a la referida ley N°19.913, respecto del cual, acorde con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 20.477, de 2003, 24.606 de 2011, 74.843, de 2012, y 996, de 2013, de este origen, es improcedente incorporar gestiones no previstas

administración del Estado deben respetar el orden secuencial establecido por el legislador en la sustanciación de un procedimiento administrativo reglado.

31. En específico, uno de los aspectos reglados del procedimiento administrativo sancionatorio son los descargos. En efecto, la parte final del inciso 1° del artículo 49 de la LO-SMA señala que la Superintendencia conferirá al presunto infractor un plazo de 15 días hábiles para presentar sus descargos. La doctrina ha señalado que el contenido de los descargos: “[...] no se señala expresamente en la ley, pero en la práctica contendrá la información o documentos que el infractor considere relevantes para su defensa, así como las defensas y argumentaciones jurídicas”⁵. Es decir, los descargos son un mecanismo para que el presunto infractor haga valer su derecho a defensa y constituyen una instancia formal para la impugnación de los cargos que le han sido imputados.

32. Por otra parte, en la elaboración del dictamen, el artículo 53 de la LO-SMA establece que “[c]umplidos los trámites señalados en los artículos anteriores, el fiscal instructor del procedimiento emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponde aplicar”. En consecuencia, es el dictamen la instancia en que esta Fiscal Instructora debe sopesar todos los antecedentes que obren en el procedimiento para proponer al Superintendente una vía de acción; entre los que se sopesarán las defensas y demás antecedentes aportados por el presunto infractor dentro del procedimiento. En definitiva, corresponde analizar, en el sentido señalado previamente, la presentación realizada por COMSA, lo cual se realizará a continuación.

33. De este modo, y de los documentos adjuntos a su presentación de fecha 7 de agosto de 2019, es posible desprender que, en efecto, Construcciones y Montajes COM S.A., habría sido subcontratada por SK Ecología S.A., para la construcción, montaje y puesta en servicio de la Planta de Tratamiento de Efluentes Proyecto Moly Corporativo; y, a su vez, SK Ecología S.A. fue contratada por Sociedad de Procesamiento de Molibdeno Limitada, para la ingeniería, suministro y construcción de dicha planta. El contrato entre MOLYB y SK Ecología S.A., fue celebrado con el objeto de que esta última empresa, en carácter de contratista, construyera la planta de efluentes que requería la planta de procesamiento de concentrado de Molibdeno del proyecto denominado “Moly Corporativo” de CODELCO. A su vez, el contrato duraría hasta el 25 de noviembre de 2015, según su cláusula quinta.

34. Por otra parte, el contrato entre SK Ecología y COMSA, celebrado con fecha 28 de noviembre de 2014, tiene por objeto la subcontratación de esta última empresa para la ejecución de la ingeniería del proceso de la planta de efluentes y el suministro de equipos principales, y su duración se extendería hasta el 25 de noviembre de 2015.

35. Asimismo, y pese a que la imputación del único cargo de este procedimiento se realizó respecto de un ID de establecimiento diverso, esto es, ID N° 5460723, de la revisión de la base de datos disponible en la Ventanilla Única del RETC, fue posible constatar que, efectivamente, el ID N° 5460403, de titularidad de CODELCO, corresponde a la Planta de explotación de concentrados de Molibdeno; y que la Planta de tratamiento de efluentes, forma parte del complejo para el procesamiento de molibdeno, operado por MOLYB, que corresponde a una filial de CODELCO. Esto puede apreciarse en la siguiente tabla e imagen satelital:

que alteren la correspondiente secuencia procesal o entorpezcan su progreso, o que importen una opinión anticipada por parte de este Órgano de Control”.

⁵ Véase: BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos del Derecho Ambiental, 2° Edición, 2014, p. 505.

Tabla 3. Comparación ID de Establecimiento N°5460723 y N°5460403

ID	Razón social	Nombre Establecimiento	Región	Comuna
5460723	CONSTRUCCIONES Y MONTAJES COM S.A.	Planta de Tratamiento de Efluentes Moly Corporativo CODELCO	Antofagasta	Mejillones
5460403	CORPORACIÓN NACIONAL DEL COBRE DE CHILE	Planta Tratamiento Corporativo de Concentro de Molibdeno	Antofagasta	Mejillones

Fuente: Base de datos del RETC disponible en <https://vu.mma.gob.cl//index.php?c=home>

Imagen 1. Complejo MOLYB CODELCO Chile



Fuente: Elaboración propia

36. Lo anterior, pudo corroborarse por esta Superintendencia en la base de datos de Ventanilla Única del RETC⁶. Dicha constatación resulta relevante, a la hora de la determinación de absolución o sanción en la conclusión del presente dictamen.

37. Por su parte, de los contratos acompañados por el Titular, se puede observar que el vínculo de COMSA con la Planta de Tratamiento de Efluentes Moly Corporativo CODELCO, fue solamente en carácter de contratista, para la etapa de ingeniería, suministro y construcción de la misma; vínculo que se habría extendido **solamente hasta el 25 de noviembre de 2015**, fecha hasta la cual COMSA se habría encontrado obligada a declarar sus emisiones, residuos y transferencias de contaminantes a través del Sistema de Ventanilla Única del RETC.

⁶ Información disponible en: <http://vu.mma.gob.cl> Última visita [6 de noviembre de 2019].

38. Sin perjuicio de aquello, cabe tener presente que, de acuerdo con el artículo 37 de la LO-SMA, las infracciones previstas en esta ley prescribirán a los tres años de cometidas, plazo que se interrumpirá con la notificación de la formulación de cargos por los hechos constitutivos de las mismas. En ese sentido, y considerando que la formulación de cargos se notificó con fecha 29 de julio de 2019, la infracción de no realización de la DJA, se encontraría vigente respecto a los años 2016 y 2017; habiendo prescrito la responsabilidad de COMSA de realizar sus DJA por el periodo en que estuvo construyendo la Planta de Efluentes, lo cual se produjo por el periodo 2014 y 2015.

39. Para esta Fiscal Instructora, los documentos anteriormente señalados, resultan suficientes para acreditar, por una parte, que COMSA debió realizar las DJA de los años 2014 y 2015; sin embargo, dichas infracciones se encontrarían prescritas, de acuerdo al considerando previo; y por la otra, que durante el periodo 2016 y 2017, fue CODELCO el responsable de efectuar DJA asociadas al Establecimiento, lo cual realizó, de acuerdo a la información que pudo recabarse de la base de datos disponible en la Ventanilla Única del RETC. Además, existen antecedentes suficientes para acreditar que es CODELCO, a través de su filial MOLYB, la propietaria y actual operadora, tanto de la Planta Procesadora de Molibdeno, como de la Planta de Tratamiento de Efluentes, todas las cuales forman parte del Complejo químico - metalúrgico para el procesamiento de Molibdeno – MOLYB.

40. Por tanto, es CODELCO a través de su filial MOLYB quien, como **operador del Establecimiento, tiene el deber de realizar la Declaración Jurada Anual**, de acuerdo a lo señalado en el artículo 3 del Reglamento RETC, en que en su literal g), define Establecimiento, como el *“recinto o local en el que se lleva a cabo **una o varias actividades económicas** donde se produce una transformación de la materia prima o materiales empleados, o que no producen una transformación en su esencia pero dan origen a nuevos productos, y que **en este proceso originan emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes** (...)”*. (Énfasis agregado).

41. Por su parte, el artículo 18 del Reglamento previamente citado, enumera a los sujetos obligados a reportar e informar a través del Sistema de Ventanilla Única del RETC, entre los que se encuentran, de acuerdo a su literal a), *“los establecimientos que **deban reportar a otros órganos de la Administración del Estado, la información sobre sus emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes**, ya sea por una norma de emisión, una resolución de calificación ambiental, un plan de prevención, plan de descontaminación, o por exigencia de la normativa sectorial o general correspondiente”*. (Énfasis agregado).

42. Finalmente, y vinculada a la obligación de realizar la declaración jurada anual, el artículo 16, inciso 3° del Reglamento RETC, norma que se entendió infringida en la formulación de cargos que dio origen al presente procedimiento administrativo, señala que *“[a]l momento de enviar a través de la Ventanilla Única la información sobre emisiones, residuos, transferencias de contaminantes y productos prioritarios, el encargado designado, según lo establecido en el artículo 1° de la resolución exenta N° 1.139 de 2014 del Ministerio del Medio Ambiente, suscribirá electrónicamente una declaración jurada dando fe de la veracidad de la información ingresada como asimismo que no existen omisiones al respecto.”*

43. De las disposiciones citadas, es posible desprender que se encuentra obligado a reportar en el RETC el titular del Establecimiento que

genere las emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes, a partir de las actividades económicas llevadas a cabo en el recinto o local que lo conformen; por tanto, el titular de éste será quien lo opere; en otras palabras, quien ejerza la actividad económica en su interior, independiente del régimen de propiedad, posesión o tenencia al que se encuentre sometido.

44. La anterior conclusión, es concordante con la aplicación del **principio de responsabilidad personal** del derecho administrativo sancionador, según el cual, *“la responsabilidad derivada de un hecho punible sólo se puede predicar y atribuir al autor de dicho acto. [...] Por lo tanto, no es admisible que el ordenamiento pueda establecer supuestos de responsabilidad por el hecho de terceros”*⁷. En otras palabras, CODELCO sería el responsable de cumplir con la obligación de suscripción de las declaraciones juradas anuales que establece el artículo 16 del Reglamento RETC, y no corresponde atribuir responsabilidad a COMSA, quien no sería autor del hecho punible imputado, y se encontraría en una posición de tercero en relación a dicha obligación.

45. Íntimamente relacionado con el principio de responsabilidad personal, se encuentra el **principio de culpabilidad**, que establece que no cabe en ningún caso imponer una sanción, en este caso, administrativa, a quien no pueda dirigírsele un reproche personal por la ejecución de la conducta prohibitiva⁸. En otras palabras, se requerirá dolo o culpa en la acción sancionable de parte del Titular, para la imposición de una sanción lo que, en este caso, no ha podido ser establecido, teniendo en cuenta que la existencia de un ID de Establecimiento inscrito en el RETC a nombre de COMSA, respecto a la Planta de Tratamiento de Efluentes de Molibdeno, se habría justificado en el periodo de tiempo en que fue contratado para su construcción. Sin embargo, en términos del sujeto obligado, respecto a la declaración jurada correspondiente a los años 2016 y 2017, es CODELCO quien debía realizar las DJA, dado que es éste quien debe informar las emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes generados por su actividad.

46. A su vez, existen medios de prueba suficientes de que CODELCO realizó sus DJA para el periodo que va de los años 2014 al 2017; mismo periodo que fuera imputado en la formulación de cargos que diera origen al procedimiento sancionatorio Rol D-083-2019. Por tanto, el sujeto responsable legalmente de efectuar las DJA respecto al Complejo MOLYB, cumplió con su obligación para todos los años imputados. En definitiva, y por lo indicado precedentemente, a juicio de esta Fiscal Instructora no existe el mérito para imponer una sanción.

47. Sin embargo, es dable señalar que, de acuerdo con la Res. Ex. N° 1139/2014, el ingreso a la Ventanilla Única del Registro se realizará mediante un identificador del establecimiento o fuente el que, para ser creado, requiere de **una solicitud en el sistema, por parte del propio establecimiento, completando los formularios desarrollados para este fin**, de acuerdo con el artículo 1°.

⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N° XLII, Valparaíso, Chile, 2014, 1er Semestre, [pp. 399-439], p. 425.

⁸ VERGARA BLANCO, Alejandro. Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. Revista de derecho Universidad Católica del Norte – Sede Coquimbo, Sección: Estudios. Año 11 – N° 2, 2004, pp. 137-147, p. 143.

48. Por su parte, el Reglamento RETC, en sus artículos 29 y 30 señala que, en caso de que existiera algún tipo de **modificación del establecimiento**, como puede ser, un cambio de razón social, transformación, fusión, absorción y división de sociedades; o bien **se produjera un cese de funciones del establecimiento**, debe ser **informado al Ministerio del Medio Ambiente**, y acompañar los antecedentes que acrediten dichas circunstancias. En el primer caso, el plazo no podrá exceder de 6 meses, desde que se produjera alguna de las modificaciones señaladas; y en el segundo, se debe informar en un plazo que no exceda de 15 días hábiles luego del cese de funciones.

49. En ese sentido, es posible concluir que la obtención de un ID de establecimiento en el RETC, es un trámite a solicitud de cada titular, y no se realiza de oficio por parte del MMA; por lo cual, dado que COMSA solicitó voluntariamente su ID de Establecimiento, respecto a la Planta que estaba construyendo, debió solicitar el cese de funciones respecto del ID N° 5460723 al finalizar dichas labores, lo que no fue realizado, de acuerdo a la información de solicitudes de establecimiento, que se encuentra disponible en la base de datos de la Ventanilla Única del RETC⁹.

50. Así las cosas, y si bien COMSA no habría estado obligado a realizar las DJA de la Planta con posterioridad al término de su construcción, sí tenía el deber de informar el cese de funciones al Ministerio del Medio Ambiente, lo cual no realizó oportunamente. Sin perjuicio de lo anterior, y en virtud del principio de congruencia, no corresponde sancionar al Titular por dicha omisión, considerando que el hecho, las normas que se estiman infringidas y el fundamento que sustenta la formulación de cargos, son diversos¹⁰. De todas maneras, se hará presente dicha circunstancia al Superintendente en la conclusión de este Dictamen, para efectos de que se regularice la situación del ID N° 5460723 en la instancia administrativa correspondiente.

51. Por lo tanto, dado que no se ha considerado configurada la infracción, no resulta pertinente desarrollar los aspectos vinculados a la clasificación de la infracción, ni a la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA.


VIII. PROPONE AL SUPERINTENDENTE

52. Respecto al hecho infraccional consistente en *Falta de suscripción electrónica de la Declaración Jurada Anual correspondiente a los años 2014, 2015, 2016 y 2017, al momento de enviar la información sobre emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes a través de la Ventanilla Única del RETC*, se propone la **ABSOLUCIÓN del cargo formulado mediante la Res. Ex. N° 1/Rol D-083-2019, de fecha 26 de julio de 2019.**

53. En atención a ciertos antecedentes que constan el presente procedimiento, relativos a circunstancias de competencia del Ministerio del Medio Ambiente, en su calidad de administrador del RETC, de acuerdo con el artículo 70 letra p) de la Ley N°19.300, **se recomienda Oficiar a dicho organismo para que proceda conforme a facultades.**

⁹ Información disponible en: <http://vu.mma.gob.cl>. Última visita [6 de octubre de 2019].

¹⁰ Exma. Corte Suprema, rol N° 34167-2015, Sentencia de fecha 3 de marzo de 2016, considerando 7°.



Macarena Meléndez Román

Macarena Meléndez Román
Fiscal Instructora de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

Rol D-083-2019