



GPH

DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ROL D-078-2019, SEGUIDO EN CONTRA DE TAD SPA

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; 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”); en la 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”)¹; la Resolución Exenta N° 424, de 12 de mayo de 2017 de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Fija Organización interna de la Superintendencia del Medio Ambiente y sus modificaciones; la Resolución N° 288, de fecha 13 de febrero de 2020, que Establece Orden de Subrogancia para el Cargo de Jefe de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente; 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; 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-078-2019, fue iniciado en contra de TAD SpA, (en adelante, “el Titular” o “TAD”), Rol Único Tributario N° 76.412.470-7, titular del del Establecimiento “*Base TAD Antofagasta*”, ubicado en Av. Héroes de La Concepción N° 680, comuna y región de Antofagasta.

2. Dicho Establecimiento se encuentra inscrito con el ID N° 5440363, en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (en adelante, “RETC”), inscripción realizada con fecha 19 de mayo de 2014, de acuerdo con la base de datos

¹ Derogada por Res. Ex. N° 144, de 21 de febrero de 2020, del Ministerio del Medio Ambiente, Aprueba Norma Básica para la Implementación de Modificación al Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, RETC.

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 2019².

1. De acuerdo con el artículo 18 del Reglamento RETC, TAD SpA, 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 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ROL D-078-2019

a) **Denuncia y antecedentes aportados por el Ministerio del Medio Ambiente.**

3. Con fecha 22 de abril de 2019, mediante Oficio N° 191516, el MMA, como administrador del RETC según lo dispuesto en el artículo 70 letra p) de la Ley N° 19.300, realizó una denuncia a esta Superintendencia, con respecto al incumplimiento de la realización de la Declaración Jurada Anual (en adelante, “DJA”) a través del 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.

4. 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.

5. 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.

² Denuncia Establecimientos en incumplimiento de la Declaración Jurada Anual del D.S. N°1/2013 del MMA, período 2014 al 2017.

b) Envío de carta de advertencia respecto de la obligación de realizar la DJA y plazo de gracia

6. 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.

7. 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.

8. Transcurrido el plazo de gracia otorgado se pudo constatar, de acuerdo con 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 con el 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

IV. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

9. Considerando todos los antecedentes previamente señalados, con fecha 11 de septiembre de 2019, se formularon cargos en contra de TAD SpA, en razón del artículo 49 de la LO-SMA, dando inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-087-2019.

10. dicha formulación de cargos fue notificada mediante carta certificada, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley N° 19.880, siendo recepcionada con fecha 16 de septiembre de 2019 en la Oficina de Correos de Chile respectiva, de acuerdo al código de seguimiento N° 1180851715236.

11. Transcurridos los plazos legales respectivos, fue posible constatar que el Titular no presentó ni programa de cumplimiento ni escrito de descargos.

12. Con fecha 4 de mayo de 2020, y por razones de distribución interna de trabajo, se designó mediante Memorándum D.S.C. N° 265, a Sigrid Scheel Verbakel como Fiscal Instructora Titular del procedimiento sancionatorio Rol D-078-2019, y a Macarena Meléndez Román como Fiscal Instructora Suplente.

13. Finalmente, mediante Res. Ex. N° 2/Rol D-078-2019, de fecha 06 de mayo de 2020, se tuvo por cerrada la investigación del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-078-2019, seguido en contra de TAD SpA.

V. 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>Artículo 70, letra p), Ley 19.300:</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-078-2019

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

15. Al respecto, como se indicó en el Considerando 11 precedente, TAD SpA no realizó presentación alguna durante el procedimiento administrativo sancionatorio seguido en su contra.

VII. INSTRUMENTOS DE PRUEBA Y VALOR PROBATORIO

16. 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.

17. 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 este Capítulo, se menciona cada uno de dichos antecedentes.

18. 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.

19. En el presente caso, no se han efectuado otros requerimientos de diligencias de prueba por parte del presunto infractor.

20. 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 crítica³.

21. 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 produzcan convicción de acuerdo a su experiencia”*.⁴

³ 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.

⁴ Excma. Corte Suprema, Rol 8654-2012, Sentencia de 24 de diciembre de 2012, considerando vigésimo segundo.

22. 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.

VIII. ANÁLISIS SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN IMPUTADA

23. 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.

24. A su vez, tal como consta en el Capítulo VI de este Dictamen, el Titular no presentó ni programa de cumplimiento ni formuló descargos; así como no realizó ningún tipo de presentación en el procedimiento sancionatorio seguido en su contra.

25. Por su parte, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 3, literal g) del Reglamento RETC, se 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).

26. Por otro lado, 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).

27. 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.”*

28. 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.

29. 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”*⁵.

30. 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 prohibitiva⁶.

31. Para esta Fiscal Instructora, los antecedentes señalados, y la aplicación de la normativa citada resultan suficientes para acreditar que TAD SpA, habría sido operador del Establecimiento “Base TAD Antofagasta” al menos, desde el año 2014 en adelante; por tanto, se habría encontrado en la obligación de realizar las DJA asociadas al Establecimiento ID N° 5440363 del RETC, durante el periodo imputado en la formulación de cargos de la Res. Ex. N° 1/Rol D-078-2019, correspondiente a los años 2014, 2015, 2016 y 2017.

32. Al respecto, los antecedentes entregados mediante la denuncia del Ministerio del Medio Ambiente, a través del Oficio Ordinario N° 191516, de fecha 22 de abril de 2019; y el Oficio Ordinario N° 193380, de fecha 23 de julio de 2019 del MMA que da cuenta de 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 señalado; se consideran suficientes para determinar la configuración de la infracción.

33. Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, y los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, corresponde señalar que se tiene por probado el hecho que funda la formulación de cargos contenida en la Resolución Exenta N° 1/D-078-2019, esto es, la falta de suscripción de la Declaración Jurada Anual por parte del Encargado del Establecimiento, para el periodo correspondiente a los años 2014, 2015, 2016 y 2017, a través del Sistema de Ventanilla Única del RETC.

34. Finalmente, el referido hecho se identifica con el tipo establecido en la letra m) del artículo 35 de la LO-SMA, esto es, el incumplimiento de la obligación de informar de los responsables de fuentes emisoras, para la elaboración del registro al cual hace mención la letra p) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, que a su vez establece el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.

⁵ 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.

⁶ 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.

35. Sin perjuicio de lo anterior, 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 11 de septiembre de 2019, la infracción de no suscribir la DJA para el periodo 2014 y 2015, se encontraría prescrita.

36. En definitiva, y por lo indicado precedentemente, a juicio de esta Fiscal Instructora existiría mérito para imponer una sanción, sólo respecto de los periodos 2016 y 2017, considerando que, de acuerdo con el artículo 6 de la Res. Ex. N° 1139/2014, la DJA debe realizarse entre el 1° de septiembre y 15 de octubre del año inmediatamente posterior al periodo que corresponde declarar.

IX. SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

37. Conforme a lo señalado en el Capítulo anterior, el hecho constitutivo de la infracción que fundó la formulación de cargos en la Resolución Exenta N° 1/D-078-2019, fue identificado en el tipo establecido en la letra m) del artículo 35 de la LO-SMA, esto es, el incumplimiento de la obligación de informar de los responsables de fuentes emisoras, para la elaboración del RETC.

38. En este sentido, en relación con el cargo formulado, se propuso en la formulación de cargos clasificar dicha infracción como leve⁷, considerando que, de manera preliminar, se estimó que no era posible encuadrarlo en ninguno de los casos establecidos por los numerales 1° y 2° del citado artículo 36.

39. Al respecto, es de opinión de esta Fiscal Instructora mantener dicha clasificación, debido a que, de los antecedentes aportados al presente procedimiento, no es posible colegir de manera fehaciente que se configure alguna de las causales que permiten clasificar la infracción como gravísima o grave, conforme a lo señalado en el acápite de valor de seriedad de este dictamen.

40. Por último, es pertinente hacer presente que de conformidad con lo dispuesto en la letra c) del artículo 39 de la LO-SMA, las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.

X. PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LO-SMA APLICABLES QUE CONCURREN A LA INFRACCIÓN.

a) Rango de sanciones aplicables según gravedad asignada a la infracción.

⁷ El artículo 36 N° 3, de la LO-SMA, dispone que son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatoria y que no constituyan infracción gravísima o grave.

41. El artículo 38 de la LO-SMA establece el catálogo o tipos de sanciones que puede aplicar la SMA, estos son, amonestaciones por escrito, multas de una a diez mil unidades tributarias anuales (UTA), clausura temporal o definitiva y revocación de la RCA.

42. Por su parte, el artículo 39, establece que la sanción se determinará según su gravedad, en rangos, indicando el literal c) que *“Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales”*.

43. La determinación específica de la sanción que debe ser aplicada dentro de dicho catálogo, está sujeta a la configuración de las circunstancias indicadas en el artículo 40 de la LO-SMA.

44. En ese sentido, la Superintendencia del Medio Ambiente ha desarrollado un conjunto de criterios que deben ser considerados al momento de ponderar la configuración de estas circunstancias a un caso específico, los cuales han sido expuestos en el documento *“Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales – Actualización”* de la Superintendencia del Medio Ambiente, aprobada mediante Resolución Exenta N° 85, de 22 enero 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente y vigente en relación a la instrucción del presente procedimiento. A continuación, se hará un análisis respecto a la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 40 de la LO-SMA en el presente caso. En dicho análisis deben entenderse incorporados los lineamientos contenidos en las Bases Metodológicas.

b) Aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, al caso particular.

45. 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 ocasionado⁸.*
- b) *El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción⁹.*
- c) *El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción¹⁰.*
- d) *La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el*

⁸ 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.

⁹ Esta circunstancia incluye desde la afectación grave hasta el riesgo de menor importancia 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, sean o no de importancia.

¹⁰ 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.

*hecho, acción u omisión constitutiva de la misma*¹¹.

- e) *La conducta anterior del infractor*¹².
- f) *La capacidad económica del infractor*¹³.
- g) *El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3*¹⁴.
- h) *El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado*¹⁵.
- i) *Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción*¹⁶.

46. En este sentido, corresponde desde ya indicar que las siguientes circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, no son aplicables en el presente procedimiento, por haberse desestimado su concurrencia en el caso concreto:

- **Letra a), importancia del daño causado o del peligro ocasionado**, puesto que no existen antecedentes que permitan confirmar la generación de un daño o un peligro producto de la infracción, al no haberse constatado una pérdida, disminución, detrimento o menoscabo al medio ambiente o uno o más de sus componentes, ni afectación o riesgo a la salud de las personas, ni un peligro concreto al medio ambiente, que sea consecuencia directa de la infracción constatada. Por lo tanto, esta circunstancia no será considerada para la determinación de la sanción en el presente procedimiento sancionatorio.
- **Letra b), número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción**, puesto que no existen antecedentes que permitan establecer que la infracción haya generado un peligro concreto a la salud de las personas, por lo que esta circunstancia no será ponderada en el presente dictamen.
- **Letra c), beneficio económico obtenido**, puesto que se estima que el beneficio económico asociado a la infracción es de carácter no significativo. Lo anterior, se debe a que el origen del beneficio económico en este caso se asocia a los costos en que el Titular debió haber incurrido, de manera oportuna, para efectuar la declaración jurada anual en los periodos en que no se dio cumplimiento a esta obligación. Sin embargo, considerando las características del proceso de elaboración y envío de la DJA del RETC, se estima que este pudo ser realizado

¹¹ 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, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del presunto infractor que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional. También se considera que existe intencionalidad, cuando se estima que el presunto infractor presenta características que permiten imputarle conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como de la antijuricidad asociada a dicha contravención. Por último, 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 y responsable del proyecto, o es un coautor de las infracciones imputadas.

¹² 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, específicamente, de la unidad de proyecto, actividad, establecimiento, instalación o faena que ha sido objeto del procedimiento administrativo sancionatorio.

¹³ La capacidad económica atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el pago de la sanción.

¹⁴ 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

¹⁵ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto de la afectación que un determinado proyecto ha causado en un área protegida.

¹⁶ 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.

por personal propio del establecimiento, no involucrando, por lo tanto, un costo adicional para la empresa.

- **Letra d), intencionalidad**, puesto que no constan antecedentes que permitan afirmar la existencia de una intención positiva o dolosa de infringir la obligación contenida en el D.S. N° 1/2013 del MMA por parte de la empresa.
- **Letra d), grado de participación**, puesto que la atribución de responsabilidad de la infracción es a título de autor.
- **Letra e), conducta anterior negativa**, puesto que el Titular no presenta infracciones a exigencias ambientales cometidas con anterioridad al hecho infraccional objeto del presente procedimiento, respecto del Establecimiento, que hayan sido sancionadas por la SMA, un organismo sectorial o un órgano jurisdiccional.
- **Letra g), cumplimiento del programa de cumplimiento**, pues el infractor no presentó programa de cumplimiento en el procedimiento sancionatorio Rol D-078-2019.
- **Letra h), detrimento o vulneración de un Área Silvestre Protegida del Estado (ASPE)**, puesto que el Establecimiento no se encuentra en un ASPE.
- **Letra i), adopción de medidas correctivas**, puesto que no se tienen antecedentes que permitan acreditar la implementación de acciones idóneas, efectivas y adoptadas de manera voluntaria por el infractor para la corrección de los hechos constitutivos de infracción, en este caso, el envío de la declaración jurada anual correspondiente a los periodos en que esta obligación fue incumplida.
- **Letra i), cooperación eficaz**, puesto que el infractor no ha realizado acciones que han contribuido al esclarecimiento de los hechos imputados y sus efectos, ni a la ponderación de las circunstancias del artículo 40. En efecto, el Titular no realizó ningún tipo de presentación durante el procedimiento sancionatorio.

47. Sobre las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA que corresponde aplicar en el presente caso, a continuación, se expone la propuesta de ponderación de dichas circunstancias:

a. Componente de Afectación

a.1. Valor de Seriedad

48. El valor de seriedad se determina a través de la ponderación conjunta del nivel de seriedad de los efectos de la infracción y de la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental. De esta manera, se procederá a ponderar dentro de las circunstancias que constituyen este valor, aquellas que concurren en la especie, esto es, la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, ponderado en virtud de la letra i) de la LO-SMA. En el presente caso, por las consideraciones que fueron señaladas anteriormente, quedan excluidas del análisis las circunstancias relativas a la importancia de los efectos concretos generados por la infracción en el medio ambiente y la salud de las personas, que corresponden a las letras a), b) y h) del artículo 40 de la LO-SMA, debido a que en el presente caso no resultan aplicables.

a.1.1 La importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental (letra i)

49. La importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental es una circunstancia que permite valorar la relevancia que un determinado incumplimiento ha significado para el sistema regulatorio ambiental, más allá de los efectos propios que la infracción ha podido generar. La valoración de esta circunstancia permite que la sanción cumpla adecuadamente su fin preventivo, y que se adecúe al principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

50. Cada infracción cometida afecta la efectividad del sistema jurídico de protección ambiental, pero esta consecuencia negativa no tendrá siempre la misma seriedad, sino que dependerá de la norma específica que se ha incumplido, así como la manera en que ha sido incumplida. Al ponderar la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental se debe considerar aspectos como: el tipo de norma infringida, su rol dentro del esquema regulatorio ambiental, su objetivo ambiental y las características propias del incumplimiento que se ha cometido a la norma.

51. Dado que se trata de una circunstancia que se refiere a la importancia de la norma infringida y las características de su incumplimiento, concurre necesariamente en todos los casos en los cuales la infracción es configurada. Esto se diferencia de las circunstancias que se relacionan con los efectos de la infracción, las que pueden concurrir o no dependiendo de las características del caso.

52. En el presente caso la infracción cometida implica la vulneración de la exigencia establecida en el artículo 16 del Decreto Supremo N° 1, del año 2013, del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que aprueba el reglamento del registro de emisiones y transferencias de contaminantes, RETC.

53. El RETC es una base de datos accesible al público, destinada a capturar, recopilar, sistematizar, conservar, analizar y difundir la información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes potencialmente dañinos para la salud y el medio ambiente que son emitidos al entorno, generados en actividades industriales o no industriales o transferidos para su valorización o eliminación.

54. El registro del RETC contiene la información recopilada de las emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes, que proviene de las siguientes fuentes: i) información de reportes de emisión, residuos y transferencias de contaminantes, en cumplimiento de lo dispuesto en las normas de emisión, planes de prevención y/o descontaminación, resoluciones de calificación ambiental u otra norma o regulación que establezca obligación de informar emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes, entregada por los órganos de la Administración del Estado competentes para su fiscalización, como asimismo, la información de igual naturaleza proveniente de las labores de control o inspección de los organismos aludidos, la que deberá ser entregada al RETC por estos últimos; ii) información entregada por los órganos de la Administración del Estado para obtener las estimaciones de fuentes difusas y de fuentes puntuales de emisiones no normadas; iii) información de emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes, respecto de los cuales nuestro país haya adquirido la obligación de que se midan, cuantifiquen o estimen, en virtud de lo establecido en convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y; iv) información de reportes voluntarios de emisiones, residuos y transferencias de contaminantes¹⁷.

¹⁷ Según lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento.

55. Por su parte, el RETC fue diseñado con los siguientes objetivos: i) facilitar el acceso a la información sobre emisiones, residuos y transferencias de contaminantes; ii) promover el conocimiento de la información, por parte de la ciudadanía; iii) constituir una herramienta de apoyo para la adopción de políticas públicas y de regulación; iv) constituir una herramienta que favorezca la toma de decisiones en el diseño de la política de gestión ambiental encaminada a reducir la contaminación, y avanzar hacia un desarrollo sustentable; v) facilitar a los sujetos regulados la entrega de la información sobre las emisiones, residuos y transferencias de contaminantes; vi) propender a generar una gestión ambiental más adecuada de las emisiones, residuos y transferencias de contaminantes por parte de la industria y municipalidades; y vii) generar el Sistema de Ventanilla Única como formulario único de acceso y reporte con el fin de concentrar la información objeto de reporte en una base de datos que permita la homologación y facilite su entrega por parte de los sujetos obligados a reportar.

56. Según dispone el artículo 17 del Reglamento, el reporte de las emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes normados, debe ser realizado a través del sistema de Ventanilla Única, que se encuentra en el portal electrónico del RETC y por medio del cual los establecimientos acceden a los sistemas de declaración de los organismos fiscalizadores para dar cumplimiento a su obligación de reportar.

57. El artículo 16 del Reglamento establece, por su parte, que al momento de enviar a través de la Ventanilla Única la información sobre emisiones, residuos y/o transferencias de contaminantes, el establecimiento obligado suscribirá electrónicamente una declaración jurada dando fe de la veracidad de la información ingresada como asimismo que no existen omisiones al respecto.

58. Esta última disposición corresponde a la exigencia que ha sido incumplida en el presente caso. Si bien se considera que la infracción es de carácter formal, la relevancia de este instrumento para el sistema regulatorio ambiental chileno radica en que constituye el medio que permite confirmar la veracidad de la información entregada a través del sistema de Ventanilla Única para la conformación del registro del RETC, siendo el único medio admisible para cumplir con la obligación de informar que impone el D.S. N° 1/2013.

59. Por último, cabe señalar que, para efectos de ponderar el grado de vulneración al sistema de protección ambiental, y determinar el valor de seriedad de las infracciones en particular, debe considerarse la extensión del periodo infraccional. En el presente caso, consta en el procedimiento sancionatorio que TAD SpA no suscribió la declaración jurada correspondiente a los años 2016 y 2017; es decir, en 2 periodos de los 4 imputados en la formulación de cargos. Esta circunstancia, y en concordancia con el principio de proporcionalidad, será ponderada en la determinación de la sanción final, en los términos antes expuestos.

a.2. Factores de incremento

60. Tal como se señaló previamente, ha sido posible concluir que, en el presente caso, no concurren factores que puedan aumentar el componente de afectación, por lo cual no se ponderarán dichas circunstancias.

a.3. Factores de disminución

61. A continuación, se ponderarán aquellos factores que pueden disminuir el componente de afectación, y que han concurrido en la especie.

a.3.1. Irreprochable conducta anterior (letra e)

62. La concurrencia de esta circunstancia es ponderada por la SMA en base al examen de los antecedentes disponibles que dan cuenta de la conducta que, en materia ambiental, ha sostenido en el pasado la Unidad Fiscalizable. Se entiende que el infractor tiene una irreprochable conducta anterior cuando no se encuentra en determinadas situaciones que permiten descartarla, entre las cuales se cuenta la conducta anterior negativa -en los términos descritos anteriormente-, entre otras situaciones señaladas en las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales.

63. En el presente procedimiento sancionatorio no constan antecedentes que permitan descartar una conducta irreprochable anterior. En efecto, la Unidad Fiscalizable no ha obtenido la aprobación de un PdC en un procedimiento sancionatorio anterior; por su parte, no se acreditó ésta hubiera subsanado un incumplimiento a una exigencia normativa en corrección temprana cuyo incumplimiento fuera constatado nuevamente en una fiscalización posterior; y, finalmente, la exigencia cuyo incumplimiento es imputado en el procedimiento sancionatorio actual, no ha sido incumplida de manera reiterada o continuada en el pasado. En definitiva, esto será considerado como una circunstancia que procede como un factor de disminución del componente de afectación para efectos de la sanción correspondiente a la infracción ya verificada.

a.4. La capacidad económica del infractor (letra f)

64. 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. De esta manera, la capacidad económica atiende a la proporcionalidad del monto de una multa con relación a la capacidad económica concreta del infractor.

65. Para la determinación de la capacidad económica de un infractor, esta Superintendencia considera dos criterios: tamaño económico y capacidad de pago. El tamaño económico se asocia al nivel de ingresos anuales, actuales o potenciales del infractor, y normalmente es conocido por esta Superintendencia de forma previa a la aplicación de sanciones, lo cual permite su incorporación en la determinación de sanciones de forma general. Por otra parte, la capacidad de pago tiene relación con la situación financiera específica del infractor en el momento de la aplicación del conjunto de las sanciones pecuniarias determinadas para el caso bajo análisis de acuerdo con las reglas generales, la cual, normalmente no es conocida por esta Superintendencia de forma previa a la determinación de sanciones¹⁸

¹⁸ Este aspecto es considerado de forma eventual, excepcional y a solicitud expresa del infractor una vez que tome conocimiento de las sanciones respectivas, quien debe proveer la información correspondiente para acreditar que efectivamente se encuentra en situación de dificultad financiera para hacer frente a estas.

66. Para la determinación del tamaño económico de la empresa, se ha examinado la información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos, correspondiente a la clasificación por tamaño económico de entidades contribuyentes utilizada por dicho servicio, realizada en base a información autodeclarada de cada entidad para el año tributario 2019 (año comercial 2018). De acuerdo con la referida fuente de información, TAD SpA, se encuentra en la categoría de tamaño económico Grande 3, es decir, presenta ingresos por venta anuales entre 600.000,01 UF a 1.000.000 UF.

67. En base a lo descrito anteriormente, al tratarse de una empresa categorizada en el cuarto rango de empresa grande, se concluye que no procede la aplicación de un ajuste para la disminución del componente de afectación de la sanción que corresponda aplicar a la infracción, asociado a la circunstancia de capacidad económica.

XI. TIPO DE SANCIÓN A APLICAR

68. Según se indicó precedentemente, la infracción que da origen al presente procedimiento sancionatorio ha sido calificada como leve. En consecuencia, según lo dispuesto en la letra c) del artículo 39 de la LO-SMA, podrá ser objeto de **amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.**

69. En cuanto a la sanción de amonestación por escrito, las Bases Metodológicas establecen que dicha sanción puede ser aplicada a infracciones clasificadas como leves, siendo su función disuadir al infractor para que modifique su conducta, sin ocasionar un impacto económico para el mismo. En este caso, la amonestación funcionará como una advertencia, la cual deberá ser asimilada por el infractor para corregir su comportamiento futuro.

70. De conformidad a las Bases Metodológicas, la aplicación de este tipo de sanción en desmedro de una sanción pecuniaria procede cuando se tiene certeza de que ella permite cumplir el fin disuasorio, para lo cual corresponde considerar el tipo de incumplimiento y las circunstancias establecidas en el artículo 40 LO-SMA. Son antecedentes favorables para la adopción de esta decisión los siguientes: (i) si la infracción no ha ocasionado riesgo ni afectación al medio ambiente ni a la salud de las personas; (ii) si no se ha obtenido un beneficio económico con la infracción o este no ha sido de una magnitud significativa; (iii) si el infractor no cuenta con una conducta anterior negativa; (iv) si la capacidad económica del infractor es limitada; y (v) si se ha actuado sin intencionalidad y con desconocimiento del instrumento de carácter ambiental respectivo, lo cual se pondera de acuerdo al tipo y alcance del instrumento.

71. En este contexto, cabe tener presente que, de conformidad al análisis en el presente Dictamen, si bien la capacidad económica del infractor no es limitada, no se ha ocasionado riesgo ni afectación al medio ambiente ni a la salud de las personas. Por otra parte, no se ha establecido la existencia de beneficio económico, y tampoco existen registros que den cuenta de una conducta anterior negativa por parte del Titular, ni de la existencia de intencionalidad en la comisión de la infracción.

72. Por su parte, y en relación al valor de seriedad de la infracción, cabe señalar que sólo se logró acreditar la omisión de suscripción de la DJA respecto a 2 periodos de los 4 imputados en la formulación de cargos.

73. De conformidad a lo indicado, se estima que, para el presente caso, el fin disuasorio de la sanción es susceptible de cumplirse con la aplicación de una amonestación por escrito.

XII. PROPONE AL SUPERINTENDENTE

74. En virtud del análisis realizado en el presente dictamen, y en cumplimiento del artículo 53 de la LO-SMA, se propondrá la siguiente sanción que a juicio de esta Fiscal Instructora corresponde aplicar a TAD SpA.

75. Se propone como sanción, **una amonestación por escrito**, respecto al hecho infraccional consistente en la no realización de la Declaración Jurada Anual correspondiente al año 2016 y 2017, a través del portal de Ventanilla Única del RETC.

Sigrid Scheel Verbakel
Fiscal Instructora de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

Rol D-078-2019