

Causa R-49-2022¹ “Nova Austral S.A con Superintendencia del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Nova Austral S.A [Titular]

Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Mediante la Res. Ex. N°1072 (Resolución Reclamada), de 6 de julio de 2022, la SMA impuso -al Titular- la sanción de revocación de la RCA del proyecto “Centro de Engorda de Salmónidos Cockburn 23” (Proyecto), el que se emplaza en el canal Cockburn, comuna de Cabo de Hornos, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, al interior del Parque Nacional Alberto de Agostini.

Dicha sanción se fundó en la infracción consistente en el incumplimiento de la RCA del Proyecto, en particular, respecto a la superación de la producción máxima autorizada de 5,4 toneladas por ciclo productivo, en el ciclo de enero de 2016 a noviembre de 2017; dicha infracción fue clasificada como grave.

El Titular impugnó judicialmente la Resolución Sancionatoria, argumentando que, se habrían configurado los requisitos del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, ya que, entre la formulación de cargos y la Resolución Reclamada, transcurrió un período superior a 2 años; dicha demora habría sido injustificada y excesiva, por lo que la sanción resultaría ineficaz.

Señaló que, la SMA estimó incorrectamente la generación de un daño ambiental a raíz de la comisión de la infracción, no acreditando un daño cierto y concreto, así como tampoco el carácter significativo del deterioro o menoscabo a los componentes ambientales. En este orden, no se habría acreditado una relación de causalidad entre la infracción y el supuesto daño ambiental.

¹ Causa Rol N°C-2-2022 acumulada.

Sostuvo que, la sanción de revocación de la RCA sería ilegal y arbitraria, al no verificarse los fines disuasivos y cautelares que exigiría la normativa ambiental para imponer dicha sanción.

Afirmó que, al determinar la sanción específica, la SMA no habría ponderado ni analizado correctamente las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, fundamentalmente, omitiendo considerar la situación económica del Titular, así como las medidas correctivas implementadas y tendientes a retornar al cumplimiento normativo.

Indicó que, la sanción sería innecesaria, por cuanto los mismos objetivos podrían lograrse con una sanción económica; además, sería desproporcionada y discriminatoria, al no ajustarse a sanciones impuestas en otros procedimientos sancionatorios por infracciones similares.

Considerando lo anterior, solicitó se declarara la ilegalidad de la Resolución Reclamada, y se denegara la autorización solicitada por la SMA para la aplicación de la sanción de revocación de la RCA.

La SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, no habría operado el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, ya que, la demora de más de 2 años en la tramitación del procedimiento se encuentra plenamente justificada en la realización de múltiples diligencias en terreno y de gabinete, además del análisis y revisión de gran cantidad de información técnica y científica.

Sostuvo que, la infracción constatada habría ocasionado un menoscabo o deterioro significativo en el medio acuático, en particular, generando condiciones anaeróbicas que permanecieron durante varios años; lo anterior, se habría acreditado a través de los Informes de Fiscalización Ambiental (INFA), así como a través de las filmaciones submarinas y muestreos de sedimento marino.

Señaló que, la significancia del daño ambiental se habría sustentado en factores y criterios aplicables en las evaluaciones de impacto ambiental, tales como la singularidad del medio afectado y servicios ecosistémicos asociados, presencia de especies de relevancia, la magnitud y permanencia de los efectos, etc.

Afirmó que, la sanción de revocación de la RCA se justificaría en consideración a la actitud contumaz del infractor, considerando -además- el beneficio económico obtenido por el Titular a raíz de la infracción, sumado a que una sanción económica no cumpliría un rol disuasivo frente a potenciales incumplimientos normativos, además de no garantizar y asegurar la protección del medio ambiente.

En la sentencia, el Tribunal acogió la reclamación judicial.

3. Controversias.

- i. Sobre el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador;
- ii. Sobre la clasificación de la infracción (grave);
- iii. Sobre el principio de proporcionalidad;
- iv. Sobre el ejercicio de las competencias de la SMA al imponer la sanción.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, si bien entre la formulación de cargos y la Resolución Reclamada transcurrieron más de 2 años, dicha tardanza o dilación no fue excesiva e injustificada; en este orden, el procedimiento sancionatorio estuvo suspendido durante varios meses por la situación de pandemia por Covid-19, cuyo plazo no puede considerarse para efectos de aplicar la figura del decaimiento o imposibilidad material de continuar el procedimiento; además, el procedimiento administrativo sancionador también estuvo suspendido por más de 1 año-por resolución de la SMA- en atención a la demora en la respuesta a los informes solicitados a CONAF y a la Dirección Ejecutiva del SEA, cuyo contenido resultaba de vital importancia para la resolución del procedimiento, al recaer sobre los potenciales efectos generados en el medio ambiente -particularmente al interior del Parque Nacional- a raíz de la sobreproducción de salmones. Así las cosas, los plazos de las suspensiones aludidas se encuentran plenamente justificados y no pueden ser considerados para efectos de aplicar la figura aludida.
- ii. Que, una vez realizada la formulación de cargos, constan diversas presentaciones y recursos del Titular así como múltiples diligencias probatorias y resoluciones decretadas por la SMA, a partir de lo cual se desprende que el procedimiento no estuvo paralizado o suspendido de forma injustificada, por el contrario, se decretaron las diligencias necesarias para dar curso progresivo a aquel, en consecuencia, la tardanza en la tramitación del procedimiento no resulta injustificada ni excesiva, máxime si se considera la complejidad del asunto y el gran volumen de información técnica-científica que debió ser analizada por la SMA.
- iii. Que, la infracción fue correctamente clasificada (o calificada) como grave, conforme a lo establecido en el art. 36 numeral 2° literal i) de la LOSMA, teniendo presente que la sobreproducción de salmones se realizó al interior de un área silvestre protegida (Parque Nacional) y sin contar con autorización, sumado a que dicha vulneración o incumplimiento no fue

controvertido o discutido por el Titular en sede judicial, limitando sus alegaciones en cuanto al carácter “significativo” del menoscabo o deterioro ocasionado; en este orden, la SMA no acreditó la causalidad respecto al deterioro o menoscabo del fondo marino, en orden a que la fundamentación adolece de graves deficiencias sustantivas y metodológicas, por ejemplo, al concluir -la SMA- que el único aportante de materia orgánica es el Proyecto, en circunstancias que dicha conclusión debió sustentarse con información que describa el fondo marino para el fiordo en estudio, sin la intervención del Proyecto, lo que no aconteció. En otro aspecto, la SMA tampoco se hace cargo en cuanto a que la pérdida de la biodiversidad puede derivar de un proceso natural y no necesariamente ser un efecto directo del funcionamiento del Proyecto.

- iv. Que, la SMA no determinó los efectos únicamente imputables a la sobreproducción en el ciclo 2016-2017 en el lecho marino, atendido que los controles de los sedimentos no se efectuaron cuando dicho organismo tomó conocimiento de los hechos, sino que recién se efectuaron en los años 2020 y 2021, en consecuencia, el análisis de causalidad resulta ser inadecuado, además de ser extemporáneas las diligencias probatorias ordenadas por la SMA. Así las cosas, la SMA no acreditó suficientemente que el deterioro en el fondo marino se deba única y exclusivamente a la sobreproducción de salmones del Proyecto.
- v. Que, en cuanto a la permanencia y duración de los efectos, debe considerarse que el daño a la columna de agua fue de carácter temporal, según lo reconoció la propia SMA en la Resolución Reclamada. En este orden, dicha resolución no explica ni fundamenta las razones por las cuales el volumen afectado-de agua- es significativo, sumado a que dicha afectación consideró el menoscabo al fondo marino, cuya significancia (daño) fue descartada -según lo ya expuesto-. En consecuencia, es razonable rechazar la hipótesis -de la SMA- en cuanto a la significancia de los efectos respecto a la extensión y alcance de la columna de agua. En este orden, la SMA solo se refirió respecto al fondo marino y no a la columna de agua, teniendo presente -además- que no se logró acreditar que el deterioro al fondo marino hubiere sido ocasionado por la sobreproducción de salmones; además de lo anterior, no se acreditó que la sobreproducción sea la causa de un deterioro significativo en la diversidad de ecosistemas marinos, los bosques, las tundras o los servicios ecosistémicos del Parque Nacional Alberto de Agostini.
- vi. Que, la SMA no logró acreditar el carácter significativo del deterioro o menoscabo en la columna de agua y en el fondo marino, ergo, no se

configuró un daño ambiental a la luz de lo establecido en la Ley N°19.300 y el conocimiento científico disponible.

- vii. Que, si bien la SMA ejerce una potestad discrecional al determinar la sanción aplicable al caso concreto, dicha potestad implica un deber especial de motivación y fundamentación, implicando la ponderación y análisis de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, además del respeto al principio de proporcionalidad; en cuanto al análisis de dicho principio, se debe considerar especialmente la motivación del acto administrativo, según se ha sostenido por la doctrina y en reiterados fallos dictados por el Tribunal Constitucional y los Tribunales Ambientales.
- viii. Que, la idoneidad de la sanción de revocación de la RCA, en cuanto a los fines disuasivos, no fue debidamente justificada por la SMA, por cuanto -dicha sanción- se sustenta en el análisis de solo 3 circunstancias, esto es, la magnitud del daño causado, intencionalidad y contumacia del Titular; en este orden, y considerando que la sanción de revocación de la RCA resulta ser sumamente gravosa y drástica, la SMA debió considerar otros factores y circunstancias -del art. 40- para efectos de justificar dicha sanción.
- ix. Que, la SMA no justificó o acreditó la hipótesis de significancia respecto al deterioro o menoscabo en la columna de agua y en el fondo marino; en cuanto a la contumacia del infractor, esta circunstancia no fue debidamente fundamentada y analizada, limitándose la SMA a hacer referencias generales a otros procedimientos sancionadores seguidos en contra del Titular, pero sin detallar sus estados y resultados.
- x. Que, la sanción de revocación de la RCA tampoco se ajusta a los fines cautelares, por cuanto dicha sanción no se refiere ni se hace cargo respecto a la necesidad de reparación del área afectada; en este orden, la SMA debió adoptar y ordenar medidas de reparación y no limitarse a disponer la revocación de la RCA.
- xi. Que, considerando la ausencia de idoneidad de la sanción de revocación de la RCA, esta resulta ser desproporcionada e injustificada, máxime si la SMA tampoco descartó como la aplicación de una sanción menos gravosa (o de menor intensidad) no habría permitido lograr los mismos fines disuasivos y cautelares.
- xii. Que, el vicio constatado en la determinación de la sanción es de carácter esencial, al recaer sobre su fundamentación, considerando la ausencia de fundamentos razonales y sólidos para aplicar la sanción de revocación de la RCA.

- xiii. Que, se estimó innecesario emitir pronunciamiento respecto a las demás alegaciones formuladas por las partes, al resultar incompatibles con lo razonado y decidido en las controversias anteriores.
- xiv. En definitiva, se anuló la Resolución Reclamada, en consecuencia, se ordenó a la SMA dictar una nueva resolución sancionatoria que establezca una sanción proporcional conforme a derecho; por otra parte, se rechazó la autorización solicitada por la SMA respecto a la aplicación de la sanción de revocación de la RCA del Proyecto.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [arts. 17 N°3, 17 N°4, 18 N°3, 20, 25, 27, 29 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [arts. 2, 3, 35, 36, 47, 48, 49 y 56]

[Ley N°19.880](#) [arts. 11, 27 y 41]

[Ley General de Pesca y Acuicultura](#) [art. 158]

[Ley N°18.575](#) [art. 5]

6. Palabras claves

Decaimiento, consulta, clasificación de la infracción, principio de proporcionalidad, sobreproducción, condiciones anaeróbicas, daño ambiental, columna de agua, motivación, fondo marino, causalidad, significancia, sanción no pecuniaria, potestad discrecional, fines disuasivos, fines cautelares.