

Causa R-5-2023 “Sopramat SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Sopramat SpA [Titular]

Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

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

Mediante la Res. Ex. N°1799 (Resolución Sancionatoria), de 13 de octubre de 2022, la SMA impuso una sanción de 673 UTA al Titular, en atención a 4 infracciones relativas a la operación del proyecto “Extracción mecanizada de áridos desde el cauce del Río Diguillín-Sector Los Tilos” (Proyecto), ubicado en la comuna de Bulnes, Región de Ñuble.

En contra de la Resolución Sancionatoria, el Titular interpuso un recurso de reposición, el que fue rechazado -por la SMA- a través de la Res. Ex. N°188 (Resolución Reclamada), de 27 de enero de 2023.

El Titular impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, si bien el Proyecto cuenta con una RCA del año 2008, este no se pudo llevar a cabo en atención a la falta de anuencia o aprobación por parte de los canalistas y de la junta de vigilancia del sector, requisito que fue impuesto en el permiso sectorial; a raíz de lo anterior, habría abandonado y desistido el Proyecto, dando paso a la ejecución de otro proyecto de diferentes características y el cual no necesitaría ser evaluado a través del SEIA.

Señaló que, atendido que habrían transcurrido más de 5 años -desde la RCA- sin que se haya dado inicio a la ejecución del Proyecto, la RCA estaría caducada, en consecuencia, sería improcedente que la SMA formule cargos respecto a incumplimientos de un permiso ambiental extinto o caducado.

Agregó que, el procedimiento sancionador se habría iniciado con la Res. Ex. N°307/2009 de la COREMA Biobío, y finalizado con la Resolución Sancionatoria del año 2022, en consecuencia, atendido los 13 años de duración

del procedimiento sancionador, se configurarían los presupuestos del decaimiento de dicho procedimiento, resultando ineficaz la sanción impuesta.

Señaló que, las infracciones imputadas estarían prescritas, por cuanto los hechos constitutivos de las infracciones serían del año 2009, y la formulación de cargos se realizó el año 2021, por tanto, se verificó un plazo superior a 3 años desde la comisión de aquellas, operando la prescripción.

Sostuvo que, no se habrían configurado efectivamente los hechos a partir de los cuales la SMA tuvo por acreditadas las 4 infracciones objeto de la sanción.

Precisó que, la SMA no habría ponderado ni analizado correctamente las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, acarreado una infracción al deber de motivación.

Considerando lo anterior, solicitó se dejara sin efecto la Resolución Reclamada.

La SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, el Titular habría vulnerado el principio de congruencia procesal, por cuanto en la reclamación judicial incorporó alegaciones no formuladas al interponer el recurso de reposición; en sede administrativa, solo se habría alegado respecto a la caducidad de la RCA y en cuanto a la configuración de los 4 cargos.

Sostuvo que, de acuerdo a la fiscalización realizada por el Comité Operativo de Fiscalización (COF), desde el año 2009 se habría constado el inicio de la ejecución del Proyecto, apreciándose actividades relativas al uso de maquinarias, funcionamiento de fosas sépticas, operación de una máquina chancadora, etc.

Señaló que, la caducidad de la RCA requiere ser declarada por la autoridad administrativa competente, a través de un acto administrativo, es decir, no opera de pleno derecho como pretende el Titular.

Indicó que, no operaría la prescripción de las infracciones, por cuanto los hechos infraccionales constatados por la SMA datan del año 2020, por ende, no transcurrieron más de 3 años entre aquellos y la formulación de cargos.

Agregó que, se configuraron todos los hechos que constituyen los cargos imputados, considerando fundamentalmente que el Titular continúa ejerciendo actividades de extracción de áridos al margen de lo autorizado en la RCA.

Afirmó que, no operaría el decaimiento del procedimiento administrativo, por cuanto se inició con la formulación de cargos del año 2021 y no con las inspecciones ambientales del año 2009; además, la tardanza de dicho procedimiento se encuentra debidamente justificada en el análisis de antecedentes y la realización de diversas actividades de terreno y gabinete.

Señaló que, la ponderación de las circunstancias del art. 40 LOSMA, no implica la expresión de valores o cifras numéricas, debiendo la SMA motivar y fundamentar la sanción a la luz de los antecedentes específicos que consten en el expediente administrativo, lo que efectivamente ocurrió.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Sobre el principio de congruencia procesal;
- ii. Sobre el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador;
- iii. Sobre la caducidad de la RCA;
- iv. Sobre la prescripción de las infracciones;
- v. Sobre la configuración de los cargos;
- vi. Sobre la ponderación de las circunstancias del art. 40 LOSMA.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, si bien la impugnación judicial se interpuso contra la Resolución Reclamada -que rechazó el recurso de reposición-, esto no es obstáculo o impedimento para considerar que los argumentos y alegaciones del Titular se dirigen y pretenden desvirtuar las conclusiones de la Resolución Sancionatoria, lo que se reafirma al constatar que dichas alegaciones cuestionan la legalidad de esta última resolución.
- ii. Que, se debe considerar la naturaleza potestativa del recurso de reposición establecido en el art. 55 de la LOSMA, en consecuencia, el impugnante -sede judicial- puede invocar y esgrimir alegaciones y argumentos diferentes a los planteados en sede administrativa, sin que esto implique la configuración de la desviación procesal, atendido a que la previa interposición de aquel recurso no es un requisito procesal obligatorio para efectos de interponer la posterior reclamación judicial.
- iii. Que, los argumentos relativos al decaimiento del procedimiento administrativo, prescripción de las infracciones y ponderación de las circunstancias del art. 40 LOSMA, sí pueden invocarse en sede judicial aun cuando no fueron esgrimidas al interponerse el recurso de reposición en sede administrativa.
- iv. Que, conforme a reiterados fallos de la Corte Suprema y de los Tribunales Ambientales, se desprende que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la formulación de cargos, y no a partir de actividades de fiscalización o de inspección ambiental realizadas en forma previa.

- v. Que, si bien entre la formulación de cargos y la Resolución Sancionatorio transcurrió un plazo superior al de 6 meses establecido en el art. 27 de la Ley N°19.880, dicha tardanza o demora no resulta ser injustificada ni excesiva, ya que, entre las 2 actuaciones referidas la SMA realizó múltiples gestiones y diligencias tendientes recabar los antecedentes necesarios para fundar su decisión, tales como actividades de inspección ambiental, solicitudes información al SEA y a otros organismos ambientales, elaboración de informes de fiscalización ambiental, etc.
- vi. Que, la caducidad no opera de pleno derecho o por el solo transcurso del tiempo, debiendo -además- ser declarada por un acto administrativo que verifique el cumplimiento de los requisitos de dicha sanción; además, la caducidad debe ser declarada por el SEA, debiendo previamente la SMA constatar que han transcurrido más de 5 años desde que se notificó la RCA y que se no haya dado inicio a la ejecución del proyecto o actividad autorizada.
- vii. Que, no existe acto administrativo del SEA que haya declarado la caducidad respecto a la RCA del Proyecto, sumado a que la SMA no ha solicitado o requerido tal declaración, en consecuencia, es improcedente dicha figura en el caso en comento.
- viii. Que, los hechos que configuran las infracciones, se encuentran consignados en el informe de fiscalización ambiental elaborado por la SMA, el que hace referencia a los hechos constatadas al realizarse la inspección ambiental en febrero de 2020, a los que también alude la formulación de cargos; en consecuencia, desde la comisión de los hechos infraccionales (año 2020) y la formulación de cargos (año 2021) no han transcurrido los 3 años exigidos en el art. 37 de la LOSMA para efectos considerar prescritas las infracciones administrativas.
- ix. Que, el Titular afirma erróneamente que las infracciones datan del año 2009, constando aquellas en las actas e inspecciones realizadas por la antigua institucionalidad ambiental, alegación que no tiene asidero legal ni fáctico, ya que, los hechos verificados en dicha época difieren o son distintos de los hechos que motivaron la Resolución Sancionatoria.
- x. Que, respecto al cargo N°1 -extracción de áridos efectuada al margen de lo autorizado en la RCA-, constan diversas actuaciones e informes que dan cuenta respecto a la continua operación de las actividades de extracción de áridos, destacando el acta de fiscalización levantada por el COF, dando cuenta que ya en el año 2009 se apreció la extracción de áridos en el lecho del río Diguillín; además, consta el acta de inspección

elaborada por la SMA, del año 2020, dando cuenta de extracciones en diversos sectores, y apreciándose diversos lugares con pérdida del continuo hídrico del río Diguillín, además de constar movimiento de maquinaria, construcción de un pretil, entre otros incumplimientos.

- xi. Que, se constataron diversos incumplimientos a las condiciones y medidas establecidas en la RCA del Proyecto, por ejemplo, las labores de extracción desde el pozo lastreto -autorizadas por un ente municipal- no confieren autorización para extraer material desde el cauce del río Diguillín, a pesar de lo cual el Titular persistió en la realización de dichas actividades, lo que consta en inspecciones en terreno y análisis de fotografías e imágenes satelitales. En otras palabras, las alegaciones del Titular relativas a que no estaría ejecutando el Proyecto autorizado por la RCA, no se condicen con la realidad ni con el exhaustivo análisis de terreno y gabinete efectuado por la SMA.
- xii. Que, respecto al cargo N°2 -estanque de almacenamiento no cuenta con sistema de protección de derrames-, este hecho infraccional fue reconocido por el propio Titular al formular sus descargos en sede administrativa, comprometiéndose a retornar con celeridad al cumplimiento normativo; lo anterior, es inconsistente e incongruente con lo alegado en sede judicial por el Titular, al plantear que el estanque pertenecía a otra empresa, razón más que suficiente para rechazar la alegación en comento, máxime si el Titular argumenta que no se estaba ejecutando el Proyecto, pero a la vez reconoce un incumplimiento a la RCA.
- xiii. Que, respecto al cargo N°3 -modificación al proyecto de extracción de áridos desde pozo lastrero sin evaluación ambiental previa a su ejecución-, el Titular no profundiza o especifica como la supuesta ausencia de metodología científica para la determinación de la cantidad de hectáreas intervenidas haya permitido arribar a conclusiones probatorias equivocadas o diferentes a las establecidas por la SMA; en otras palabras, los argumentos del Titular no permiten desvirtuar la presunción de legalidad de la Resolución Sancionatoria y de la Resolución Reclamada, máxime si la cantidad de hectáreas intervenidas fue determinada en base a la herramienta de Google Earth, arrojando una intervención de un polígono de 9 hectáreas aproximadamente, superando largamente las 5 hectáreas que exige la normativa ambiental para efectos del ingreso al SEIA (art. 3 literal i.5.1).
- xiv. Que, respecto al cargo N°4 -incumplimiento al requerimiento de información formulado en el acta de inspección ambiental de febrero de 2020-, es insuficiente legalmente la alegación del Titular en cuanto a que

necesitaba un plazo más extenso para acompañar los antecedentes requeridos atendido su complejidad y a la situación sanitaria por el Covid-19, considerando -además- que no se aportaron antecedentes para desvirtuar las conclusiones de la SMA en cuanto al incumplimiento referido, sumado a que no se acreditó alguna imposibilidad material para presentar los antecedentes ni que se haya denegado injustificadamente una ampliación de plazo para cumplir el requerimiento de información.

- xv. Que, no se aprecian alegaciones o fundamentos específicos tendientes a cuestionar la ponderación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, en otras palabras, el Titular no invocó alegaciones ni aportó antecedentes y documentos que permitan desvirtuar las conclusiones técnicas adoptadas por la SMA en la materia referida.
- xvi. Que, sin perjuicio de lo anterior, la SMA posee un cierto margen de discrecionalidad para determinar la cuantía de la multa, pudiendo determinar un valor específico dentro de los márgenes o límites establecidos en la LOSMA, para lo cual debe fundamentar y motivar su decisión en base a criterios razonables y proporcionales; en concreto, la sanción impuesta no es desproporcionada si consideramos que para las infracciones leves (cargo N°4) el límite legal es de 1000 UTA y para las infracciones graves (cargos N°1, 2 y 3) el límites es de 5000 UTA, teniendo presente -además- que la cuantía de la multa es un factor que puede utilizar la SMA para materializar sus estrategias de cumplimiento de la normativa ambiental en aquellos aspectos que no son de ponderación objetiva.
- xvii. En definitiva, se rechazó íntegramente la impugnación judicial interpuesta por el Titular.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

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

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [arts. 3, 8, 35, 37, 40, 49, 51, 53, 55 y 56]

[Ley N°19.880](#) [arts. 27 y 41]

[Ley N°19.300](#) [art. 25 ter]

[RSEIA](#) [arts. 2, 3, 16, 73, y 4° transitorio]

6. Palabras claves

Extracción de áridos, caducidad, decaimiento del procedimiento, prescripción, motivación, proporcionalidad, principio de congruencia procesal, configuración de cargos, ponderación circunstancias art. 40, desviación procesal, discrecionalidad, incumplimientos RCA.