

Causa R-50-2022¹ “Nova Austral S.A y otro 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°1073 (Resolución Sancionatoria), 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 14” (Proyecto), emplazado en la comuna de Cabo de Hornos, Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, al interior del Parque Nacional Alberto de Agostini.

Dicha sanción se sustentó en la infracción consistente en el incumplimiento de la RCA, particularmente, respecto a la superación de la producción máxima autorizada de 5,4 toneladas por ciclo productivo, en el ciclo de octubre de 2015 a mayo de 2017; dicha infracción fue clasificada como grave.

El Titular impugnó judicialmente la Resolución Sancionatoria, argumentando que, habría operado el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, ya que, entre la formulación de cargos y la Resolución Sancionatoria, transcurrió un período superior a 2 años; dicha demora habría sido injustificada y excesiva, implicando que la sanción impuesta se torne ineficaz por perder su finalidad preventiva y represora.

Señaló que, la SMA estimó incorrectamente la generación de un daño ambiental a raíz de la comisión de la infracción, no acreditando 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-3-2022 acumulada.

Sostuvo que, la sanción de revocación de la RCA sería ilegal y arbitraria, al no verificarse los fines disuasivos y cautelares que normativamente se exigen 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, en particular, omitiendo considerar la situación económica del Titular, así como las medidas correctivas implementadas una vez efectuada la formulación de cargos.

Indicó que, la sanción sería innecesaria, por cuanto los mismos objetivos podrían lograrse con una sanción pecuniaria; 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 Sancionatoria, 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 se habrían configurado los presupuestos del 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 la comuna de agua y en el fondo marino de la concesión del Proyecto, particularmente, generando condiciones anaeróbicas que persistieron inclusive hasta la fecha de dictación de la Resolución Sancionatoria; lo anterior, se habría acreditado a través de los Informes de Fiscalización Ambiental (INFA), así como a través de los filmaciones submarinas y los resultados obtenidos en las inspecciones realizadas por Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental (ETFA).

Señaló que, la significancia del daño ambiental se había sustentado en factores y criterios aplicables en las evaluaciones de impacto ambientales, tales como la singularidad del medio afectado y servicios ecosistémicos asociados, presencia de especies de relevancia, la magnitud 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 pecuniaria 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 Sancionatoria 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, cuya paralización no puede considerarse para efectos de aplicar la figura del decaimiento; además, el procedimiento administrativo sancionador también estuvo suspendido durante varios meses -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 en comento.
- ii. Que, una vez realizada la formulación de cargos, constan diversas presentaciones del Titular así como múltiples diligencias probatorias y resoluciones adoptadas 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 la gran cantidad de información técnica que debió ser analizada por la SMA.
- iii. Que, la infracción fue correctamente clasificada (o calificada) como grave, considerando que se acreditó un detrimento o menoscabo significativo en la columna de agua y del fondo marino del área de la concesión de acuicultura; dicha conclusión se sustentó válidamente en abundante información técnica que consta en el expediente administrativo y que fue analizada en la Resolución Sancionatoria, tales como reconocidos

informes técnicos-ambientales, Informes de Fiscalización Ambiental, resultados de las campañas de muestreo de sedimentos marinos y filmaciones submarinas (julio de 2019), resultados de las campañas de muestreo de sedimento y filmaciones (septiembre de 2019), así como los resultados obtenidos por la ETFA AquaGestión (abril de 2021). A grandes rasgos, estos antecedentes dieron cuenta de los nocivos y continuos efectos ambientales generados en la columna y en el fondo marino, relativos -principalmente- a la existencia de condiciones anaeróbicas.

- iv. Que, se aprecia que la sobreproducción de salmónes generó necesariamente un aumento en la cantidad de alimento suministrado, mortalidades y fecas, así como el aumento en la cantidad de nitrógeno, carbono y fósforo depositados en el fondo marino, acarreando condiciones anaeróbicas del medio acuático, máxime si se considera que el aumento en las tasas de depositación de nutrientes en el fondo marino es un elemento relevante para la generación de dicho efecto o condición.
- 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 Sancionatoria; en cuanto al fondo marino, resulta relevante tener presente que las consecuencias de la sobreproducción en la depositación de materia orgánica presentó una persistencia hasta la fecha de realización de los últimos muestreos del fondo marino, esto es, en abril del año 2021; en este orden, si bien la sobreproducción se constató durante el ciclo productivo 2015-2017, se aprecia que los efectos de dicha sobreproducción permanecieron -al menos- por más de tres años.
- vi. Que, se justificó plenamente el carácter significativo del daño ambiental respecto a la extensión y alcance de la afectación y la permanencia de los efectos en el fondo marino -al interior del Parque Nacional Alberto de Agostini-, implicando alcanzar un umbral razonable y que se ajusta a los términos del daño ambiental a la luz de la Ley N°19.300 y el conocimiento científico afianzado; lo anterior, sin perjuicio que no se acreditó las hipótesis de significancia respecto a la singularidad del medio afectado y los servicios ecosistémicos asociados, así como tampoco respecto a la afectación de especies de relevancia o interés, cuestión que tendrá incidencia respecto al análisis de la proporcionalidad de la sanción.
- 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 justificación de la magnitud del daño causado no fue completa o suficiente, por cuanto la SMA no acreditó las hipótesis de significancia referidas a la singularidad del medio afectado y los servicios ecosistémicos asociados, así como tampoco respecto a la afectación de especies relevancia o interés, considerando -además- que el daño a la columna de agua fue solo temporal; en otras palabras, la magnitud del daño es inferior a la considerada o ponderada por la SMA; en cuanto a la contumacia, esta circunstancia no se justifica por el solo hecho de hacer referencia a otros procedimientos sancionadores seguidos en contra del Titular, máxime si no se detallaron su estado 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, atendido que el daño ambiental es susceptible de reparación, 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 invocadas por las partes, al resultar incompatibles con los resuelto en las anteriores controversias.

xiv. En definitiva, el Tribunal Ambiental anuló la Resolución Sancionatoria, en consecuencia, 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 -al Tribunal Ambiental- 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, susceptibilidad de reparación, significancia, sanción no pecuniaria, potestad discrecional, fines disuasivos, fines cautelares.