

# Concurso de infracciones administrativas: la determinación de la sanción

## Comentario de Jurisprudencia

Rosa Gómez González\*

### Introducción

Las Leyes N<sup>os</sup> 20.417, de 2010, y 20.600, de 2012, han instaurado la nueva institucionalidad ambiental en nuestro país, la cual pretende proveer de una organización administrativa a la altura de los desafíos que la sociedad actual demanda<sup>1</sup>. El establecimiento de una entidad fiscalizadora especializada en temas ambientales como la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, SMA) y la creación de una judicatura *ad hoc*, constituyen un conjunto de herramientas que permiten enfrentar los conflictos que se dan en este escenario.

El fallo que a continuación se analiza es uno de los primeros emitidos por el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago (en adelante, el Tribunal), el cual recae

---

\* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Talca, Magíster en Derecho Regulatorio por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: rsgomez@uc.cl

<sup>1</sup> Sobre el particular, cabe señalar que el Mensaje Presidencial N° 352-356, que contenía el proyecto de la ley N° 20.417, de 2010, señalaba como razones de la reforma las siguientes:

- a) La racionalización de las competencias: en el sentido de que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarían las competencias sectoriales y se facilitaría la coordinación al interior del aparato público.
- b) La necesidad que las políticas se resuelvan en un solo lugar y con responsables identificados: estableciendo un responsable concreto y específico en las orientaciones del sector ambiental, permitiendo generar incentivos adecuados para incorporar criterios de política ambiental.
- c) Disponer de un sistema que garantice integridad de la regulación ambiental: lo que busca que los actos administrativos que se emitan (relativos a las materias ambientales) cuenten con la participación de la autoridad ambiental, lo que generará certeza, una adecuada fiscalización y una interpretación normativa uniforme.
- d) La dispersión genera muchos costos: en concreto, incertezas tanto en el sector público como en el privado y asimetrías de información.
- e) El sistema de fiscalización es fragmentado: por lo que, dada esta carencia, es necesario contar con una autoridad que unifique los criterios, procedimientos e incentivos de las normativas ambientales.
- f) La necesidad de un sistema de políticas y regulaciones más inteligente y eficaz: que entreguen certezas en el mediano y en el largo plazo.
- g) El sistema debe estar sujeto a rendición de cuentas de manera permanente: en donde el modelo institucional permita a la autoridad ambiental acceso a la información de todos los sectores, y que establezca un modelo de rendición de cuentas a la comunidad en general.

sobre la impugnación de una resolución emitida por la SMA. En dicha resolución, el Tribunal efectúa un acabado análisis del acto objetado, invocando relevantes cuestiones que denuncian la falta de una regulación adecuada de un procedimiento administrativo sancionatorio, incorporando, al mismo tiempo, elementos al debate sobre la materia, como lo es la “procedencia” para aplicar principios e instituciones del orden penal al Derecho Sancionador Administrativo, en especial las que dicen relación con la determinación de la sanción y su *quantum*.

## I. Antecedentes de la sentencia comentada

### 1. Imposición de una multa a la compañía Minera Nevada SpA

El 22 de enero de 2013 se dio inicio por parte de la SMA a un proceso administrativo sancionador como consecuencia de una autodenuncia presentada por el representante de la Compañía Minera Nevada SpA –filial de Barrick Gold Corporation–, titular del proyecto minero binacional Pascua Lama (en adelante, la Compañía). Como resultado de este, se impuso a la Compañía, mediante la Resolución Exenta N° 477, de 24 de mayo de 2013, una multa de 16.000 UTA por haber incurrido, en lo que nos interesa, en las siguientes infracciones:

a) Incumplimiento gravísimo de la resolución de calificación ambiental (en adelante, RCA), conforme a lo preceptuado en el art. 35 letra a) de la Ley N° 20.417, de 2010. Sin embargo, consideró solo uno de los trece incumplimientos a la misma, calificando a los restantes doce como circunstancias agravantes por aplicación del denominado “concurso infraccional”;

b) Incumplimiento grave de las obligaciones emanadas de las medidas provisionales decretadas en Resolución Exenta N° 107, de 2013, por la SMA, sancionando solo uno de los seis incumplimientos, empleando el mismo criterio anotado en el punto anterior.

En este caso, la SMA al resolver los puntos 1 y 2 anotados precedentemente, entendió que bajo el nombre de “concurso infraccional” existiría un concurso de hechos infraccionales, es decir, de distintos hechos que constituyen una única infracción y no un concurso de infracciones distintas; así la SMA consideró el hecho más grave para calificar la infracción y los demás se tuvieron como circunstancias agravantes de la misma. Posteriormente, en su defensa ante el Tribunal hizo la precisión que se trataría de un concurso infraccional de carácter *imperfecto*<sup>2</sup>.

### 2. Pronunciamiento del Segundo Tribunal Ambiental

Con fecha 3 de marzo de 2014, el Segundo Tribunal Ambiental dictaminó que la anotada Resolución Exenta N° 477, adolecía de ilegalidad, puesto que dicha

<sup>2</sup> Al respecto, Luciano Parejo Alfonso señala que la concurrencia imperfecta de “sanciones” implica la incompatibilidad de la doble punición penal y administrativa o solo administrativa, en cuyo caso, estaría vedado la imposición de dos sanciones en los casos de identidad de sujeto, hecho y fundamento. Agrega que su finalidad es evitar una reacción represiva desproporcionada, lo que vulneraría la garantía de previsibilidad de las sanciones. En PAREJO 2008, 659.

entidad de fiscalización habría efectuado una incorrecta aplicación de los "concursos infraccionales".

Sobre el particular, el Tribunal resolvió rechazando la aludida interpretación, manifestando, en síntesis lo siguiente:

a) La regla general en el sistema sancionatorio es que cada infracción sea sancionada independientemente, salvo que exista norma expresa en contrario;

b) En la ley orgánica de la SMA no hay ninguna norma que establezca explícitamente la existencia de un concurso de infracciones;

c) Tampoco procede reconocer la existencia del "concurso infraccional imperfecto", figura que carece de una norma que expresamente la institucionalice y que no fue indicada en la resolución que se recurre, sino que fue incorporada posteriormente como un alegato de defensa de la SMA ante el Tribunal; y

d) No corresponde considerar el número de infracciones como "agravantes", por cuanto no existe disposición que lo autorice. Además, no se pueden utilizar preceptos del Código Penal, referidos a los efectos de las circunstancias modificatorias de la responsabilidad penal, en la determinación de las antedichas sanciones ambientales.

Pese a la defensa formulada por la SMA, sus argumentos fueron descartados totalmente por el Tribunal, indicando falencias tanto de forma, como es la falta de motivación, así como de fondo, catalogando los citados sustentos como insostenibles, excluyentes e, incluso, carentes de sentido.

En consecuencia, el Tribunal resolvió que la SMA incurrió en un vicio de ilegalidad al sancionar los incumplimientos como una sola infracción y considerar el número de eventos como agravantes, por lo que anuló la Resolución Exenta N° 477 y ordenó que se dictara una nueva resolución, debidamente fundamentada, debiendo esa entidad sancionar cada uno de los incumplimientos en forma independiente.

Cabe precisar que esta decisión fue recurrida de casación en la forma y en el fondo, instancia en la que la Corte Suprema, en sentencia rol N° 11.600-2014, de 30 de diciembre de 2014, omitió pronunciarse sobre los citados recursos, en virtud de que la Compañía Minera Nevada SpA no pudo comparecer en calidad de tercero coadyuvante de la Superintendencia del Medio Ambiente y, consecuentemente, tampoco pudo, entre otras actuaciones, deducir los anotados recursos, puesto que ella fue el sujeto pasivo contra quien se dirigió la mencionada Superintendencia y no un tercero, en los términos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil.

Producto de ello, la Corte dispuso que se dejara sin efecto la resolución que hizo lugar a la comparecencia de la empresa aludida como tercero coadyuvante, así como todas las que de ella se derivaren.

### 3. La interpretación normativa practicada por la Superintendencia del Medio Ambiente

En su Resolución Exenta N° 477, la SMA sostuvo que del tenor literal del artículo 35 letra a) de la Ley N° 20.417, de 2010, se desprende que el empleo en

plural de los incumplimientos allí señalados significa que aquellos, sean uno o varios, implican una sola infracción a la RCA. De tal modo, si se constata la ocurrencia de una multiplicidad de ellos, se deberá sancionar por el hecho más grave y los restantes incumplimientos se considerarán agravantes de ese hecho; a esto último, jurídicamente denomina "concurso infraccional".

El citado artículo 35, letra a) de la Ley N° 20.417 señala que:

"Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:

a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental".

Enseguida, la SMA añade que tal postulado sería coherente con el modelo sancionatorio ambiental, el que se encuentra desarrollado sobre la base de una tipificación de ilícitos por instrumentos de gestión ambiental, por lo que bastaría un solo hecho, acto u omisión constitutivo de infracción para incurrir en responsabilidad administrativa.

Junto con ello, la referida entidad agrega que si se sancionara cada hecho como una infracción independiente, se vulneraría no solo una ley expresa en contrario, sino también los principios de legalidad y juridicidad (arts. 6 y 7 de la Constitución Política de la República (1980), de 2005), y de reserva legal y tipicidad (art. 19 N° 3 de la Constitución Política de la República (1980), de 2005), afectado gravemente garantías constitucionales, especialmente el debido proceso.

Explicó dicha entidad que si se entendiera que cada hecho implica una infracción, estaríamos en presencia de una ley sancionadora administrativa en blanco, cuyo complemento estaría entregado a cada Comisión de Evaluación Ambiental o al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, violándose rotundamente el principio de legalidad.

Asimismo, precisa que cuando se está frente a un único permiso ambiental, estamos ante un todo, por lo que si concurren distintos hechos separados y diferidos en el tiempo, estos no serían infracciones diversas, sino una sola de carácter "continuado", constitutivos de una misma infracción.

## II. Del concurso infraccional

### 1. Algunas notas del Derecho Administrativo Sancionador español

Alejandro Nieto aborda el estudio del concurso infraccional a propósito de la "prohibición del *bis in ídem*"<sup>3</sup>, señalando que estamos en presencia de una

<sup>3</sup> La prohibición de *bis in ídem* no se encuentra consagrada a nivel normativo, pero se trataría de un principio inherente al de legalidad; con todo, para su procedencia, se debe producir una coincidencia de sujeto, hechos y fundamento (incidir en el mismo bien jurídico). Véase GAMERO Y FERNÁNDEZ 2006, 440.

Por su parte, otros autores, como Tomás Cano Campos, sostienen que el concurso de infracciones sería un técnica ajena al *non bis in ídem*. Así, el primero implicaría una pluralidad de ilícitos que constituyen una pluralidad de infracciones, no existiendo una unidad de hechos, mientras que el segundo prohibiría la imposición de dos sanciones por la comisión de un único hecho ilícito (o antijurídico). Ver CANO 2001, 244.

“comunicación de técnicas”, puesto que la ayuda que en este ámbito proporciona el Derecho Penal al Administrativo no se encuentra en las normas (nunca podrá afirmarse que los preceptos penales son directamente aplicables a las sanciones administrativas), ni tampoco en uno de sus principios (es difícil considerar como principios las reglas concretas de resolución de concursos de leyes y de delitos)<sup>4</sup>. Así, este el Derecho Administrativo Sancionador se aprovecha de la mayor experiencia del Derecho Penal<sup>5</sup>. En igual sentido, Sánchez Morón indica que es la jurisprudencia, en ausencia de una norma concreta aplicable, la que debe resolver estos casos, en atención a criterios lógicos o por aplicación analógica de las normas penales<sup>6</sup>. Así, el Derecho Administrativo Sancionador emplearía los instrumentos técnicos del Derecho Penal, ante la ausencia de soluciones al respecto.

En estos casos, la doctrina española analiza los concursos desde la perspectiva penal y posteriormente, establece la forma en que se aplicarían al momento de imponer sanciones administrativas. El análisis es el siguiente:

a) Concurso aparente de leyes. En este caso, pareciera que dos leyes tipifican y sancionan un mismo hecho. En tal escenario una sola de ellas puede agotar el desvalor de la conducta<sup>7</sup>. Su doble tipificación y sanción puede obedecer a una descoordinación legislativa, que será superada con la aplicación de una sola de ellas, toda vez que, de lo contrario, supondría una transgresión al principio del *non bis in idem*. Es precisamente esta prohibición, la que a juicio de Nieto permite bloquear la superposición de sanciones operando como una válvula de seguridad o mecanismo corrector de deficiencias normativas<sup>8</sup>. Por tanto, lo que procede es determinar qué norma debe prevalecer y cuál tendrá que quedar desplazada en su aplicación<sup>9</sup>.

a) Concurso de infracciones. Son varias las normas que se tienen que considerar, debiendo aplicarse todas ellas para agotar lo injusto del hecho, puesto

<sup>4</sup> NIETO 2012, 429. Ahora bien, es del caso anotar que Nieto no detalla qué debemos entender por “técnicas”, nomenclatura que el jurista diferencia de los principios y de las normas. Con todo, dicha terminología es también empleada por el Tribunal Constitucional español, en reiterados pronunciamientos, el cual señala, en síntesis, que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales (por ejemplo, en sentencia de 28 de julio de 1997).

<sup>5</sup> NIETO 2012, 429.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ 2008, 686.

<sup>7</sup> Sobre este punto, Alejandro Nieto señala que para determinar la norma que debe prevalecer se tiene que realizar una cuidadosa ponderación de las disposiciones en juego, empleando criterios como el de especialidad (la ley especial prima sobre la general), de subsidiariedad (solo una de las normas entra en juego en el supuesto en que la otra no lo haga) o de alternatividad (aplicando la disposición que implique una mayor sanción a la infracción cometida).

<sup>8</sup> NIETO 2012, 480.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la falta de “hojas de reclamaciones” en una dependencia de turismo puede estar sancionada por la ley de turismo y por la ley que protege a los consumidores.

que cada norma protege bienes jurídicos distintos. Este concurso es clasificado, al igual que en el Derecho Penal, en real e ideal<sup>10</sup>.

i) *Concurso real de infracciones*. En síntesis, existe una pluralidad de hechos que implican una multiplicidad de infracciones. La resolución respectiva sancionará cada hecho de manera independiente. Ahora bien, el ordenamiento jurídico español no tiene una norma administrativa que concrete esta institución para el ámbito sancionador, sin embargo, la ausencia de norma no excluye que esta se debe entender como un principio general del derecho.

ii) *Concurso ideal de infracciones*. Se está en presencia de este concurso cuando un solo hecho (practicado por un sujeto) da lugar a dos o más infracciones. Existe, por tanto, una sola acción y una pluralidad de infracciones, no bastando una sola de ellas para colmar el desvalor jurídico del hecho. La solución implicará que el hecho constitutivo de diversas infracciones será sancionado una sola vez, pero el castigo será más gravoso que si se tratara de una sola infracción.

El modelo español en análisis también carece de un precepto que, de manera general, regule este concurso; sin embargo, es de común ocurrencia que leyes sectoriales incorporen reglas específicas para su tratamiento<sup>11</sup>.

La complejidad, en este caso, estará dada por la determinación de la mayor dureza de la sanción. En tal contexto se pueden utilizar la absorción, conforme a la cual se aplicará la sanción más grave entre todas las infracciones cometidas; o bien, se puede emplear la exasperación, en virtud de la cual se acoge la más grave y además se intensifica su contenido<sup>12</sup>.

Así, el esquema y la forma de abordar el problema que ofrece el Derecho Penal implica una importante ayuda para el Derecho Administrativo Sancionador, ante la ausencia de normas expresas sobre la materia. Sin embargo, hay que reconocer que este recurso tiene deficiencias, ya que se trata de criterios que se encuentran asentados en normas positivas que resulta difícil de proyectar por la vía de la analogía, sin perjuicio que una extrapolación de esta natu-

<sup>10</sup> GÓMEZ y SANZ 2013, 617-618.

<sup>11</sup> Ejemplo de ello lo son:

- Artículo 94.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. "Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte la mayor sanción. No obstante, los titulares de concesiones otorgadas con arreglo a la presente Ley podrán ser siempre sancionados por las infracciones que en ella se establecen, con independencia de otras responsabilidades que, en su caso, sean exigibles".

- Artículo 311.2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. "Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte la mayor sanción. No obstante, los titulares de concesiones otorgadas con arreglo a la presente ley podrán ser siempre sancionados por las infracciones que en ella se establecen, con independencia de otras responsabilidades que, en su caso, sean exigibles".

<sup>12</sup> Según Nieto esta modalidad es empleada para evitar el efecto psicológico que genera la absorción, en la cual el infractor cree que algunos de sus hechos quedaron excluidos de sanción.

raleza exige realizar ciertos matices, dada las particularidades que tienen las infracciones administrativas.

## 2. Examen de la recepción del concurso infraccional en Chile y comentario personal

a) *Breve análisis del concurso de delitos y del concurso aparente de leyes penales.* En este apartado se analizará el tratamiento que la legislación y doctrina nacional efectúan sobre la institución de los concursos.

i) *La pluralidad de delitos.* Esta figura puede adoptar las siguientes formas:

1° El concurso real o material de delitos: este concurso es definido por Enrique Cury Urzúa como aquel que existe cuando un sujeto ha ejecutado o participado en la ejecución de dos o más hechos punibles jurídica y fácticamente independientes entre sí, respecto de ninguno de los cuales se ha pronunciado sentencia condenatoria firme y ejecutoriada (diferencia con la reincidencia), agregando que el requisito básico es la realización de la participación en varios delitos<sup>13</sup>.

El tratamiento punitivo está regulado en el artículo 74 del Código Penal, disposición que consagra el principio de "acumulación material de las penas". No obstante ello, esta regla general tiene dos excepciones: la acumulación jurídica de las penas (art. 351 del Código Procesal Penal) y la absorción de la pena (art. 75 inciso 2° del Código Penal).

2° El concurso ideal de delitos: el mismo autor antes citado sostiene que hay concurso ideal de delitos cuando en un solo hecho concurren las exigencias de dos o más tipos delictivos o de uno mismo varias veces<sup>14</sup>. En igual sentido, Juan Bustos Ramírez señala que existiría un solo hecho y varios delitos<sup>15</sup>.

Esta especie de concurso está regulado en el artículo 75 inciso primero del Código Penal.

ii) *El concurso aparente de leyes penales.* Para Cury hay un concurso aparente de leyes penales cuando un hecho parece satisfacer las exigencias de dos o más tipos diversos, pero, en definitiva, solo será sancionado por uno de ellos, en tanto que los demás resultarán desplazados por causas lógicas o valorativas<sup>16</sup>. Este mismo autor indica que para dar solución a esta apariencia de concurso se pueden emplear los principios de especialidad, consunción, subsidiariedad y accesoriedad; grupo al cual es factible incorporar la alternatividad<sup>17</sup>.

b) *Aplicación de instituciones del Derecho Penal al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.* En nuestra opinión, ante un cúmulo de hechos constitutivos de infracciones a una RCA, no se desprende que dicho incumplimiento de condiciones, normas y medidas impliquen una sola infracción, conforme al artículo 35 a) de la Ley N° 20.417, de 2010. A diferencia de lo que

<sup>13</sup> CURY 2005, 659-660.

<sup>14</sup> CURY 2005, 663.

<sup>15</sup> BUSTOS 1989, 301.

<sup>16</sup> CURY 2005, 667.

<sup>17</sup> POLITOFF *et al.* 2004, 456.

afirma la Resolución Exenta N° 477 de la SMA, citada al inicio de esta presentación, cada uno de los hechos incumplen, por sí mismos, una infracción distinta, que en principio debe ser sancionada independientemente, ya que se trataría de un concurso real de infracciones.

Con todo, no existe en nuestro ordenamiento jurídico precepto alguno que establezca una solución sistemática frente a los casos en que se aprecie un concurso de normas o de infracciones.

Solo de manera aislada encontramos, en lo que para el caso importa, la regulación de un concurso aparente de normas en el art. 60 de la ley N° 20.417, de 2010, que establece lo siguiente:

“Cuando por unos mismos hechos y fundamentos jurídicos, el infractor pudiese ser sancionado con arreglo a esta ley y a otra u otras leyes, de las sanciones posibles, se le impondrá la de mayor gravedad.

En ningún caso se podrá aplicar al infractor, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, dos o más sanciones administrativas”.

Fuera de esta disposición no existe, en el ámbito ambiental, texto que permita a la SMA la aplicación de los concursos infraccionales.

Ahora bien, si fuera factible extrapolar a este caso las normas penales sobre la materia, en concreto a las infracciones cometidas por la compañía, debiera aplicárseles la figura del concurso real, puesto que estamos en presencia de hechos distintos, cada uno de los cuales constituye una infracción independiente, en donde el único factor común es la afectación de un mismo instrumento.

Sobre el particular, las soluciones que ofrece el sistema penal a esta situación son dos: a) por una parte, el juez penal puede sancionar cada infracción con la pena individual considerada para cada una de ellas, conforme al art. 74 del Código Penal, en lo que la doctrina ha denominado “acumulación matemática”; b) otra alternativa es la llamada “acumulación jurídica”, en virtud de la cual, dado que se trata de diversas infracciones, pero cada una de ellas está referida al mismo instrumento (la RCA), el juez puede considerar todas las infracciones como si fueran una sola, aplicando, en definitiva, la pena más alta a esa infracción, la que aumentará, en los grados que se determinen; esta acumulación se encuentra regulada en el artículo 351 del Código Procesal Penal. La aplicación de la acumulación matemática o jurídica dependerá de cuál de las dos fórmulas es la más favorable al infractor.

Ahora bien, el art. 69 del Código Penal contempla la figura de “la mayor o menor extensión del mal causado”, en donde la pena definitiva será determinada en razón de la gravedad del mal causado con el acto ilícito, institución que se podría haber empleado en el caso en comento, dado que se sanciona a la compañía por varias infracciones a un mismo bien jurídico.

Asimismo, cabe consignar que no es procedente que la SMA resolviera sancionar considerando el hecho más grave para luego proceder a agravar tal sanción mediante la imposición de agravantes. En primer lugar, la aplicación de circunstancias agravantes debe estar regulada expresamente en la ley; y, en segundo término, porque aquellas son circunstancias externas a la infracción que se suman a ella una vez determinada la pena, tornándola más dañina (ejemplo

de ello sería el establecimiento de una sanción por hurto, la cual resultaría agravada por la reincidencia del infractor). En cambio, en el caso en análisis, lo que correspondía era haber aplicado el señalado criterio de "mayor o menor extensión del mal causado".

En suma, coincido con lo sentenciado por el Tribunal, puesto que la resolución de la SMA no se ajustó a los parámetros establecidos en su Ley Orgánica, dado que la interpretación practicada por aquella, en orden a considerar un solo hecho como punible y los demás como circunstancias agravantes, carece de fundamento legal. En consecuencia, estimo que ante la presencia de un concurso real de infracciones se debe aplicar la acumulación matemática, sin que haya que hacer uso de normas penales; lo anterior sin perjuicio de que, en otra situación, se puedan emplear esta u otro tipo de técnicas, principios o normas penales para resolver una contienda.

## Conclusiones

La carencia de un sistema administrativo sancionador o de normas de remisión, genera indudables contratiempos a las entidades llamadas a aplicar sanciones y, al mismo tiempo, enorme incertidumbre para el infractor, el cual desconoce las implicancias y extensión de sus conductas atentatorias contra el orden jurídico, careciendo de certeza y seguridad jurídica.

En el caso en estudio, la SMA no efectuó una correcta aplicación de la normativa sancionadora ambiental, primero, por considerar solo uno de los hechos como infracción; y, luego, al estimar a los restantes como agravantes de la misma. En ambos supuestos se ha incurrido en un vicio de forma, al no motivar o fundar de manera adecuada la aplicación del aludido criterio; y, además, un vicio de fondo, al vulnerar las normas que rigen la materia, creando un criterio de solución no previsto en la ley.

Ahora bien, atendido nuestro incardinado raigambre legalista, es atrevido llevar a cabo tal predicamento, más aun cuando la institucionalidad ambiental solo regula el concurso aparente de normas y la prohibición de *bis in ídem*, como único reducto a la vía penal, los cuales, tal como se manifestara, están establecidos en el art. 60 de la ley N° 20.417, de 2010. No obstante creo que es perfectamente procedente que frente a situaciones como la analizada, los órganos llamados a conocer de procedimientos administrativos sancionatorios puedan hacer uso de la ventaja que al respecto tiene el Derecho Penal, pudiendo, en tal hipótesis hacer uso de sus técnicas, principios o normas.

Finalmente, sin perjuicio de esbozar que en la especie la figura predominante fue el concurso real de infracciones administrativas, frente a las cuales los caminos de la SMA eran los anotados en el apartado anterior (acumulación matemática o jurídica, dependiendo de cuál de las dos fórmulas resultaba más favorable para el infractor –*in dubio pro administrado*–, así como también la "mayor o menor extensión del mal causado"), es del caso destacar el gran esfuerzo que han realizado tanto los Tribunales Ordinarios de Justicia, como sin duda lo harán también los de judicatura especializada, en aras a propender al

establecimiento de principios o reglas no normadas<sup>18</sup>, como lo señala Nieto, que brinden soluciones satisfactorias frente a los vacíos legales existentes. Por ello, el llamado es a que en tal senda, continúen construyendo y enriqueciendo, por lo pronto, en vía jurisprudencial, las bases de un procedimiento administrativo sancionador.

### Bibliografía citada

- BUSTOS RAMÍREZ, Juan (1989): *Manual de Derecho Penal. Parte General*. (Barcelona, Editorial Ariel), Tercera Edición, 237 pp.
- CANO CAMPOS, Tomás (2001): "Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador", en: *Revista de Administración Pública* N° 156, septiembre-diciembre, 191-249 pp.
- CURY URZÚA, Enrique (2005): *Derecho Penal. Parte General* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile), Séptima Edición, 812 pp.
- GAMERO CANSADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2006): *Manual básico de Derecho Administrativo* (Madrid, Editorial Tecnos), Tercera edición, 513 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2000): *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid, Editorial Civitas), T. II, 1.602 pp.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo (2013): *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General* (Pamplona, Editorial Thomson Reuters- Aranzadi), Tercera Edición, 1.072 pp.
- NIETO, Alejandro (2012): *Derecho Administrativo Sancionador* (Madrid, Editorial Tecnos), 616 pp.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2008), *Lecciones de Derecho Administrativo* (Valencia, Editorial Tirant lo Blanch), Segunda Edición, 878 pp.
- POLITOFF LIFSCHITZ, Sergio; MATUS ACUÑA, Jean Pierre; RAMÍREZ G., María Cecilia (2004): *Lecciones de Derecho Penal Chileno. Parte General* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), Segunda Edición, 689 pp.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2008): *Derecho Administrativo. Parte general* (Madrid, Editorial Tecnos) 936 pp.

### Normas citadas

- Constitución Política de la República (1980). *Diario Oficial*, 22 septiembre 2005.
- Ley N° 19.696, Establece Código Procesal Penal. *Diario Oficial*, 12 octubre 2000.
- Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del medio ambiente. *Diario Oficial*, 26 enero 2010.
- Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales. *Diario Oficial*, 28 junio 2012.

### Jurisprudencia citada

- Resolución Exenta N° 107 (2013): Superintendencia de Medio Ambiente 31 enero 2013.
- Resolución Exenta N° 477 (2013): Superintendencia de Medio Ambiente 24 mayo 2013.

<sup>18</sup> NIETO 2012, 439.