



Facultad de Derecho

Universidad de Chile

Departamento de Derecho Público

## **COOPERACIÓN EN MEDIO AMBIENTE: UN ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales<sup>1</sup>

María Victoria Galleguillos Alvear

Profesor Guía: Luis Cordero Vega

Santiago, Chile

2018

---

<sup>1</sup> La presente memoria se realizó en el contexto del proyecto FONDECYT Regular 1161741 (2016-2019) denominado “Análisis y Revisión dogmática del derecho administrativo sancionador en Chile a partir de su parte especial”, en el cual el profesor Dr. Luis Cordero Vega participa como co-investigador.

## **Resumen**

La reforma ambiental introducida por la ley N°20.417 en el año 2010 se motivó principalmente por la existencia de un modelo de fiscalización altamente ineficiente. En este escenario, una de las aspiraciones detrás de este cambio normativo e institucional fue volcar el foco del procedimiento sancionatorio ambiental desde la sanción hacia el cumplimiento. Con este objetivo fueron introducidos los denominados incentivos al cumplimiento y dentro de ellos el programa de cumplimiento. A cinco años de la puesta en marcha de la Superintendencia del Medio Ambiente, el programa de cumplimiento ambiental se ha erguido como el incentivo al cumplimiento más utilizado, concentrando aproximadamente el 60% de los procedimientos sancionatorios iniciados por el organismo. El objeto de este estudio será analizar la implementación de este instrumento normativo, con la finalidad de determinar si tanto su diseño normativo como su desempeño práctico cumplen con el objetivo de mejorar el cumplimiento de la normativa ambiental y en definitiva proteger de forma más efectiva al medio ambiente.

**Palabras Clave:** Programa de cumplimiento, Procedimiento Sancionatorio, Incentivo al cumplimiento.

## Índice del contenido

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. La regulación del programa de cumplimiento ambiental .....</b>	<b>9</b>
i. Sobre la terminología programas de cumplimiento para el caso del programa de cumplimiento ambiental .....	9
ii. Los programas de cumplimiento ambientales como una manifestación de la tendencia de la administración concertada.....	12
iii. El programa de cumplimiento ambiental como un incentivo al cumplimiento.....	15
iv. Las características del programa de cumplimiento ambiental.....	16
v. Requisitos de admisibilidad, elementos impeditivos y criterios de aprobación de un programa de cumplimiento ambiental.....	19
vi. Naturaleza jurídica, objetivos y efectos del programa de cumplimiento ambiental .....	22
<b>3. La implementación de los programas de cumplimiento ambiental .....</b>	<b>25</b>
i. Negociación y determinación del contenido final del programa de cumplimiento .....	26
i.a. El rol de la SMA en la determinación del contenido del PdC .....	27
i.b. El rol del sujeto formulado de cargos en la determinación del contenido del PdC .....	34
i.c. El rol del denunciante en la determinación del contenido del PdC .....	35
ii. Infracciones y unidades fiscalizables en procedimientos de programas de cumplimiento	39
iii. Incumplimiento y Rechazo .....	44
iii.a) Rechazo de un Programa de Cumplimiento .....	44
iii.b) Incumplimiento del Programa de Cumplimiento .....	46
iv. Control administrativo y contencioso administrativo jurisdiccional asociados a programas de cumplimiento .....	51
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>66</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>69</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>73</b>

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1:</b> Conflictos socioambientales y PdC.....	37
<b>Tabla 2:</b> Infracciones gravísimas y PdC.....	41
<b>Tabla 3:</b> Incumplimiento de PdC.....	46
<b>Tabla 4:</b> Control jurisdiccional de PdC.....	53

## 1. Introducción

En nuestro país el debate del derecho administrativo sancionador (“DAS”) ha estado especialmente marcado por la ausencia de una ley general de infracciones administrativas<sup>23</sup>. La carencia de una normativa de bases en esta materia se ha traducido en que la potestad sancionatoria del Estado se encuentre regulada de forma sectorial. Este tratamiento normativo parcelado nos obliga a poner un especial énfasis en el estudio de la parte especial del DAS, aún más en atención al crecimiento de las actividades reguladas por el Estado que comprometen bienes jurídicos de alta relevancia pública<sup>4</sup>. Dentro de ellos, un caso especialmente relevante es el ambiental<sup>5</sup>.

La regulación orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente (“SMA”), a diferencia de la mayor parte de las regulaciones de órganos administrativos con potestades fiscalizadoras y sancionadoras, contempla un párrafo completo destinado exclusivamente al procedimiento administrativo sancionador (artículos 47 a 54 de la Ley N°20.417 Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante “LOSMA”)<sup>6</sup>.

Dentro de las explicaciones que podemos encontrar a este procedimiento especialmente reglado, se encuentra que la SMA en tanto órgano que concentra las funciones de fiscalización y sanción ambiental, fue considerada el corazón de la reforma introducida por la ley 20.417 en el año 2010, modificación normativa e institucional que se motivó principalmente por la existencia de un “modelo de fiscalización altamente ineficiente”<sup>7</sup>. Es también integrante de esta explicación el hecho que el DAS en materia ambiental constituye un imperativo para el cumplimiento del deber estatal establecido en el artículo 19 N°8 de la Constitución, en especial atención a la habilitación expresa que contempla la Carta Fundamental de establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos, en el inciso segundo del mencionado artículo<sup>8</sup>. Por último, la inclusión de

---

<sup>2</sup> Han existido iniciativas a este respecto, véase para este efecto Boletín N°541-359 sobre el proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios.

<sup>3</sup> Al respecto se ha argumentado el carácter innecesario de una normativa especial en esta materia pues la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos puede ser interpretada y utilizada igualmente en los procedimientos administrativos sancionatorios, en este sentido: Flavio Quezada, Procedimiento administrativos sancionadores especiales y la Ley N° 19.880, Doctrina y Enseñanza del Derecho Administrativo Chileno: Estudios en Homenaje a Pedro Pierry Arrau, Editores y Juan Carlos Ferrada, Jorge Bermúdez, Osvaldo Urrutia, Publicaciones de la Escuela de Derecho PUCV, 2016, pp.241-267.

<sup>4</sup> Eduardo, Cordero, Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativa en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, vol.20 no.1, 2013.

<sup>5</sup> Otros sectores regulados de especial relevancia por los intereses comprometidos son: sanitario, tributario, aduanero, mercado de valores y educación.

<sup>6</sup> Jorge, Bermúdez, Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental Revista de derecho Valparaíso, 2013, pp. 421-447.

<sup>7</sup> Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.417 Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Biblioteca del Congreso Nacional, 2009 (“Historia de la Ley 20.417”).

<sup>8</sup> Jorge, Bermúdez, Fundamentos de Derecho Ambiental, Planeta Sostenible, 2014, p.450.

mecanismos novedosos en la regulación nacional del DAS, como son los incentivos al cumplimiento ambiental (“ICA”), explican la robustez de la regulación de este procedimiento.

Los ICA –programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación<sup>9</sup>– incorporados en la LOSMA, se enmarcan en un fenómeno relativamente reciente en la normativa nacional, especialmente en materia de DAS, que apunta hacia la instauración de mecanismos orientados a establecer un espacio de cooperación con los administrados en reemplazo de la lógica de sujeción-subordinación. Lo anterior manteniendo la respuesta sancionatoria, pero ahora con un carácter especialmente disuasivo a los incumplimientos y no como la única respuesta estatal<sup>10</sup>.

Esta tendencia se encuadra en el establecimiento de mecanismos de administración concertada justificados en la imposibilidad del Estado de contar con suficientes inspectores, recursos estatales de fiscalización y posibilidades de apertura de procedimientos sancionatorios<sup>11</sup>, como también por la expansión de la actividad económica regulada y con ello el aumento de la complejidad de las regulaciones administrativas<sup>12</sup>. En definitiva, la incorporación de estos mecanismos se encuentra especialmente fundamentada en la consecución de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública<sup>13</sup> y en la obtención de fines públicos, como es en este caso, la protección ambiental.

En particular en materia ambiental, se ha declarado que los ICA tienen por objetivo “incentivar la participación de la ciudadanía en pos del cumplimiento de la normativa ambiental<sup>14</sup>. Asimismo, y acentuando la perspectiva colaborativa de estos instrumentos, se ha indicado que éstos responden a la necesidad de “crear mecanismos legales centrados en la prevención y promoción del cumplimiento, más que en el efecto disuasivo de la fiscalización y sanción de infracciones medioambientales”<sup>15</sup>.

En concreto, dentro de los ICA, el programa de cumplimiento (“PdC”, “PdC ambiental” o “programa”) se manifiesta como un instrumento que otorga al infractor de la normativa ambiental o de una resolución de calificación ambiental (“RCA”), la posibilidad de presentar un plan de

---

<sup>9</sup> También es posible considerar como incentivos al cumplimiento ambiental el Registro Público de Sanciones y la función de asistencia al cumplimiento de la SMA.

<sup>10</sup> Luis, Cordero Vega, *Análisis y Evaluación de la Institucionalidad ambiental en Chile: elementos para el desarrollo de sus capacidades*, Lom Ediciones, Santiago, 2009, p.171.

<sup>11</sup> Iván, Poklepovic, *Análisis Crítico del Sistema de Incentivos al Cumplimiento Ambiental de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente (Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental, Derecho Ambiental en tiempos de reformas, 2010)* 176.

<sup>12</sup> Brigitte Leal, *Planificación, colaboración y autocontrol: nuevos instrumentos normativos para la administración fiscalizadora*, *Revista de Derecho Público*, Vol.83, Segundo Semestre, 2015, p.106.

<sup>13</sup> *Ibíd.* 107.

<sup>14</sup> Jean Paul, Dussaubat, *Daño ambiental y el fracaso de la reparación voluntaria: diagnóstico y propuestas*, *Revista de Derecho Ambiental*, Centro de Derecho Ambiental, N°6, 2016, p. 184.

<sup>15</sup> Jorge, Ossandón, *Incentivos al Cumplimiento Ambiental*, LibroMar, 2015, p. 202.

acciones destinado a corregir su actuar ilegal -en un plazo definido y bajo la vigilancia de la autoridad- y en caso de cumplirlo satisfactoriamente, eximirse totalmente de sanción. En suma, es en la institución de los PdC en donde subyace una verdadera concepción normativa, en la que prevalece el valor de un rápido y cautelado regreso al respeto de la norma, por sobre la imposición de una sanción administrativa.

Con todo, la relevancia de los PdC no solo se circunscribe a aspectos teóricos dentro del actual DAS ambiental. Este instrumento también se ha erguido como el ICA más utilizado por los agentes regulados, habiendo, a la fecha de finalización de esta investigación, 274 procedimientos de la SMA asociados a un PdC<sup>16</sup>. Mientras, se registran tan solo 18 casos de autodenuncias y ningún plan de reparación. Por otro lado, dentro de los procedimientos sancionatorios ante la SMA, en un 60%<sup>17</sup> de los casos, los sujetos a quienes se formulan cargos optan por la alternativa de presentar un PdC de los cuales un 87%<sup>18</sup> es aprobado por la División de Sanción y Cumplimiento (“DSC”) de la SMA.

Estos antecedentes dan cuenta de que estamos ante un mecanismo altamente utilizado por los agentes regulados y del cual es posible extraer importantes conclusiones sobre el éxito del nuevo enfoque que la normativa ambiental buscó darle a su sistema de fiscalización y sanción. Esto último es especialmente importante, dado que mecanismos similares al PdC ambiental buscan ser implementados en otros sectores regulados. Particularmente, la recientemente aprobada Ley N°21.000 que crea la comisión para el mercado financiero contempla en la regulación del procedimiento sancionatorio el párrafo 4 titulado “De la colaboración del presunto infractor”, por lo que el análisis del desempeño del PdC ambiental puede servir en la mejor comprensión y utilización de los mecanismos establecidos en dicha nueva normativa.

En este escenario, esta investigación tendrá por objeto realizar un análisis detallado de esta herramienta, principalmente desde su desempeño práctico, con el objetivo de determinar si la práctica administrativa ha sido coherente con el objetivo legal de constituir a esta herramienta como una instancia de cooperación entre regulado y regulador que permita un cumplimiento más eficaz de los fines de la administración. Lo anterior, tal como fue ya señalado, en miras a la mejor utilización de estos mecanismos tanto en materia ambiental como en otros sectores regulados.

---

<sup>16</sup> El número total de programas de cumplimiento aprobados es 275 a la fecha de finalización de esta investigación (31 de diciembre de 2017), de acuerdo a la base de datos de procedimientos asociados a programas de cumplimiento, SNIFA.

<sup>17</sup> 610 procedimientos sancionatorio a nivel nacional, a la fecha se han presentado 367 programas de cumplimiento. Estadísticas, SNIFA.

<sup>18</sup> Se registran 46 casos de PdC rechazados por la autoridad a la fecha de finalización de esta investigación.

Con el mencionado objetivo, en una primera parte realizaré un análisis de la regulación del PdC ambiental, comenzando con la **(i)** utilización de la terminología programa de cumplimiento para el caso ambiental, luego **(ii)** caracterizaré al PdC como una manifestación de administración concertada, posteriormente **(iii)** ahondaré en su naturaleza de incentivo al cumplimiento del instrumento, **(iv)** para seguidamente referirme a sus características en atención a la regulación del PdC ambiental contenida tanto en la LOSMA como en el Decreto Supremo N°30 del Ministerio del Medio Ambiente que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia, y Planes de Reparación (“DS.30”) y finalmente me abocaré a analizar los **(v)** requisitos, elementos impeditivos y criterios de aprobación y para terminar este primer apartado ahondaré en su naturaleza jurídica, objetivos y efectos. En un segundo apartado, me abocaré al desempeño práctico del instrumento, analizando primero **(i)** el proceso de negociación y definición del contenido final del PdC, luego me detendré en **(ii)** las características de los titulares y de los instrumentos mayormente infringidos asociados a un PdC, para posteriormente referirme **(iii)** en detalle a los casos de rechazo e incumplimiento y finalizaré el análisis con **(iv)** un estudio del control administrativo y jurisdiccional en procedimientos de PdC. En la parte final se expondrá las conclusiones del estudio.

Especialmente en la segunda parte se utilizarán datos de una investigación de expedientes de programas de cumplimiento aprobados disponibles en el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (en adelante “SNIFA”), que comprende el período que media desde la entrada en vigencia de las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la SMA que ocurrió el 28 de diciembre de 2012<sup>19</sup> hasta el día 31 de diciembre de 2017, fecha en la cual finalizó el levantamiento de información<sup>20</sup>. En caso de que se utilice otra fuente de información, ello será especialmente detallado. Se suma a este estudio la realización de entrevistas a actores clave de la puesta en práctica de este instrumento<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Fecha en la cual entró en funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental, según el artículo noveno transitorio de la Ley N° 20.417 el cual establece que “Las normas establecidas en los Títulos II, salvo el párrafo 3°, y III del Artículo Segundo de la presente ley, que crean la Superintendencia del Medio Ambiente, entrarán en vigencia el mismo día que comience su funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental”.

<sup>20</sup> Los resultados de esta investigación se encuentran disponibles en el Anexo.

<sup>21</sup> Entrevista 1: Abogado especialista en Compliance. Entrevista 2: abogada de estudio jurídico ambiental orientado a la asesoría de sujetos en procedimientos sancionatorios.



## 2. La regulación del programa de cumplimiento ambiental

### i. Sobre la terminología programas de cumplimiento para el caso del programa de cumplimiento ambiental

Los programas de cumplimiento, usualmente denominados de acuerdo a su nominación anglosajona, *compliance*<sup>22</sup> *programs*, son definidos como “sistemas organizativos que incluyen principios, reglas, procedimientos e instrumentos orientados a asegurar el cumplimiento de la legalidad en el desarrollo de las actividades de una organización”<sup>23</sup>. En el contexto nacional se ha señalado que los programas de cumplimiento constituyen el “método en que las personas jurídicas se auto organizan para evitar cometer ciertos hechos desaprobados por la regulación”<sup>24</sup>, siendo también descritos como “el conjunto sistemático de esfuerzos realizados por los integrantes de la empresa tendientes a asegurar que las actividades llevadas a cabo por ésta no vulneren la legislación aplicable”<sup>25</sup>.

En relación a la introducción de este tipo de mecanismos, Rafael Collado señala que la cultura del *compliance* en nuestro país ha comenzado a “expandirse, en parte como una arista de la denominada responsabilidad social empresarial, pero también como una forma de dar cumplimiento a regulaciones públicas en diversas áreas”<sup>26</sup>, indicando que “gran parte de este impulso se debe a la gran presencia en Chile de filiales de empresas extranjeras, quienes como parte de sus políticas transnacionales imponen a la filial chilena la generación de estos programas de cumplimiento”<sup>27</sup>.

En Chile, la ley N°20.393<sup>28</sup> fue la promotora de la inserción de la noción de programas de cumplimiento a nivel normativo<sup>29</sup>. La terminología de programas de cumplimiento fue luego utilizada, por la LOSMA, en la forma de un incentivo al cumplimiento ambiental. Posteriormente en el año 2012, la Fiscalía Nacional Económica, dentro de su actuar dirigido a generar una cultura

---

<sup>22</sup> Se ha entendido por *compliance* a “las medidas mediante las cuales las empresas pretenden asegurar de que sean cumplidas las reglas vigentes para ellas y su personal, que las infracciones se descubran y que eventualmente se sancionen”, Lothar, Kuhlen Cuestiones fundamentales de compliance y derecho penal, Capítulo II, Compliance y teoría del Derecho penal, Marcial Pons, 2013, p.51.

<sup>23</sup> Ana María, Neira La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal Polít. criminal Vol. 11, N° 22 (Diciembre 2016); pp. 467-520.

<sup>24</sup> Rafael, Collado, Empresas Criminales, 1° edición, Legal Publishing Chile, 2013) p. 20.

<sup>25</sup> Osvaldo Artaza, Sistemas de prevención de delitos o programas de cumplimiento. Breve descripción de las reglas técnicas de gestión del riesgo empresarial y su utilidad en sede jurídico penal, Política criminal vol.8 no.16, 2013.

<sup>26</sup> Rafael Collado, Op.cit. p. 20.

<sup>27</sup> Rafael Collado, Op.cit. p. 22.

<sup>28</sup> Ley N°20.393 establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en los Delitos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos de Cohecho que indica.

<sup>29</sup> El modelo de prevención adoptado por la ley N°20.393 ha sido objeto de diversas críticas, entre ellas: **(i)** surgimiento abrupto de la norma, **(ii)** escaso entendimiento de su contenido y valor, **(iii)** confusión con la auditoría, **(iv)** foco en la persecución penal vs. creación de una cultura de compliance y las **(v)** bajas penalidades del cohecho. Patricio Véliz, Yoab Bitrán, Compliance ¿Por qué y para qué? Claves para su gestión, Thomson Reuters, 2017, pp. 83-89.

de competencia y fomentar el cumplimiento normativo dictó el Material de Promoción N°3 referido a Programas de Cumplimiento en materia de Libre Competencia<sup>30-31</sup>, con el objetivo de “incentivar a los diversos agentes económicos a desarrollar mecanismos internos que busquen prevenir la comisión de infracciones a la normativa de libre competencia”<sup>32</sup>. Actualmente estas son las tres consagraciones formales del término programas de cumplimiento a nivel nacional, a pesar de que cómo se verá *infra* existen otros mecanismos con denominaciones similares a nivel normativo.

Gonzalo Medina en un análisis de los PdC nacionales estima que el PdC ambiental sería un mecanismo más cercano a la mitigación que a la prevención<sup>33</sup>. Bajo este enfoque, los PdC ambientales no serían una manifestación de una práctica de *compliance*, sino una figura que podría asemejarse, como se verá *infra*, a mecanismos de administración concertada. Lo anterior en cuanto, el PdC ambiental es regulado como un instrumento en beneficio del presunto infractor en el marco de un procedimiento de sanción y no como una figura que apunte a la prevención de infracciones a la normativa ambiental.

El Segundo Tribunal Ambiental (“2TA”) se ha pronunciado sobre la relación de los PdC ambientales con los *compliance programs*, dejando de manifiesto que más allá de su denominación, no existe mayor vinculación entre estos instrumentos. Lo anterior, especialmente en consideración al carácter eminentemente preventivo de los *compliance programs*, característica absolutamente ausente en el PdC ambiental, el que, en todo evento, estará enmarcado dentro de un procedimiento sancionatorio ya iniciado. Así el 2TA estableció:

“Que, en este contexto, cabe precisar, en primer lugar, que ninguno de los instrumentos contenidos en el Título II del D.S. N°30 de 2012<sup>34</sup>, tiene carácter preventivo respecto al cumplimiento de la normativa ambiental, ya que tanto el programa de cumplimiento como la autodenuncia proceden únicamente cuando está

---

<sup>30</sup> Los programas de cumplimiento de libre competencia son definidos por el material antedicho como “políticas, procedimientos, directrices y mecanismos adoptados por un agente económico para dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de libre competencia”. Así, de acuerdo con esta definición es posible concluir que estos mecanismos se irguen, al igual que en materia penal, como sistemas preventivos de infracciones, en este caso en materia de libre competencia. En cuanto a los efectos de un programa de cumplimiento en libre competencia, el PdC no excluye en caso alguno la responsabilidad del infractor, sino que puede tener tres efectos: (i) rebaja de la eventual multa, (ii) mejor posibilidad de uso de la delación compensada y (iii) aumenta la posibilidad de arribar a un acuerdo extra judicial con la FNE.

<sup>31</sup> Fiscalía Nacional Económica, Programas de cumplimiento de la normativa de libre competencia, Material de promoción N°3, Junio, 2012 <<http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/06/Programas-de-Cumplimiento.pdf>> Acceso el 14 de noviembre de 2017.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>33</sup> Gonzalo, Medina, Efectos del Compliance, Incentivos para un buen ciudadano corporativo. Revista Legal Publishing <[https://issuu.com/legalpublishing/docs/ljsj\\_n\\_63\\_30.08.2013](https://issuu.com/legalpublishing/docs/ljsj_n_63_30.08.2013)>.

<sup>34</sup> Estos instrumentos son los programas de cumplimiento, la autodenuncia y el plan de reparación.

ya se ha infringido. Por esta razón, no se puede establecer -más allá de su denominación- alguna similitud entre los programas de cumplimiento ambiental y los programas de cumplimiento normativa o compliance aplicables tanto en el ámbito de la libre competencia, como en la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En efecto, éstos últimos “[...] constituyen un mecanismo interno de supervisión de la empresa, cuya finalidad es asegurar la observancia de la ley en las actividades corporativas (...) siendo de la esencia, su carácter preventivo y que se estructuren conforme a los riesgos asociados al objeto social de la empresa y al entorno en que ella opere”<sup>35</sup>.

A nuestro parecer los PdC ambientales se asimilan a los PdC de libre competencia y penales en el entendido que todos tienen por objetivo la legalidad de la actuación del sujeto que los ejecuta. Sin embargo, estos últimos dos instrumentos funcionan como mecanismos de prevención de ilícitos, mientras que el primero como un mecanismo de incentivo al cumplimiento tras la detección o la autodenuncia de una infracción. Es así, como no es posible enmarcar al PdC ambiental dentro de la lógica de los *compliance programs*.

El PdC ambiental encuentra mayores similitudes con otras figuras reguladas por la normativa nacional, entre las cuales podemos mencionar: el programa de asistencia al cumplimiento adoptado por la Dirección del Trabajo<sup>36</sup>, los programas de promoción<sup>37</sup> contemplados en el marco de los acuerdos de producción limpia regulados por la ley N°20.416<sup>38</sup> y la suspensión condicional del procedimiento en materia penal<sup>39</sup>. Por otro lado, a nivel comparado los programas de cumplimiento ambiental han sido asociados, particularmente por la SMA<sup>40</sup>, a los *enforcement*

---

<sup>35</sup> Sentencia Segundo Tribunal Ambiental (“S2TA”), 30 de diciembre de 2016, Rol N°75-2015. El destacado es nuestro.

<sup>36</sup> Circular N°46, Dirección del Trabajo. Programa de Asistencia al Cumplimiento (PAC), recurso con el que cuentan las empresas en el que pueden sustituir una multa administrativa debido a la infracción a las normas de higiene y seguridad cursada por la Dirección del Trabajo, por la incorporación a un Programa de Asistencia al Cumplimiento y la puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST).

<sup>37</sup> El artículo 8° en el marco de los Acuerdos de Producción Limpia, se establecen los programas de promoción del cumplimiento de la normativa para empresas de menor tamaño en situación de incumplimiento. El inciso segundo del mencionado artículo señala que se “entenderá por programa de promoción del cumplimiento el plan de acciones y metas, para que en el marco de un Acuerdo de Producción Limpia y dentro de un plazo fijado por los órganos de la Administración del Estado competentes, las empresas cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental, sanitaria y de higiene y seguridad laboral que se indique”, y se señala posteriormente que “[e]n caso de incumplimiento de este programa, los órganos fiscalizadores competentes en la materia podrán imponer las sanciones que correspondan a la infracción de la normativa, de conformidad con sus respectivos procedimientos sancionatorios, debiéndose considerar dicho incumplimiento como una agravante que autorice a aplicar el rango máximo o la sanción más grave que se contemple para la infracción.”

<sup>38</sup> Ley N°20.416 fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, artículo décimo: Acuerdos de Producción Limpia. Fíjase la siguiente Ley de Acuerdos de Producción Limpia.

<sup>39</sup> La suspensión condicional del procedimiento está regulada a partir del artículo 237 del Código Procesal Penal.

<sup>40</sup> Escrito “Observa informe en derecho”, 24 de noviembre de 2015, presentado ante el 2TA por la SMA, Rol N°75-2015.

*undertakings* o *enforceable undertakings*, propios de las regulaciones ambientales de Reino Unido y Australia.

**ii. Los programas de cumplimiento ambientales como una manifestación de la administración concertada**

La administración concertada ha sido entendida como aquella en la que el Estado “renunciaría a hacer valer imperativa y unilateralmente sus poderes y vendría a convenir con los particulares destinatarios la aplicación concreta de los mismos, ganando, en cambio, una colaboración activa de los administrados más beneficiosa (no sólo en el orden social, sino también en el de la pura eficacia) que la pasiva y resignada, cuando no eludida o evasiva, sumisión”<sup>41</sup>. De acuerdo a García de Enterría y Fernández esta administración, si bien *prima facie* se encuentra vinculada a las corrientes liberalizadoras del derecho administrativo, en última instancia se justifica ante la multiplicación de funciones que ha tenido el aparato administrativo en los últimos años<sup>42</sup>. Haciendo alusión al mismo fenómeno Juan Carlos Morón indica que:

“Una de las transformaciones hacia fines del siglo pasado fue el establecimiento de nuevas formas de relación entre el Estado y el ciudadano, ya no basándose exclusivamente en la relación de mando y obediencia o subordinación-sujeción, sino admitiendo el equilibrio de posibilidades mediante la participación, la necesidad de construir ahora esa relación sobre la base de la buena fe y la confianza legítima, entendiendo que el interés público no puede estar al margen del interés de los administrados”<sup>43</sup>.

Morón señala que esta tendencia se ha instalado en materia de derecho administrativo sancionador mediante figuras tales como “el compromiso de cese, el acuerdo de exoneración de responsabilidad a cambio de información relevante para detectar infracciones mayores o complejas, y el acuerdo transaccional sobre la sanción a aplicarse previa declaración de responsabilidad”<sup>44</sup>. En particular los compromisos de cese, son asimilables a los PdC ambientales, siendo entendidos por el autor como una forma especial de término convencional de un procedimiento administrativo sancionatorio ya en curso. Al respecto, señala que estos instrumentos tendrían un doble objetivo:

“(i) por un lado, se busca lograr mediante la propuesta de acuerdo un restablecimiento rápido y espontáneo -aunque inducido por la amenaza de una sanción administrativa- de la conducta debida de los presuntos infractores, la asunción de medidas para evitar

---

<sup>41</sup> Eduardo García, de Enterría, Tomás Ramón, Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 9ª edición, Civitas, 1999, p. 661.

<sup>42</sup> Ibid. p.662.

<sup>43</sup> Juan Carlos, Morón, La terminación convencional del procedimiento sancionador: la administración concertada en materia sancionadora, THEMIS 69, Revista de Derecho, 2016, p.12.

<sup>44</sup> Ibid. p.14.

o diluir su reiteración hasta alcanzar los correctivos necesarios respecto a los posibles afectados por la conducta considerada infractora; y, (ii) por otro lado, la terminación convencional permite a las entidades sin perder la autoridad que poseen para gestionar el interés público, cumplir con el principio de eficacia administrativa, alcanzando el mismo objetivo de la acción sancionadora con una menor utilización de los recursos de la administración<sup>45</sup>.

En nuestra literatura la introducción de mecanismos de administración concertada ha sido desarrollada por Jorge Bermúdez, vinculando dicho fenómeno a la introducción del principio de cooperación, el cual es calificado por el autor como uno de los principios más relevantes en la moderna conceptualización de la Administración del Estado. Bermúdez coincide con García de Enterría y Fernández en que la inclusión de la cooperación como un principio se encuentra especialmente justificada en el aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas que el Estado asume, unido a una disminución tanto del personal como de la capacidad de la Administración para asumirlas. En este contexto, los espacios de colaboración que pueda entablar el Estado tanto con sus regulados como con la sociedad<sup>46</sup>, permiten una ampliación de la actividad estatal, en un contexto de crecientes demandas por la misma<sup>47</sup>. En un análisis específico de la aplicación de este principio en materia sancionatoria, el autor hace expresa referencia al procedimiento sancionador ambiental, estableciendo que:

“[u]na Administración eficiente llega al procedimiento sancionador una vez que ha agotado las etapas informales de cumplimiento. Y una vez iniciado el procedimiento sancionador, deberá, para cumplir su objetivo de protección ambiental de la manera más eficiente, buscar la forma de llegar lo antes posible a la reparación del daño ambiental causado. Aquí la vía convencional se presenta como una posibilidad formalizada de satisfacción del interés público ambiental”<sup>48-49</sup>.

En atención especialmente a las características otorgadas por Morón, es posible concluir que los PdC ambientales se circunscriben dentro de la tendencia de la administración concertada, como una forma de optimizar los recursos estatales y la eficacia de la intervención administrativa. En

---

<sup>45</sup> Ibid.p.16.

<sup>46</sup> Otro tipo de cooperación en el marco de la administración del Estado, dice relación con la cooperación entre distintos órganos de la administración del Estado, como una forma de intensificación del principio de coordinación, ya contemplado en nuestra normativa en el artículo 5° inciso 2 de la LBPA. Dicha norma establece que “[l]os órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”. A nivel comparado se ha planteado a la colaboración administrativa como una figura jurídica general en el Derecho Administrativo, que trasciende a la colaboración entre entidades y a la celebración de convenios de colaboración. Richard Tirado, Reformas a los mecanismos de colaboración administrativa a propósito de los diez años de vigencia de la ley 27444, Derecho PUCPC, Revista de la Facultad de Derecho, 2011, pp 309-327.

<sup>47</sup> Jorge, Bermúdez, 2011, Op.cit. p.95.

<sup>48</sup> Jorge, Bermúdez, 2011, Op.Cit. p.101.

<sup>49</sup> Llama la atención que, al referirse al procedimiento administrativo sancionador, el autor realiza una mención expresa de la autodenuncia y del plan de reparación como mecanismos que personifican el principio de cooperación, mas no hace una mención explícita del PdC.

particular el PdC ambiental encuentra especial vinculación con la figura de los compromisos de cese como una manera de terminación convencional del procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, cabe precisar, que, más allá del carácter convencional del PdC, este instrumento se encuentra sujeto a límites. Estos límites, según se verá en detalle *infra*, se desprenden de los objetivos del instrumento, de aquellos impuestos por el principio de legalidad, como también de los requisitos de aprobación dirigidos a evitar una utilización abusiva del instrumento.

En el mismo sentido anteriormente explicitado, la implementación de este tipo de mecanismos guarda relación con una concreción de los principios de eficiencia y eficacia, contemplados en los artículos en los artículos 3, inciso 2<sup>50</sup> y 5, inciso 1<sup>o51</sup> de la Ley sobre bases generales de la Administración del Estado (“LOCBGAE”)<sup>52-53</sup>.

En el caso ambiental, los mecanismos de administración concertada asociados al establecimiento de mecanismos alternativos a la sanción y enfocados en la protección del medio ambiente encuentran también especial fundamento en algunos de los principios que informan al derecho ambiental, entre ellos especialmente el principio preventivo. Al respecto, la literatura ha establecido que el principio preventivo esencialmente asociado en materia ambiental al sistema de evaluación de impacto ambiental (“SEIA”), encuentra eco en la mayoría de los instrumentos consagrados en el derecho ambiental<sup>54</sup>. Su aplicación al PdC es claro en cuanto este instrumento privilegia una actuación más rápida ante los incumplimientos, evitando la existencia o intensificación de problemas ambientales asociados a ellos<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> “La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia (...)”.

<sup>51</sup> “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”.

<sup>52</sup> Los principios de eficiencia y eficacia han sido reforzados por diversas normativas, entre ellas la ley N°19.653. En este sentido, Gabriel, Gardais, “El control de legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables”, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XXIII, 2002, p.329. “En nuestro ordenamiento jurídico los principios de eficiencia y eficacia (...) después de la forma que le introdujo la ley N°19.653, sobre Probidad Administrativa, un imperativo que la Administración pública debe observar al ejercer sus funciones, constituyendo en determinadas circunstancias uno de los parámetros que exige la probidad administrativa”.

<sup>53</sup> Ley N°18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado.

<sup>54</sup> Ezio, Costa, La Prevención Como Principio Del Sistema De Evaluación De Impacto Ambiental En Chile, Justicia Ambiental, 2013, p.202. “el Principio Preventivo alcanza muchas otras acciones, además de la protección ambiental, a través de la evaluación ambiental de proyectos, y el efecto de las normas de calidad y de emisión, el establecimiento de áreas protegidas, las listas de especies protegidas, la zonificación y otras regulaciones que también son influidas fuertemente por el concepto de prevención”.

<sup>55</sup> Esto ha sido además reafirmado por la jurisprudencia. Sentencia Corte Suprema (“SCS”), Rol N°11.485, considerando 31°.

### iii. El programa de cumplimiento ambiental como un incentivo al cumplimiento

La SMA define a los ICA -término incorporado por el D.S.30- como “mecanismos que pueden utilizar los sujetos regulados que están dispuestos a reconocer y enmendar sus infracciones, así como a corregir los efectos negativos derivados de éstas, optando a determinados incentivos”<sup>56</sup>. En consonancia con dicha definición, el 2TA ha establecido que los ICA “se estructuran como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo”<sup>57</sup>.

Así es como los ICA funcionan en base al otorgamiento de ciertos beneficios a disposición del infractor, de modo que de la implementación de los mismos devenga una mejor y más efectiva consecución de los fines perseguidos por la administración. Lo anterior ha sido refrendado por el 2TA al indicar que el objetivo principal de los mecanismos de los ICA es “el establecimiento de alternativas beneficiosas para ambas partes”<sup>58</sup>. Los ICA contenidos en la LOSMA, según fue expuesto *supra*, corresponden al plan de reparación<sup>59</sup>, la autodenuncia<sup>60</sup> y el PdC.

El PdC es definido en el artículo 42 de la LOSMA, que indica al efecto que “[s]e entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental”. De su regulación se desprende que en el caso del PdC, el incentivo otorgado al sujeto formulado de cargos se traduce principalmente en la eximición de la sanción<sup>61</sup>, pero también en la posibilidad de reconducir su actividad al cumplimiento -costo que en todo escenario deberá internalizar si decide continuar con el desarrollo de su actividad- en un plazo acotado con la asistencia de la autoridad estatal, lo cual dota dicha reconducción de una mayor seguridad y certeza.

---

<sup>56</sup> Superintendencia del Medio Ambiente, Incentivos al cumplimiento, <<http://www.sma.gob.cl/index.php/quienes-somos/que-hacemos/promocion-al-cumplimiento/incentivo-al-cumplimiento>>.

<sup>57</sup> Sentencia Segundo Tribunal Ambiental (“S2TA”), Rol N°75-2015, Considerando 5°.

<sup>58</sup> S2TA, Rol 68-2015, Considerando 18°.

<sup>59</sup> “Propuesta de objetivos y medidas de reparación del daño ambiental causado, elaborada por el infractor que ha ocasionado dicho daño y avalada por un estudio técnico ambiental”

<sup>60</sup> “Comunicación escrita efectuada por un infractor a la SMA sobre el hecho de estar cometiendo o haber cometido, por sí, cualquier infracción de competencia de aquélla” <<http://www.sma.gob.cl/index.php/quienes-somos/que-hacemos/promocion-al-cumplimiento/incentivo-al-cumplimiento>>.

<sup>61</sup> Esto se ha refrendado por el 2TA al establecer que “Así, lo que moviliza a un regulado a presentar y a ejecutar satisfactoriamente un programa de cumplimiento se encuentra establecido en el inciso 6° del artículo 42 de la LOSMA, a saber, “(...) cumplido el programa dentro de los plazos establecidos de acuerdo a las metas fijas en él, el procedimiento sancionatorio se dará por concluido”, lo que le beneficia, ya que el procedimiento concluirá sin una determinación de responsabilidad que implique la imposición de alguna de las sanciones contenidas en el artículo 38 de la LOSMA”. S2TA, Rol N°75-2015, Considerando 15°.

El 2TA se ha pronunciado en relación a cuales serían los beneficios para la Administración, estableciendo que estos serían: **(i)** protección del medio ambiente, **(ii)** la generación de un incentivo en el regulado a volver al cumplimiento efectivo de los instrumentos de gestión ambiental y **(iii)** la evitación de los costos asociados a la tramitación completa de un procedimiento administrativo sancionador, ya que este se suspende y en casos de ejecución satisfactoria concluye evitando así el despliegue de la administración<sup>62</sup>. La doctrina ha planteado que el principal beneficio que un PdC supone para la administración es el “pronto cese a la infracción detectada con el encausamiento del infractor”<sup>63</sup>.

A los beneficios ya enumerados sería posible agregar que con motivo de la presentación del programa la autoridad obtiene relevante información acerca de los efectos y alcances<sup>64</sup> de la infracción que de otro modo no hubiese obtenido o los hubiese obtenido con una mayor disposición de recursos, como también que con motivo del PdC, la fiscalización del proceso al cumplimiento se aliviana producto de la necesidad de incorporar en todo PdC tanto indicadores de cumplimiento como medios de verificación y reporte<sup>65</sup>.

#### **iv. Las características del programa de cumplimiento ambiental**

Es posible que establecer que el PdC ambiental tienen las siguientes características: **(i)** reactivo, **(ii)** configurado como una alternativa a favor del presunto infractor **(iii)** de alcance restringido, **(iv)** temporal, **(v)** necesariamente refrendado por la autoridad para cumplir sus efectos **(vi)** e intraproceso.

El carácter **reactivo** del PdC dice relación con que este surge como una alternativa exclusiva del presunto infractor de la normativa ambiental. La LOSMA no regula ninguna otra oportunidad procesal para su presentación salvo la establecida en el artículo 42 inciso 2°, es decir en el plazo de 10 días tras la formulación de cargos. Incluso en la hipótesis de la autodenuncia esta oportunidad

---

<sup>62</sup> S2TA, Rol 75-2015, Considerando 16°.

<sup>63</sup> Claudio Tapia, Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental, Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas, Universidad de Chile, Prof. Guía: Luis Cordero Vega, p.17.

<sup>64</sup> Es un requisito en la presentación de los programas de cumplimiento establecer los efectos negativos. En relación a este requisito, el S2TA R-106-2016, en un fallo confirmado por la Excm. Corte Suprema desarrolló la necesidad de que los PdC aborden los efectos asociados a sus infracciones, estableciendo en el titular la carga de la prueba en descartar la existencia de los efectos adversos al incumplimiento.

<sup>65</sup> La Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental, Julio de 2016, Superintendencia de Medio Ambiente (“GpPdC”) contempla la necesidad de incorporar tanto indicadores de cumplimiento como medios de verificación de reportes. Los primeros corresponden a “aquellos datos, antecedentes o variables que se utilizarán para valorar, ponderar o cuantificar el avance o cumplimiento de las acciones y metas definidas”, mientras que los medios de verificación corresponden a “toda fuente de información -material publicado, fotografías, videos, encuestas, registros de información, reportes estadísticos, informes de laboratorio, etc.- permite verificar, comprobadamente, la ejecución de las acciones comprometidas en su respectivo plazo y el cumplimiento de sus objetivos”.



se mantiene intacta<sup>66</sup>, por lo tanto, el PdC es siempre una reacción a la formulación de cargos de la autoridad.

Tal como fue analizado *supra* (2.i) los PdC ambientales se alejan esencialmente de otros programas de cumplimiento por no tener una aptitud preventiva. Sin embargo, nada obsta a que los regulados adopten programas de cumplimiento de carácter preventivo dentro de sus organizaciones, bajo la lógica de los programas analizados en materia penal y de libre competencia. Sin embargo, asesores de sujetos regulados señalan que, si bien existe “la necesidad de establecer programas de cumplimiento ambiental como mecanismos de prevención al interior de las empresas, no se ha observado que esto suceda en la práctica”<sup>67</sup>, lo cual se identifica con una “falta de una cultura al respecto no solo en el regulado, sino también en el regulador”<sup>68</sup>.

Un antecedente que podría ser parte de la explicación a la ausencia de mecanismos generales de prevención de infracciones ambientales es que, a diferencia de las dos áreas mencionadas, en materia ambiental no existen incentivos normativos claros -tales como la reducción de la multa- para que los regulados adopten mecanismos preventivos voluntarios. Sin embargo, una forma en que la actual normativa podría reconocer e incentivar la implementación de estos mecanismos está en la cláusula general de determinación de infracciones del artículo 40 letra i) de la LO-SMA<sup>69</sup>. De acuerdo con esta disposición, la SMA puede en la determinación específica de la sanción incorporar a la ponderación “[t]odo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”. En efecto, dentro de dichos criterios, podría estar la adopción de mecanismos preventivos de infracciones. Asimismo, vale destacar, que al momento de determinar la sanción la SMA sí considera la conducta anterior del infractor, de acuerdo lo establece el artículo 40 letra e) de la LOSMA<sup>70</sup>.

Los PdC ambientales tienen la característica de ser una **alternativa en favor de un presunto infractor**. En efecto, todos los ICA se encuentran vinculados a la facultad sancionadora de la SMA. El hecho de que el PdC sea un instrumento puesto a disposición de un presunto infractor explica

---

<sup>66</sup> El carácter reactivo de los programas de cumplimiento fue un elemento que fue observado durante la tramitación legislativa de la ley 20.417, específicamente la Vicepresidente de Desarrollo Sustentable de Soquimich en representación de la Sociedad Nacional de Minería indicó que en el caso de la autodenuncia se debiese permitir “la presentación de un programa de cumplimiento preventivo”. Historia de la Ley 20.417, p. 168.

<sup>67</sup> Entrevista 1.

<sup>68</sup> Entrevista 2.

<sup>69</sup> “Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias: i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”.

<sup>70</sup> Un análisis sobre cómo la SMA ha abordado la conducta anterior del infractor se encuentra en: Sebastián Aviles, Máximo Núñez, José Domingo Villanueva, El rol de la conducta anterior del infractor en el procedimiento sancionatorio de la Superintendencia del Medio Ambiente, Revista de Derecho Ambiental, N°7, 2017, pp. 177-196.

la razón por la cual su incumplimiento es fuertemente sancionado por la normativa. Así, la infracción del PdC, de acuerdo al inciso cuarto del artículo 42 de la LOSMA, autoriza a la SMA para aplicar hasta el doble de la multa que correspondería por la infracción original. Por ello, si bien el no acatamiento del PdC no constituye una infracción en sí misma, como se verá posteriormente *infra* **(3.iii)**, sí es reprimida por la autoridad en atención a que el sujeto ejecutor del PdC ya se encontraba sujeto a una formulación de cargos.

El PdC ambiental es **intraproceso**, pues se enmarca necesariamente en un procedimiento sancionatorio ya iniciado, y no es hasta su declaración de ejecución satisfactoria que se produce el desasimio de la potestad administrativa sancionadora, y con ello la finalización definitiva del procedimiento. Asimismo, el PdC requiere ser refrendado por la **autoridad para producir sus efectos**, pues la sola presentación de este instrumento solo tiene asociada la consecuencia de suspender el plazo para presentar descargos, pero mantiene el procedimiento sancionatorio vigente, siendo esencial su aprobación por parte de la SMA para dar lugar a la efectiva suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

El PdC es esencialmente **temporal**, en efecto la existencia de un plazo se encuentra en la definición legal de PdC<sup>71</sup>. Es a consecuencia de la esencial temporalidad de los programas de cumplimiento que la SMA no puede, de acuerdo con las potestades que la ley le concede, aprobar modificaciones permanentes en el actuar de los regulados, sea que estos tengan o no una RCA, sin embargo según será analizado *infra* la jurisprudencia judicial ha determinado que el PdC durante su vigencia tiene preeminencia por sobre la RCA. Sin embargo las modificaciones permanentes están especialmente proscritas por la GpPdC<sup>72</sup>. Como veremos en el apartado **(3.i)**, la temporalidad de los PdC es el principal límite que tiene este instrumento para efectos de ampliar los efectos de las medidas en ellos comprometidas. Por último, el programa de cumplimiento es **restringido**, en tanto se estructura en base a la formulación de cargos y las infracciones en ella descritas, existe así una íntima relación entre el PdC y la formulación de cargos, este aspecto también será analizado con más detallado posteriormente.

---

<sup>71</sup> Artículo 42 inciso 2° “Para estos efectos se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de **un plazo fijado por la Superintendencia**, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.”

<sup>72</sup> “El Programa de cumplimiento no modifica de manera permanente las RCA. Lo anterior sólo será posible a través de la acción de someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y obtener la respectiva autorización”. GpPdC, p.13.

## **v. Requisitos de admisibilidad, elementos impeditivos y criterios de aprobación de un programa de cumplimiento ambiental.**

El artículo 42 de la LOSMA y el artículo 6° del D.S.30 regulan los requisitos de admisibilidad de los PdC, los cuales son analizados con anterioridad a la remisión del programa a la División de Fiscalización (“DFZ”). Los requisitos de admisibilidad del PdC se refieren esencialmente al historial del presunto infractor, y tienen objetivos diversos, los cuales serán desarrollados a continuación.

El primero de los **requisitos de admisibilidad** es no haberse acogido anteriormente a un programa de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental. Los programas de gradualidad son definidos por el D.S.30 en el artículo 2° letra h) como una “(m)odalidad de cumplimiento progresivo de exigencias establecidas en la normativa ambiental”. Tal como señala Ossandón, “la regulación de los programas de gradualidad es escueta y solo se circunscribe a su mención en la improcedencia del programa de cumplimiento y a su definición reglamentaria”. El objetivo de este impedimento es evitar la utilización de un doble beneficio por parte del infractor, acogándose tanto un programa de gradualidad como a un PdC.

El segundo de los requisitos dice relación con no haber sido sancionado por una infracción calificada como gravísima. Esta norma exige la existencia de una resolución sancionatoria de la SMA anterior a la presentación del programa en la cual el presunto infractor haya sido sancionado con la graduación de mayor gravedad contemplada por la LOSMA. La norma no contiene límites temporales y por ello el titular se ve imposibilitado de acogerse a este beneficio si fue sancionado por una infracción gravísima. Esta limitación parece excesiva, en consideración a los objetivos de la herramienta<sup>73</sup>.

Por último, de conformidad con el tercer requisito de admisibilidad no se permite presentar un PdC a “(l)os infractores que hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves”. Al respecto, de la sola lectura del artículo se desprende que el supuesto por él contemplado se configura al momento que el presunto infractor presenta un PdC por infracciones graves o gravísimas, por lo tanto, la posterior aprobación por parte de la SMA y su consiguiente ejecución satisfactoria son, en principio, indiferentes para la constitución del requisito. Sin embargo, la SMA en una interpretación sistemática de la LOSMA ha concluido que el hito que verifica el supuesto comprendido por la norma, es el momento en el

---

<sup>73</sup> La GdPdC establece luego de analizar los requisitos de admisibilidad que “[e]n todos estos casos se considerará un periodo de 3 años, conforme a lo señalado en el artículo 42 inciso tercero de la LOSMA”, no queda claro si con dicha aclaración la SMA quiere utilizar dicho límite temporal para efectos de los requisitos de admisibilidad.

cual se considera que un infractor se ve beneficiado con un PdC, lo que solo ocurre cuando el instrumento es aprobado por el órgano administrativo sancionador<sup>74</sup>. Este criterio es compartido por esta investigación.

Por otro lado, existen **elementos impeditivos** a la aprobación de un PdC que no están recogidos de forma expresa por la regulación ambiental en la forma de requisitos de admisibilidad, pero que se desprenden de una interpretación sistemática de ciertas disposiciones normativas. Estos elementos dicen relación con que el PdC no es una alternativa aplicable para todo el catálogo de infracciones que establece el artículo 35 de la LOSMA. Específicamente las infracciones contempladas por los literales a) de los numerales 1° y 2°, del artículo 36, en concordancia con los dispuesto por el artículo 43, es decir los casos de daño ambiental, sea o no susceptible de reparación, corresponden a infracciones no susceptibles de ser subsanadas por medio de esta herramienta. Ello, en tanto el legislador al tratar el daño ambiental utilizó el verbo rector “imponer” una sanción administrativa, por lo que, en estos casos, la única vía posible es la imposición de una sanción administrativa<sup>75</sup>. Este criterio ha sido refrendado por la SMA en la GpPdC, habiendo sido aplicado en ciertos casos particulares<sup>76</sup>. Utilizando el mismo fundamento pareciera ser que la infracción contenida en el artículo 36 numeral 1 letra b), esto es, “que hayan afectado gravemente la salud de la población”, tampoco sería una infracción susceptible de ser subsanada por de medio de un PdC, y por ello la SMA necesariamente debiese imponer una sanción.

La ley orgánica de la SMA, en su artículo 42, entregó a la potestad reglamentaria la regulación de los **criterios de aprobación** de los PdC, remisión que fue materializada en el DS.30. El artículo 9 del antedicho reglamento establece los criterios de aprobación del PdC. Los criterios de aprobación del PdC pueden clasificarse en criterios positivos y negativos. Los criterios positivos de aprobación corresponden a aquellas características que los PdC deben cumplir necesariamente para efectos de satisfacer con los fines propuestos por la normativa para este instrumento, estos son: integridad, eficacia y verificabilidad. Por otro lado, los criterios negativos de aprobación no corresponden a características del PdC, sino que guardan relación con asegurar una utilización conforme a derecho del instrumento estando destinados a evitar una utilización abusiva, fraudulenta o contraria a ley del programa.

Los **criterios de aprobación positivos** de un PdC son: **(i)** integridad, **(ii)** eficacia y **(iii)** verificabilidad, y corresponden, a juicio del 2TA al “estándar mínimo que debe cumplir todo

---

<sup>74</sup> Véase para este efecto D-027-2015/ Mina el Turco.

<sup>75</sup> Ante casos de daño ambiental el infractor tiene otro ICA a su disposición: plan de reparación regulado esencialmente en el artículo 47 de la LOSMA.

<sup>76</sup> Véase a modo de ejemplo: D-018-2015/Compañía Contractual Minera Candelaria y D-018-2016/Codelco.

programa de cumplimiento”<sup>77</sup>. El criterio de **integridad** corresponde de acuerdo al artículo 9° letra a) del DS.30 a que “[l]as acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido, y sus efectos”. Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que esto implica que el infractor debe hacerse cargo de todas las infracciones incluidas en la formulación de cargos compatibles con un PdC<sup>78</sup>. El 2TA, refiriéndose en particular a este criterio, ha establecido que “(...) dado el bien jurídico protegido y la consecuente finalidad del programa de cumplimiento, la interpretación que hace la SMA del criterio de integridad, que exige incorporar todos los hechos infraccionales contenidos en la formulación de cargos, resulta coherente con la finalidad de dicho instrumento, pues las acciones y metas comprometidas considerarán todo los hechos imputados, anticipando la corrección del incumplimiento y sus efectos, cuando corresponda, y no postergándolo hasta el momento de dictar la resolución de término (...) dicha interpretación es concordante con el texto expreso del artículo 9° del reglamento”<sup>79</sup>. En este sentido, el 2TA ha concluido que “el criterio de integridad exige que el programa de cumplimiento incorpore todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos”<sup>80</sup> siendo este criterio una obligación tanto para quien presenta el PdC como para el fiscalizador. Sin embargo, el criterio de integridad es solo exigible respecto de aquellas infracciones compatibles con un PdC, por lo tanto, sí es posible excluir aquellas infracciones que no gocen esta calidad, como serían, por ejemplo, las infracciones asociadas a daño ambiental.

El segundo criterio de aprobación es la **eficacia**, el cual según el artículo 9° letra b) del DS.30 implica que “[l]as acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos que constituyen la infracción”. Al respecto, la jurisprudencia ha establecido que “[p]or tanto, el infractor no sólo tiene una obligación de volver al cumplimiento ambiental, sino que, conjuntamente con ello, debe hacerse cargo de los efectos de las infracciones cometidas, ya sea para contenerlos, reducirlos o eliminarlos según sea el caso”<sup>81</sup>.

Por último, el criterio de **verificabilidad** está normado en el artículo 9° letra c) del DS.30 indicando que “[l]as acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismo que permitan acreditar su cumplimiento”.

---

<sup>77</sup> S2TA R-82-2015, Considerando 24°.

<sup>78</sup> Ibid, Considerando 25°.

<sup>79</sup> S2TA, R-75-2015, Considerando 31° y 32°.

<sup>80</sup> S2TA, R-82-2015, Considerando 49°.

<sup>81</sup> Ibid, Considerando 26°.

Por otro lado, los **criterios negativos de aprobación** dicen relación con la utilización del PdC para eludir responsabilidad, aprovecharse de la infracción o utilizarlo con fines manifiestamente dilatorios. La principal diferencia entre criterios positivos y negativos es que los primeros corresponden a elementos esencialmente perfectibles, mientras que los segundos son en todo evento impeditivos a la aprobación del PdC. Al respecto, según se verá *infra*, los criterios negativos de aprobación por sí solos no han sido utilizados para rechazar un PdC, sino que de la concurrencia de los criterios positivos de aprobación se desprende la utilización del instrumento para un fin diverso a la normativa y con ello se configura el criterio negativo.

#### **vi. Naturaleza jurídica, objetivos y efectos del programa de cumplimiento ambiental**

En relación a la naturaleza jurídica del PdC, Guzmán Rosen los califica como una forma extraordinaria de poner término al procedimiento sancionatorio<sup>82</sup>. Al respecto, el 2TA, en un sentido similar, ha señalado que “procedimentalmente, el programa de cumplimiento es una forma anormal de terminar el procedimiento administrativo sancionador”<sup>83</sup>. La calificación del PdC como una forma extraordinaria u anormal de poner término al procedimiento sancionatorio es pertinente en términos procesales, sin embargo, esta calificación solo es acertada en los casos de ejecución satisfactoria del PdC, ya que, en casos de incumplimiento, el PdC solo constituye un motivo para la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

En cuanto a la naturaleza no procedimental del programa de cumplimiento, estimamos que se trata de un instrumento de gestión ambiental<sup>84</sup>, entendiendo por tal el “conjunto de medidas de variado orden destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental”<sup>85</sup>. Particularmente estamos ante un instrumento de gestión fundado especialmente en la cooperación de los sujetos regulados con la administración, y que es fiscalizable -al igual que importante número de los instrumentos de gestión establecidos en el título II de la ley N°19.300- por la SMA.

El principal objetivo del PdC es la protección del medio ambiente mediante el cumplimiento de la normativa ambiental junto con la reducción o eliminación de los efectos negativos derivados del incumplimiento. Sin embargo, esta herramienta tiene a su vez objetivos secundarios, referidos a una utilización más eficiente de los recursos de fiscalización, generación de espacios de

---

<sup>82</sup> Rodrigo, Guzmán, Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones e instrumentos de gestión. Santiago. Planeta Sostenible, 2012, p.213.

<sup>83</sup> S2TA, Rol N° 68-2015, Considerando 22°.

<sup>84</sup> La SMA en sus resoluciones ha manifestado esta postura al mencionar que “los programas de cumplimiento son un instrumento de gestión ambiental que permite al titular volver cumplimiento en un plazo acotado, mediante la realización de acciones concretas e íntegras que se hagan cargo de manera eficaz de todas y cada uno de los hechos infraccionales detectados y que, a su vez puedan ser verificables en el tiempo” F-038-2013.

<sup>85</sup> Jorge, Bermúdez, Fundamentos de Derecho Ambiental, Planeta Sostenible, Segunda Edición, 2014, p. 192.

cooperación entre el regulador y los regulados, como también instalación de prácticas de cumplimiento normativo.

En relación con los efectos que tiene el PdC haremos una diferenciación entre los efectos aparejados a su **presentación, aprobación, rechazo y ejecución satisfactoria**.

La principal consecuencia derivada de la **presentación** de un PdC es la suspensión del plazo para la presentación de descargos. Este efecto no se encuentra expresamente reglado por la ley -por ello en los primeros procedimientos vemos una presentación simultánea de ambas alternativas-. Sin embargo, la SMA incorporó esta suspensión de plazo en la resolución de formulación de cargos.

A su vez, la normativa regula como un efecto de la presentación del PdC, de acuerdo con el inciso final de artículo 42 de la LOSMA<sup>86</sup>, la interrupción del plazo de prescripción de tres años de las infracciones administrativas ambientales<sup>87</sup>, contemplado en el artículo 37. Sin embargo, el mencionado artículo señala que “[l]as 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”. El objetivo del inciso final del artículo 42 al mencionar que “la presentación del programa de cumplimiento y su duración” interrumpirán la prescripción pareciera guardar relación con precaver en casos de incumplimiento del PdC, la viabilidad de aplicar sanciones a pesar del transcurso del tiempo. Es decir, tiene por objeto evitar la extinción de la responsabilidad administrativa. Sin embargo, en todo PdC el plazo de prescripción ya está interrumpido -pues en todos los casos en que exista un PdC ya habrá una formulación de cargos- por lo mencionado esta norma pareciera no tener mayor asidero. En consecuencia, en los casos de PdC no se ve alterada la norma general en materia de interrupción de la prescripción de infracciones administrativas ambientales.

Los efectos de la **aprobación** del PdC son: **(i)** la obligatoriedad de cumplir el plan de acciones y metas dispuesto en el PdC aprobado *so pena* del reinicio del procedimiento sancionatorio, **(ii)** la suspensión del procedimiento sancionatorio<sup>88</sup>, **(iii)** la imposibilidad de presentar otro PdC en el

---

<sup>86</sup> “Con todo, la presentación del programa de cumplimiento y su duración interrumpirán el plazo señalado en el artículo 37”.

<sup>87</sup> Con anterioridad a la ley 20.417, en materia ambiental se desarrolló la discusión sobre si la regla de prescripción en esta materia corresponde al artículo 94 del Código Penal de 6 meses correspondientes a las faltas, o de 5 años del artículo 2515 del Código. Sin embargo, de acuerdo con una sentencia reciente de SCS Rol N° 14.432-2013 el plazo de prescripción en esta materia correspondía al plazo general de 5 años contenido en el artículo 2497 del Código Civil.

<sup>88</sup> S2TA, R-82-2015, Considerando 29° “Que, en relación a sus efectos, cabe destacar que, una vez aprobado el programa de cumplimiento, se suspende el procedimiento sancionatorio y deberá comenzar a operar el programa. En otras palabras, se deberán cumplir las obligaciones contenidas en él, consistentes en las acciones y metas aprobadas, dentro de los plazos establecidos por la SMA”.

caso en que el presentado verse sobre infracciones graves o gravísimas<sup>89</sup> y **(iv)** el impedimento por parte de la autoridad de iniciar un procedimiento sancionatorio en base a uno de los cargos acogidos a un PdC<sup>90</sup>. La resolución que apruebe un PdC es también, tal como señala Ossandón, de vital relevancia, pues es a partir de ella que el procedimiento administrativo antes centrado en la sanción encuentra ahora su foco en la colaboración y el cumplimiento<sup>91</sup>. La resolución de **rechazo** de un PdC tiene por principal efecto el levantamiento de la suspensión del plazo para presentar descargos. El 2TA ha precisado que “por su naturaleza, el rechazo del programa de cumplimiento constituye un acto trámite, por cuanto no es el acto terminal del procedimiento administrativo sancionador, el cual culminará con la resolución que absuelva o imponga sanciones al infractor”<sup>92</sup>. Siendo calificada como un acto trámite la impugnabilidad de esta resolución es excepcional<sup>93</sup>. Es por ello que el 2TA ha aclarado que “la resolución que se pronuncia sobre un programa de cumplimiento constituye un acto trámite cualificado, en cuanto decide sobre el fondo del asunto planteado, pudiendo causar indefensión, lo que lo transforma en un acto recurrible - mediante recurso de reposición- y objeto, en consecuencias, de un necesario control judicial”<sup>94</sup>. La impugnabilidad del acto trámite de rechazo, estimamos se extiende al acto trámite de aprobación.

Por último, el efecto cardinal de la **ejecución satisfactoria** del PdC es la finalización del procedimiento sancionatorio, sin imposición de sanción alguna, de acuerdo a lo establecido por el artículo 42 inciso sexto de la LOSMA.

La LOSMA no se refiere a otro efecto que puede derivarse de un PdC. Sin embargo, la normativa no es concluyente en relación a si su presentación u aprobación significa o no un allanamiento de los cargos levantados por la División de Sanción y Cumplimiento (“DSC”) de la SMA. El allanamiento no se encuentra regulado a nivel normativo en el derecho administrativo<sup>95</sup>, no obstante, doctrinariamente ha sido definido como “el reconocimiento total o parcial que realiza el presunto infractor al contenido de la formulación de cargos”<sup>96</sup>. De acuerdo a la definición de PdC establecida en el artículo 42 de la LOSMA:

---

<sup>89</sup> Véase para este efecto D-027-2015/Minera las Piedras Limitada.

<sup>90</sup> Este efecto quedo especialmente asentado tras la SCS, Rol N°88.948-2016 “la Administración se hallaba impedida de formular nuevos cargos en razón de hechos que ya habían sido objeto de juzgamiento en un procedimiento anterior que, por la presentación del plan de cumplimiento se hallaba suspendido (...)”.

<sup>91</sup> Jorge, Ossandón, Op.cit. p.252.

<sup>92</sup> S2TA, R-82-2015, Considerando 16°.

<sup>93</sup> Luis, Cordero, 2015, Op.cit. p.254. “(...) son impugnables los [actos] definitivos; y los de trámite, sólo los serán en circunstancias calificadas, que en términos generales se traducen en que causan efectos equivalentes a los propios de una resolución definitiva, es decir, cuando “determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”.

<sup>94</sup> S2TA, R-82-2015, Considerando 18°.

<sup>95</sup> Cristóbal Osorio, *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador*, Thomson Reuters, 2016, p. 325.

<sup>96</sup> Cristóbal Osorio, Op.cit. p. 325.



“(s)e entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el **infractor**, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los **responsables** cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental”.

La norma da cuenta que es el “infractor”<sup>97</sup> o “responsable”<sup>98</sup> quien presenta el programa, siendo que, con anterioridad a su presentación, como también en caso de que el sujeto opte por presentar descargos su calidad será de “presunto infractor” o “presunto responsable”. Cabe considerar a su vez, que la SMA ha manifestado en diversas ocasiones, el carácter absolutamente alternativo de la opción de formular descargos y la presentación de un PdC, afirmando que la presentación de este instrumento importa “necesariamente la aceptación de los hechos constitutivos de infracción”<sup>99</sup>.

El 2TA se ha manifestado en torno a este punto concluyendo que “la presentación, aprobación o rechazo de un programa de cumplimiento, no exige que el resultado acepte responsabilidad en los hechos que configuran los cargos formulados por la SMA. Ello, por cuanto dicho requisito no se encuentra en la LOSMA ni tampoco en el D.S. N°30 de 2012, lo que se confirma al verificar lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 42 de la LOSMA y el inciso 2° del artículo 10 del Reglamento respectivo”<sup>100</sup>. En efecto, de acuerdo con la estructura procedimental del PdC y en ausencia de un requisito legal o reglamentario al respecto, es posible concluir que su presentación no es equivalente a un allanamiento.

### 3. La implementación de los programas de cumplimiento ambiental

En el presente punto se realizará un análisis del desempeño práctico del PdC. Lo anterior tendrá por objetivo principal exponer la implementación de este instrumento desde el primer programa aprobado presentado ante la autoridad<sup>101</sup> hasta la fecha de término de esta investigación<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> “Iniciado un procedimiento sancionatorio, el **infractor** podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoa, un programa de cumplimiento”.

<sup>98</sup> “Para estos efectos se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, **los responsables** cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique”.

<sup>99</sup> Res. Ex. N°5 / Rol D-018-2015, C.6.2.8.

<sup>100</sup> S2TA, R-82-2015, Considerando 31°.

<sup>101</sup> F-001-2013/ Sociedad Contractual Minera Vilacollo.

<sup>102</sup> Esta investigación consideró los programas de cumplimiento aprobados por la SMA hasta el 31 de diciembre de 2017.

**i. Negociación y determinación del contenido final del programa de cumplimiento**

El procedimiento de programas de cumplimiento (indistintamente, “PPdC”) inicia con el acto administrativo que aprueba el programa y suspende el procedimiento sancionatorio ambiental. Sin embargo, en el espacio que media entre la formulación de cargos y la dictación de dicha resolución –período en que el procedimiento sancionatorio sigue vigente- se determina el contenido del PdC<sup>103</sup> que comenzará a regir y de cuyo cumplimiento dependerá la no imposición de la multa al infractor. La normativa no contempla mecanismos de actualización de los programas, no siendo común la realización y solicitud de cambios durante su ejecución<sup>104</sup>. En efecto, para evitar modificaciones sobrevinientes en el PdC, la SMA exige el establecimiento de acciones alternativas, cuya ejecución está supeditada a la ocurrencia de determinados eventos o impedimentos futuros<sup>105</sup>. Es por ello que la definición casi definitiva del contenido de los programas acontece en este período.

El tiempo promedio de duración de esta etapa, es decir desde la presentación del instrumento hasta su aprobación, es de 72 días. Sin embargo, existen procedimientos en los cuales esta etapa se complejiza y puede llegar a durar varios meses. El caso registrado de mayor duración es el procedimiento D-038-2016 donde el período duró un total de 351 días<sup>106</sup>, es decir casi un año. Dentro de las razones que explican la extensión de esta etapa, se encuentra la pluralidad de sujetos involucrados en la actividad objeto de la formulación de cargos, como también una actividad alta de los denunciantes en el procedimiento. Sin embargo, por más que estos factores pueden complejizar la etapa de aprobación, un período demasiado extenso para la aprobación de un programa atenta directamente contra el objetivo principal del mismo, la protección del medio ambiente. Lo anterior, en cuanto en dicho período, a menos que se hayan implementado medidas

---

<sup>103</sup> Como fue visto con anterioridad el contenido mínimo del programa de cumplimiento se encuentra regulado en el artículo 7° del DS.30/2013 MMA.

<sup>104</sup> Véase para este efecto, a modo de ejemplo: D-048-2015/Canteras Lonco S.A, en el cual se solicita por parte del titular modificaciones al PdC las cuales son acogidas por la SMA, adecuando en el mismo acto otros aspectos del PdC en atención al cambio introducido. Véase también para este efecto D-014-2016/HidroÑuble SpA, en la cual el titular solicita a la SMA una ampliación de plazo en la ejecución de una medida comprometida en el PdC. En un mismo sentido, el D-040-2016/Lorena Faride Alarcón. Al respecto, vale señalar que estas solicitudes han sido rechazadas por la SMA, véase para este efecto F-027-2016/Pesquera Friosur.

<sup>105</sup> Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental, Julio de 2016.

<sup>106</sup> Véase para este efecto, D-038-2016/Maltexco S.A. El programa de cumplimiento fue presentado con fecha 9/08/2016 y la resolución de aprobación del mismo es de fecha 26/07/2017. Otros procedimientos en los cuales se registra una destacable larga duración del período de aprobación son: D-040-2016, 282 días; D-050 2016, 295 días; P-001-2015, 188 días; F-085-2015, 168 días.

provisionales -las que son excepcionales en estos procedimientos- no existen acciones encaminadas a enfrentar los incumplimientos y sus efectos.

Los principales intervinientes que participan en el proceso de definición de contenido del PdC son el sujeto formulado de cargos y la SMA por medio de su DSC<sup>107</sup>. Sin embargo, en ciertos casos, los denunciados, como interesados en el procedimiento sancionatorio –calidad otorgada expresamente por el artículo 21 de la LOSMA<sup>108</sup>- han participado en la determinación de su contenido, primordialmente mediante la realización de observaciones a los programas de cumplimiento<sup>109</sup>, como también a través la aportación de mayores antecedentes de los hechos contenidos en la formulación de cargos<sup>110</sup>. Asimismo, los tribunales ambientales en ejercicio de su control contencioso administrativo se han pronunciado determinando el contenido del PdC. Esto será analizado en detalle *infra*.

### **i.a. El rol de la SMA en la determinación del contenido del PdC**

La SMA tiene un rol clave en la determinación del contenido del PdC, en la medida en que este es el órgano que debe asegurar que el instrumento cumpla con la función de protección del medio ambiente. En síntesis, la SMA interviene tanto de forma general como de manera particular en la determinación de su contenido.

En términos generales la SMA determinó el contenido y formato de los PdC mediante la dictación de la GpPdC, la cual establece, en forma de recomendaciones, una estructura y formato para la presentación del instrumento<sup>111</sup>. Por otro lado, la intervención particular o caso a caso de la SMA, se verifica con anterioridad a la presentación del PdC a través de la resolución de formulación de cargos y eventualmente por la vía de recomendaciones e indicaciones efectuadas en la reunión de

---

<sup>107</sup> La SMA mediante la Resolución Exenta N°322 que fija organización interna de la Superintendencia del Medio Ambiente, de 20 de abril de 2015, estableció dos unidades administrativas diferenciadas para la realización de sus funciones. Así, instauró una División de Fiscalización (“DFZ”) y una División de Sanción y Cumplimiento (“DSC”). Ambas cumplen fines diversos en lo que se refiere al PdC, según se detallará *infra*.

<sup>108</sup> “Cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo ésta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles. / En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento”.

<sup>109</sup> Al respecto, el caso D-062-2015, Avícola Andina SpA, se irgue como un importante caso en el cual las observaciones del denunciante (Oliva Rutas del Sur) importan un antecedente a ponderar tanto por el infractor como por la SMA al momento determinar el contenido del PdC. Lo anterior se manifiesta especialmente en la Res. Ex. N°5 del procedimiento.

<sup>110</sup> Véase para tal efecto: D-063-2015/Pub Restaurante la Fraga.

<sup>111</sup> En efecto, la estructura definida por la GpPdC no actúa como una alternativa o recomendación, sino como una obligación. Así, las resoluciones de la SMA establecen: “Que, la División de Sanción y Cumplimiento de esta SMA definió la estructura metodológica que debe contener un programa de cumplimiento, en especial, el plan de acciones y metas y su respectivo plan de seguimiento”. Véase, como ejemplo, la Res. N°3 del expediente D-006-2017/Soc. Marítima y Comercial Somarco Ltda.

asistencia al cumplimiento; y de forma posterior a su presentación, por medio de observaciones u correcciones de oficio al programa, como también a través de recomendaciones u observaciones en una reunión de asistencia en esta etapa del procedimiento, es decir, luego de presentada la primera versión del programa.

Como fue mencionado, en el caso particular, uno de los primeros elementos a considerar al momento de definir el contenido de los PdC es la resolución de formulación de cargos<sup>112</sup>. El artículo 49 de la LOSMA establece que “[l]a instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor y se iniciará con una formulación precisa de los cargos”, precisando luego su contenido y estándar al señalar que “[l]a formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción, y la sanción asignada”.

La formulación de cargos es definida como “el acto administrativo de mero trámite del procedimiento administrativo sancionador dictado por la autoridad administrativa sancionadora, que da inicio a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo”<sup>113</sup>. Este acto administrativo es de vital importancia por el carácter restringido del PdC ambiental, en tanto se trata de un instrumento que nace a propósito de esta y muere con el restablecimiento de la legalidad del actuar ilegal en ellos establecido. Así, de acuerdo a la GpPdC no son acciones propias de un programa de cumplimiento “acciones que no se relacionen con los hechos contenidos en la resolución de formulación de cargos o sus efectos”<sup>114</sup>. Estas acciones son, en efecto, catalogadas como acciones inconducentes o manifiestamente dilatorias. El PdC es una respuesta del infractor a la formulación de cargos.

El carácter restringido del PdC ha sido observado por los regulados, los que indican que la SMA ha limitado el alcance del instrumento al no permitir la incorporación de acciones relativas a las causas de las infracciones. Así, se señala que “la inclusión por ejemplo de soluciones de gobierno corporativo o aspectos referidos a las causas de las infracciones son estimadas como

---

<sup>112</sup> La Excm. Corte Suprema ha establecido el carácter esencial de la formulación de cargos en el marco de los procedimientos sancionatorios. En este sentido, SCS, 7 de agosto de 2017, Rol N°41-790-2016, Considerando 9º: “Los cargos que se formulen por la autoridad deben ser concretos y precisos, debiendo necesariamente detallar los hechos constitutivos de las infracciones que se les atribuyen a los inculpados y la forma como ellos han afectado los deberes que establecen las normas legales, reglamentarias, técnicas o administrativas que se han vulnerado, no siendo posible la imputación de conductas genéricas o imprecisas que impidan o dificulten una defensa adecuada”.

<sup>113</sup> Cristóbal, Osorio, Op.cit. p.310.

<sup>114</sup> GpPdC, p.7.

improcedentes por la Superintendencia”<sup>115</sup>. Al respecto, uno de los impedimentos asociados a la presentación de este tipo medidas es que usualmente serán incompatibles con obtener un cumplimiento en un plazo acotado y fiscalizable por la SMA, lo que atentaría con el criterio de aprobación de eficiencia<sup>116</sup>, como también con el carácter esencialmente temporal de los PdC.

Sin embargo, la inclusión de medidas voluntarias dentro de un PdC que aborden las causas últimas de infracciones, especialmente en casos particularmente graves como los que se refieren a infracciones generales a la normativa ambiental, no parecieran controvertir el requisito mencionado, siempre que sean acompañadas de las acciones tendientes a obtener el cumplimiento de la infracción en particular. Por otro lado, el reglamento DS.30 en su artículo 7° se refiere a los contenidos mínimos del PdC, dejando abierta la posibilidad de que este instrumento contemple otros elementos no establecidos en dicha disposición y que sean coherentes con los objetivos de este ICA y con las funciones de la SMA.

A este respecto cabe señalar que durante la tramitación legislativa fue propuesto por los senadores señores Girardi, Navarro, Ominami, Vásquez y Cantero, incluir en la definición de PdC que junto con que “los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental incumplida, restablezcan su actividad a la normalidad y ofrezcan una mejora de sus condiciones de funcionamiento”<sup>117</sup>. El espíritu de esta propuesta es precisamente que el PdC tenga efectos que trasciendan al mero cumplimiento fiscalizable dentro de un plazo determinado, abriendo una alternativa para que los titulares adopten medidas de prevención y mejoramiento de sus actividades y proyectos con ocasión de la presentación del instrumento. Sin embargo, este contenido adicional no fue finalmente aprobado.

Luego de la formulación de cargos la SMA incide en el contenido del PdC bajo los siguientes mecanismos: **(i)** reunión de asistencia al cumplimiento, **(ii)** realización de observaciones al PdC y **(iii)** realización de correcciones de oficio al PdC.

La reunión de asistencia al cumplimiento constituye una concreción de la función de la SMA establecida en el artículo 3° letra u) de la LO-SMA referida a proporcionar asistencia a los regulados para la presentación del PdC. La proporción de asistencia al regulado es expresada por la SMA como uno de los pilares de la nueva institucionalidad ambiental<sup>118</sup>. Con anterioridad a la entrada

---

<sup>115</sup> Entrevista 2.

<sup>116</sup> Véase para este efecto el procedimiento F-038-2013/Municipalidad de Temuco, en la cual se rechaza una medida consistente en la implementación de un sistema de reciclaje para disminuir la cantidad de RSD que recibe un vertedero por estimar la SMA que no permite una fiscalización adecuada en un corto plazo.

<sup>117</sup> Historia de la Ley 20.417. p.1450.

<sup>118</sup> Historia de la Ley 20.417. p.13.

en vigencia de la SMA, la función de asistencia al cumplimiento fue criticada por parte de la doctrina, especialmente debido a la escasa densidad normativa de la misma, más allá de su mención en el artículo 3º, lo cual dejaba en un alto grado de incertidumbre su ejecución. En este sentido se indicó que “[n]o existe ninguna otra norma de la Ley que se ocupe de la asistencia a los regulados o que desarrolle siquiera en un grado mínimo su contenido, lo que claramente demuestra que se trata de un incentivo absolutamente aislado, débil, al nivel de una mera norma programática, ya que ni siquiera la Ley se remite a un reglamento para darle forma”<sup>119</sup>.

Actualmente existen algunos mecanismos implementados por el organismo con esta orientación, entre ellos la reunión de asistencia<sup>120</sup>. Si bien las medidas hasta ahora adoptadas por la SMA pueden parecer insuficientes en materia de promoción y asistencia al cumplimiento normativo, sí dan cuenta de una voluntad institucional de ejecutar el mandato legal. En un análisis de esta función, el 2TA ha establecido que la asistencia al cumplimiento tiene por “finalidad enfrentar las dificultades del cumplimiento de manera proactiva”<sup>121</sup>, y la enmarca como un elemento fundamental en lo que se refiere a la implementación de los mecanismos de cooperación entre el regulador y el regulado.

La GpPdC indica que las reuniones de asistencia tienen por objetivo “proporcionar asistencia a los sujetos regulados sobre los requisitos y criterios para la presentación y aprobación de PdC así como en la comprensión de las obligaciones que emanan de este instrumento”<sup>122</sup>. Sin embargo, igualmente consta en expedientes administrativos que existen mecanismos no formalizados de asistencia por medio de comunicaciones con el fiscal instructor<sup>123</sup>.

Se registra que en un 52,7% de los casos se solicita por parte de los presuntos infractores una reunión de asistencia al cumplimiento antes de la presentación del PdC, y solo en un 8,3% de los casos, se solicita una reunión luego de la presentación del programa. Esta segunda reunión de asistencia se verifica en situaciones en las cuales la autoridad realiza observaciones al programa y

---

<sup>119</sup> Iván Poklepovic, Análisis Crítico del Sistema de Incentivos al Cumplimiento Ambiental de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental, Derecho Ambiental en tiempos de reformas, p.176.

<sup>120</sup> Nos parece que otra concreción de esta función de la SMA es la dictación de material guía, en lo que se refiere a programas de cumplimiento, formularios de solicitud dentro del procedimiento sancionatorio, guía de sanciones, guía de termoelectricas, guía programa de cumplimiento referidos a infracciones a la norma de ruidos en infractores de menor tamaño, entre otras. GUIAS SMA, disponible en: <<http://www.sma.gob.cl/index.php/documentos/documentos-de-interes/documentos/guias-sma>>. Otras concreciones de la promoción del cumplimiento se ha visto evidenciado en la realización de talleres a sujetos regulados en esta materia, según la información disponible en: <<http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/898-sma-realiza-taller-de-promocion-al-cumplimiento-para-el-sector-minero>>. y la creación del sistema de seguimiento de programas de cumplimiento (SPDC) mediante la Res. Ex. N°166 del 2018 del Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>121</sup> S2TA, Rol N°68-2015, Considerando 14º.

<sup>122</sup> GpPdC, p.7

<sup>123</sup> Véase D-038-2015, Res. Ex. N°6.

por ello el objeto de la reunión, probablemente en dichos casos esté orientado a su clarificación y alcance<sup>124</sup>. Al respecto se estima por parte de asesores de sujetos regulados que estas reuniones tienen un cariz “más aclaratorio que negociador”<sup>125</sup> y que “el fiscal instructor tiene pocas posibilidades de negociar en dicha reunión los contenidos del programa de cumplimiento”<sup>126</sup>. A su vez se recalca que la práctica es que solo se realice una reunión, siendo que “en procedimientos más complejos sería más beneficioso para el programa realizar más de una reunión, la cual devendría en la presentación de programas mucho más finos”<sup>127</sup>. La reunión de asistencia se enmarca como un importante instrumento para concretar la cooperación que subyace a esta herramienta. Sin embargo, para que ello sea posible es imprescindible que sus participantes tengan las potestades necesarias para tomar decisiones en relación al PdC, como también que manejen información suficiente para emitir pronunciamientos fundados acerca de los aspectos técnicos y jurídicos implicados en el procedimiento.

La realización de observaciones al PdC es el mecanismo más utilizado por la SMA para determinar su contenido. Se evidencia que en un 87.6% de los PdC aprobados recibieron observaciones por parte de la DSC de la SMA.

Dentro de las razones que son otorgadas por la SMA para realizar observaciones a los programas de cumplimiento se encuentra la exigencia de que el programa “cumpla cabalmente los criterios establecidos reglamentariamente para su aprobación, a saber integridad, eficacia y verificabilidad”<sup>128</sup>, la detección de “ciertas deficiencias en la determinación de metas, objetivos, plazos y medios de verificación que no lograrían satisfacer los requisitos de forma propios de todo programa”<sup>129</sup>, como también la necesidad de subsanar ciertos aspectos “a fin de garantizar el correcto seguimiento y fiscalización”<sup>130</sup>. El argumento expuesto de forma reiterada por la SMA para no rechazar el programa a pesar de las deficiencias de estos es que el instrumento presentado captaría “la esencia de esta institución en el sentido de que se hace cargo del hecho constitutivo de infracción”<sup>131</sup> y por ello se otorga un plazo, de 5 a 8 días hábiles desde la notificación del acto administrativo que formula observaciones, para presentar un nuevo programa de cumplimiento

---

<sup>124</sup> No es posible acceder al contenido de las reuniones de asistencia al cumplimiento. El único documento que se registra en el expediente es un acta que contiene la fecha, la empresa o interesado, el motivo (usualmente se individualiza el expediente) y los asistentes.

<sup>125</sup> Entrevista 2.

<sup>126</sup> Entrevista 2.

<sup>127</sup> Entrevista 2.

<sup>128</sup> Véase para tal efecto, Res. Ex N°4 / Rol D-012-2016/Agrícola Chorombo S.A.

<sup>129</sup> Véase para tal efecto, Res. Ex N°3/ Rol D-002-2015/Ecomaule S.A.

<sup>130</sup> Véase para tal efecto, Res. Ex. N° 4 /Rol F-003-2016/ Compañía exploradora y explotadora de minas chileno rumana.

<sup>131</sup> Res. Ex.N°2/ Rol D-013-2015/Salmones Camanchaca S.A, Res. Ex. N°4/ Rol N° D-067-2015/Empresa de Servicios Sanitarios Los Lagos S.A., Res. Ex. N°3/Rol N°D-070-2015/Demarco S.A.

que las incluya debidamente, *so pena* de que el programa sea rechazado, prosiguiendo con el procedimiento sancionatorio. Se registran casos en los cuales el PdC es rechazado por no acoger las observaciones apropiadamente<sup>132</sup>, como también casos en los cuales la SMA observa un PdC que ya fue objeto de observaciones anteriormente<sup>133</sup>.

El criterio expresado por la SMA en sus resoluciones para no rechazar un programa de cumplimiento a pesar de que esté presente deficiencias en lo que se refiere a los criterios de aprobación positivos expresados en el artículo 9 del D.S.30, a saber, integridad, eficacia y verificabilidad, pareciera estar relacionado con los denominados criterios negativos de aprobación del PdC expresados en el inciso final del artículo anteriormente citado. Así, el que un programa “capte la esencia de la institución” y “se haga cargo de la infracción”, son indicativos claros de que el infractor no intenta eludir su responsabilidad, aprovecharse de la infracción o que presenta el programa con fines dilatorios. Al respecto la Excm. Corte Suprema ha validado que la SMA realice observaciones a los PdC, señalando al efecto que “si el programa de cumplimiento no satisface estas exigencias [criterios positivos de aprobación], no existe impedimento para que la autoridad ordene su complementación, cuestión que se relaciona con la posibilidad de materializar el fin que el legislador tuvo presente al incorporar este instrumento de incentivo al cumplimiento que no es otro que lograr en el menor tiempo posible que se cumple la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento”<sup>134</sup>. Esta interpretación judicial de las facultades de la SMA a la luz del principio de conservación y de los objetivos del PdC es desarrollada en detalle *infra* (iv.ii) en el marco del análisis del control judicial realizado al instrumento. Sin embargo, es relevante puntualizar que jurisprudencialmente se ha validado la utilización de este mecanismo, debiendo en todo caso hacerse presente que el mismo pronunciamiento judicial aclara que la SMA no está obligada a realizarlas observaciones, y que su establecimiento es un ejercicio de sus facultades discrecionales en el marco del procedimiento sancionatorio.

La amplitud de las observaciones que realiza la Superintendencia va desde agregar acciones al PdC no consideradas por el infractor<sup>135</sup> hasta exigir la indicación de una normativa o corregir un error de copia<sup>136</sup>. En muchos casos la SMA incluso propone la tabla con las modificaciones incluidas al titular para que este simplemente adhiera a ella y la incluya en su integridad en el PdC<sup>137</sup>. Las

---

<sup>132</sup> Véase para tal efecto, F-038-2013/Municipalidad de Temuco.

<sup>133</sup> Véase para tal efecto, F-030-2015/RESAM S.A.

<sup>134</sup> SCS, Rol N°11.485-2017, Considerando 19°.

<sup>135</sup> Véase para tal efecto F-016-2013/Fundación Educacional Santiago College, F-023-2015/Invertec Natural Juice S.A, F-026-2015/Margi Veloso Ortega y F-039-2013/Hidronor Copiulemu S.A.

<sup>136</sup> Véase para tal efecto F-030-2015, Res.N°5 corrige números de acciones.

<sup>137</sup> Véase para tal efecto Res. Ex. N°2 / Rol D-10-2015/Extruder S.A.



observaciones realizadas por la Superintendencia pueden ser clasificadas en **(i)** observaciones generales, **(ii)** observaciones a objetivos generales, **(iii)** observaciones a objetivos específicos, **(iii)** aspectos no considerados y **(iv)** observaciones formales.

A pesar de la relevancia que pueden tener las observaciones no es común que su formulación sea impugnada por los presuntos infractores. La ausencia de la presentación de mecanismos de revisión podría encontrar fundamento en el **(i)** contenido de las observaciones, **(ii)** la posibilidad de solicitar audiencia para aclarar su alcance, pero probablemente la más determinante sea que **(iii)** del acogimiento de las observaciones depende que el PdC sea aprobado, y que con ello se suspenda el procedimiento sancionatorio que hasta el momento sigue vigente. En este sentido, cabe indicar que el acto administrativo que realiza las observaciones es caracterizado por la SMA como “de aquellos que suspenden su vigencia y efectos hasta el cumplimiento cabal de las condiciones solicitadas por la Administración”<sup>138</sup>, por lo tanto, antes de subsanar el PdC el procedimiento sancionatorio sigue vigente.

La realización de correcciones de oficio a los PdC por parte de la SMA es menos común que la realización de observaciones, sin embargo, su uso alcanza más de la mitad de los procedimientos, estando presente en un 54.5% de los programas aprobados. Las correcciones de oficio se diferencian de las observaciones dado que estas no suponen que el sujeto formulado de cargos despliegue actividad alguna, y tampoco condicionan la entrada en vigencia del PdC. En cuanto al contenido de las correcciones de oficio, estas suelen referirse a elementos de menor complejidad que las observaciones. En relación a estos dos mecanismos, tal como fue adelantado previamente la jurisprudencia ha indicado que:

“pese a que las observaciones y correcciones de oficio realizadas por la SMA sean una práctica habitual -observada en cerca del 80% de los casos informados, según lo expuesto en el considerando anterior- la entidad fiscalizadora no tiene una obligación legal de realizar dichas observaciones o correcciones, encontrándose plenamente facultada para rechazar de plano un programa de cumplimiento, en caso de estimar que este no cumple con los criterios de aprobación (...)”<sup>139</sup>.

Al respecto, los asesores de sujetos acogidos a PdC estiman que “las observaciones y correcciones de oficio no se condicen con los objetivos de la herramienta”, “en tanto muchas veces se incorporan acciones o medidas que el mismo titular sabe que no tendrán ningún efecto en la infracción pero que por conseguir la aprobación del PdC son realizadas”<sup>140</sup>. En definitiva, se señala

---

<sup>138</sup> Véase para tal efecto F-038-2013.

<sup>139</sup> S2TA, R-82-2015, C°22.

<sup>140</sup> Entrevista 2.

que la injerencia directa de la SMA en el contenido del PdC sería contradictorio con una institución que parte de la base que es el sujeto infractor quien tiene los conocimientos necesarios para conducir su actuar a la normativa, dado que es él quien conoce el funcionamiento de su actividad. En efecto, si bien no es generalizado, se registra que las correcciones de oficio han generado controversia entre presuntos infractores y la SMA; así, la incorporación de las mismas en un PdC sin una clara manifestación de razones devino en la impugnación de dicha resolución ante el Tercer Tribunal Ambiental (“3TA”)<sup>141</sup>.

#### **i.b. El rol del sujeto formulado de cargos en la determinación del contenido del PdC**

El presunto infractor es quien define el contenido de las acciones, metas, plan de seguimiento, información técnica, costos del instrumento y propone el alcance de los efectos de sus infracciones, lo que lo convierte en el principal creador del contenido del PdC. En efecto, la institución del PdC reconoce que el regulado posee información relevante referida tanto a su actividad o proyecto, como también respecto a la infracción, lo que le permite proponer a la SMA una forma efectiva de volver al cumplimiento de la norma. Este presupuesto tiene por consecuencia que el rol de la SMA se concentre en controlar la eficacia de la solución propuesta y luego comprobar que los medios de verificación ofrecidos son adecuados para verificar el cumplimiento de los objetivos del PdC. Lo anterior se encuentra reflejado en los criterios de aprobación de verificabilidad y eficiencia, y en la ausencia de un criterio referido un control intenso de las medidas. Según se verá en detalle *infra* (iv.ii) la jurisprudencia ha reconocido que, existiendo dos vías posibles para la reconducción del actuar a la legalidad, la empresa puede presentar el que sea más conveniente a sus intereses.

Según fue expuesto, el PdC es una alternativa del sujeto formulado de cargos, y que, en caso de escogerla, deberá asumir la carga de elaborar un plan de acciones y metas que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios, bajo el riesgo de que no sea aceptado por la autoridad y se reinicie el procedimiento sancionatorio<sup>142</sup>. El plazo de 10 días establecido por la normativa ha sido insuficiente en la práctica, habiéndose solicitado en un 80,3% de los procedimientos su ampliación, bajo el amparo del artículo 26 de la Ley N°19.880 de bases de los procedimientos administrativos (“LBPA”)<sup>143</sup>. Lo anterior no se aprecia en los procedimientos en que el sujeto decide formular

---

<sup>141</sup> S3TA, Rol 45-2016. En este caso, fue la SMA de forma previa a la dictación de la sentencia la que dejó sin efecto la resolución que estableció una corrección de oficio en el PdC.

<sup>142</sup> La carga de presentar un PdC que cumpla a cabalidad todos los requisitos legales y reglamentarios en su primera presentación a la autoridad se ha visto aminorada por la práctica de formular observaciones y correcciones de oficio de la SMA, como también por una jurisprudencia basada en la conservación del instrumento a pesar de la existencia de vicios de legalidad según será expuesto *infra*.

<sup>143</sup> “Ampliación de los plazos. La Administración, salvo disposición en contrario, podrá conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero (...)”.

descargos, donde el plazo de 15 días ha sido calificado por la literatura como un “plazo razonable, que posibilita el ejercicio de la defensa al permitir la construcción de argumentos y la recopilación de la información necesaria para sustentar la contestación”<sup>144</sup>.

La relevancia del rol del sujeto formulado de cargos se evidencia, por ejemplo, en el reconocimiento que realiza la SMA de las acciones ya iniciadas o incluso finalizadas por el titular para reconducir su actuar a la legalidad. A modo de ejemplo, en el procedimiento F-026-2014, el titular acompañó a su presentación de PdC documentación que dio cuenta de la subsanación de los hechos constitutivos de infracción. En esta situación el PdC se transforma en un mecanismo de verificación de un cumplimiento normativo existente, en lugar de un instrumento destinado a conducir a un cumplimiento futuro.

### **i.c. El rol del denunciante en la determinación del contenido del PdC**

De acuerdo con el artículo 47 de la LOSMA, una de las formas de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental es por medio de una denuncia formulada en los términos y con los requisitos contemplados por la misma disposición legal<sup>145</sup>. La cuenta pública de la SMA señala que la institución recibe aproximadamente 1.500 denuncias anualmente<sup>146</sup>. Al respecto, el Superintendente ha declarado públicamente que la SMA “no tiene la capacidad de procesar todas las denuncias que ingresan”<sup>147</sup> y que por ello se ven obligadas a priorizarlas, dando urgencia a aquellas que “digan relación con afectación directa a la población o situaciones que hayan generado un daño ambiental”<sup>148</sup>, dejando en claro que no se cuenta con el “personal necesario para alcanzar el estándar de fiscalización de un país como Chile”<sup>149</sup>. Las declaraciones del Superintendente son coincidentes con el diagnóstico que motivó la creación de los ICA como herramientas de colaboración, orientadas a una mejor utilización de los recursos públicos, en un contexto de creciente demanda por injerencia estatal, especialmente en materias de fiscalización. Sin embargo, el supuesto de colaboración previsto por la normativa está constituido exclusivamente por el infractor y la SMA, no considerando en dicho esquema al denunciante o a la comunidad afectada, como un potencial ente colaborador en los PPdC y en la implementación del instrumento.

---

<sup>144</sup> Andrés Bordalí, Iván Hunter, *Contencioso Administrativo Ambiental*, Librotecnia, 2017, p.322

<sup>145</sup> “El procedimiento administrativo sancionatorio podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia”.

<sup>146</sup> La Cuenta Pública de la SMA del año 2017 desglosa la presentación de denuncias anualmente indicando que: en el 2013 se presentaron 1.484 denuncias, en el 2014 se presentaron 1.501 denuncias, en el 2015 se presentaron 1.559 denuncias, en el 2016 se presentaron 1.574 y en el 2017 se presentaron 1.499.

<sup>147</sup> Superintendencia de Medioambiente informó sobre resultados a la fecha y operatividad del sistema, <[https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=129753](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=129753)>.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid.

La relevancia de la participación de la ciudadanía en materia ambiental ha sido remarcada tanto por la jurisprudencia<sup>150</sup> como por la doctrina<sup>151</sup>, especialmente en atención a las reformas en materia de participación ciudadana introducidas por reforma ambiental realizada en el año 2010. Lo anterior ha sido destacado con especial vigor en el último periodo, debido al proceso de negociación de un acuerdo regional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, basado en el principio 10 de la Declaración de Río, en el cual Chile ha tenido un rol protagónico<sup>152</sup>, y que finalizó con el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, en lo que respecta a la fiscalización ambiental, el rol que recae en la ciudadanía solo ha sido desarrollado normativamente en una intensificación del acceso a la información ambiental, mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (“SNIFA”), como también en la regulación de la denuncia. Sin embargo, la normativa no le ha otorgado mayores herramientas a denunciante o a la comunidad afectada en los procedimientos sancionatorios o en la fiscalización ambiental de instrumentos. Lo anterior, sin perjuicio que, según se verá en detalle *infra* (iv.ii), la jurisprudencia ha delimitado el rol tanto del denunciante como de la comunidad afectada en lo que se refiere a la impugnación del PdC.

Al respecto, el principal elemento normativo que robustece la calidad de denunciante se encuentra en el artículo 21 de la LOSMA, que le otorga la calidad de interesado en el procedimiento administrativo. De acuerdo a Claudio Morga este sería un caso de “interesado calificado” los que corresponde a “la persona que puede ejercer en el procedimiento sancionatorio todos los derechos reconocidos por la legislación, sin necesidad de manifestar cuál es su interés en el mismo, o en otros casos, según su parecer, invocando cualquier clase de derecho o interés, sea personal, colectivo, popular difuso u otro”<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> SCS, Rol N° 1.119-2015.

<sup>151</sup> Camilo Mirosevic, “La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XXXVI, N°1, 2011, p. 281- 323, Ezio Costa, Paula Fuentes, “La participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental” Revista Justicia Ambiental, Vol. III, 2011, pp. 83-106, Pilar, Moraga, La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. Revista Derecho del Estado N.º 38, enero-junio de 2017: p. 177-198 y Ezio Costa, Victoria Belemmi, (2017). ¿Susurros al viento?: Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental*, (8), pp. 7-29. doi:10.5354/0719-4633.2017.47909.

<sup>152</sup> MMA, Acuerdo Regional Liderado por Chile espera dar mayor acceso a la ciudadanía a información y justicia ambiental, <<http://portal.mma.gob.cl/acuerdo-regional-liderado-por-chile-espera-dar-mayor-acceso-a-la-ciudadania-a-informacion-y-justicia-ambiental/>>.

<sup>153</sup> Claudio, Moraga, Notas sobre el artículo 49 de la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente y supletoriedad de la Ley N°19.880, Procedimiento Administrativo y Contratación Pública, Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886 (Gabriel Bocksang, Jose Luis Arroyo, Coord.) Thomson Reuters, 2013, p. 193.

Aproximadamente, un 54.1%<sup>154</sup> de los PPdC fueron iniciados por vía de una denuncia<sup>155-156</sup>. Sin embargo, según fue expuesto, la LOSMA, el D.S 30 y la GpPdC no contemplan al denunciante de forma expresa en el procedimiento. La ausencia de una regulación especial para que denunciantes, o la comunidad afectada, puedan participar o tener injerencia en el programa, ha sido considerada como una “vulneración de las normas de participación ciudadana que se han impuesto con fuerza en la normativa ambiental chilena”<sup>157</sup>. En una línea similar, se han observado las complejidades que tiene este instrumento en lo que respecta a su validación por parte de la ciudadanía directamente afectada, debido a que, en casos de desempeño satisfactorio del PdC, no concurre sanción alguna por los incumplimientos<sup>158</sup>. Considerando estas observaciones, durante la tramitación legislativa se propuso incorporar la posibilidad de oposición al PdC por cualquier tercero interesado o afectado por la infracción<sup>159</sup>, lo que, sin embargo, no fue incluido en el texto final de la ley.

A este respecto cabe destacar, según se expone en la Tabla N°1, que 11 de los procedimientos sancionatorios asociados a un PdC corresponden a casos denominados como conflictos socioambientales<sup>160</sup> por el Instituto de Derechos Humanos. Lo anterior da cuenta que existen

---

<sup>154</sup> 149 de los procedimientos comenzaron por una denuncia.

<sup>155</sup> Cifra obtenida gracias al levantamiento de datos realizado en el marco de la presente investigación, por medio del sistema SNIFA.

<sup>156</sup> Cabe destacar que, si bien los PdC pueden ser iniciados por denuncia, la calificación jurídica entregada a los hechos constitutivos de infracción contenida en ella no limita la potestad de la SMA de reconfigurarlo en una posterior formulación de cargos. Con respecto a este punto la jurisprudencia ha establecido que la SMA no se encuentra limitada por la calificación jurídica realizada en la denuncia y que no tiene obligación de fundamentar su no aplicación en el caso. A juicio de esta investigación, en una lectura del denunciante a la luz del derecho a la información ambiental y a la participación ciudadana, la SMA sí debería fundamentar las razones por las cuales no utilizó la calificación jurídica propuesta por el denunciante. Sobre la materia, los tribunales ambientales han señalado: “Que, en este sentido, un denunciante puede considerar que a partir de la evidencia que ha recabado y transmitido a la Superintendencia, los hechos se han configurado más probablemente de cierta manera -en vez de otra u otras maneras- y los subsume en un tipo infraccional determinados. Pero esto no condiciona de manera alguna la potestad de la Superintendencia para que, a partir de esa misma evidencia o de evidencia adicional, considere que los hechos se han configurado probablemente de otra manera y los subsuma en un tipo infraccional distinto. Incluso cuando considere que los hechos se han configurado más probablemente de la misma manera que en la denuncia, tampoco lo condiciona a subsumirlo en el mismo tipo infraccional (...) Este Tribunal considera que la Superintendencia no tiene el deber jurídico de fundamentar, ni en la formulación de cargos ni en otro acto administrativo distinto, por qué escogió subsumir los hechos en un tipo infraccional distinto al denunciado” 3STA, Rol N°29-2017, Considerando 13°.

<sup>157</sup> Iván Poklepovic, Análisis Crítico del Sistema de Incentivos al Cumplimiento Ambiental de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental, Derecho Ambiental en tiempos de reformas, 2011, p.192.

<sup>158</sup> Kay Bergamini, Cristian Pérez, Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE, Vol.41, N°124, 2015, p.273.

<sup>159</sup> Historia de la Ley 20.417, p.1492. “Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá, a menos que cualquier tercero interesado o afectado por los efectos de la infracción se oponga fundadamente. De la oposición se dará traslado al infractor con cuyos descargos o sin ellos se resolverá la prosecución del procedimiento sancionatorio o el programa de cumplimiento. La resolución que resuelva la oposición o que establezca el programa de cumplimiento será apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva”.

<sup>160</sup> La definición de conflictos socioambientales utilizadas por el mapa corresponde a una establecida en el Informe Anual del año 2012, Situación de los Derechos Humanos en Chile, INDH, p.246. La que corresponde a: “disputas entre diversos actores -personas naturales, organizaciones, empresas públicas y privadas, y el Estado-, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la

unidades fiscalizables asociadas a PdC en casos de especial conflictividad y en algunos de ellos existe una comunidad afectada organizada que, de acuerdo a las normas actuales, puede no tener conocimiento de la aprobación de este instrumento, en cuanto la normativa no contempla normas de publicidad más allá de la presentación del expediente en el SNIFA.

**Tabla N°1 – Conflictos socioambientales y PdC<sup>161</sup>**

<b>Procedimiento de PdC</b>	<b>Mapa de conflictos socioambientales INDH</b>
D-007-2017	Conflicto N°062 Central Santa María <sup>162</sup>
D-008-2016	Conflicto N°063 Planta de celulosa Nueva Aldea (ex-Itata) <sup>163</sup>
D-018-2016	Conflicto N°46 Fundición Ventanas <sup>164</sup>
F-001-2013	Conflicto N°02 Archivado Proyecto Minero ChoqueLimpie
F-004-2014	Conflicto N°46 Fundición Ventanas <sup>165</sup>
F-012-2013	Conflicto N°41 Proyecto Minero Tres Valles (Mina Don Gabriel) <sup>166</sup>
F-027-2013	Conflicto N°40 Central termoeléctrica Punta Colorada <sup>167</sup>
F-048-2014	Conflicto N°47 Manejo y disposición de RISES del Complejo Termoeléctrico Ventanas (Ver de que es no la norma de emisión) <sup>168</sup>
F-052-2014	Conflicto N°20 Central Termoeléctrica Hornitos <sup>169</sup>
F-053-2014	Conflicto N°19 Central Térmica Andino <sup>170</sup>
F-062-2014	Conflicto N°69 Regularización y ampliación piscicultura Quetroleufú <sup>171</sup>

Ante la ausencia de una normativa especial, se ha aplicado supletoriamente la LBPA, la cual, en tanto norma de garantías básicas, ha permitido que el denunciante pueda participar en estos procedimientos. Especialmente, el principio de contradictoriedad, establecido en el artículo 10 de la LBPA<sup>172</sup>, es el que ha permitido esta actuación. El principio en cuestión proviene del origen

afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas”.

<sup>161</sup> Tabla de elaboración propia.

<sup>162</sup> Mapa de conflictos Instituto de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, 2015, pp. 164-167.

<sup>163</sup> Ibid. pp.169-171.

<sup>164</sup> Ibid. pp.128-129.

<sup>165</sup> Ibid. pp. 128-129.

<sup>166</sup> Ibid. pp.188-119.

<sup>167</sup> Ibid. pp. 114-117.

<sup>168</sup> Ibid. pp. 130-131.

<sup>169</sup> Ibid. pp. 56-57.

<sup>170</sup> Ibid. pp. 54-55.

<sup>171</sup> Ibid. pp. 182-183.

<sup>172</sup> “Principio de contradictoriedad. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. / Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión

garantista del procedimiento administrativo, y obliga a la administración a admitir las controversias presentadas de todas aquellas situaciones en que se encuentren vinculados los particulares<sup>173</sup>. Así, en virtud de este principio, la SMA ha debido necesariamente ponderar los elementos incorporados por los denunciantes en los procedimientos de PdC. En lo que se refiere a la posibilidad de que los denunciantes impugnen resoluciones en el marco del PpdC, el 2TA ha establecido que:

“(…) de la definición de interesado contenida en el artículo 21 de la Ley N°19.880, situé que el denunciante interesado en un procedimiento administrativo sancionador tiene, a lo menos, un derecho o interés que puede ser afectado por la resolución que se dictará en el respectivo procedimiento. Es decir, respecto del denunciante es la propia ley la que reconoce una eventual relación de afectación entre su derecho o interés y la resolución absolutoria o sancionatoria que ponga termino al proceso sancionatorio, siendo en este contexto y en su calidad de interesado que se le permite hacer valer una pretensión frente a la autoridad administrativa”<sup>174</sup>.

En la práctica, los denunciantes en tanto interesados en el procedimiento sancionatorio han participado de diversas formas en los PPdC. Entre ellas, es posible destacar su **(i)** injerencia en la determinación del contenido del PdC, -primordialmente a través de la realización de observaciones a los programas de cumplimiento<sup>175</sup> y la aportación de mayores antecedentes de los hechos contenidos en la formulación de cargos<sup>176</sup>-, **(ii)** su rol fiscalizador del cumplimiento del instrumento -lo que se observa principalmente en los casos de reinicio de procedimiento sancionatorio en PPdC-, como también **(iii)** su promoción del control jurisdiccional del actuar de la SMA en la aprobación de los PdC -mediante la interposición de reclamaciones ante los Tribunales Ambientales-.

## **ii. Infracciones y unidades fiscalizables en procedimientos de programas de cumplimiento**

El término “unidad fiscalizable” ha sido utilizado por la SMA para radicar las obligaciones y aplicar los impedimentos en lo que se refiere a los PdC<sup>177</sup>. La unidad fiscalizable ha sido definida como:

---

de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria. / Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses. / En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

<sup>173</sup> Luis Cordero, 2015, Op.cit. p. 365.

<sup>174</sup> S2TA, Rol R6-2013, C°20.

<sup>175</sup> Al respecto, el caso D-062-2015/Avícola Andina SpA, se irgue como un importante caso en el cual las observaciones del denunciante (Oliva Rutas del Sur) importan un antecedente a ponderar tanto por el infractor como por la SMA al momento determinar el contenido del PdC, tal como se indica en la Res. Ex. N°5 del procedimiento

<sup>176</sup> Véase para tal efecto, Superintendencia del Medio Ambiente, D-063-2015/Pub Restaurante la Fraga.

<sup>177</sup> La SMA ha utilizado el concepto de “Unidad fiscalizable” con otros fines, sin embargo, este es el relevante para efectos de la presente investigación.

“[u]nidad física en la que se desarrollan obras, acciones o procesos, relacionados entre sí y que se encuentran regulados por uno o más instrumentos de carácter ambiental de competencia de la Superintendencia”<sup>178</sup>. Es decir, la SMA ha utilizado un criterio de carácter material, y no jurídico para radicar las obligaciones y aplicar los impedimentos a los PdC<sup>179</sup>.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2017, la SMA con apoyo de la Red Nacional de Fiscalización Ambiental abrió durante el transcurso de dicho año 7.149 expedientes de fiscalización, de los cuales 4.960 corresponden a normas de emisión, 1.659 planes de prevención y descontaminación, 385 a resoluciones de calificación ambiental y 145 a normas de calidad<sup>180</sup>.

Los casos de infracción a la RCA son probablemente los más problemáticos entre los PdC a la luz de las atribuciones que tiene la SMA. La GpPdC señala de forma expresa la limitación de la SMA en este ámbito, al indicar que el PdC no puede modificar de manera permanente las RCA, estableciendo que ello solo es posible por medio del sometimiento de la acción al SEIA. El fundamento de esta limitación se encuentra principalmente en que la SMA no tiene facultades de evaluación –de acuerdo al artículo de la 3° de LOSMA–, sino que las mismas se encuentran radicadas de forma exclusiva en el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante “SEA”). Lo anterior conforme al artículo 81 letra a) de la ley 19.300, que le otorga al SEA la administración del único mecanismo habilitado para evaluar y autorizar la modificación permanente de una RCA, el SEIA. En efecto, la normativa es cuidadosa al momento de regular las funciones que cumple la SMA, contemplando requerimientos de informe al SEA en los supuestos contemplados por las letras i), j) y l) del artículo 3° de la LOSMA, los cuales se refieren a casos de elusión, modificación o ampliaciones de RCA sin evaluación y fraccionamiento, infracciones en las cuales existe un espacio común de competencias entre ambos organismos. La GpPpC desglosa la prohibición antedicha indicando que no pueden ser acciones principales de un PdC la “tramitación de una modificación de una obligación incumplida”<sup>181</sup>, “acciones que impliquen una modificación en forma permanente de una o más medidas de mitigación compensación o reparación contenidas en la RCA”<sup>182</sup>, como tampoco la “tramitación de pertinencias para la modificación de una o más

---

<sup>178</sup> Cumplimiento Ambiental 2.0, Transformación digital en la SMA, diciembre 2017, Superintendencia del Medio Ambiente, <<http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/908-superintendencia-realiza-lanzamiento-de-publicacion-cumplimiento-ambiental-2-0-transformacion-digital-en-la-sma>>.

<sup>179</sup> De acuerdo a la Cuenta Pública 2016, la SMA tiene bajo su fiscalización 11.000 unidades fiscalizables.

<sup>180</sup> Cuenta Pública SMA 2017, <<http://www.sma.gob.cl/index.php/cuenta-publica-2017>>. Cabe señalar que en la Cuenta Pública SMA 2016, el número de expedientes de fiscalización fue considerablemente mayor, alcanzando los 10.484, estando la diferencia principalmente asociada a una mayor fiscalización en normas de emisión. <<http://www.sma.gob.cl/index.php/cuenta-publica-2016>>.

<sup>181</sup> GpPdC, p.14

<sup>182</sup> GpPdC, p.14



medidas de mitigación, compensación o reparación”<sup>183-184</sup>. Este límite, ya de difícil definición a nivel normativo, es aún más difuso en la práctica del PdC. A modo de ejemplo, en el caso F-006-2013 se autorizó como una acción principal del PdC la presentación de una pertinencia de ingreso al SEA para consultar la modificación de un compromiso voluntario adoptado en la RCA. En este sentido estimamos que la GpPdC actuará a futuro como una vía para uniformar el criterio de la SMA en estos casos.

Según fue expuesto, la GpPdC señala de forma expresa que un PdC no puede modificar de forma permanente una RCA. Según fue desarrollado en el apartado **(2.ii)** el PdC es un instrumento que tiene como característica esencial la temporalidad, lo que importa que no podrá, bajo ningún supuesto, ordenar un actuar perenne o más allá de su vigencia al ejecutor del programa. Así, tal como lo ha establecido el 3TA, “la aprobación de un programa de cumplimiento no puede definir aspectos técnicos que conlleven invadir las competencias del SEA en materia de evaluación ambiental. Precisamente las medidas para compensar, mitigar o reparar los impactos ambientales deben establecerse en la evaluación ambiental”<sup>185</sup>. Estas limitaciones son esenciales para el mejor funcionamiento del PdC, dado que este instrumento no puede ser utilizado con fines distintos a los contemplados en la legislación. Por ello, especialmente ante casos en donde la legislación ha sido explícita en que el SEA es el organismo competente, la SMA deberá respetar su pronunciamiento en el ejercicio de sus atribuciones.

Un elemento relevante a analizar al momento de profundizar en las unidades fiscalizables acogidas a un PdC dice relación con aquellos casos en que se arriesgan sanciones de especial entidad, en los cuales, por lo tanto, el instrumento se vuelve una opción especialmente atractiva. Las infracciones calificadas como gravísimas pueden arriesgar la revocación de la RCA y multas por hasta diez mil unidades tributarias anuales. La siguiente Tabla N°2 expresa todos los procedimientos asociados de PdC vinculados a infracciones gravísimas, con la respectiva hipótesis infraccional. Según se expresa, el supuesto infraccional gravísimo más recurrente es el contenido en la letra e) del numeral

---

<sup>183</sup> En relación a esta limitación la SMA se refiere en la Guía al dictamen de la Contraloría General de la República N°80276, de 26 de diciembre de 2012, con motivo de una consulta sobre si la medicación de medidas de compensación contempladas en una RCA requieren una modificación del antedicho acto de administrativo, a lo cual el órgano controlar señala que “si desea reemplazar esa medida por otra -como lo sería el traslado del aludido parque a otro lugar-, tendrá que solicitar que se modifique ese acto administrativo” agregando que “la modificación de la aludida resolución exenta N° 38, de 2004, será posible si se configuran las circunstancias que la hacen procedente conforme a la ley siendo pertinente agregar que la conclusión de la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Coquimbo -en orden a que el reemplazo de la medida de instalación del Parque Rupestre y su traslado a otro sitio, no es un cambio de consideración del proyecto que requiera someterse a evaluación de impacto ambiental-, no constituye una modificación de ese acto administrativo, ni tampoco habilita al titular del citado proyecto a no dar cumplimiento a la exigencia del referido parque.”

<sup>184</sup> GpPdC, página 14.

<sup>185</sup> S3TA, Rol N°29-2016, C°20.

1° del artículo 36 de la LO-SMA, es decir los hechos, actos u omisiones que “[c]onllevan el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia”.

Es interesante que el detonante más común de la infracción más gravosa ocurre con posterioridad a la comisión de la infracción original. Nos parece especialmente destacable que la SMA utilice este supuesto, configurado después de la comisión de la infracción original, pues establece incentivos claros para la mejor colaboración de las unidades fiscalizables en los procedimientos. A su vez, es remarcable la circunstancia de que la infracción gravísima es un supuesto más bien excepcional, representando el 9.4% de los procedimientos asociados a PdC, lo que da cuenta de una utilización solo en casos de especial gravedad.

**Tabla N°2<sup>186</sup> – Infracciones gravísimas y PdC**

Caso PdC		Instrumento	Nº de infracciones gravísimas	Calificación
1	D-009-2017	RCA/Varios	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
3	D-016-2016	RCA/Saneamiento Ambiental	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
4	D-018-2017	RCA (2)/Energía	2	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
5	D-020-2015	RCA/Saneamiento Ambiental	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
6	D-022-2015	RCA/Pesca y Acuicultura	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
7	D-026-2014	RCA (2)/Saneamiento Ambiental	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
8	D-028-2016	RCA/Agropecuario	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
9	D-029-2016	RCA/Saneamiento Ambiental	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
10	D-037-2016	RCA/Saneamiento Ambiental	1	La letra d) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA

<sup>186</sup> Tabla de elaboración propia.

11	D-038-2017	RCA (4)/Minería	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
12	D-040-2016	Elusión/Varios	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
13	D-050-2016	RCA/Minería	1	La letra g) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
14	D-073-2015	Elusión/Varios	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
15	F-007-2017	Elusión/Varios	1	La letra g) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
16	F-011-2016	RCA(7)/Varios	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
17	F-013-2015	NE DS.13/2011 MMA /Energía	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
18	F-017-2016	NE DS.90/2001 MINSEGPRES <sup>187</sup> / Agropecuario	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
19	F-019-2015	NE DS.13/2011 MMA /Energía	2	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA (2)
20	F-020-2015	RCA/NE DS.13/2011 MMA <sup>188</sup> /Energía	2	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA (2)
21	F-026-2016	RCA (2)/ NE DS.13/2011 MMA <sup>189</sup> / Energía	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
22	F-027-2016	RCA/ Agropecuario	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
23	F-030-2015	RCA/Saneamiento Ambiental	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
24	F-039-2016	RCA/Agropecuario	1	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
25	F-041-2015	RCA/Energía	5	La letra e) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA (5)

<sup>187</sup> Decreto Supremo N°90/2001, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “Establece norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales”.

<sup>188</sup> Decreto Supremo N°13/2011, Ministerio de Medio Ambiente, “Establece norma de emisión para centrales termoeléctricas”.

<sup>189</sup> *Ibíd.*

26	F-056-2014	Elusión/NE 46/2003 <sup>190</sup> / Varios	DS	1	La letra f) del numeral 1 del artículo 36 de la LO-SMA
----	------------	--	----	---	--

Los casos de PdC asociados a infracciones generales a la normativa ambiental representan el 43%. Incluimos dentro de las hipótesis de infracciones generales a la normativa los casos de elusión, modificaciones de consideración en RCA no ingresadas a evaluación ambiental y fraccionamiento. Cabe destacar que de acuerdo a los numerales 1° y 2° de la LO-SMA estas infracciones son calificadas en todo evento como graves o gravísimas, lo que denota la especial lesividad que el ordenamiento jurídico ambiental reconoce en ellas.

El promedio de hechos constitutivos de infracción a la normativa ambiental asociado a un PdC es de 4,3. De lo anterior, es posible desprender que en general los PdC constituyen instrumentos bastante complejos y que abarcan diversas infracciones. Además, en ocasiones los instrumentos infringidos asociados a un PdC son de distinta naturaleza. Así, se registran 35 casos de infracción a instrumento múltiple. El número más alto de infracciones asociadas a este procedimiento es 20<sup>191</sup>. Estos antecedentes dan cuenta de la alta complejidad que tienen un importante número de los procedimientos asociados a PdC, factor escasamente considerado en su tramitación legislativa, lo cual influyó en la regulación de un procedimiento más bien restringido y con plazos acotados.

### iii. Incumplimiento y Rechazo

#### iii.a) Rechazo de un Programa de Cumplimiento

Una vez presentado el programa de cumplimiento por el sujeto formulado de cargos, se realiza un examen de admisibilidad, conforme a los requisitos analizados *supra* (ii.ii). Con posterioridad a la verificación de este examen el programa es analizado por la DSC de la SMA en conformidad a los requisitos de aprobación establecidos en el artículo 9° del D.S.30.

La tasa de rechazo de PdC es de un 13%<sup>192</sup>, lo cual sin duda constituye una baja cantidad. Desde la implementación de los programas de cumplimiento se registran 48 casos de rechazo. El número de rechazos anuales no ha sufrido importantes variaciones desde la implementación del mecanismo. Dentro de las razones más recurrentes de rechazo podemos mencionar las siguientes:

<sup>190</sup> Decreto Suprema N°46/2003, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “Establece norma de emisión de residuos a aguas subterráneas”.

<sup>191</sup> Véase para este efecto F-066-2014 y F-008-2013.

<sup>192</sup> Se registran 48 casos de rechazo a programas de cumplimiento al finalizar esta investigación de acuerdo a SNIFA.

1. Incongruencia e imprecisión en Plan de Acciones y Metas<sup>193</sup>.
2. Falta de información esencial o antecedentes técnicos<sup>194</sup>.
3. No permite una adecuada fiscalización o verificabilidad de las acciones y metas<sup>195</sup>.
4. Es ineficaz o no idóneo para conseguir el resultado de todo programa de cumplimiento<sup>196</sup>.
5. No es integro, ya sea porque no todas las infracciones están asociadas a acciones y metas, porque no se hace mención a una de las infracciones o se controvierten ciertas infracciones<sup>197</sup>.
6. Presentación fuera de plazo<sup>198</sup>.

En un número relevante de casos encontramos la autoridad desarrolla las razones generales de desaprobación y luego analiza cada uno de los criterios positivos de aprobación, haciendo en ocasiones mención a la existencia de criterios negativos. Un aspecto de especial atención en los casos de PdC rechazados dice relación con la incorporación de descargos a la formulación de cargos dentro del programa. La SMA ha interpretado en términos absolutamente disyuntivos la presentación de un PdC y la formulación de descargos, no admitiendo una coexistencia entre la presentación de un programa con la corrección o modificación de la formulación de cargos<sup>199</sup>.

En este sentido, la entidad ha manifestado que “la presentación de un Programa de Cumplimiento implica necesariamente la aceptación de los hechos constitutivos de infracción, no siendo dicho instrumento un medio para desvirtuarlos, dado que, tal como se indicó, el legislador previó una etapa procesal específica para ello, cual es, la presentación de descargos”<sup>200</sup>. Sin embargo, tal como fue indicado *supra*, es posible identificar supuestos admisibles por la autoridad de desagregación de cargos, entendiendo por tal la posibilidad de que solo algunas infracciones contenidas en la formulación de cargos sean subsanadas por medio de un PdC y que las restantes sean objetadas por medio de la presentación de descargos.

Uno de estos casos es la presentación de un PdC en supuestos de daño ambiental. Así en el expediente D-018-2015/Compañía Contractual Minera Candelaria, la SMA excluyó del análisis las acciones presentadas para la subsanación de dicha infracción –debido a que excedían la naturaleza

---

<sup>193</sup> Véase para tal efecto D-007-2013, D-013-2014.

<sup>194</sup> Véase para tal efecto D-007-2013, F-038-2013, D-004-2014, D-013-2014.

<sup>195</sup> Véase para tal efecto D-007-2013, F-013-2013, D-014-2013, D-014-2013, D-016-2013, F-026-2013, D-027-2013, F-014-2014, D-013-2014, D-007-2015.

<sup>196</sup> Véase para tal efecto F-017-2013, D-014-2013, D-014-2013, D-015-2013, D-016-2013, D-027-2013, F-038-2013, D-004-2014, F-014-2014, D-013-2014, D-007-2015.

<sup>197</sup> Véase para tal efecto D-016-2013, F-026-2013, F-014,2014, D-013-2014. D-007-2015.

<sup>198</sup> Véase para tal efecto, D-063-2015, D-038-2015, F-024-2013.

<sup>199</sup> Véase para tal efecto D-016-2013 y D-007-2015.

<sup>200</sup> Véase para tal efecto Res. Ex. N°5/Rol D-018-2015.

del PdC- y realizó un análisis de las infracciones sobre las cuales sí procede el PdC<sup>201</sup>. Otro de los supuestos en que la SMA ha admitido una desagregación de los cargos es ante la concurrencia de un elemento impeditivo de presentar un PdC cuando previamente se ha utilizado esta herramienta frente a infracciones gravísimas o graves. En el expediente D-024-2014/Aquaprotein S.A, habiéndose acogido el infractor ya a un PdC por infracciones graves, ante una nueva formulación de cargos la SMA permitió al titular presentar un PdC solo para las infracciones leves y descargos para las restantes infracciones de mayor entidad imputadas<sup>202</sup>. Esto ha sido denominado como desagregación jurídica de cargos, para distinguirla de una desagregación material o voluntaria, que sería el supuesto en que es el infractor quien decide qué infracciones incluir en la PdC y cuáles controvertir en los descargos.

La SMA ha tenido una interpretación restrictiva de las etapas y oportunidades procesales de los presuntos infractores en el marco del procedimiento administrativo sancionador. Especialmente restrictiva ha sido su interpretación sobre las oportunidades para presentar descargos. Al respecto el 2TA ha establecido que:

“El derecho a defensa en el procedimiento sancionatorio, en otras palabras, no se agota con los descargos, pues éstos están establecidos en favor del supuesto infractor y no como una limitación a sus capacidades de defensa.”<sup>203</sup>

Sin embargo, vale puntualizar, que descargos tras el rechazo del PdC o luego del reinicio del procedimiento sancionatorio por incumplimiento del instrumento raramente discuten la infracción en sí misma. La defensa, por lo tanto, se enfoca en puntualizar elementos que atenúan su gravedad o solicitan que se otorgue la sanción más baja por ya haber iniciado acciones al respecto<sup>204</sup>.

### **iii.b) Incumplimiento del Programa de Cumplimiento**

El inciso cuarto del artículo 42 de la LO-SMA establece que el procedimiento sancionatorio se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el PdC. A la fecha se registran 6

---

<sup>201</sup> En este caso, tras el examen realizado por la SMA de las medidas sobre las cuales sí procedía el PdC atendida la naturaleza de este instrumento el órgano rechazo el instrumento, por la no concurrencia de los criterios positivos de aprobación de integridad, eficacia y verificabilidad.

<sup>202</sup> Al respecto la SMA resolvió en Res .Ex. N°5/ Rol N° D-024-2014 “V. DESAGREGAR Y CONTINUAR con el procedimiento sancionatorio Rol D-024-2014, por cuerda separada, sólo respecto de la infracción grave imputada, que no ha podido ser objeto de programa de cumplimiento, por existir sobre el presunto infractor un impedimento legal de presentarlo, toda vez, que a Aquaprotein se le aprobó por infracciones graves un programa de cumplimiento, el que fue ejecutado satisfactoriamente, en el marco del procedimiento Rol F-014-2013”.

<sup>203</sup> S2TA, Rol N°20-2014 (acumulado en Rol N°30-2014), Considerando 19°.

<sup>204</sup> “En efecto la infracción consistió en un hecho aislado...tan pronto como la empresa tomó conocimiento de las denuncias derivadas por las molestias...efectuó los trabajos necesarios de mitigación sonora”, en expediente D-038-2015/Planta Costa Sur S.A.

casos de incumplimiento, los cuales corresponden a menos del 2.1% de los programas aprobados por la autoridad. Estos casos corresponden a los expedientes D-027-2014/Autodromo Codegua, D-002-2015/Eco Maule; D-005-2015/Hotel Magnolia Huérfanos, D-034-2015/ Sociedad Educacional Peniel S.A y A-001-2016/Soluciones Ecológicas del Norte S.A. Según se expone en la Tabla N°3 las infracciones asociadas a cada uno de dichos procedimientos son de diversa gravedad, sin embargo, existen dos casos particularmente complejos: en uno de ellos, se registraron 16 hechos constitutivos de infracción, 6 de los cuales fueron calificados como leves y 10 graves; y en el otro caso, se registraron 10 hechos constitutivos de infracción, uno de ellos calificado como leve y los 9 restantes como graves.

**Tabla N°3<sup>205</sup> – Incumplimiento de PdC**

<b>Expediente</b>	<b>Infracciones</b>	<b>Período entre la aprobación del PdC y su incumplimiento</b>	<b>Resolución Sancionatoria</b>
D-027-2014	10 hechos constitutivos de infracción. 1 leve y 9 graves.	07-05-2015 hasta 04-01-2016.	21-06-2017.
D-002-2015	16 hechos constitutivos de infracción. 6 leves y 10 graves.	01-07-2015 hasta 03-02-2016	7-04-2017.
D-005-2015	1 hecho constitutivo de infracción. El hecho fue calificado como leve.	09-06-2015 hasta 16-08-2016	21-02-2017.
D-034-2015	1 hecho constitutivo de infracción. El hecho fue calificado como leve.	17-11-2015 hasta 23-02-2017.	7-08-2017.

<sup>205</sup> Tabla de elaboración propia.

F-017-2016	2 hechos constitutivos de infracción. 1 grave y 1 gravísimo.	27-04-2016 hasta 31-10-2017.	Pendiente.
A-001-2016	5 hechos constitutivos de infracción. 4 leves y 1 grave.	21-07-2016 hasta 20-11-2017.	Pendiente.

La SMA es el organismo encargado de fiscalizar la ejecución de los PdC por medio de su DF, de acuerdo lo establecido por el artículo 10 del DS.30<sup>206</sup>. La antedicha división emite el Informe de Fiscalización Ambiental del Programa de Cumplimiento (en adelante “IFA”), en él se realiza una revisión de la información aportada por la empresa en el marco del cumplimiento del plan de acciones establecido en el PdC. Es a partir de este informe que se fundamenta la mayor parte de la resolución de la SMA que reinician el procedimiento sancionatorio, como también aquellas que declaran la ejecución satisfactoria de un PdC. Con todo, cabe señalar que la SMA debe contrastar dichos antecedentes con datos obtenidos por medio de otras fuentes. Este contraste, en efecto, fue un elemento central al momento de decretar el incumplimiento en el caso Ecomaule.

Cuatro de los casos en que se reinició el procedimiento sancionatorio fueron iniciados por denuncia, y en dos de ellos el rol del denunciante fue relevante para el reinicio del procedimiento sancionatorio. El caso más claro, es el procedimiento del Autodromo Codegua, donde fueron los mismos denunciantes que iniciaron el procedimiento sancionatorio -Junta de Vecinos N°199 Reserva la Candelaria- los que a un mes de haber aprobado el PdC presentaron un escrito que informó la realización de una actividad en la cual se habrían sobrepasado los índices de presión sonora permitidos. Luego, los mismos interesados realizaron una nueva presentación de denuncia dando aviso de una actividad en la que probablemente se incurriría en una nueva infracción. Posteriormente, la división de fiscalización de la SMA constató por medio de los informes aportados por la empresa que siete de las ocho medidas comprometidas no fueron cumplidas adecuadamente.

En relación al estándar de incumplimiento del PdC necesario para reiniciar el procedimiento sancionatorio, se evidencia que en los casos existentes a la fecha la SMA justifica su decisión en un incumplimiento grave, reiterado y/o variado del instrumento. Así, pareciera que para la SMA los incumplimientos puntuales, aislados o de menor relevancia del PdC no tendrían la aptitud

---

<sup>206</sup> “Fiscalización del programa. El programa de cumplimiento será fiscalizado por la Superintendencia de conformidad a la ley”.



suficiente para provocar el reinicio del procedimiento sancionatorio. En efecto, las resoluciones en comento hacen referencia al carácter esencial de las medidas incumplidas. Un elemento presente de forma explícita en Ecomaule y de forma indirecta en los otros procedimientos, es que el reinicio se fundamenta en un mantenimiento de la conducta infraccional del sujeto, lo que en definitiva implica que el PdC no cumple su objetivo primordial referido al cumplimiento de la normativa ambiental y la reducción o eliminación de los efectos negativos de incumplimiento.

Si bien, por el escaso número de casos, es difícil verificar con certeza cuál es el estándar utilizado por la SMA en casos de incumplimiento de PdC, a nuestro juicio, si bien un incumplimiento puntual y de escasa relevancia dentro del instrumento no es apto para reiniciar el procedimiento sancionatorio el estándar de diligencia exigido por la SMA -tal como el mismo organismo lo ha declarado<sup>207</sup>- debiese ser alto, y por ello no debieran ser tolerados mayores incumplimientos del plan de acciones definido por el titular.

En dos de los casos –Ecomaule y Autódromo Codegua- concurrió un término anticipado del PdC, mientras que, en el caso restante, el incumplimiento del PdC fue constatado con el informe final otorgado por el sujeto infractor. Esta situación encuentra su principal justificación en que los dos primeros procedimientos eran de especial complejidad en relación a la gravedad y número de infracciones asociadas. No obstante lo anterior, este antecedente permite otorgar especial relevancia a los diversos medios de reporte de las acciones durante la ejecución del programa, pues es principalmente mediante estos, que la SMA podrá verificar de forma oportuna la efectiva y satisfactoria ejecución del plan de acciones propuesto por el presunto infractor.

En lo que refiere al incumplimiento del PdC resulta relevante realizar una distinción entre las medidas del PdC incumplidas de las medidas con una ejecución insatisfactoria. El primer supuesto se refiere al escenario más sencillo de incumplimiento en el cual el titular no realiza la medida establecida en el PdC, o la realiza de forma parcial o tardía. En este caso no existe duda que se configura el supuesto necesario para reiniciar el procedimiento sancionatorio. Sin embargo, en la hipótesis de medidas de ejecución insatisfactoria, las que calificamos como aquellas medidas que, no obstante fueron realizadas por el infractor, no fueron idóneas para cumplir la norma o autorización infringida, es menos claro.

En los casos de medidas de ejecución insatisfactoria estamos ante una medida que no tuvo los resultados pronosticados por el infractor en el PdC y presentados a la SMA. En estos casos, nos parece que si el titular no tomó las medidas alternativas estipuladas en el PdC o no dio oportuno

---

<sup>207</sup> Véase para tal efecto considerando 56 de la Res. Ex. N°5/Rol N° D-005-2015/Gastón de las Riberas.

aviso a la SMA sobre la falta de idoneidad de la medida establecida en el mismo, sí sería posible configurar una hipótesis de incumplimiento. La principal razón de ello, es que en la institución del PdC subyace la idea de que es el titular favorecido por una institución procesal que le permite proponer una serie de acciones destinadas a dirigir su actuar a la legalidad, debiendo incluso fijar acciones alternativas en caso que se modifiquen alguno de los supuestos considerados en las medidas principales. Es por ello que, no obstante la SMA realice un examen referido a la eficacia de las medidas, es en el titular en quien recae la responsabilidad de que el plan de acciones por él propuesto sea exitoso para el cumplimiento de los fines del instrumento.

De acuerdo inciso 4° del artículo 42 de la LO-SMA, en el evento de incumplirse el PdC la SMA “podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38”. De esta norma es posible desprender al menos dos conclusiones: en primer lugar, que el incumplimiento del PdC no constituye una infracción- tal como es concluido por Bermúdez-<sup>208</sup> sino que más bien constituye un elemento a considerar para efectos determinar el monto de la sanción pecuniaria y; en segundo lugar, que la SMA tiene la facultad discrecional de aumentar o no la multa en caso de incumplimiento del PdC.

El artículo 40 de la LOSMA enumera los criterios para la determinación de las sanciones impuestas por la SMA. En la letra g) del antedicho artículo se señala como un criterio a considerar “(e)l cumplimiento del programa señalado en la letra r)<sup>209</sup> del artículo 3<sup>o</sup>”<sup>210</sup>. La redacción de la norma es confusa, dado que, en los procedimientos asociados a un PdC, si este es cumplido de forma satisfactoria no se dicta resolución sancionatoria alguna<sup>211</sup>, y por ende este criterio no tendría asidero. Por ello, una interpretación útil de la disposición permite concluir que la norma se refiere a aquellos supuestos en los cuales existe un reinicio del procedimiento sancionatorio. Este criterio es refrendado por las Bases Metodológicas para la determinación de Sanciones Ambientales (en adelante “BMSA”), las que señalan que de la aplicación conjunta del artículo 40 y 42 de la LOSMA es posible concluir que:

“[e]n este contexto [incumplimiento de un PdC] procede efectuar la ponderación de la circunstancia establecida en la letra g) del artículo 40, considerando en la determinación de la sanción, el nivel de cumplimiento de las acciones del PDC

---

<sup>208</sup> Jorge, Bermúdez, 2014, Op.cit. p. 215.

<sup>209</sup> r) Aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de esta ley.

<sup>210</sup> La SMA ha interpretado esta norma en los casos de rechazo de PdC considerando la presentación del programa de cumplimiento como una circunstancia atenuante en la determinación de la sanción, D-027-2013.

<sup>211</sup> La inexistencia de una resolución sancionatoria en casos de PdC no concurre en supuestos de autodenuncia en los que esta ha sido presentada por segundo o tercera vez, casos en los cuales, de acuerdo al artículo 41 inciso de la LO-SMA se verificará una reducción porcentual de la multa.

relativas a la infracción, que fue alcanzado por el infractor hasta el reinicio del procedimiento sancionatorio”<sup>212</sup>

A nuestro juicio, en los casos en los que no media autodenuncia, la SMA tiene una facultad discrecional para determinar el grado de aumento de la multa por las infracciones originales en atención al incumplimiento.

Al respecto, en los casos en estudio, en el de Autódromo de Codegua la SMA mediante una tabla indica que 12 de las acciones comprometidas respecto a los cargos, y que 10 de ellos fueron incumplidas totalmente estableció:

“En atención al incumplimiento del programa de cumplimiento en que incurrió Inversiones La Estancillo, corresponde que en la presente resolución se pondere la magnitud de dicho incumplimiento, de modo de poder incrementar proporcionalmente la sanción que originalmente hubiera correspondido aplicar, en conformidad a lo establecido en el artículo 42 de la LO-SMA. Este análisis debe ser realizado respecto de cada una de las acciones asociadas a cada uno de los cargos formulados (...)”<sup>213</sup>

En el caso Grace College, que contiene la resolución sancionatoria más reciente en casos de reinicio de PdC, el razonamiento consideró una diferenciación entre la entidad de las acciones cumplidas en el PdC, lo que parece acertado. En específico la resolución sancionatoria estableció lo siguiente:

“Finalmente, el programa de cumplimiento se considerará parcialmente ejecutado para efectos de la ponderación de la presente circunstancia. Se debe hacer presente, que de las acciones contempladas en el programa de cumplimiento, no todas tienen el mismo peso o relevancia en la valoración del nivel de cumplimiento del programa, en ese sentido, para la aplicación de la presente circunstancia se asigna una mayor relevancia en la valoración del nivel de cumplimiento del programa, a la implementación de la acción a), por considerarse sustancial su ejecución en el presente procedimiento, asimismo, se asigna una relevancia menor al incumplimiento de la acción b), destinada a evaluar la efectividad de las medidas de mitigación ejecutadas conforme a la acción a).”<sup>214</sup>

#### **iv. Control administrativo y contencioso administrativo jurisdiccional asociados a programas de cumplimiento**

El control administrativo y contenciosos administrativo jurisdiccional consagran la revisión o control de las decisiones administrativas, por vías jurisdiccionales o administrativas, con el objeto

---

<sup>212</sup> Las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Superintendencia del Medio Ambiente, 2015, p.44.

<sup>213</sup> Resolución Exenta N°597, Resuelve procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-027-2014, seguido en contra de la sociedad de inversiones de La Estancilla S.A.

<sup>214</sup> Resolución Exenta N°866, Resuelve procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-034-2015, seguido en contra de la Sociedad Educacional Peniel S.A.

de dar cumplimiento al principio de legalidad. En el caso particular de la SMA, sus importantes potestades de sanción fueron particularmente controversiales al momento de su creación, y el resultado de dicha disputa fue la creación de un órgano jurisdiccional de control, los tribunales ambientales, por medio de la dictación de la ley 20.600<sup>215</sup>. En efecto, el tribunal especializado ambiental fue creado con el principal objeto de ejercer vigilancia sobre la discrecionalidad administrativa otorgada a la SMA, como también para aminorar la denominada “judicialización ambiental” motivada por la utilización de la acción de protección<sup>216</sup>. Por ello, resulta particularmente relevante analizar el rol que han tenido los Tribunales Ambientales, en lo que respecta al control de la discrecionalidad de la SMA en la aprobación, rechazo y cumplimiento de requisitos legales de los PdC.

Los recursos administrativos son definidos como “medios que se franquean a las personas para reaccionar jurídicamente en contra de una decisión adoptada por la Administración”<sup>217</sup> y su sustento jurídico se encuentra dispuesto en el artículo 10 de la LOCBGAE y 15 de la LBPA.

Sin embargo, y de forma previa al análisis del control jurisdiccional, vale destacar la utilización de mecanismos recursivos de control administrativo dentro del procedimiento de PdC. La utilización de este mecanismo de control interno es excepcional en los PPdC. Así, solo en un 3.6%<sup>218</sup> de los procedimientos administrativos observamos la presentación de recursos de control administrativo. Los recursos presentados corresponden al recurso de reposición y jerárquico, este último generalmente de forma subsidiaria. Esta baja utilización de mecanismos recursivos se irgue como un indicativo de una baja conflictividad en los procedimientos. La baja utilización de mecanismos recursivos es un elemento a considerar en vistas a que el programa de cumplimiento tiene por objetivo una mejor y más eficiente destinación de los recursos, y con ello un menor desgaste del aparato administrativo.

En relación a la utilización de mecanismos recursivos dentro del procedimiento, parte de la literatura se ha manifestado a favor de la total improcedencia de presentación de recursos de reposición y jerárquico en el procedimiento de PdC, fundado especialmente en su característica de procedimiento administrativo especial<sup>219</sup>. Al respecto, la SMA ha establecido de forma invariable la improcedencia del recurso jerárquico, sin embargo, ha admitido el recurso de reposición en

---

<sup>215</sup> Plumer, Marie Claude. Los Tribunales Ambientales: Se Completa la Reforma a la Institucionalidad Ambiental, Anuario de Derecho Público N°1, 2013.

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> Cordero, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, p.225.

<sup>218</sup> El total de casos es de 10. Véase para tal efecto a modo de ejemplo los siguientes procedimientos: Rol D-023-2015/Inmobiliaria Ciudad Batuco S.A y otros, Rol D-026-2014/Curtiembre Rufino Melero, Rol D-003-2014/MIGRIN S.A, Rol D-067-2015, Rol D-002-2015/Ecomaule S.A, Rol D-018-2016/Codelco.

<sup>219</sup> Ossandón, Jorge, Op.cit. p.153-159.

atención a la supletoriedad<sup>220</sup> de la ley 19.880, particularmente del artículo 15. En virtud de lo normado por dicho artículo en los casos de impugnación de actos de mero trámite, la SMA ha exigido que el acto imposibilite la prosecución del procedimiento o produzca indefensión. Es precisamente por el incumplimiento de estos requisitos que ha devenido el rechazo de una parte de los recursos<sup>221</sup>.

No obstante la baja cantidad de casos en que se observa presentación de mecanismos recursivos, del análisis de sus circunstancias de presentación es posible desprender ciertos puntos de posibles desavenencias durante el procedimiento. Las circunstancias que han motivado la interposición de recursos fueron: **(i)** reinicio del procedimiento sancionatorio por la declaratoria de incumplimiento del programa de cumplimiento, **(ii)** determinación del contenido final del PdC<sup>222</sup>, **(iii)** actualización del PdC durante su ejecución y la **(iv)** aprobación de PdC en casos de denunciantes activos en el procedimiento.

#### **iv.ii) Control jurisdiccional del PdC**

La LOSMA establece en su artículo 56 un reclamo de ilegalidad en favor de “los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que corresponda aplicar”<sup>223-224</sup>. El mencionado artículo encuentra su reflejo en el numeral 7° del artículo 17 de la ley 20.600 que enumera las competencias de los Tribunales Ambientales. De acuerdo con la norma transcrita, los actos reclamables de la SMA son múltiples, no restringiéndose exclusivamente a las resoluciones finales del procedimiento sancionatorio<sup>225</sup>, siendo especialmente relevante para nosotros la impugnabilidad de la resolución que aprueba o rechaza el PdC, como también aquella que declara el incumplimiento del instrumento reiniciando el procedimiento de sanción. A continuación, se expone una tabla en la cual se indican todos los procedimientos jurisdiccionales en los cuales la resolución recurrida es aquella que se pronuncia

---

<sup>220</sup> La supletoriedad de la ley N°19.880 se encuentra establecida de forma expresa en el artículo 61 de la LOSMA, el que establece: “En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N°19.880”.

<sup>221</sup> D-023-2015/Inmobiliaria Ciudad Batuco S.A y otros/

<sup>222</sup> En atención a este criterio se incluyó el caso D-026-2014 en el cual se utilizó el recurso de reposición para revertir la resolución de la SMA en cuanto a la solicitud de reserva de información integrante del PdC.

<sup>223</sup> A diferencia del resto de las reclamaciones ante el Tribunal Ambiental que contemplan un plazo de 30 días desde la notificación, este es el único caso que contempla un plazo menor, de 15 días desde la notificación de acto reclamado. Esta diferenciación en el plazo ha sido calificada como inexplicable por la literatura. En este sentido MÉNDEZ, Pablo, Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo, El procedimiento de reclamación de la ley N°20.600, Editorial Jurídica de Chile, 2017, p. 90.

<sup>224</sup> La amplitud de esta disposición entra en una aparente contradicción con lo establecido por el artículo 17 n°3 de la Ley 20.600 en cuanto esta establece la competencia del Tribunal Ambiental estará determinada por el “lugar en que se haya configurado la infracción” lo que pareciera limitar las posibilidades de impugnación exclusivamente a las resoluciones sancionatorias. Sin embargo, un entendimiento amplio de dicho término permite armonizar ambas normas.

<sup>225</sup> Pablo, Méndez, Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo, El procedimiento de reclamación de la ley N°20.600, Editorial Jurídica de Chile, 2017, p. 89.

sobre el instrumento o la que declara su incumplimiento. Posteriormente se analizan los casos con sentencias firmes referidos a PdC.

**Tabla N°4<sup>226</sup>- Control jurisdiccional de PdC**

Tribunal	Rol	Resolución impugnada	Reclamación presentada por	Casación	Resultado	Estado
2TA	68-2015	Aprueba PdC	Denunciante	Si Rol 58.986-2016	Rechaza	Finalizada
2TA	75-2015	Rechaza PdC	Presunto infractor	No	Rechaza	Finalizada
2TA	82-2015 <sup>227</sup>	Rechaza PdC <sup>228</sup>	Presunto infractor	No	Acoge parcialmente <sup>229</sup>	Finalizada
2TA	104-2016	Aprueba PdC	Denunciante	Si Rol 11.485-2017	Acoge	Finalizada
2TA	112-2016	Declara el incumplimiento del PdC	Presunto infractor	Si Rol 8.456-2017	Rechaza	Finalizada
2TA	116-2016	Aprueba PdC	Denunciante/ Interesado <sup>230</sup>	Si Rol 36.202-2017	Rechaza	Finalizada
2TA	132-2016	Aprueba PdC <sup>231</sup>	Denunciante	No.	Acoge	Finalizada
2TA	153-2017	Aprueba PdC	Denunciante	No.	Pendiente	Pendiente

<sup>226</sup> Tabla de elaboración propia.

<sup>227</sup> Se resolvió en conjunto con el Rol N°100-2016 y 119-2016, no relativos a PdC.

<sup>228</sup> Se impugnó a su vez la resolución N°5/2015 que rechazó el recurso de reposición en contra de la resolución que rechazó el PdC.

<sup>229</sup> Acogió solo respecto del rechazo del recurso de reposición en contra de la resolución que rechazó el PdC.

<sup>230</sup> En este caso, una vez ya iniciado el procedimiento sancionatorio se presentó una escrito de denuncia y solicitud de calidad de interesado.

<sup>231</sup> La reclamación fue interpuesta en contra de la resolución que rechazó la reposición de la resolución que aprobó y complementó el PdC.

3TA	29-2016 <sup>232</sup>	Aprueba PdC	Denunciante	Si. Rol 177-2017	Rechaza	Finalizada
3TA	36-2016	Aprueba PdC	Denunciante	Si. Rol 67.418-2016	Rechaza	Finalizada
3TA	40-2016	Aprueba PdC	Denunciante	No	Rechaza	Finalizada
3TA	58-2016	Aprueba PdC	Denunciante/ Interesado <sup>233</sup>	Si. Rol 3572-2018.	Pendiente	Pendiente

### 1. 2TA - Reclamación Rol N°68-2015 - Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente

En el caso asociado el denunciante impugnó la resolución aprobatoria del PdC presentado por Curtiembre Rufino Melero S.A (“la curtiembre”), en el procedimiento sancionatorio Rol D-026-2014. El fundamento esencial del reclamante fue que “al aprobar el Programa en los términos planteados la SMA legitimó una ilegalidad, la cual consiste en que la Curtiembre podrá operar con un nivel de producción que no ha sido evaluado ambiental a través del SEIA, como exige la Ley 19.300”<sup>234</sup>.

La principal infracción imputada a la curtiembre mediante la formulación de cargos se refiere a la ejecución de una modificación del proyecto, en concreto, aumentar su capacidad de producción, sin contar con una RCA que lo autorice<sup>235</sup>. Al respecto, el PdC presentó como acción destinada a subsanar este incumplimiento la reducción de la producción de la curtiembre, y no el ingreso al SEIA del aumento de producción. Este hecho fue el principal fundamento de la reclamación del denunciante en tanto, a su entender, el PdC aprobado permitiría que el titular eluda su

<sup>232</sup> Acumulada en la 3TA Rol N° 28-2016.

<sup>233</sup> La calidad de quien presenta la reclamación es discutida en el procedimiento.

<sup>234</sup> S2TA, Rol N°68-2015.

<sup>235</sup> La formulación de cargos se refiere a otras 7 infracciones, pero se destaca esta por ser la más relevante para efectos del entendimiento de la sentencia.

responsabilidad y se aproveche de su infracción, es decir alega la concurrencia de criterios negativos de aprobación. Adicionalmente la reclamación cuestiona la verificación del requisito de eficacia de la medida propuesta por el titular. El 2TA rechaza la reclamación, reconociendo la debida fundamentación de la SMA en la resolución aprobatoria del PdC, como también la discrecionalidad que tiene este organismo al momento de aprobar un PdC cuando existen diversas maneras de regresar al cumplimiento de la normativa ambiental. La decisión fue posteriormente confirmada por la Excma. Corte Suprema<sup>236</sup>. La relevancia de esta sentencia radica esencialmente en el reconocimiento de un espacio de discrecionalidad en la elección del medio destinado a la reconducción del actuar del infractor a la normativa, lo que, no es aplicable a la SMA, sino que es especialmente relevante para los titulares, en cuanto les otorga flexibilidad al momento de proponer medidas en el PdC.

## **2. 2TA - Reclamación R-116-2016 - Catalina Andrea Carrasco Martínez con Superintendencia del Medio Ambiente**

El Consorcio Santa Marta S.A (“el Consorcio”), siendo titular de 13 RCAs, fue objeto de dos fiscalizaciones en el marco del subprograma sectorial de fiscalización ambiental de la SMA en las que se constataron una serie de irregularidades. Posteriormente, a raíz de una emergencia sanitaria provocada por el deslizamiento y remoción de residuos y el incendio de una masa de ellos, se llevó a cabo una nueva fiscalización, constatando nuevas irregularidades. Con motivo de lo señalado la SMA formuló cargos por 9 infracciones, una de ellas calificada como gravísima, en razón de tratarse de un acto u omisión que evitó el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia. En el procedimiento sancionatorio ya iniciado residentes cercanos al proyecto solicitaron la calidad de interesado, denunciando además una serie de defectos de las infracciones. El escrito fue resuelto por la SMA, otorgándoles la calidad requerida. El Consorcio presentó un PdC que fue aprobado por la SMA, y dicha resolución aprobatoria fue impugnada por quienes obtuvieron la calidad de interesado en el procedimiento.

La reclamación judicial estuvo sustentada esencialmente en la **(i)** falta de idoneidad del instrumento regulatorio en atención a que habría un procedimiento de daño ambiental vigente en contra del Consorcio, **(ii)** la aprobación del programa atentaría contra el principio de indemnidad de la reparación del daño ambiental y el principio de responsabilidad ambiental y **(iii)** la falta de oportunidad y de integridad del PdC aprobado. La SMA contravirtió estos argumentos y agregó que la reclamante no tendría la calidad de afectada por la resolución, y que por lo tanto carecería

---

<sup>236</sup> SCS, Rol N°58.986-2016.



de legitimación activa, cuestionando además la congruencia en su actuar, dado que la denuncia efectuada no precisó el argumento relativo al daño ambiental.

El elemento primordial de este caso dice relación con la compatibilidad entre la presentación de un PdC y la existencia de un procedimiento judicial de daño ambiental. Lo anterior, cabe señalar, difiere del supuesto en que la SMA formula cargos por daño ambiental, dado que tal como ha sido analizado *supra*, en dicha hipótesis existe una incompatibilidad jurídica de que el infractor opte por la presentación de un PdC.

Al respecto el Tribunal concluye que “teniendo en consideración los requisitos de procedencia y aprobación de un programa de cumplimiento, la existencia paralela de un procedimiento de daño ambiental substanciado ante este Tribunal no obsta ni a la presentación ni a la aprobación del mismo, ni interfiere en las diligencias propias del procedimiento judicial de reparación de daño ambiental”<sup>237</sup> y “[q]ue, en consecuencia, la utilización del daño ambiental como elemento de clasificación de las infracciones en sede administrativa no se relaciona directamente con la acreditación de éste en el procedimiento de daño ambiental. Así, la aprobación de un programa de cumplimiento no impide que, paralelamente, se persiga la responsabilidad mediante la acción de reparación de daño ambiental, ni tampoco configura un elemento necesariamente vinculante para dicho procedimiento”<sup>238</sup>.

La sentencia fue impugnada, y la Excma. Corte Suprema confirmó el fallo, manifestando que el recurso de casación adolecía de manifiesta falta de fundamento. En su resolución la Corte agregó que:

“Lo anterior es relevante, por cuanto al confrontar el recurso de casación en el fondo con la reclamación con que se inician estos autos surge que el impugnante intenta introducir alegaciones nuevas, pues las críticas de ilegalidad que se formulan contra el fallo cuya invalidación persigue, se vuelcan sobre la base de la improcedencia de aprobar el PDC presentado por el Consorcio Santa Marta S.A en el marco del procedimiento sancionatorio, por estimar que éste instrumento no cumple con los requisitos de integridad, toda vez que no se hace cargo de los efectos que generó el incumplimiento durante tres décadas. Sin embargo, tal materia no fue objeto de la reclamación.”<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> S2TA, Rol N°116-2016, Considerando 20°.

<sup>238</sup> S2TA, Rol N°116-2016, Considerando 24°

<sup>239</sup> SCS, Rol 36.202-2017.

Con ello la Excma. Corte Suprema reafirma en materia ambiental, y particularmente en casos de impugnación de PdC, la necesaria congruencia que debe existir entre las alegaciones vertidas, en este caso en el recurso de reclamación y en el recurso de casación.

### **3. 2TA - Reclamación R-75-2015 - Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente**

A la Compañía Minera Nevada SpA (“la Compañía”) titular de los proyectos “Pascua Lama” se le formularon cargos por 10 infracciones. Una de dichas infracciones fue calificada como gravísima en virtud de la letra a) del numeral 1 del artículo 36 de la LOSMA, norma que califica con dicha calidad los actos u omisiones que hayan causado daño ambiental, no susceptibles de reparación. Ante la resolución mencionada se presentó un PdC que fue rechazado por la SMA. Dicha resolución fue impugnada por la Compañía ante el 2TA.

La reclamación presentada estuvo sustentada esencialmente en: **(i)** una falta de motivación de la resolución, **(ii)** la desviación de poder de la autoridad en su emisión, **(iii)** una infracción de ley en la aplicación del criterio de integridad e **(iv)** incumplimiento de la prerrogativa de asistencia al regulado por parte de la SMA. El 2TA indicó que “para resolver el asunto controvertido, es necesario tener en consideración qué son los programas de cumplimiento, su finalidad, características y beneficios”. Es esta contextualización general del instrumento la que hace de este pronunciamiento uno especialmente importante.

En esta línea de razonamiento el 2TA indicó que “el legislador consideró, al momento de idear los denominados mecanismos de incentivo al cumplimiento, que éstos se estructuran como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo”<sup>240</sup>. Con esta contextualización general el Tribunal establece, según fue analizado en detalle *supra*, la existencia de una diferencia esencial entre el PdC ambiental y los *compliance programs*, siendo particularmente relevante en esta diferenciación la caracterización del PdC como un instrumento de colaboración, pero en el cual no existe una estructura “sobre la base de una situación de igualdad entre el regulado y la SMA en la determinación del contenido y alcance del programa”<sup>241</sup>. Con ello el 2TA aclara el rol directivo de la SMA en el instrumento y deja asentado que a pesar de que el PdC es un instrumento de cooperación, su finalidad, asociada a la protección del medio ambiente establece los contornos de la utilización del instrumento.

---

<sup>240</sup> S2TA, Rol N°75-2015, Considerando 15°.

<sup>241</sup> S2TA, Rol N°75-2015, Considerando 10°.

#### 4. 2TA - R-104-2016 - Juan Gilberto Pastene Solis con Superintendente del Medio Ambiente

La presente reclamación tuvo origen en el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de Minera La Florida Limitada (“la Minera”), asociado al expediente D-74-2015 motivado por las denuncias de Pablo Vial Valdés y de Juan Pastene Solis (“JPS”). El procedimiento se inició con la formulación de cargos de la SMA por 14 infracciones, frente a lo cual la Minera presentó un PdC, el cual fue aprobado por la autoridad. La resolución aprobatoria fue impugnada por JPS ante el 2TA.

La reclamación del denunciante estuvo fundada en **(i)** no cumplir el programa con los requisitos mínimos exigidos por la legislación, especialmente los criterios positivos de aprobación, integridad y eficacia, en cuanto el instrumento presentando solo contempló acciones y metas tendientes a cumplir las infracciones que motivaron la formulación de cargos, sin hacerse cargo de los efectos que dichos incumplimientos han generado, como también en que **(ii)** el PdC tiene por único objeto el beneficio de la Minera mediante la suspensión del procedimiento sancionatorio, y que por lo tanto infringe la conducta proscrita por el artículo 9° del DS.30.

La SMA contravirtió los argumentos planteados por la reclamada, mientras que la Minera, actuando como tercero coadyudante, agregó que **(i)** la reclamante carecía de legitimación activa, en cuanto la aprobación de un PdC no tiene la aptitud de generar una afectación directa a la reclamante y **(ii)** que existía una falta de congruencia procesal, en cuanto los asuntos contenidos en la reclamación no tienen relación con el contenido de la denuncia.

La reclamación fue acogida por el 2TA. En la sentencia el tribunal descartó la falta de legitimación activa, dado que la reclamante fue denunciante, calidad que la convierte en interesado en el procedimiento administrativo sancionatorio, agregando que, adicionalmente vive en la comuna de Alhué -comuna dentro del área de influencia del proyecto- por lo que no puede sino considerarse que sí tiene la calidad de directamente afectado. Por otro lado, en lo que se refiere a la congruencia procesal, el 2TA se pregunta si es exigible que exista congruencia entre la denuncia y la reclamación, concluyendo al efecto que en atención a que “el denunciante interesado puede impugnar resoluciones fundándose en hechos que no podía considerar al momento de interponer una denuncia, como son, por ejemplo, la existencia de vicios de procedimiento o, como en el caso de autos, el incumplimiento de criterios de aprobación de un programa de cumplimiento, que no

pueden ser “alegados” en la denuncia o en otra etapa del procedimiento administrativo”<sup>242</sup>, es impropio exigir la congruencia alegada por la Minera.

El elemento más relevante de la sentencia fue la interpretación que dio el 2TA sobre el alcance del PdC, donde estableció que tal como se puede desprender de las distintas disposiciones contenidas en su regulación, las que “se dirigen no sólo a asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, sino que también a que el administrado se haga cargo en su programa de los efectos de su incumplimiento. Es de tal importancia el cumplimiento de este binomio norma-efecto que el estatuto reglamentario en su inciso 2° del artículo 9° establece una prohibición de carácter general para evitar las consecuencias que se puede seguir de la aprobación de programas defectuosos”<sup>243</sup>. Con ello el Tribunal volvió obligatorio para los presuntos infractores que opten por la presentación de un PdC la identificación y tratamiento no solo de sus infracciones -previamente establecidas en la formulación de cargos- sino que deban además de sus efectos. El 2TA resolvió acoger la reclamación interpuesta y dejar sin efecto la resolución impugnada, ordenando a la SMA exigir que se presente un nuevo PdC que se haga cargo de los defectos constatados en la sentencia, sometiendo nuevamente el instrumento a la aprobación o rechazo de la autoridad ambiental.

La sentencia fue objeto de casación en el fondo y la forma por parte de la Minera en su calidad de tercero coadyudante. La SMA no presentó ningún recurso en contra de ella, iniciándose el cumplimiento del fallo a un mes de la sentencia<sup>244</sup>. El denunciante también impugnó la resolución por medio de los referidos recursos de nulidad, principalmente en atención a que el fallo ordenó la complementación del PdC y no su nulidad.

En conocimiento de los recursos referidos la Corte Suprema emitió el pronunciamiento de especial trascendencia en tres ámbitos: **(i)** la calidad necesaria para impugnar un PdC, **(ii)** el alcance del PdC y **(iii)** el ámbito de competencia de los TA en la reclamación de la resolución que se pronuncia sobre el instrumento.

En relación a la calidad requerida por el legislador para impugnar un PdC **(i)** la Corte se pronuncia sobre la vinculación “denunciante-interesado-directamente afectado”<sup>245</sup>, estableciendo primeramente, y en concordancia con lo expuesto por el 2TA, que “al otorgar el artículo 21 de la LO-SMA el carácter de interesado, para todos los efectos legales, al denunciante, resulta indudable que aquel tiene el carácter de directamente afectado, toda vez que, la ley prevé la posibilidad de

---

<sup>242</sup> S2TA, Rol R-104-2016, considerando 14°.

<sup>243</sup> S2TA, Rol R-104-2016, considerando 26°.

<sup>244</sup> Resolución N°10, Cumple lo ordenado por el 2TA, D-074-2015.

<sup>245</sup> SCS Rol N°11.485-2017, considerando 28°.

generar un contencioso administrativo que tiene por objeto revisar la legalidad de lo obrado”. Sin embargo, la Corte aclaró un punto hasta entonces no abordado que dice relación con los terceros no denunciados pero interesados en el procedimiento sancionatorio, declarando que ellos también -cumpliendo los requisitos al efecto- pueden impugnar la resolución aprobatoria de un PdC.

En torno al alcance del PdC **(ii)** la Corte Suprema concluye, al igual que el 2TA, que “atendida la naturaleza del PDC y de los incumplimientos que se imputan al sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio, es éste quien debe aportar ante la autoridad administrativa los antecedentes técnicos suficientes que permitan descartar la producción de efectos adversos, siendo insuficiente la sola aseveración respecto de que los incumplimientos no generaron efectos adversos”<sup>246, 247</sup>.

La Corte por último establece la relación que existe entre el PdC, el principio de conservación de los actos administrativos y con ello las facultades que tiene la sede jurisdiccional para mantener la validez del instrumento y ordenar su complementación **(iii)**. Al respecto, la Corte señala que la SMA está habilitada para ordenar la complementación del programa, “sea porque el instrumento no aborda todos los hechos infraccionales o no propone planes para hacerse cargo de los efectos del incumplimiento o no señala con claridad el cronograma de cumplimiento y objetivos a ejecutar”<sup>248</sup>.

## **5. 2TA – Reclamación R-112-2016 – Ecomaule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente**

Este procedimiento es especialmente relevante pues corresponde al único pronunciamiento de la Excma. Corte Suprema referido a incumplimiento de PdC. Los antecedentes de la reclamación tienen por objeto el procedimiento sancionatorio seguida por la SMA a la unidad fiscalizable Ecomaule S.A, titular del proyecto “Centro de Tratamiento de Residuos Ecomaule” (“Economaule”). La SMA inició la instrucción de un procedimiento administrativo sancionatorio formulando 16 cargos en su contra, resolución frente a la que la empresa presentó un PdC, el cual fue aprobado, suspendiendo el procedimiento sancionatorio. Luego de aprobado tras la presentación de denuncias de particulares y otras actividades de fiscalización ambiental realizadas por la SMA, el organismo concluyó que existían acciones no implementados o que se había

---

<sup>246</sup> SCS Rol N°11.485-2017, Considerando 31°.

<sup>247</sup> Reitera posteriormente la sentencia “En este aspecto, no puede admitirse que baste la sola afirmación de no producción de efectos por parte del infractor, puesto que es el sujeto pasivo que pretende beneficiarse con la utilización de este instrumento, el que debe fundamentar aquello, máxime si como en el caso concreto, se imputan 14 incumplimientos relacionados con medidas contempladas en diversas RCAs, vinculados a su turno con distintos componentes medioambientales, como son el agua, la flora y la atmosfera” SCS, Rol N°11.485-2017, Considerando 31°.

<sup>248</sup> SCS Rol N°11.485-2017, Considerando 19°.

implementado de tal manera que no habían permitido obtener el resultado esperado para subsanar las infracciones. Con dicho motivo declaró incumplido el PdC y reinició el procedimiento sancionatorio, dicha resolución fue reclamada por el titular ante el 2TA quien rechazó la resolución mediante sentencia que condenó en costas a la reclamante.

En contra de dicha resolución se interpusieron recursos de casación en el fondo y en la forma. La defensa del reclamante residió esencialmente en que existe una incongruencia entre el PdC aprobado y la RCA vigente de la cual es titular. Lo anterior, en cuanto esta última permitiría la realización de una acción -no tratar los lodos durante invierno- que el programa proscibiría -en todo evento no es admisible la acumulación de lodos-. Por lo tanto, la declaración de incumplimiento del programa sería ilegal en cuanto vulneraría el artículo 24 de la ley 19.300, que establece en su inciso final que “[e]l titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva”. Al respecto la Excm. Corte Suprema señaló que lo previamente mencionado constituía el objeto del debate:

“[E]l presente caso se encuentran en posición antagónica la obligación de dar plena ejecución al programa de cumplimiento propuesto por el titular, establecida en el artículo 42 de la Ley N°20.417, y el principio de estricta sujeción a la resolución de calificación ambiental favorable, comprendido en el artículo 24 de la Ley N°19.300”<sup>249</sup>

En este contexto, el máximo tribunal se pronunció en específico sobre la hipótesis de conflicto entre un PdC y una RCA, indicando al efecto que debe darse:

“[P]reeminencia a la obligación de ejecución del programa de cumplimiento establecida en el artículo 42 de la Ley N°20.417, pues pretender justificar su inobservancia en la vigencia de la RCA N°104/4 implica, no sólo desconocer el espíritu de la solución colaborativa, sino que derechamente desatender su tenor literal, omitiendo la satisfacción de objetivos reparatorios que el titular del proyecto se ha auto impuesto, y que constituyen la esencia de la institución en cuestión”<sup>250</sup>

Este pronunciamiento judicial es de especial importancia pues establece que un PdC aprobado puede suspender temporalmente una RCA. Al efecto señala que dicha suspensión se sustenta no solo en la regulación del instrumento, sino en su lógica colaborativa, en cuanto es el propio titular quien se comprometió a la realización de acciones para subsanar su incumplimiento, por tanto, no puede posteriormente desatenderse de ello en base a la existencia de una RCA, de la que además conocía su contenido al momento de presentar el plan de acciones. En nuestro entendimiento esto podría ser una aplicación de la teoría de los actos propios, en cuanto el máximo tribunal esta

---

<sup>249</sup> SCS, Rol N°8456-2017, Considerando 10°.

<sup>250</sup> SCS, Rol N°8456-2017, Considerando 13°.

prohibiendo que un titular desconozca el compromiso y los objetivos que previamente estableció, exigiendo una congruencia en su actuar. La preeminencia del PdC sobre la RCA es una consagración que sin duda fortalece la herramienta y la consagra como un instrumento de gestión ambiental de especial relevancia. Sin embargo, serán necesarios más pronunciamientos sobre la materia que nos permitan dilucidar la relación entre la PdC y RCA pues, según fue expuesto el instrumento colaborativo en análisis no tienen la aptitud de modificar ningún supuesto una RCA vigente.

La sentencia fue dictada con el voto en contra del ministro Muñoz, en cuanto este estimó que la resolución impugnada no era susceptible de reclamación y de subsiguiente casación al no tener la naturaleza jurídica de una resolución terminal dictada. Al respecto, señaló:

“Que, como puede observarse, la declaración de incumplimiento se trata de una decisión que no implica resolución alguna sobre el fondo del asunto controvertido, esto es, sobre la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental, sino que responde a no perseverar respecto de fines y objetivos exclusivamente reparatorios, iniciados a instancias del propio titular del proyecto para impedir la extensión temporal o espacial del daño al medio ambiente o a la salud de las personas. En otras palabras, la presente reclamación se dedujo en contra de un acto trámite, esto es, una actuación dictada dentro de la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, que no tiene la virtud de decidir del fondo, sino solamente pronunciarse sobre una situación particular advertida por la autoridad ambiental dentro del procedimiento administrativo”<sup>251</sup> .

En nuestro entendimiento, esta restricción de la impugnabilidad de las resoluciones de la SMA no es correcto, pues se contradice contra el objetivo claro del reclamo de ilegalidad establecido en el procedimiento. Asimismo, el entendimiento del PdC como un instrumento con fines puramente reparatorios no parece acertado en atención tanto a la regulación del mismo, como salida alternativa al procedimiento sancionatorio.

#### **6. 3TA - Reclamación R-36-2016 - Victor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente**

El presente caso se irgue como uno especialmente significativo, en cuanto es el primero en que una resolución jurisdiccional modifica el contenido de un PdC. La impugnación fue motivada por el sujeto que formuló la denuncia que dio lugar al procedimiento sancionatorio y la resolución reclamada fue aquella que aprobó el PdC y suspendió el procedimiento sancionatorio seguido por la SMA bajo el expediente D-067-2015 en contra de la Empresa de Servicios Sanitarios Los Lagos

---

<sup>251</sup> SCS, Rol N°8456-2017, Letra G.

S.A. (en adelante “ESSAL”). El reclamante solicitó al 3TA dejar sin efecto la resolución aprobatoria, ordenar a la SMA el reinicio del procedimiento sancionatorio y la condenación en costas a la reclamada.

Los hechos imputados a ESSAL en el procedimiento sancionatorio se encuentran enmarcados en el proyecto “Transformación de lagunas de estabilización de lodos, en lodos activados de la comuna de Los Muermos” aprobado mediante la RCA N°90/2011. Al respecto, las denuncias presentadas<sup>252</sup> se referían principalmente a las descargas ilegales efectuados por el titular al estero El Clavito. Uno de los denunciantes, Víctor Alejandro Barría Oyarzo (en adelante “VBO”), se hizo parte del procedimiento en su calidad de habitante de un predio adyacente al estero El Clavito, cuerpo de agua que nace aguas arriba de la planta de tratamiento de aguas servidas (en adelante “PTAS”) de ESSAL. VBO utiliza las aguas del estero para abrevadero de animales y riego, y producto de ello constató, entre otros cambios en las aguas del estero, la sobreabundancia de materias fecales en su superficie. La SMA formuló cargos en contra de ESSAL producto de diversos incumplimientos a la normativa ambiental. El titular frente a esta formulación de cargos presentó un PdC, el cual fue aprobado por la SMA, resolución posteriormente impugnada por el denunciante ante el 3TA.

La reclamación, en lo medular, se funda en que el PdC aprobado por la SMA no cumplió con el criterio de aprobación positivo de integridad. Lo anterior, motivado en que las labores de limpieza del estero El Clavito comprometidas por la empresa en su PdC no abarcaban todas las zonas afectadas por su actividad. En concreto el PdC solo establecía la obligación de realizar una limpieza mensual del estero hasta 150 metros de aguas abajo, mientras que la contaminación se extendería por lo menos 600 metros aguas abajo desde el punto de descarga, infringiendo con ello la Norma N°1.333<sup>253</sup> (“Nch N°1.333”), como también la norma sobre emisión de calidad del agua DS N°90/2000<sup>254</sup>. Tanto la SMA como la empresa –la cual se incorporó al procedimiento judicial con la calidad de tercero independiente- argumentaron la imposibilidad física de efectuar la limpieza por toda el área de afectación.

El elemento vital que permitía definir el alcance del deber de la compañía de limpiar el estero era la interpretación de la Nch N°1.333, norma que establece requisitos de calidad del agua para diferentes usos. La norma si bien había sido contemplada en el otorgamiento de la RCA del

---

<sup>252</sup> En el procedimiento también se registraron denuncias presentadas por el Alcalde de la comuna de Los Muermos.

<sup>253</sup> Norma chilena oficial N° 1.333/78. Aprobada por D.S. MOP N° 867/78.

<sup>254</sup> En relación al incumplimiento de esta norma, el 3TA, toma en consideración a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República expresada en los dictámenes 25.248/2012, 298/2014 y 20.018/2015, las que reconocen a la Superintendencia de Servicios Sanitarios facultades de fiscalización sobre el DS N°90/2000.



proyecto, había sido considerada exclusivamente en atención a la vida acuática. La SMA en consideración a lo mencionado mantuvo una interpretación restringida del ámbito de protección de dicha norma, dado que solo a ese contenido -vida acuática- se habría obligado el titular en la RCA. Por otro lado, el reclamante, alegó una interpretación amplia de la misma.

El 3TA concluye que en atención a los “principios de coherencia, realidad y precautorio”<sup>255</sup> la Nch N°1333 ha sido infringida por el titular en todos sus usos. La aplicación de estos principios es de especial transcendencia en lo que respecta a los estándares del PdC, particularmente en casos de infracciones a RCA como también ante casos de impactos no previstos.

El principio de coherencia es utilizado por el 3TA considerando la formulación de cargos realizada por la SMA, como también los antecedentes disponibles en el expediente. Así, dado que la formulación de cargos realizada por la autoridad ambiental, consideró la existencia de impactos no previstos como también la superación de los parámetros de la Nch N°1333 en todos sus usos, resulta inconsistente que luego se apruebe un PdC con medidas no adecuadas a dicha imputación. Con ello el TA obliga a la SMA a atenerse al contenido de la formulación de cargos e impide que con motivo de un PdC se modifiquen los motivos de las infracciones inicialmente imputadas.

En cuanto al principio de realidad, el 3TA señala que la SMA no puede obviar en el procedimiento el uso que actualmente tienen las aguas del estero aguas debajo de la PTAS, las cuales constituyen agua de abrevadero para animales y riego. Con este criterio, el 3TA obliga a actualizar el análisis de la SMA sobre las obligaciones del titular a la situación actual. Esta probablemente es la interpretación con mayores relevancias prácticas que realiza el 3TA sobre el alcance del PdC en casos de infracciones a RCA, dado que obliga a considerar las situaciones actuales del proyecto para determinar el alcance de las obligaciones que garanticen una reconducción a la legalidad. Al respecto el 3TA indica que:

“no corresponde que la SMA obvие los usos reales del cauce del Estero El Clavito (abrevadero de animales y riego), aun cuando la RCA 90/2002, no los considere, porque a criterio de este Tribunal, ha sido responsabilidad de la infractora, detectar y precaver los impactos ambientales provocados, ya sea través de un procedimiento de revisión de su RCA 90/2002, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 quinquies de la Ley 19.300, o bien través del sometimiento a evaluación ambiental, de la tecnología necesaria para evitar la generación de los efectos provocados”<sup>256</sup>

Esta interpretación impone un alto estándar a los titulares en lo que respecta a la obligación de actualización de la RCA. Todo lo anterior es además interpretado por el 3TA a luz del principio

---

<sup>255</sup> Sentencia Tercer Tribunal Ambiental (“S3TA”), Rol N°36-2016, Considerando trigésimo quinto.

<sup>256</sup> S3TA, Rol N°36-2016, Considerando 40°.

precautorio indicando el riesgo en la generación de otros impactos no previstos, sustentado en literatura especializada sobre los efectos en animales<sup>257</sup> como también la eventual afectación a la salud humana<sup>258</sup>.

El 3TA resuelve un acogimiento parcial de la reclamación, manteniendo la resolución aprobatoria del PdC, pero ordenando a la SMA dejar sin efecto la parte que se refiere a la limpieza del estero y a dictar un acto que complemente la resolución aprobatoria que resuelva de forma íntegra la obligación de la empresa de limpiar el estero el Clavito. Esta decisión fue acordada con el voto en contra de Ministro Sr. Michael Hantke, quien estuvo por acoger la reclamación en todas sus partes declarando la ilegalidad de la resolución aprobatoria y ordenando la prosecución del procedimiento sancionatorio.

#### **4. Conclusiones**

1. En la segunda evaluación de desempeño ambiental de Chile realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el organismo internacional diagnosticó que nuestro marco institucional de fiscalización sigue estando muy incompleto, asegurando que a pesar de que la SMA dispone de una serie de mecanismos administrativos de fiscalización su capacidad de acción es muy limitada<sup>259-260</sup>. Esta apreciación externa de nuestra institucionalidad da cuenta que, si bien la LOSMA fue un gran avance en lo que se refiere al fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia ambiental, es en su implementación y en la consolidación de los organismos creados con ella donde podremos evidenciar con mayor nitidez efectivos avances en la fiscalización ambiental.
2. El PdC constituye un mecanismo de alta aplicación, alcanzando más de la mitad de los procedimientos sancionatorios iniciados por la SMA, lo que hace del instrumento una herramienta exitosa al momento de generar un real incentivo en los sujetos formulados de cargos. A cinco años desde su implementación se evidencia un notorio avance en la precisión de los criterios de aprobación del instrumento como también de los espacios de flexibilidad que esta herramienta otorga. Es especialmente destacable en este proceso de consolidación y

---

<sup>257</sup> S3TA, Rol N°36-2016, Considerando 39°.

<sup>258</sup> S3TA, Rol N°36-2016, Considerando 40°.

<sup>259</sup> Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile 2016, OECD, CEPAL, p. 29.

<sup>260</sup> Una evidencia de la limitada capacidad de la SMA son los dictámenes de Contraloría referidos a la demora injustificada en la respuesta de las denuncias. Al respecto a modo de ejemplo en el Dictamen N°75.745 de 2016 el órgano de control estableció que “[e]n atención a lo expresado, cumple con señalar que ese servicio [la SMA] deberá adoptar las medidas que correspondan a fin de que el procedimiento de fiscalización de la especie se ajuste al principio conclusivo, contemplado en el artículo 8° de la ley N°19.880, conforme al cual debe dar oportuna respuesta a los requerimientos que se le formulen”. En un sentido similar se pronuncia el dictamen N°53.827 de 2016.

uniformidad, la dictación de la GpPdC, en tanto esta demuestra una clara intención de la SMA de definir criterios de forma general, evitando espacio para arbitrariedades en ciertos aspectos especialmente conflictivos de la herramienta, entre ellos, los casos de modificaciones de RCA producto de un programa y las características de un PdC ante infracciones como la elusión de ingreso al SEIA.

3. A partir de la implementación de esta herramienta también se han despejado importantes dudas, entre ellas los límites de su utilización en casos de daño ambiental, su compatibilidad con la formulación de descargos, la concreción de la función de asistencia al cumplimiento de la SMA, la legitimación activa tanto de denunciantes como de la comunidad afectada para la impugnación de la resolución en el PPdC y las facultades discrecionales de la SMA en su aprobación. Especialmente la jurisprudencia ha tenido un rol esencial en la concreción de estas definiciones, como también en la consolidación del PdC como un instrumento de gestión ambiental de relevancia, al declarar que se encuentra vigente tiene preeminencia por sobre la RCA del sujeto ejecutor del programa.
4. En los PPdC se evidencia además una especial relevancia de la LBPA, la que ha venido a utilizarse ante la falta de normativa expresa al respecto. Este elemento ha sido importante particularmente para los denunciantes y comunidad afectada, los que, haciendo uso del principio de contradictoriedad, han podido influir en los procedimientos. Junto con ello, la interpretación del PdC a la luz del principio de conservación ha permitido fundamentar el mantenimiento del instrumento a pesar de que tanto administrativa como judicialmente se identifiquen incumplimientos a los requisitos positivos de aprobación. Lo anterior, sin duda es el aspecto de definición judicial que ha venido a fortalecer de forma más evidente la herramienta y con ello sus objetivos.
5. Un aspecto relevante es si en el futuro los agentes regulados podrán participar de forma más activa en lo que se refiere a la prevención de infracciones y definición activa de mecanismos de fiscalización. El PdC es una herramienta eminentemente reactiva y temporal, alejada de la lógica preventiva de los *compliance programs*, por lo que aún queda pendiente la discusión sobre la posible integración de esta herramienta en la normativa ambiental.
6. Por último, la investigación abordó el rol del denunciante y de la comunidad afectada por el proyecto o actividad, como sujetos no abordados de forma particular en el diseño normativo

del PdC. Al respecto se mantienen las dudas sobre la manera en la cual la SMA podrá incluir a los denunciantes de una forma más efectiva en la fiscalización ambiental y particularmente en los PPdC, en atención a que más del 54.1% de los programas pertenecen a procedimientos sancionatorios iniciados por medio de denuncias. Esto resulta especialmente relevante en procedimientos con una alta conflictividad, donde un PdC puede ser apreciado como un espacio de impunidad. A su vez, tomando en consideración los casos de reinicio de procedimiento sancionatorio vemos como el rol de los denunciantes puede ser clave al momento de identificar un incumplimiento del PdC, como también en el establecimiento de PdC que cumplan con los criterios de aprobación mínimos. Así, considerando las bajas capacidades humanas que tiene la SMA, declaradas por el propio Superintendente<sup>261</sup>, la ciudadanía podría constituirse como un especial aliado de la labor fiscalizadora de estos instrumentos. Es por lo anterior, y teniendo en especial consideración la alta congestión del sistema de fiscalización ambiental, que el rol del denunciante y las comunidades afectadas debe ser redefinido y potenciado, otorgando incentivos y mecanismos facilitadores para su colaboración en la protección del medio ambiente.

---

<sup>261</sup> SMA reconoce falta de recursos para fiscalizar a minera Isla Riesco, <http://www.latercera.com/noticia/sma-reconoce-falta-de-recursos-para-fiscalizar-a-minera-isla-riesco/> (Consulta en línea: 1/10/2016).

## Bibliografía

1. Artaza, Osvaldo. Sistemas de prevención de delitos o programas de cumplimiento. Breve descripción de las reglas técnicas de gestión del riesgo empresarial y su utilidad en sede jurídico penal Política criminal vol.8 no.16, 2013.
2. Bergamini, Kay y Cristian Pérez. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE, Vol.41, N°124, 2015.
3. Bermúdez, Jorge. Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, 2° edición, 2011.
4. Bermúdez, Jorge. Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental Revista de derecho Valparaíso, 2013. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000100013>
5. Bermúdez, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental, Planeta Sostenible, 2014.
6. Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.417 Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Biblioteca del Congreso Nacional, 2009.
7. Bordalí, Andrés e Iván Hunter. Contencioso Administrativo Ambiental, Librotecnia, 2017.
8. Collado, Rafael. Empresas Criminales, 1° edición, Chile, Legal Publishing Chile, 2013.
9. Cordero, Eduardo. Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativa en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena, Coquimbo, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, vol.20 no.1, 2013.
10. Cordero, Luis. Análisis y Evaluación de la Institucionalidad ambiental en Chile: elementos para el desarrollo de sus capacidades, Lom Ediciones, Santiago, 2009.
11. Cordero, Luis. Lecciones de Derecho Administrativo, LegalPublishing Chile, 2015.
12. Dussaubat, Jean Paul. Daño ambiental y el fracaso de la reparación voluntaria: diagnóstico y propuestas, Revista de Derecho Ambiental, Centro de Derecho Ambiental, N°6, 2016.
13. Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile 2016, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, CEPAL, 2016.
14. Fernández, Tomás-Ramón y Eduardo García Enterría. Curso de derecho administrativo, 9° edición. Madrid, Civitas, 1999.
15. Fiscalía Nacional Económica, Programas de cumplimiento de la normativa de libre competencia, Material de promoción N°3, Junio, 2012 <<http://www.fne.gob.cl/wp->

content/uploads/2012/06/Programas-de-Cumplimiento.pdf> Acceso el 14 de noviembre de 2017.

16. Guzmán, Rodrigo. Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones e instrumentos de gestión. Santiago. Planeta Sostenible, 2012.
17. Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente, 2016.
18. Las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Superintendencia de Medio Ambiente, 2015.
19. Leal, Brigitte. Planificación, colaboración y autocontrol: nuevos instrumentos normativos para la administración fiscalizadora, Revista de Derecho Público, Vol.83, Segundo Semestre, 2015.
20. Lothar, Kuhlen Cuestiones fundamentales de compliance y derecho penal, Capítulo II, Compliance y teoría del Derecho penal, Marcial Pons, 2013.
21. Mapa de conflictos Instituto de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, 2015.
22. Medina, Gonzalo. Efectos del Compliance, Incentivos para un buen ciudadano corporativo. Revista Legal Publishing, 2013 [https://issuu.com/legalpublishing/docs/ljs\\_n\\_63\\_30.08.2013](https://issuu.com/legalpublishing/docs/ljs_n_63_30.08.2013).
23. Méndez, Pablo. Tribunales Ambientales y Contencioso-Administrativo, El procedimiento de reclamación de la ley N°20.600, Editorial Jurídica de Chile, 2017
24. Morón, Juan Carlos. La terminación convencional del procedimiento sancionador: la administración concertada en materia sancionadora, THEMIS 69, Revista de Derecho, 2016.
25. Moraga, Claudio, Notas sobre el artículo 49 de la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente y supletoriedad de la Ley N°19.880, Procedimiento Administrativo y Contratación Pública, Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886, Thomson Reuters, 2013.
26. Neira, Ana María. La efectividad de los criminal compliance programs como objeto de prueba en el proceso penal Polít. criminal Vol. 11, N° 22, 2016. [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_11/n\\_22/Vol11N22A5.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_22/Vol11N22A5.pdf).
27. Superintendencia del Medio Ambiente, Cuenta Pública, 2016.
28. Superintendencia del Medio Ambiente, Cuenta Pública, 2017.
29. Osorio, Cristóbal. Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador, Thomson Reuters, 2016.

30. Ossandón, Jorge. Incentivos al Cumplimiento Ambiental, LibroMar, 2015.
31. Plumer, Marie Claude. Los Tribunales Ambientales: Se Completa la Reforma a la Institucionalidad Ambiental, Anuario de Derecho Público N°1, 2013.
32. Poklepovic, Iván. Análisis Crítico del Sistema de Incentivos al Cumplimiento Ambiental de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental, Derecho Ambiental en tiempos de reformas, 2010.
33. Tapia, Claudio. Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental. Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas, Universidad de Chile, Prof. Guía: Luis Cordero Vega, 2014.





# Anexo

Expediente	Formulación de Cargos	Presentación PDC	Aprobación PDC	Tiempo de aprobación	Reinicio PS	Instrumento Infringido	Conflictividad	Nº Infracciones	Leve	Grave	Gravísima	Ampliación Plazo	Oficio	Observación	Audiencia Ant.PDC	Audiencia Post. PDC	Medidas Provisionales
A-001-2013	08/02/2013	03/04/2013	03/04/2013	0		RCA	No	1	0	1	0	Sí	No	No	No	No	No
A-001-2014	21/07/2014	19/08/2014	25/11/2014	98		RCA	No	4	3	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
A-001-2015	13/01/2015	10/02/2015	15/04/2015	64	07/04/2017	RCA	No	2	2	0	0	Sí	Sí	No	No	No	No
A-001-2016	10/05/2016	01/06/2016	21/07/2016	50	20/11/2017	RCA	No	5	4	1	0	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
A-001-2017	18/07/2017	14/08/2017	09/11/2017	87		RCA	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
A-002-2014	02/10/2014	28/10/2014	20/01/2015	84		Ley	No	1	0	1	0	No	No	Sí	Sí	No	No
A-002-2015	12/06/2015	30/06/2015	11/08/2015	42		RCA	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
A-002-2016	17/06/2016	04/07/2016	12/08/2016	39		Ley	No	1	0	1	0	No	No	Sí	No	No	No
A-002-2017	25/07/2017	21/08/2017	03/10/2017	43		Ley	No	1	0	1	0	No	No	Sí	No	No	No
A-003-2013	01/08/2013	22/08/2013	16/09/2013	25		Ley	No	1	0	1	0	No	No	Sí	No	No	No
A-003-2015	18/06/2015	15/07/2015	14/09/2015	61		Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
A-003-2016	27/09/2016	27/10/2016	11/01/2017	76		PPDA	No	2	1	1	0	No	No	Sí	Sí	Sí	No
A-004-2013	30/08/2013	23/09/2013	15/11/2013	53		RCA	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
A-004-2015	04/08/2015	31/08/2015	28/09/2015	28		Ley	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
A-004-2016	29/11/2016	16/12/2016	10/03/2017	84		Ley	No	1	0	1	0	No	No	Sí	No	No	No
A-005-2015	19/08/2015	10/09/2015	16/09/2015	6		Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	No	No	No	No
A-005-2016	29/12/2016	01/02/2017	28/04/2017	86		Ley	No	1	0	1	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
A-006-2015	23/09/2015	09/11/2015	10/12/2015	31		Ley	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-001-2014	03/02/2014	17/03/2014	17/04/2014	31		RCA	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-001-2015	26/02/2015	01/04/2015	29/05/2015	58		RCA (2)	No	11	11	0	0	No	Sí	Sí	No	No	No
D-002-2014	19/02/2014	27/03/2014	30/05/2014	64		RCA	No	2	1	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No

D-002-2015	04/03/2015	06/04/2015	01/07/2015	86	03/02/2016	RCA (2)	No	16	6	10	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
D-002-2016	18/01/2016	16/02/2016	29/03/2016	42		RCA (2)	No	6	4	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-002-2017	01/02/2017	02/03/2017	30/05/2017	89		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-003-2014	19-02-2014/11-12-2014/02-07-2015	04/08/2015	23/10/2015	80		RCA	No	10	5	4	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-003-2015	17/03/2015	16/04/2015	08/06/2015	53		NE (2) / PC (1)	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-003-2017	26-01-2017/21-02-2017	22/03/2017	12/06/2017	82		RCA	Sí	1	1	0	0	sí	No	Sí	Sí	No	No
D-004-2016	18/01/2016	16/02/2016	01/03/2016	14		NE	No	1	1	0	0	Sí	No	No	No	No	No
D-005-2014	25/02/2014	08/04/2014	03/11/2014	209		Ley	No	2	0	2	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-005-2015	17/03/2015	17/04/2015	09/06/2015	53	16/08/2016	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-005-2016	18/01/2016	16/02/2016	29/03/2016	42		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-006-2013	10/06/2013	02/07/2013	05/08/2013	34		NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-006-2017	03/02/2017	23/02/2017	04/09/2017	193		RCA	No	8	6	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
D-007-2016	27/01/2016	24/02/2016	16/05/2016	82		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-008-2015	20/04/2015	18/05/2015	12/08/2015	86		RCA (2)	No	12	12	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-008-2016	17/02/2016	15/03/2016	11/07/2016	118		RCA	Sí	8	7	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-008-2017	20/02/2017	20/03/2017	13/06/2017	85		No	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-009-2013	10/06/2013	05/08/2013	27/09/2013	53		NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-009-2016	07/03/2016	05/04/2016	15/09/2016	163		RCA (2)	No	9	2	7	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-009-2017	20/02/2017	20/03/2017	14/06/2017	86		RCA	No	3	0	2	1	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-010-2015	22/04/2015	29/05/2015	12/06/2015	14		Ley	No	3	3	0	0	Sí	No	No	No	No	No
D-010-2016	11/03/2016	28/03/2016	17/06/2016	81		RCA (3) / NE (1)	No	7	6	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-011-2016	16/03/2016	15/04/2016	06/07/2016	82		RCA	No	7	5	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-011-2017	03/03/2017	31/03/2017	14/06/2017	75		RCA	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-012-2016	17/03/2016	12/04/2016	01/07/2016	80		RCA (2)	No	7	1	6	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-013-2013	21/08/2013	13/09/2013	06/11/2013	54		RCA	No	8	4	4	0	No	No	Sí	No	No	No
D-013-2015	28/04/2015	19/05/2015	02/07/2015	44		NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No

D-013-2017	22/03/2017	18/04/2017	12/07/2017	85	RCA	No	10	6	4	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-014-2014	08/09/2014	17/11/2014	04/03/2015	107	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-014-2016	11/04/2016	05/05/2016	22/07/2016	78	RCA	No	3	2	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
D-014-2017	28/03/2017	02/05/2017	26/07/2017	85	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-015-2016	11/04/2016	09/05/2016	05/07/2016	57	RCA	No	4	2	1	1	Sí	No	Sí	No	No	No
D-016-2014	08/09/2014	10/11/2014	05/12/2014	25	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-016-2016	13/04/2016	09/05/2016	05/07/2016	57	RCA	No	4	2	1	1	Sí	No	Sí	No	No	No
D-017-2014	24/09/2014	24/10/2014	15/12/2014	52	RCA	No	5	5	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-017-2015	19/05/2015	08/07/2015	02/10/2015	86	RCA	No	5	1	4	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-017-2016	15/04/2016	10/05/2016	02/08/2016	84	RCA (3)	No	11	7	4	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-018-2014	24/09/2014	27/10/2014	11/03/2015	135	RCA	No	18	18	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-018-2016	06/05/2016	27/05/2016	12/08/2016	77	RCA (6)	Sí	13	9	4	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-018-2017	11-04-2017/ 10-05-2017	31/05/2017	25/08/2017	86	RCA (2)	No	3	1	0	2	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-019-2014	20/10/2014	20/11/2014	25/03/2015	125	RCA	No	16	16	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-020-2014	20/10/2014	20/11/2014	10/03/2015	110	RCA	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-020-2015	03/06/2015	02/07/2015	08/09/2015	68	RCA	No	15	8	6	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-020-2016	06/05/2016	06/06/2016	29/08/2016	84	RCA (8)	No	17	11	6	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
D-021-2014	20/10/2014	28/11/2014	10/04/2015	133	Ley	No	2	2	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-021-2015	10/06/2015	15/07/2015	07/10/2015	84	RCA / NE	No	6	3	3	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-022-2015	15/06/2015	22/07/2015	22/09/2015	62	RCA	No	4	3	0	1	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-022-2016	12/05/2016	02/06/2016	25/08/2016	84	RCA / NE	No	4	4	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-022-2017	27/04/2017	05/06/2017	31/07/2017	56	Ley	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-023-2014	06/11/2014	03/12/2014	10/04/2015	128	RCA (2)	No	7	7	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-023-2015	10/06/2015	14/07/2015	23/07/2015	9	Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	No	Sí	No	No
D-023-2016	19/05/2016	07/06/2016	24/08/2016	78	NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-024-2016	23/05/2016	28/06/2016	21/09/2016	85	RCA (2)	No	4	3	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-025-2014	26/11/2014	22/12/2014	09/04/2015	108	RCA	No	15	15	0	0	No	Sí	Sí	No	No	No
D-025-2016	26/05/2016	15/06/2016	12/09/2016	89	RCA (2)	No	8	7	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

D-026-2013	21/11/2013	16/12/2013	11/02/2014	57		NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-026-2014	10/12/2014	13/01/2015	20/04/2015	97		RCA (2)	No	8	7	0	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-026-2015	01/07/2015	30/07/2015	30/09/2015	62		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-027-2014	30/12/2014	02/02/2015	07/05/2015	94	04-01-2016/ 28-10-2016	RCA / NE	No	10	1	9	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí (2)
D-028-2016	07/06/2016	06/07/2016	30/09/2016	86		RCA	No	4	0	3	1	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-029-2016	20/06/2016	22/07/2016	24/11/2016	125		RCA	No	10	3	6	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-030-2015	23/07/2015	09/09/2015	13/11/2015	65		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-030-2016	22/06/2016	18/07/2016	06/10/2016	80		RCA	No	5	0	5	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-030-2017	17/05/2017	01/06/2017	28/08/2017	88		NE	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	No	No	No
D-031-2015	22/07/2015	21/08/2015	16/10/2015	56		NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-031-2016	22/06/2016	15/07/2016	12/04/2017	271		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-032-2015	22/07/2015	25/08/2015	28/09/2015	34		RCA	No	7	6	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-032-2016	22/06/2016	22/07/2016	18/10/2016	88		Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-033-2015	10/08/2015	09/09/2015	04/12/2015	86		RCA	No	12	1	11	0	Sí	No	No	No	No	No
D-033-2017	26/05/2017	16/06/2017	31/07/2017	45		RCA	No	2	1	1	0	sí	No	Sí	Sí	No	No
D-034-2015	11/08/2015	09/09/2015	17/11/2015	69	23/02/2017	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-035-2015	11/08/2015	07/09/2015	20/11/2015	74		NE	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
D-036-2015	11/08/2015	16/09/2015	09/12/2015	84		NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-036-2017	12/06/2017	10/07/2017	01/09/2017	53		RCA	No	3	1	2	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-037-2015	12/08/2015	06/10/2015	15/12/2015	70		NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-037-2016	15/07/2016	09/09/2016	06/12/2016	88		RCA	No	6	5	0	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-037-2017	19/06/2017	14/07/2017	12/10/2017	90		RCA / NE	No	3	3	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-038-2016	11/07/2016	09/08/2016	26/07/2017	351		RCA / NE	No	7	5	2	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-038-2017	21/06/2017	13/07/2017	11/10/2017	90		RCA (4)	No	11	2	8	1	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
D-040-2015	11/08/2015	10/09/2015	22/09/2015	12		RCA (2)	No	3	0	3	0	No	Sí	No	Sí	No	No
D-040-2016	18/07/2016	16/08/2016	25/05/2017	282		Ley	No	3	1	1	1	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
D-043-2015	26/08/2015	15/09/2015	11/12/2015	87		NE	No	1	1	0	0	No	No	No	No	No	No
D-043-2016	27/07/2016	16/08/2016	25/10/2016	70		RCA	No	2	2	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

D-044-2015	01/09/2015	07/10/2015	16/12/2015	70	RCA	No	6	4	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
D-045-2016	03/08/2016	29/08/2016	23/09/2016	25	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-046-2016	08/08/2016	25/08/2016	18/11/2016	85	NE	No	1	1	0	0	No	No	No	No	No	No
D-047-2015	11/09/2015	19/10/2015	04/01/2016	77	RCA	No	10	8	2	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-047-2016	10/08/2016	05/09/2016	22/11/2016	78	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-048-2015	10/09/2015	08/10/2015	22/12/2015	75	Ley	No	2	0	2	0	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
D-050-2015	14/09/2015	18/10/2015	30/12/2015	73	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-050-2016	09/08/2016	08/09/2016	30/06/2017	295	RCA (2)	No	11	7	3	1	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-054-2015	29/09/2015	27/10/2015	04/04/2016	160	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-056-2015	07/10/2015	04/11/2015	28/12/2015	54	Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-058-2015	14/10/2015	02/12/2015	30/12/2015	28	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-058-2016	08/09/2016	11/10/2016	04/02/2017	116	RCA	No	4	3	1	0	No	No	Sí	No	No	No
D-059-2016	22/09/2016	06/10/2016	22/11/2016	47	NE	No	2	2	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
D-059-2017	11/08/2017	12/09/2017	13/10/2017	31	NE	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
D-060-2015	21/10/2015	30/12/2015	26/01/2016	27	NE	No	1	1	0	0	No	Sí	No	Sí	No	No
D-060-2016	22/11/2016	22/12/2016	30/05/2017	159	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-061-2016	05/10/2016	28/10/2016	24/01/2017	88	NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-062-2015	04/11/2015	30/11/2015	29/01/2016	60	RCA (2)	No	8	5	3	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-062-2017	17/08/2017	15/09/2017	18/12/2017	94	NE	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
D-063-2016	07/10/2016	09/11/2016	03/02/2017	86	RCA	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
D-063-2017	21/08/2017	14/09/2017	15/12/2017	92	Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
D-064-2015	25/11/2015	21/12/2015	04/02/2016	45	NE	No	1	1	0	0	No	Sí	No	Sí	No	No
D-064-2017	22/08/2017	22/09/2017	21/12/2017	90	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-065-2015	26/11/2015	28/12/2015	15/02/2016	49	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	No	Sí	No	No
D-065-2016	20/10/2016	15/12/2016	20/01/2017	36	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-065-2017	25/08/2017	28/09/2017	28/12/2017	91	NE	No	0	0	0	1	Si	Si	No	No	No	
D-066-2015	04/12/2015	08/01/2016	04/03/2016	56	RCA (2)	No	4	3	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
D-066-2016	21/10/2016	15/11/2016	09/01/2017	55	Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-067-2015	30/11/2015	29/12/2015	29/02/2016	62	RCA	No	5	2	3	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No

D-068-2015	02/12/2015	04/01/2016	12/02/2016	39	RCA	No	4	3	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
D-069-2016	09/11/2016	29/11/2016	03/03/2017	94	Ley	No	5	3	2	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-070-2015	04/12/2015	08/01/2016	04/03/2016	56	RCA	No	6	4	2	0	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
D-070-2016	11/11/2016	02/12/2016	19/01/2017	48	RCA (6)	No	9	1	8	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
D-071-2016	11/11/2016	09/12/2016	24/02/2017	77	NE	No	2	0	2	0	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
D-072-2015	04/12/2015	15/01/2016	01/03/2016	46	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-072-2016	22/11/2016	26/12/2016	14/03/2017	78	RCA	No	7	5	2	0	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
D-073-2015	16/12/2015	22/01/2016	28/01/2016	6	Ley	No	1	0	0	1	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
D-074-2015	17/12/2015	14/01/2016	25/02/2016	42	RCA (9)	No	14	7	7	0	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
D-076-2016	28/11/2016	29/12/2016	17/03/2017	78	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-077-2016	30/11/2016	20/12/2016	14/03/2017	84	NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	No	No	No
D-078-2016	30/11/2016	06/01/2017	30/03/2017	83	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
D-081-2016	19/12/2016	06/01/2017	29/03/2017	82	RCA	No	4	3	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
D-083-2016	16/12/2016	19/01/2017	13/04/2017	84	Ley	No	1	1	0	0	Sí	Sí	No	Sí	No	No
D-085-2016	20/12/2016	19/01/2017	28/02/2017	40	NE	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
D-089-2016	29/12/2016	17/04/2017	11/07/2017	85	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D-090-2016	19/12/2016	28/02/2017	25/05/2017	86	NE	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
F-001-2013	12/03/2013	23/05/2013	05/06/2013	13	RCA	Sí	9	8	1	0	No	No	No	No	No	No
F-001-2014	08/01/2014	11/02/2014	17/03/2014	34	RCA	No	5	1	4	0	Sí	Sí	No	No	No	No
F-001-2016	05/01/2016	03/02/2016	29/02/2016	26	NE	No	3	3	0	0	No	Sí	No	Sí	No	No
F-002-2016	13/01/2016	29/01/2016	23/03/2016	54	NE	No	4	4	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-003-2013	08/05/2013	11/06/2013	18/06/2013	7	Ley	No	5	5	0	0	Sí	No	No	No	No	No
F-003-2014	14/01/2014	03/02/2014	17/03/2014	42	Ley	No	11	11	0	0	No	No	Sí	No	No	No
F-003-2016	14/01/2016	11/02/2016	20/04/2016	69	RCA (3)	No	10	3	7	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-003-2017	19/01/2017	15/02/2017	27/03/2017	40	RCA (2)	No	2	2	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-004-2013	08/05/2013	26/12/2013	31/01/2014	36	RCA	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-004-2014	14/01/2014	04/02/2014	13/05/2014	98	Ley	Sí	16	16	0	0	Sí	Sí	No*	No	No	No
F-004-2017	24/02/2017	27/03/2017	21/06/2017	86	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-005-2013	07/05/2013	10/06/2013	18/06/2013	8	RCA (2)	No	9	9	0	0	Sí	No	No*	No	No	No

F-005-2014	18/02/2014	12/03/2014	03/06/2014	83		PC	No		2	2	0	0	No	No	Sí	No	No	No
F-006-2013	22/05/2013	19/06/2013	23/07/2013	34		RCA	No		9	7	2	0	No	No	Sí	No	No	No
F-007-2017	08/03/2017	10/04/2017	07/07/2017	88		Ley	No		6	4	1	1	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-008-2013	05/06/2013	02/07/2013	20/08/2013	49		RCA	No		20	0	20	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-008-2017	09/03/2017	30/03/2017	28/06/2017	90		RCA	No		4	4	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-009-2015	21/04/2015	25/05/2015	22/07/2015	58		Ley	No		1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-009-2017	13/03/2017	10/04/2017	07/07/2017	88		RCA	No		2	1	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-010-2016	08/02/2016	08/03/2016	30/05/2016	83		RCA (3)	No		4	4	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-011-2015	15/05/2015	12/06/2015	19/08/2015	68		Ley	No		5	3	2	0	Sí	No	Sí	No	No	Sí
F-011-2016	09/02/2016	02/03/2016	26/05/2016	85		RCA (7)	No		12	3	8	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
F-012-2013	01/07/2013	26/07/2013	10/10/2013	76		RCA	Sí		13	12	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-012-2015	01/06/2015	24/06/2015	05/08/2015	42		RCA (3)	No		4	4	0	0	No	No	Sí	Sí	No	No
F-012-2016	16/02/2016	01/06/2016	09/08/2016	69		NE	No		3	3	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-012-2017	10/04/2017	12/05/2017	07/08/2017	87		NE	No		5	5	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-013-2015	09/06/2015	09/07/2015	07/09/2015	60		NE	No		3	2	0	1	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-013-2016	19/02/2016	21/03/2016	03/05/2016	43		RCA (2)	No		5	2	3	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-013-2017	13/04/2017	17/07/2017	13/10/2017	88		NE	No		6	6	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-014-2013	30/07/2013	14/08/2013	23/09/2013	40		Ley	No		2	0	2	0	No	No	Sí	No	No	No
F-014-2016	24/02/2016	18/03/2016	13/06/2016	87		RCA	No		4	1	3	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
F-014-2017	21/04/2017	15/05/2017	08/08/2017	85		RCA (2)	No		3	3	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-015-2013	08/08/2013	29/08/2013	05/09/2013	7		Ley	No		1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-015-2016	15/07/2016	05/08/2016	22/09/2016	48		RCA	No		4	2	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-016-2013	16/08/2013	10/09/2013	07/11/2013	58		RCA	No		1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-016-2014	26/02/2014	14/05/2014	07/07/2014	54		NE	No		1	0	1	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-016-2016	26/04/2016	24/05/2016	11/08/2016	79		RCA (5)	No		16	7	9	0	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
F-017-2014	26/02/2014	02/04/2014	12/06/2014	71		NE	No		1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-017-2016	27/04/2016	18/05/2016	05/08/2016	79	31/10/2017	Ley	No	2	0	1	1		Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-018-2013	21/08/2013	07/10/2013	30/10/2013	23		RCA (2)	No		3	3	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No

F-018-2016	27/04/2016	18/05/2016	22/06/2016	35	RCA	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-019-2015	22/06/2015	23/07/2015	18/08/2015	26	NE	No	2	0	0	2	No	No	No	Sí	No	No
F-019-2016	05/05/2016	26/05/2016	27/07/2016	62	RCA / NE	No	2	2	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-019-2017	10/05/2017	14/06/2017	31/08/2017	78	RCA (3)	No	4	2	2	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-020-2013	06/09/2013	12/11/2013	19/12/2013	37	RCA	No	7	6	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-020-2015	26/06/2015	05/08/2015	28/10/2015	84	RCA / NE	No	9	5	2	2	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-021-2013	24/09/2013	06/11/2013	05/12/2013	29	RCA	No	9	8	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-021-2016	24/05/2016	05/07/2016	14/09/2016	71	RCA	No	3	3	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-021-2017	22/05/2017	30/06/2017	22/09/2017	84	PPDA	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-022-2013	26/09/2013	23/10/2013	08/01/2014	77	RCA	No	11	10	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-022-2015	27/07/2015	18/08/2015	10/11/2015	84	RCA	No	3	3	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-022-2016	01/06/2016	06/07/2016	29/09/2016	85	RCA	No	10	7	3	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-023-2013	26/09/2013	29/10/2013	16/12/2013	48	RCA	No	6	1	5	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-023-2015	24/09/2015	19/10/2015	07/01/2016	80	Ley	No	4	4	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-023-2016	15/06/2016	11/07/2016	27/09/2016	78	RCA (2)	No	10	6	4	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-023-2017	18/05/2017	14/06/2017	05/09/2017	83	PPDA	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-024-2015	06/10/2015	04/12/2015	25/01/2016	52	RCA	No	7	7	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-025-2014	27/02/2014	01/04/2014	28/05/2014	57	NE / PC	No	2	0	2	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-025-2015	29/09/2015	26/10/2015	13/11/2015	18	RCA	No	1	0	1	0	No	No	Sí	Sí	No	No
F-025-2017	19/05/2017	13/06/2017	06/09/2017	85	PPDA	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-026-2014	27/02/2014	21/03/2014	17/04/2014	27	NE / PC	No	2	0	2	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-026-2015	16/10/2015	17/11/2015	30/12/2015	43	RCA	No	4	1	3	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-026-2016	22/06/2016	15/07/2016	10/08/2016	26	RCA (2) / NE	No	4	2	1	1	Sí	No	No	Sí	No	No
F-027-2013	22/11/2013	18/12/2013	13/02/2014	57	RCA	Sí	10	10	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-027-2016	07/07/2016	20/07/2016	23/09/2016	65	RCA	No	2	1	0	1	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
F-028-2015	19/10/2015	13/11/2015	29/12/2015	46	RCA	No	9	6	3	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-028-2016	18/08/2016	08/09/2016	22/11/2016	75	RCA (4)	No	4	2	2	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-029-2015	22/10/2015	13/11/2015	09/02/2016	88	NE	No	2	1	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-029-2016	07/09/2016	07/10/2016	29/12/2016	83	RCA	No	7	4	3	0	Sí	No	Sí	No	No	No



F-030-2015	27/10/2015	25/11/2015	17/02/2016	84	RCA	No	5	3	1	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-030-2016	12/09/2016	13/10/2016	04/01/2017	83	NE	No	4	4	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-030-2017	05/06/2017	28/06/2017	21/09/2017	85	RCA	No	2	2	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-031-2015	11/11/2015	14/12/2015	01/02/2016	49	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	No	Sí	No	No
F-031-2016	15/09/2016	17/10/2016	28/12/2016	72	RCA (2)	No	3	2	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-032-2016	16/09/2016	11/10/2016	04/01/2017	85	RCA (3)	No	4	3	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-033-2014	27/02/2014	25/03/2014	30/04/2014	36	NE / PC	No	2	0	2	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-033-2016	16/09/2016	18/10/2016	10/01/2017	84	No	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-033-2017	12/07/2017	11/08/2017	04/10/2017	54	RCA	No	2	1	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-034-2015	11/11/2015	02/12/2015	05/02/2016	65	NE	No	1	1	0	0	No	No	No	Sí	No	No
F-034-2016	26/09/2016	18/10/2016	13/01/2017	87	RCA (2)	No	7	6	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-034-2017	20/07/2017	04/08/2017	06/11/2017	94	RCA (3)	No	5	4	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-035-2015	11/11/2015	01/12/2015	05/02/2016	66	NE	No	1	1	0	0	No	No	Sí	Sí	No	No
F-035-2016	04/10/2016	21/10/2016	13/01/2017	84	RCA (2)	No	3	2	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-035-2017	21/07/2017	22/08/2017	21/11/2017	91	RCA	nO	7	2	6	0	Si	No	No	Si	Si	
F-037-2015	12/11/2015	10/12/2015	29/01/2016	50	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	No	Sí	No	No
F-037-2016	13/10/2016	27/10/2016	24/01/2017	89	RCA (7)	No	9	2	7	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-038-2016	24/10/2016	23/11/2016	19/01/2017	57	NE	No	4	4	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-038-2017	21/09/2017	18/10/2017	26/12/2017	69	NE	No	2	1	1	0	Si	Si	No	Si	Si	
F-039-2013	26/12/2013	30/01/2014	01/04/2014	61	RCA (4)	No	12	5	7	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-039-2015	26/11/2015	28/12/2015	16/02/2016	50	RCA (2)	No	6	6	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-039-2016	18/11/2016	12/12/2016	06/03/2017	84	RCA	No	5	4	0	1	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-040-2016	25/11/2016	20/12/2016	10/04/2017	111	RCA (5)	No	3	2	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-040-2017	09/08/2017	08/09/2017	11/12/2017	94	NE	No	3	0	0	3	Si	No	Si	Si	Si	
F-041-2015	18/11/2015	16/12/2015	10/02/2016	56	RCA	No	14	6	3	5	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-042-2015	20/11/2015	15/12/2015	17/02/2016	64	NE	No	1	1	0	0	No	Sí	Sí	No	No	No
F-044-2015	20/11/2015	17/12/2015	29/12/2015	12	NE	No	1	1	0	0	No	No	No	No	No	No
F-044-2016	16/12/2016	20/01/2017	07/07/2017	168	RCA (3) /NE	No	13	4	8	1	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
F-045-2015	20/11/2015	24/12/2015	09/02/2016	47	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	No	No	No

F-046-2016	23/12/2016	19/01/2017	13/04/2017	84	PPDA	No	1	1	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-048-2014	23/05/2014	25/06/2014	14/08/2014	50	NE	Sí*	2	2	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-049-2014	23/05/2014	20/06/2014	14/08/2014	55	NE	No	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-049-2016	23/12/2016	19/01/2017	06/04/2017	77	RCA	No	7	3	4	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-050-2014	23/05/2014	20/06/2014	14/08/2014	55	NE	No	2	2	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-051-2014	23/05/2014	25/06/2014	14/08/2014	50	NE	Sí*	1	1	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-051-2015	10/12/2015	11/01/2016	24/02/2016	44	RCA	No	9	8	1	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-052-2014	28/05/2014	26/06/2014	23/07/2014	27	NE	Sí	1	1	0	0	Sí	No	No	Sí	No	No
F-052-2015	27/11/2015	31/12/2015	21/01/2016	21	RCA	No	1	0	1	0	Sí	No	Sí	No	No	No
F-053-2014	28/05/2014	26/06/2014	23/07/2014	27	NE	Sí	1	1	0	0	Sí	No	No	Sí	No	No
F-053-2015	03/12/2015	18/12/2015	14/03/2016	87	NE	No	2	2	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
F-054-2015	09/12/2015	15/01/2016	24/03/2016	69	NE	No	3	3	0	0	Sí*	Sí	Sí	No	No	No
F-056-2014	08/07/2014	29/07/2014	30/10/2014	93	Ley	No	2	1	0	1	No	Sí	Sí	No	No	Sí
F-056-2015	17/12/2015	12/01/2016	13/04/2016	92	NE	No	3	3	0	0	No	Sí	Sí	Sí	No	No
F-058-2014	06/08/2014	03/09/2014	19/11/2014	77	RCA (2)	No	11	9	2	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-058-2015	24/12/2015	28/01/2016	21/03/2016	53	NE	No	3	3	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
F-059-2015	24/12/2015	21/01/2016	09/03/2016	48	NE	No	2	2	0	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-060-2014	22/10/2014	19/11/2014	05/02/2015	78	RCA (2)	No	6	3	3	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
F-061-2014	17/10/2014	26/11/2014	10/03/2015	104	Ley	No	1	0	1	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
F-061-2015	24/12/2015	26/01/2016	07/04/2016	72	NE	No	5	5	0	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-062-2014	22/10/2014	05/12/2014	09/04/2015	125	RCA	Sí	10	10	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-062-2015	30/12/2015	27/01/2016	07/04/2016	71	NE	No	3	3	0	0	No	No	Sí	No	No	No
F-063-2014	27/10/2014	25/11/2014	25/03/2015	120	RCA (7)	No	12	7	5	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-066-2014	26/11/2014	19/12/2014	18/03/2015	89	RCA / NE	No	20	20	0	0	Sí	Sí	Sí	No	No	No
F-067-2014	01/12/2014	06/01/2015	18/02/2015	43	RCA (4)	Sí*	7	4	3	0	Sí	No	Sí	Sí	No	No
F-068-2014	01/12/2014	07/01/2015	06/03/2015	58	RCA (2)	No	5	1	4	0	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí (2)
F-085-2015	11/11/2015	15/12/2015	02/02/2016	49	NE	No	1	1	0	0	Sí	Sí	No	Sí	No	No
P-001-2015	26/11/2014	19/12/2014	25/06/2015	188	RCA	No	3	2	1	0	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No