



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL A LA LUZ DE LA
JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES AMBIENTALES Y LA CORTE SUPREMA**

Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

Isabel Becerra Iglesias

Sofía Vergara Mayo

Profesora Guía: Ximena Insunza Corvalán

Santiago, octubre 2018

AGRADECIMIENTOS

A nuestras madres, nuestros padres, y a todas y todos quienes silenciosamente nos han aportado con conocimiento y compañía.

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen.....	13
Introducción	15
1. Capítulo I: De los Incentivos al Cumplimiento, su aplicación en materia ambiental y de los Programas de Cumplimiento	17
1.1. Contexto general de los incentivos al cumplimiento dentro de la Legislación Ambiental. Un análisis a la Ley N°20.417	17
1.1.1. Fundamento de la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente	17
1.1.2. Fundamento de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente	19
1.1.3. Fundamento de la creación de Incentivos al cumplimiento	21
1.2. Programas de Cumplimiento	23
1.2.1. Definición, contenido y regulación legal de los Programas de Cumplimiento	23
1.2.1.1. Definición legal	23
1.2.1.2. Contenido	23
1.2.1.3. Exclusiones a su presentación	24
1.2.1.4. Aprobación Programa de Cumplimiento	25
1.2.1.5. Ejecución Programa de Cumplimiento	27
1.2.2. Naturaleza Jurídica, fundamento y finalidad	28
1.2.2.1. Naturaleza jurídica	28
1.2.2.2. Fundamento	28
1.2.2.3. Finalidad	30
1.2.3. Mecanismos de Impugnación de Programas de Cumplimiento	31
1.2.3.1. Recurso de Reposición	31
1.2.3.2. Reclamación ante los Tribunales Ambientales	32
2. Capítulo II: Análisis Jurisprudencial sobre Programas de Cumplimiento Ambiental	35
2.1. ¿Puede el acto ser impugnado? Naturaleza del acto impugnado	37
2.1.1. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	38
2.1.2. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	39
2.2. ¿Quiénes pueden impugnarlo?: Legitimación Activa	42

2.3. ¿Por qué impugnarlos? Razón de judicialización	47
2.3.1. Incumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el artículo 7° del Reglamento	47
2.3.1.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” ...	48
2.3.1.2. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”	49
2.3.2. Incumplimiento de los criterios de aprobación de programas de cumplimiento contenidos en el artículo 9° del Reglamento	51
2.3.2.1. Criterio de Integridad	51
2.3.2.1.1. Criterio de Integridad propiamente tal	51
2.3.2.1.1.1. Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”	51
2.3.2.1.1.2. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	54
2.3.2.1.2. Incumplimiento del criterio de integridad al no hacerse cargo el PDC de los efectos de las infracciones	55
2.3.2.1.2.1. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	55
2.3.2.1.2.2. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	58
2.3.2.1.2.3. Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	59
2.3.2.1.2.4. Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	62

2.3.2.1.2.5. Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente”	63
2.3.2.1.3. PDC es contrario a lo establecido en el artículo 9° inciso 2° del Reglamento	65
2.3.2.1.3.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	65
2.3.2.1.3.2. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	67
2.3.2.1.3.3. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	67
2.3.2.1.4. Otros incumplimientos del criterio de integridad	68
2.3.2.1.4.1. Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”	68
2.3.2.1.4.2. Rol N°40-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Etlevína del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”	69
2.3.2.1.4.3. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”	71
2.3.2.2. Criterio de Eficacia	73
2.3.2.2.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	73
2.3.2.2.2. Rol N°58-2017 del Tercer Tribunal Ambiente, caratulado “Ana Stipicic Escauriza con Superintendencia del Medio Ambiente” ...	76
2.3.2.2.3. Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	76

2.3.2.2.4.	Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	77
2.3.2.2.5.	Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial, con Superintendencia del Medio Ambiente”	78
2.3.2.3.	Criterio de Verificabilidad	80
2.3.2.3.1.	Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	80
2.3.2.3.2.	Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	80
2.3.3.	Falta de motivación del acto administrativo	81
2.3.3.1.	Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”	82
2.3.3.2.	Rol N°112-2016 de Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	83
2.3.3.3.	Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” ...	86
2.3.3.4.	Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, y Rol N°11.458-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Pastene Solís Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	86
2.3.3.5.	Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	87
2.3.3.6.	Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”	88
2.3.4.	Idoneidad del instrumento regulatorio en relación con la reparación del daño ambiental	89
2.3.4.1.	Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente” ...	89
2.3.5.	Falta de congruencia	91

2.3.5.1. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	94
2.3.5.2. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” ...	94
2.3.5.3. Rol N°45-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	95
2.3.5.4. Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente”	96
3. Capítulo III: Análisis jurisprudencial de temas relevantes	99
3.1. Deber del titular de probar la existencia o inexistencia de efectos medioambientales de sus infracciones; análisis de las sentencias Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	99
3.2. Finalidad de los incentivos al cumplimiento como argumento de la Corte Suprema....	104
3.2.1. Posibilidad del Tribunal Ambiental de ordenar la complementación del acto impugnado.....	104
3.2.1.1. Análisis de las sentencias Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	104
3.2.1.2. Análisis de las sentencias Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental y Rol N°67.418-2016 de la Corte Suprema, caratulados “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	107
3.2.2. Primacía del Programa de Cumplimiento por sobre otros instrumentos de gestión ambiental; análisis de las sentencias Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°8.456-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	110
Conclusiones	115
Bibliografía	125
Anexos	131
1. Ficha de análisis Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambienta, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	131

2. Ficha de análisis Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	141
3. Ficha de análisis Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	159
4. Ficha de análisis Rol N°58.986-2016 de la Corte Suprema, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	172
5. Ficha de análisis Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	178
6. Ficha de análisis Rol N°67.418-2016 de la Corte Suprema, caratulado “Víctor Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	188
7. Ficha de análisis Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	195
8. Ficha de análisis Rol N°177-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	204
9. Ficha de análisis Rol N°40-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Etlevína del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”	210
10. Ficha de análisis Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”	220
11. Ficha de análisis Rol N°45-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	231
12. Ficha de análisis Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	234
13. Ficha de análisis Rol N°8.456-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	249
14. Ficha de análisis Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”	257
15. Ficha de análisis Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente”	269
16. Ficha de análisis Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	273
17. Ficha de análisis Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	287

18. Ficha de análisis Rol N°58-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio Ambiente”	298
19. Ficha de Análisis Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”	311

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el tratamiento jurisprudencial que ha recibido el instrumento de gestión ambiental denominado Programa de Cumplimiento cuando éste ha sido objeto de judicialización. Antes de exponer el análisis de fondo, se efectúa una revisión general de esta herramienta dentro del marco de los incentivos al cumplimiento y así también, del lugar que ocupa en el ordenamiento jurídico.

El método elegido para llevar a cabo este propósito fue el análisis del universo de causas existentes a la fecha, tanto de las sentencias dictadas por los Tribunales Ambientales que resuelven la correspondiente acción de reclamación cuando se hubiesen deducido en contra de actos administrativos que aprobaran, rechazaren o declararen el incumplimiento de un determinado Programa de Cumplimiento, como de las respectivas sentencias de casación falladas por la Corte Suprema en los casos en que este recurso hubiese procedido. Lo anterior mediante la creación de Fichas de análisis correspondientes a cada sentencia, las cuales se encuentran en los Anexos de la investigación.

Como resultado del presente estudio, obtuvimos distintos hallazgos que dicen relación, en primer lugar, a las causales de impugnación de los Programas de Cumplimiento, y en segundo lugar, al comportamiento que están teniendo los Tribunales con competencia en lo Ambiental y el Máximo Tribunal frente a esta herramienta.

Palabras claves: Programas de Cumplimiento – Acción de reclamación – Acto administrativo – Finalidad de los incentivos al cumplimiento – Análisis Jurisprudencial

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito efectuar un análisis jurisprudencial sobre los programas de cumplimiento¹, para lo cual el enfoque se centra, principalmente, en las razones promotoras de los conflictos judiciales que tienen su origen en la aprobación o rechazo de este instrumento ambiental, así como también en vislumbrar el razonamiento utilizado tanto por los Tribunales Ambientales, como por la Corte Suprema al momento de resolver el arbitrio.

Lo anterior con el objetivo de poder establecer si es que las finalidades que se tuvieron en consideración al momento de la reforma a la institucionalidad ambiental respecto a los mecanismos de incentivo al cumplimiento están teniendo correlato en sede judicial. En caso de no ser esto efectivo, es decir, si nos enfrentamos a un desvirtuamiento de las finalidades, poder definir cuáles han sido y en qué se diferencia del objetivo perseguido por el Legislador.

En virtud de lo señalado, la metodología será la de investigación, es decir se estudiará el universo de causas existentes a la fecha que digan relación con reclamaciones en contra de actos de la Administración que aprueben, rechacen o declaren el incumplimiento de un programa de cumplimiento. Estas sentencias serán estudiadas por medio de fichas de análisis (incluidas en los anexos de la presente memoria), las que luego serán sistematizadas y los temas derivados de ellas debidamente tratados a lo largo de la investigación.

Para una mejor comprensión del instrumento en comento, en el primer capítulo se determinará el marco teórico que ilustra sucintamente lo que se tiene por antecedente o que fundamenta el origen de los incentivos al cumplimiento y los programas de cumplimiento en particular dentro de la reforma a la institucionalidad ambiental. Así también, cómo es que se define el programa de cumplimiento a nivel normativo y dentro de qué procedimiento se enmarca, para así, en último lugar, exponer acerca de los mecanismos de impugnación de dicho instrumento.

El segundo capítulo contendrá la sistematización de los resultados obtenidos de las fichas de análisis y versará sobre el examen concienzudo de los motivos que impulsan a los administrados a desafiar la decisión administrativa en cuanto ésta aprueba, rechaza o declara el incumplimiento de un programa de cumplimiento presentado ante la Superintendencia del Medio Ambiente; lo anterior -como se verá oportunamente- por medio de la presentación de un Recurso de Reclamación ante tribunales competentes. Asimismo, se analizarán las razones impetradas por las

¹ En adelante indistintamente programa de cumplimiento, programa de cumplimiento ambiental o PDC.

partes en aquellos casos en que encontrándose disconformes con la decisión jurisdiccional, deduzcan un recurso de casación, sea en la forma o en el fondo, ante la Corte Suprema.

Entonces, en el tercer y último capítulo, se tratarán temas, a nuestro juicio, interesantes, y que surgen a partir del estudio previamente desarrollado. Esto respecto de particulares sentencias, cuyo razonamiento o contenido no ha estado desprovisto de repercusiones, tanto a nivel judicial como administrativo.

Para finalizar el presente trabajo, se expondrán las conclusiones, las que tienen por fin primordial otorgar respuesta a la cuestión inicial. Asimismo, como parte de este acápite, se exhibirá un cuestionamiento final sobre el manejo actual de esta herramienta, y se entregarán lineamientos hacia lo que debiese avanzar la institucionalidad ambiental en cuanto esclarecer cuál es el fin último perseguido, que prime por sobre lo demás, en materia de incentivos al cumplimiento.

1. CAPÍTULO I: De los Incentivos al Cumplimiento, su aplicación en materia ambiental y de los Programas de Cumplimiento

1.1. Contexto general de los incentivos al cumplimiento dentro de la Legislación Ambiental. Un análisis de la Ley N°20.417

1.1.1. Fundamento de la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente

La Promulgación de la Ley N°20.417 en enero del año 2010, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, se sitúa en un contexto de transición de la Institucionalidad Ambiental que había comenzado con la dictación de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente² el año 1994. Es necesario primero ver los cambios introducidos por ésta para entender cabalmente los fundamentos de la ley en estudio. La LGBMA intenta sentar las bases de la gestión ambiental del país por medio de la creación de “una política ambiental sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental”³ como señala el mensaje presidencial con el que se envió al Congreso. La forma de hacerlo fue estableciendo los principios rectores y objetivos básicos que se proponen en materia ambiental, la legislación para alcanzarlos, que recoge estos principios, y una “estructura administrativa que coordine y ejecute las políticas ambientales del país, como también vele por la aplicación y acatamiento de la normativa ambiental.”⁴

Al momento de la dictación de esta ley, ya se identificaba el problema derivado del necesario tratamiento intersectorial de las materias ambientales. “Uno de los problemas detectados es la multiplicidad de normas ambientales e instituciones públicas con competencia sobre la materia. Además, dichas materias están concebidas y desarrolladas en forma compartimentalizada, sin una visión global y sistemática del problema ambiental.”⁵ Así, la Ley se hace cargo de este problema por medio del principio de ventanilla única⁶ que se traduce legislativamente en el Sistema de

² En adelante LGBMA.

³ Texto del Mensaje de S.E. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, Mensaje N°387-324, Santiago, 14 de septiembre de 1992, 7p.

⁴ Ibídem 9p.

⁵ Ibídem.

⁶ “El principio de la ventanilla única, o también denominado “Principio de la Unidad de Gestión” en la doctrina europea, dice relación con la útil –y necesaria- concentración de las competencias ambientales en una sola agencia o instancia administrativa, la que, evidentemente, ha de contar con la competencia técnica excluyente para la gestión pública ambiental.” VERGARA, Javier y VOLANTE, Ítalo, Material de Lectura “Los Principios del Derecho Ambiental”, Curso de Derecho del Medio Ambiente, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, profesores Javier Vergara Fisher y Patricio Leyton Flores, 13p.

Evaluación de Impacto Ambiental⁷ (en adelante, SEIA), a cargo del Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante, CONAMA). Esta es una institución creada con la finalidad de “coordinar a los organismos y servicios con competencia ambiental, y evitar que se dupliquen los esfuerzos, coordinando además los procesos de autorización de nuevos proyectos.”⁸ Por medio de la creación de este servicio público y del SEIA, “en la Ley N° 19.300 puede advertirse claramente que la finalidad del legislador, si bien no ha sido exactamente la derogación de normas y competencias sectoriales, es la de instalar una autoridad superior, en carácter de coordinadora, en la elaboración y aplicación de las normativas de carácter ambiental, así como en el ejercicio de las competencias ambientales que a los órganos o autoridades sectoriales, del resto de la Administración Pública, corresponda ejercer. El principio de la Ventanilla Única, precisamente, consiste en esta finalidad.”⁹

Sin embargo, la aplicación de esta Ley no fue suficiente para paliar los problemas que en su creación se habían detectado. Su funcionamiento desencadenó y sacó a la luz nuevos problemas que dificultaban una eficiente gestión ambiental. Luego de catorce años de operación de la ley, fue posible identificar concretamente las falencias de ella y de su aplicación, deficiencias que dieron pie a la creación de una nueva legislación para hacerse cargo de ellas. Los problemas detectados “dicen relación con los siguientes aspectos: (a) Las dificultades que presenta una institución transversal en una Administración pública vertical; (b) la incomprensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación; (c) la intervención de la autoridad pública en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica; (d) la existencia de asimetrías de información en diversos sentidos; (e) a nivel regional, la institucionalidad ambiental ha sido contradictoria con el modelo transversal; (f) la fiscalización es dispersa e inorgánica lo cual genera muchos costos; (g) la gestión local en materia ambiental es débil; (h) la utilización de los instrumentos de gestión ha sido desequilibrada (mucho Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pocas normas), e (i) la normativa sectorial es, en gran medida, definida por cada sector.”¹⁰ En resumen, entre aquellas razones que impulsaban la reforma, se advierte que “[l]a primera, y quizás la más importante, dada su incidencia sobre todo el resto, es la necesidad de racionalizar competencias dentro de la

⁷ La LGBMA define en su artículo 2° letra j) lo que debe entenderse por Evaluación de Impacto Ambiental: “el procedimiento. A cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes. En adelante SEIA.

⁸ VERGARA, Javier y VOLANTE, Ítalo, Op. Cit. (4) 10p.

⁹ Ibídem, 13p.

¹⁰ Historia de la Ley 20.417, Pp.5-6.

institucionalidad ambiental. En segundo lugar, destaca la necesidad de establecer un buen sistema de fiscalización.”¹¹

En la misma línea, el mensaje presidencial de la Ley N°20.417 describe las “razones de la reforma”. Estas fueron, en primer lugar, la necesidad de racionalizar competencias “de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenan las competencias sectoriales y se facilita la coordinación al interior del aparato público”¹², al mismo tiempo, era necesario que las políticas se resolvieran en un solo lugar y con responsabilidades identificadas, junto con disponer de un sistema que garantizara integridad de la regulación ambiental, la dispersión generaba muchos costos derivados de las asimetrías de información, el sistema de fiscalización era marcadamente fragmentado, “carece de la definición de adecuados programas de fiscalización, de metodologías públicamente conocidas, con énfasis en la sanción y en la fiscalización en terreno, sin modelos de integración”¹³, esto se condice con que las herramientas existentes no cumplieran con el objetivo de incentivar el cumplimiento de la legislación, y por último, el sistema debe estar sujeto a rendición de cuentas de manera permanente.

1.1.2. Fundamento de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente

La Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente¹⁴ se encuentra contenida en el artículo segundo de la Ley 20.417 y tiene como función, entre otras, hacerse cargo del problema de fiscalización identificado.

Tras la puesta en marcha de la LGBMA la fiscalización era muy dispersa, con la existencia de trece procedimientos sancionatorios, “lo que significa trece sectores con trece mecanismos de sanciones diferentes; tenemos [por ejemplo] sanciones en pesos, en UF, en UTM y en monedas de oro”¹⁵, por ejemplo. Esta fiscalización dispersa generaba muchos costos particulares, sociales y para el Estado.

¹¹ GUILOFF, Matías, Reforma a la Institucionalidad Ambiental: un análisis desde el diseño institucional. En su: HERVÉ, D., GUILOFF, M., y PÉREZ, R. Reforma a la Institucionalidad Ambiental, Antecedentes y Fundamentos; Programa de Derecho y Política Ambiental. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010, 29p.

¹² Historia de la Ley 20.417, 11p.

¹³ *Ibidem*, 13p.

¹⁴ En adelante LOSMA.

¹⁵ CORDERO, Luis, Primer Seminario sobre Reforma a la Institucionalidad, Ambiental; Perspectiva desde el Sector Público, 26 de agosto de 2008. En: HERVÉ, D., GUILOFF, M., y PÉREZ, R. Reforma a la Institucionalidad Ambiental, Antecedentes y Fundamentos; Programa de Derecho y Política Ambiental. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010, 63p.

Los fundamentos para la creación de la Superintendencia como institución y de su Ley son los descritos en el título anterior: un sistema de fiscalización fragmentado, ausencia de definición de adecuados programas de fiscalización y de metodologías públicamente conocidas, énfasis en la sanción y fiscalizaciones en terreno, y por lo tanto carencia también de incentivos al cumplimiento.

El profesor Luis Cordero, hablando sobre la reforma a la Institucionalidad Ambiental el año 2008, mientras se desempeñaba como coordinador del rediseño de la Institucionalidad Ambiental en la CONAMA, señaló que “el modelo tiene un énfasis sancionatorio muy fuerte. En Chile, en rigor, se valora el tema de la competencia en materia ambiental más por las sanciones que impone que por el incumplimiento, cuando en verdad el objetivo de una buena política pública en materia ambiental, y particularmente en mecanismos de fiscalización, es precisamente el cumplimiento.”¹⁶

Luego de la identificación de las necesidades del sistema de fiscalización se crea la Superintendencia del Medio Ambiente, la que “tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.”¹⁷

En el artículo 3° se enumeran las funciones y atribuciones de la Superintendencia, las que pueden resumirse en las siguientes: en primer lugar, el seguimiento y fiscalización de instrumentos de gestión ambiental y otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley como señala el artículo 2°. Luego, el mismo seguimiento y fiscalización implica también sancionar los incumplimientos ambientales asociados a los instrumentos anteriores y aplicar las herramientas orientadas al cumplimiento como son los Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación.

En segundo lugar, tiene potestades para impartir directrices, requerir de información y establecer medidas urgentes (medidas provisionales y cautelares). También tiene la función de incorporar a particulares o entidades técnicas certificadas para el cumplimiento de ciertas labores como, por ejemplo, de verificación o certificación, y por último, tiene la función de fijar programas y sub-

¹⁶ CORDERO Luis, Op. Cit. (13), 64p.

¹⁷ Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, establecida en el artículo segundo de la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, 26 de enero 2010, artículo 2°.

programas de fiscalización (según lo dispuesto en los artículos 16 siguientes de la LOSMA), donde se indican las actividades que deben realizar los organismos sectoriales.

1.1.3. Fundamento de la creación de los incentivos al cumplimiento.

Uno de los comentarios que hizo la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), en su evaluación de desempeño ambiental (entre los años 1990 y 2004) con respecto a nuestra legislación¹⁸, fue la necesidad de "*desarrollar y fortalecer aún más los marcos normativos (normas, entre otros) para mejorar la salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales de Chile; examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental.*"¹⁹

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE en temas de gestión ambiental, la evolución de las disposiciones e instituciones en esta materia "muestran un paulatino esfuerzo por perfeccionar, las potestades de fiscalización y sanción, en busca del cumplimiento de la legislación, pero no ha sido sino a partir de la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente que se ha puesto de manifiesto la necesidad de crear mecanismos legales enfocados no en el efecto disuasivo de la fiscalización y sanción del incumplimiento ambiental, sino en la prevención y promoción de ella."²⁰ Los incentivos al cumplimiento propuestos por la LOSMA y respecto de los cuales tiene competencia la Superintendencia del Medio Ambiente, son una respuesta concreta a la recomendación de fortalecer la capacidad de cumplimiento. Esto significa una re-estructuración del paradigma y los objetivos del sistema de fiscalización y de la normativa que los regula, buscando "pasar de un sistema regulatorio basado en la sanción, a un sistema más eficaz para el cumplimiento basado en la prevención".²¹

Según la Environment Protection Agency (EPA, por sus siglas en inglés)²² el "**Cumplimiento**" es la implementación total por parte de la comunidad reglada de los requisitos y exigencias establecidas en la ley con la finalidad de proteger el medio ambiente. Consiste en acatar la ley y de

¹⁸ Evaluación que sirvió de motivación a la reforma de la institucionalidad.

¹⁹ CEPAL/OCDE. Evaluación del desempeño ambiental Chile [en línea] < <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1288-evaluaciones-del-desempeno-ambiental-chile> > [Consulta: 9 de agosto de 2015] 18p.

²⁰ OSSANDÓN, Jorge S., Incentivos al Cumplimiento Ambiental, Santiago, Editorial Libromar, 2015, 1p.

²¹ Discurso de promulgación, Historia de la Ley N°20.417, 2327p.

²² Environment Protection Agency, United States of America.

esa manera lograr los objetivos deseados por el regulador al momento de establecer la norma, independiente de qué sea lo que motive esa conformidad.”²³

Como consecuencia de este cambio de paradigma es que se integran “a nuestro modelo sancionatorio nacional, los incentivos al cumplimiento, con esto nos referimos a la autodenuncia ambiental, programas de cumplimiento y planes de reparación, medidas que proveen de elaborados mecanismos de interacción entre los regulados y la Administración, que tienen por *leit motiv* el establecimiento de vías alternativas a la simple aplicación de una sanción y prevención de demandas de daño ambiental, con el objeto de que el regulado se ajuste a motu proprio a la normativa ambiental.”²⁴ Teóricamente, “las herramientas destinadas a la promoción del cumplimiento son todas aquellas actividades que favorecen el cumplimiento, pero que no implican sanciones, por ejemplo, la divulgación de información, la asistencia técnica e incentivos legales y financieros.”²⁵

Los incentivos al cumplimiento de la normativa ambiental que se introducen a la legislación toman en cuenta todos los variados factores que inciden en el cumplimiento²⁶, privilegiando finalmente que sea el propio agente quien de mano propia cumpla con la normativa ambiental, “en pos de lograr balancear de mejor modo el factor disuasivo y de cumplimiento al interior del sistema.”²⁷

Javiera Herrera en su memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile enumera cuatro importancias del cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental, éstas son: i) la protección del medio ambiente, ii) credibilidad de las regulaciones ambientales, iii) igualdad ante la ley y seguridad jurídica, y iv) la reducción y justa internalización de costos. Es posible observar que la finalidad e importancia de los incentivos al

²³ HERRERA, Javiera. Análisis de las competencias de fiscalización ambiental en el contexto de la reforma del 2010, Memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2010, 23p. Citando a su vez: ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Principles of Environmental Enforcement*. EPA/300-93-001. 1992. Disponible en <http://www.inece.org/enforcementprinciples.html>. 1-1.

²⁴ TAPIA, Claudio. Incentivos al Cumplimiento Ambiental: Análisis Crítico a la Autodenuncia Ambiental. Memoria para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2014, 11p.

²⁵ HERRERA, Javiera, Op. Cit., 36p.

²⁶ “El cumplimiento de la ley no es automático ni se da en el mismo grado por todos los miembros de la comunidad, no todos los sujetos o grupos sociales responden de igual manera frente al establecimiento de una norma. Así por ejemplo, algunos cumplirán voluntariamente, otros lo harán sólo si ven una amenaza seria de ser sancionados, y otros que simplemente no cumplirán sea cual sea la amenaza. La reacción de cada persona será distinta dependiendo de las circunstancias en que se encuentre. Por esta razón antes de elaborar cualquier estrategia de fiscalización y de definir qué medidas se tomarán para fomentar el cumplimiento de una determinada normativa ambiental, es necesario un conocimiento cabal del grupo social o comunidad a la cual va dirigida.” HERRERO, Javiera. Op. Cit., 27p. La autora divide en factores en virtud de regulaciones de la EPA: factores disuasivos, factores regulatorios e institucionales, factores económicos y factores sociales, morales y psicológicos.

²⁷ TAPIA, Claudio. Op. Cit., 15p.

cumplimiento de la normativa ambiental se condicen con los objetivos inspiradores de la reforma a la institucionalidad ambiental en un comienzo y reafirman la necesidad de ésta en su momento.

1.2. Programas de Cumplimiento

1.2.1. Definición, contenido y regulación legal de los Programas de Cumplimiento

Una vez iniciado un procedimiento sancionatorio por la Superintendencia del Medio Ambiente, el sujeto pasivo o infractor al que se le imputa una o más infracciones, puede presentar un programa de cumplimiento en el plazo de 10 días, contados desde la notificación de la formulación de cargos.

1.2.1.1. Definición legal

El artículo 42 de la LOSMA²⁸ define lo que conocemos como programa de cumplimiento ambiental, señalando en su inciso segundo que *“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.”*²⁹ Los programas de cumplimiento encuentran su regulación en el título III de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente junto con el Decreto Supremo N°30/2012 del Ministerio de Medio Ambiente que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación³⁰, especialmente en su título II.

1.2.1.2. Contenido

A propósito de esta definición, es posible establecer el contenido mínimo de los programas de cumplimiento, el que se regula específicamente en el artículo 6° del Reglamento que indica: *“El programa de cumplimiento contendrá, al menos, lo siguiente:*

- a) Descripción precisa, verídica y comprobable de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como de sus efectos.*

²⁸ Contendida en el artículo segundo de la ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

²⁹ Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, establecida en el artículo segundo de la Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, 26 de enero 2010, artículo 42, inciso segundo. En adelante, se hará referencia directamente a la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, o con la sigla LOSMA.

³⁰ En adelante, “El Reglamento”.

- b) *Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas que se adoptaron y las que se adoptarán para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.*
- c) *Plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación.*
- d) *Información técnica y financiera que permita acreditar su eficacia y seriedad.”³¹*

Luego, es posible encontrar una descripción más acabada de lo que implica cada uno de estos aspectos y lo que deben contener³², en las guías para asistir al regulado en la presentación de programas de cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental, dictadas por la Superintendencia los años 2013, 2016 y 2018.

1.2.1.3. Exclusiones a su presentación

El artículo 42 inciso 3° de la LOSMA³³ limita los sujetos pasivos del procedimiento sancionatorio que pueden ser titulares de un programa de cumplimiento, lo que luego se reitera en el artículo 5° del Reglamento, donde establece expresamente: *“Procederá la presentación de un programa de cumplimiento por parte del infractor cuando se haya dado inicio a un procedimiento sancionatorio en su contra por parte de la Superintendencia.*

No podrán presentar programas de cumplimiento:

- a) *Los infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental infringida.*
- b) *Los infractores que hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas.*
- c) *Los infractores que hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves.”³⁴*

³¹ Decreto 30, Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, Ministerio del Medio Ambiente, Santiago, Chile, 11 de febrero de 2013, artículo 6°.

³² Por ejemplo, el contenido del Plan de Seguimiento,

³³ *“No podrán presentar programas de cumplimiento aquellos infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental o hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas o hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves. Con tal objeto, deberá considerarse el plazo de prescripción de las infracciones señaladas en el artículo 37.”*

³⁴ Ministerio del Medio Ambiente, Op. Cit. (3), Artículo 5°.

Las exclusiones expresamente reguladas tienen como fundamento impedir una mala utilización de estos instrumentos, ya que cualquier otro uso distaría de sus finalidades. Así, la letra a) sigue esta idea en virtud de lo que significa un programa de gradualidad que se define en el artículo 2° letra h) del Reglamento,³⁵ respecto del cual la doctrina ha señalado que “Entendemos que el programa de gradualidad se sitúa en un estadio anterior a la formulación de cargos y al inicio del procedimiento sancionatorio. Es una modalidad que parte del infractor, que prevé el no poder cumplir con la normativa ambiental y pide acogerse a este tipo de cumplimiento progresivo. Si incumple el programa, se inicia el procedimiento sancionatorio, excluyendo la posibilidad de presentar un programa de cumplimiento, debido básicamente a que ya existió una oportunidad de cumplir sin sanción, por lo que el doble beneficio fue considerado desproporcionado, atendiendo los bienes protegidos.”³⁶ De esta forma, si se entrega un *doble beneficio*, la finalidad o enfoque de la herramienta cambiaría hacia un rumbo de ayuda al infractor más que incentivarlo al cumplimiento de la normativa ambiental. Este es el mismo fundamento que sustenta la tercera prohibición³⁷, al haberse presentado ya programas de cumplimiento por el titular respecto de incumplimientos graves.

1.2.1.4. Aprobación programas de cumplimiento

Una vez presentado el programa de cumplimiento, la Superintendencia tendrá la atribución para aprobar el programa, en virtud del artículo 3° letra r) de la LOSMA en el que establece: “La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: r) Aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de esta ley”. Luego el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Superintendencia en su inciso séptimo, remite al Reglamento el establecimiento de criterios, al señalar que “el reglamento establecerá los criterios a los cuales deberá atenerse la Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento.” Como consecuencia de esta remisión, el artículo 9° del Reglamento establece los criterios de aprobación de un programa, donde se señala que “*La Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento deberá atenerse a los siguientes criterios:*

- a) *Integridad: Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido, y desus efectos.*

³⁵ “Programa de gradualidad: Modalidad de cumplimiento progresivo de exigencias establecidas en la normativa ambiental”

³⁶ OSSANDÓN, Jorge S., Op. Ct., Pp.247-248.

³⁷ “*Los infractores que hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves*”. Artículo 5° D.S. N°30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.

- b) *Eficacia: Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción.*
- c) *Verificabilidad: Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.*

En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.”

La Superintendencia se pronunciará respecto al programa de cumplimiento y notificará su decisión al infractor. En caso de ser favorable, la resolución establecerá los plazos dentro de los cuales deberá ejecutarse el programa. Y, asimismo, deberá disponer la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio. En caso contrario, se proseguirá con dicho procedimiento.

“El programa de cumplimiento que hubiere sido aprobado produce una serie de efectos materiales y jurídicos. Evidentemente el más importante es que el infractor deberá cumplir con su contenido y en los plazos que se hubieren fijados.”³⁸ Por otro lado, en cuanto a los efectos jurídicos, éstos se relacionan con la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, junto con la interrupción del plazo de prescripción de la infracción administrativa ambiental. En caso de incumplimiento del programa, se produce la reactivación del procedimiento. Como contrapartida, en caso de ejecución satisfactoria el efecto es el término del mismo. Los incisos cuarto, quinto y sexto del artículo 42 de la LOSMA mencionan expresamente los efectos jurídicos al señalar lo siguiente: *“Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá.*

*Dicho procedimiento se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se 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, salvo que hubiese mediado autodenuncia.”*³⁹

³⁸ BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2ª ed. Valparaíso, Ediciones Universidad de Valparaíso, 2014, 464p.

³⁹ “En caso que se presente autodenuncia, pero el infractor no ejecute satisfactoriamente el PDC respectivo, la multa se determinará en conformidad a lo señalado en la Sección 3.7.” Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile. Bases Metodológicas para la determinación de Sanciones Ambientales, diciembre de 2017, 76p.

Cumplido el programa de cumplimiento dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido.”

1.2.1.5. Ejecución Programa de Cumplimiento

Una vez aprobado el programa, durante su ejecución, la Superintendencia tendrá la función de fiscalización y seguimiento del cumplimiento de las metas señaladas en el programa y su Plan de Seguimiento. Como plantea el profesor Jorge Bermúdez (actual Contralor General de la República), el programa de cumplimiento “es uno de los instrumentos que debe fiscalizar la SMA. A pesar de que no lo señala expresamente dentro de las atribuciones del art.3 LOSMA, el programa de cumplimiento debe entenderse incorporado en dicha disposición, en *‘todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley’* que son fiscalizados por la SMA. Así lo entiende también el reglamento cuando dispone que *‘El programa de cumplimiento será fiscalizado por la Superintendencia de conformidad a la ley’* (art.10 inc.1°).”⁴⁰

Una vez llevadas a cabo íntegramente cada una de las acciones contenidas en el programa dentro del plazo que fija la Superintendencia en la resolución que lo aprobó, el titular del programa debe informar sobre esto a la Superintendencia por medio de un informe final de cumplimiento “en el que se acreditará la realización de las acciones dentro de plazo, así como el cumplimiento de las metas fijadas en el programa.”⁴¹ A continuación, en virtud del informe final de cumplimiento y del seguimiento del programa llevado a cabo por la misma Superintendencia, ésta deberá decidir si el programa de cumplimiento se ejecutó satisfactoriamente.

El artículo 12° del Reglamento relativo a la ejecución satisfactoria del programa⁴² estipula que *“Cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido. Para estos efectos, una vez constatada la ejecución satisfactoria del programa, la Superintendencia procederá a dictar una resolución que ponga término al procedimiento administrativo sancionatorio, la que se notificará al infractor.”*

En virtud de la situación recién descrita, vemos que la Superintendencia tiene dos posibles caminos una vez llevadas a cabo las fiscalizaciones al programa, y entregado el informe final de estas; por un lado, si en éstos figura el incumplimiento de las obligaciones que se establecieron

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Ministerio del Medio Ambiente, Op. Cit. (3), Artículo 11°.

⁴² El artículo 2° del Reglamento en su letra c) define ejecución satisfactoria como: el *“cumplimiento íntegro, eficaz y oportuno de las acciones y metas del programa de cumplimiento, o de los objetivos y medidas del plan de reparación, según corresponda, debidamente certificado por la Superintendencia.”*

como acciones o metas en el programa de cumplimiento, deberá decretar el incumplimiento y reiniciar el procedimiento sancionatorio, mientras que por el otro, si es que se acredita el cumplimiento íntegro, eficaz y dentro de plazo, deberá declararse la ejecución satisfactoria y terminar el procedimiento administrativo sancionador.

1.2.2. Naturaleza jurídica, fundamento y finalidad de los Programas de Cumplimiento.

A continuación, se examinará la naturaleza jurídica, fundamento y finalidad de los programas de cumplimiento de la normativa ambiental como incentivo al cumplimiento para, en virtud de esto, determinar cuál es el enfoque que deben tener tanto los titulares en su elaboración y ejecución, la Administración en la aprobación y seguimiento y por último, los tribunales competentes a la hora de resolver eventuales conflictos relacionados con la decisión administrativa sobre programas de cumplimiento.

1.2.2.1. Naturaleza Jurídica.

En primer lugar, en cuanto a la naturaleza jurídica de este instrumento, el autor Rodrigo Guzmán Rosen estima “que este mecanismo de incentivo al cumplimiento es una forma extraordinaria de poner término al procedimiento sancionatorio”⁴³. Por consiguiente, el procedimiento administrativo sancionador iniciado por la Superintendencia del Medio Ambiente tiene como forma ordinaria de terminación la resolución que absuelve o impone una sanción al titular. Este procedimiento en particular puede tener una forma extraordinaria de terminación por medio de la ejecución satisfactoria de un programa de cumplimiento, toda vez que debido a la enmienda de las infracciones por medio de éste, el ente administrativo debe dictar una resolución que dé por concluido el procedimiento sancionatorio, como lo indica el artículo 42 de la LOSMA y el 12° del Reglamento.

1.2.2.2. Fundamento.

Respecto al fundamento de esta forma extraordinaria de terminar el procedimiento administrativo sancionador, es el mismo al que tanto se hizo referencia al hablar del fundamento de los incentivos al cumplimiento de la normativa ambiental que decía relación con que en “la reforma a la institucionalidad ambiental se ha puesto de manifiesto la necesidad de crear mecanismos legales

⁴³ OSSANDÓN, Jorge, Op. Cit. (6), 202p. Citando a GUZMÁN R., Rodrigo, Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones e instrumentos de gestión. Santiago, Planeta Sostenible, 2012, 213p.

centrados en la prevención y promoción del cumplimiento, más que en el efecto disuasivo de la fiscalización y sanción de las infracciones medioambientales. Tal fue el propósito explícito en la tramitación legislativa: *'Buscamos pasar de un sistema regulatorio basado en la sanción, a un sistema eficaz para el cumplimiento, basado en la prevención'*⁴⁴⁴⁵

A pesar del efecto disuasivo que generan las sanciones corrigiendo y evitando incumplimientos, es “innegable que la multa (principal sanción aplicada), no produce beneficios directos al ambiente afectado por el incumplimiento.”⁴⁶ De este modo, la reforma a la institucionalidad ambiental inserta una nueva manera de mirar la situación, con un enfoque en el cumplimiento de éstas, donde la “posibilidad de lograr la imposición de penas alternativas, como el caso del SEP⁴⁷, reporta grandes ventajas para el ambiente, el titular y la comunidad”.⁴⁸

En el caso de la legislación chilena, por medio de la reforma a la institucionalidad ambiental de la ley N° 20.417 se introducen mecanismos alternativos que incentivan el cumplimiento de la normativa infringida por los titulares, como son, por ejemplo, los programas de cumplimiento. Estos se adoptan por medio de procedimientos colaborativos entre la Administración y privados, y finalmente, traen beneficios más directos al medio ambiente que la imposición de una multa, las que llegan a las arcas fiscales.

En este sentido se ha pronunciado la Jurisprudencia al señalar que estos mecanismos permitieron que el enfoque regulatorio evolucionase “desde un énfasis represivo a uno colaborativo, manteniendo la actividad sancionatoria como una respuesta disuasiva frente a los incumplimientos, pero ya no como la única forma de respuesta estatal”⁴⁹ y que este nuevo enfoque se basa en el Principio de Cooperación entre reguladores y regulados según el cual “la ejecución se enfoca con mayor fuerza en el cumplimiento normativo, antes que en los mecanismos clásicos de

⁴⁴ Discurso de promulgación de la Ley N°20.417. Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N°20.417, 2327p.

⁴⁵ OSSANDÓN, Jorge, Op. Cit. (6), pp. 201-202.

⁴⁶ PRECHT, Alejandra, “Hacia una protección ambiental efectiva: una mirada desde la óptica del cumplimiento”, en Revista de Derecho Ambiental, Centro de Derecho Ambiental, 3, (2009), 55p.

⁴⁷ Supplemental Environmental Protects Policy, pena alternativa contenida en la legislación norteamericana de la EPA. “Esta política se aplica en el contexto de un acuerdo y su utilización es facultativa. Es objeto perseguido es jugar un rol directo en la protección del ambiente y la salud por medio de la realización de proyectos ambientales suplementarios. Los proyectos ambientales suplementarios son definidos como proyectos beneficiosos ambientalmente, que se aceptan realizar en el marco de un acuerdo, llevado a cabo bajo una acción dotada de autoridad para exigir el cumplimiento de una determinada norma o condición, y que el titular no está de otro modo legalmente obligado a realizarlos.” (PRECHT, Alejandra, Op. Cit. (14), 63p.

⁴⁸ PRECHT, Alejandra, Op. Cit. (14), 73p.

⁴⁹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 22 julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>>, (Cons. 14º), citando a (CORDERO VEGA, Luis, DURÁN MEDINA, Valentina, MORAGA SARIEGO, Pilar, y URBINA BENAVIDES, Cecilia, *Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile Elementos para el desarrollo de sus capacidades*, Estrategias de Desarrollo y Protección Social, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Lom Ediciones, 2009, pág.117).

disuasión y sanción, transitando de una política disuasiva a una política asociativa, menos adversarial, que utiliza múltiples herramientas para incentivar el cumplimiento normativo”⁵⁰

1.2.2.3. Finalidad.

De la letra del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Superintendencia es posible extraer la finalidad directa de un programa de cumplimiento, precisamente de la frase final del inciso segundo cuando dice “para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.”⁵¹ En consecuencia, la finalidad primordial es el cumplimiento de la normativa ambiental incumplida que llevó a la formulación de cargos.

Luego, yendo al Reglamento, es posible dilucidar la misma finalidad en el artículo 7° referido al contenido de los programas, en su letra b) cuando indica que contendrá un *“Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento”* (el destacado es nuestro). En este articulado se agregan las acciones para paliar los efectos negativos derivados del incumplimiento como parte del contenido.

Esto se relaciona con el fundamento de los programas de cumplimiento como herramienta alternativa a la imposición de sanciones, por medio de los cuales es posible exigir acciones relacionadas directamente con la protección del medio ambiente para cumplir con la normativa ambiental. De esta forma, es posible afirmar que la finalidad de incentivar el cumplimiento de la normativa no puede sino ir junto con la de protección del medio ambiente, ya que los programas de cumplimiento ambiental, “están concebidos como una forma de cumplir con los objetivos ambientales que se entienden vulnerados.”⁵²

Esta doble finalidad de los programas de cumplimiento es también el sustento de dos normas; del artículo 6° del Reglamento, cuando menciona quienes no podrán presentar un programa de cumplimiento, y del artículo 9° inciso tercero del mismo, cuando, refiriéndose a la aprobación de los programas, señala “En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que

⁵⁰ Ibídem, (Cons.14º), 20p.

⁵¹ El subrayado que se incluye en los artículos es propio, para poner énfasis en ciertas frases.

⁵² TAPIA, Javier, Informe en Derecho presentado en la causa “Compañía Minera Nevada SpA contra Superintendencia del Medio Ambiente” ante el 2° Tribunal Ambiental. “Sentido y Alcance del Criterio de Integridad en la aprobación de Programas de Cumplimiento Ambientales, Santiago, noviembre de 2015, 34p.

sean manifiestamente dilatorios.” En virtud de lo dispuesto en ambos artículos, es posible concluir que el cumplimiento de la normativa ambiental, enfocado en la protección del medio ambiente, será un objetivo que estará siempre unido a la calidad de beneficio del instrumento, en razón del bien jurídico que se intenta proteger. Esta idea viene de la misma definición de cumplimiento según la EPA que se expresó en el título anterior, cuando se señala que “consiste en acatar la ley y de esa manera lograr los objetivos deseados por el regulador al momento de establecer la norma, independiente de que sea lo que motive esa conformidad”⁵³.

Por lo tanto, no puede propenderse al aprovechamiento de estos instrumentos sin un real enfoque hacia los fines mencionados. En este sentido, la legislación y los programas de cumplimiento creados en virtud de ésta siempre deberán estar contruidos en base a esta doble finalidad - incentivar el cumplimiento de la normativa ambiental y la protección del medio ambiente-.

1.2.3. Mecanismos de Impugnación de Programas de Cumplimiento

Las distintas formas de desafiar los programas de cumplimiento se relacionan con los mecanismos de impugnación de las resoluciones de la SMA que se pronuncian sobre éstos, sea la resolución que los aprueba, rechaza, o aquellas que declaran su ejecución satisfactoria o incumplimiento.

Para este análisis, distinguiremos las vías de impugnación disponibles, la vía administrativa por medio del recurso de reposición, y la judicial, mediante la reclamación ante los Tribunales Ambientales.

1.2.3.1. Recurso de Reposición

En el párrafo 4° de la LOSMA “De los recursos”, precisamente el artículo 55 de esta Ley señala lo siguiente:

“En contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones, se podrá interponer el recurso de reposición en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución.

El plazo para resolver cada uno de estos recursos será de treinta días hábiles.

⁵³ HERRERA, Javiera. Op. Cit., 23p. Citando a su vez: ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Principles of Environmental Enforcement*. EPA/300-93-001. 1992. Disponible en <http://www.inece.org/enforcementprinciples.html>. 1-1.

La interposición de estos recursos suspenderá el plazo para reclamar la ilegalidad, siempre que se trate de materias por las cuales procede dicho recurso.”

En particular, como las resoluciones que aprueban, rechazan o declaran la ejecución satisfactoria o incumplimiento de un programa de cumplimiento no son de aquellas que aplican sanciones, será necesario remitirnos a las normas generales sobre recursos en procedimientos administrativos para ver como procede el recurso de reposición en contra de ellas.

El artículo 15 de la Ley N° 19.880⁵⁴ que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de la administración del estado⁵⁵ contiene el principio de impugnabilidad, el que, a grandes rasgos establece que todo acto administrativo es susceptible de ser impugnado por parte de los interesados por medio de los recursos de reposición y jerárquico; haciendo una precisión sobre los actos de mero trámite, los que sólo serán recurribles cuando hacen imposible la continuación del procedimiento, o bien cuando produzcan indefensión. En virtud de este principio y del carácter de acto administrativo de estas resoluciones es que la vía administrativa de impugnación es el recurso de reposición.

Jorge Bermúdez señala que “respecto del régimen de impugnación de las resoluciones, no sancionadoras, emanadas de la SMA (...) procederán los recursos administrativos generales (ordinario de reposición y extraordinario de revisión), previsto en la LBPA (arts. 15 y 59). En efecto, dado el carácter descentralizado de la SMA, el único recurso ordinario procedente es el de reposición.”⁵⁶

1.2.3.2. Reclamación ante los Tribunales Ambientales

En cuanto a la vía judicial para impugnar, existe el recurso de reclamación, regulado en el artículo 56 de la LOSMA y el artículo 17 N°3 de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales.

El artículo 56 LOSMA plantea: *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda*

⁵⁴ “Artículo 15. Principio de impugnabilidad Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo podrá dictar por si misma el acto de reemplazo.”

⁵⁵ En adelante indistintamente LBPA o Ley N° 19.880

⁵⁶ BERMÚDEZ, Jorge, Op. Cit., 509 p.

aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

Las resoluciones que impugnen multas serán siempre reclamables y aquellas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta.

Para el caso que el infractor no interponga reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones pecuniarias y pague la respectiva multa, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, se le reducirá un 25% el valor de la multa. El pago deberá ser acreditado en el plazo señalado presentando copia de la consignación del valor de la multa reducida efectuado en la Tesorería General de la República.”

Luego, la Ley 20.600 en su artículo 17, al señalar las competencias de los Tribunales Ambientales, en su numeral 3° indica que éstos serán competentes para “[c]onocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción.”

Según la literalidad del artículo 56 de la LOSMA, serían los afectados quienes pueden reclamar de las resoluciones de la SMA que no se ajusten a la ley. Sin embargo, como la Ley no señala expresamente qué se entiende por afectado, este asunto ha sido debatido constantemente en el Tribunal Ambiental, lo que será debidamente abordado en los siguientes capítulos.

2. CAPÍTULO II: Análisis Jurisprudencial sobre Programas de Cumplimiento Ambiental

A continuación, en el presente capítulo realizaremos un análisis de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Ambientales desde su entrada en vigencia hasta junio de 2018, y que dicen relación con programas de cumplimiento, para lo cual, es necesario primero exponer el panorama en el que se encuentran estas sentencias.

Tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, éstos tienen competencia para conocer de distintos tipos de acciones; entre ellas encontramos la acción de reclamación, acción por daño ambiental, consultas de la SMA, entre otras.

Tribunal	Reclamaciones	Demandas por daño ambiental	Consultas de la SMA	Solicitudes/Autorizaciones de la SMA	Total
Primer Tribunal Ambiental	1	0	0	0	1
Segundo Tribunal Ambiental	83	13	6	65	167
Tercer Tribunal Ambiental	40	6	1	16	73
Total	123	19	7	81	240

Cuadro N°1: Universo de causas Tribunales Ambientales

El Cuadro N°1 muestra detalladamente la cantidad de sentencias y resoluciones de término dictadas por los distintos Tribunales Ambientales en cada una de las acciones respecto de las cuales éstos tienen competencia.

Como se señaló en el Capítulo Primero, la impugnación judicial de programas de cumplimiento se lleva a cabo por medio de una reclamación; por lo que nuestra atención debe centrarse, en lo que respecta, a aquellas sentencias que a este recurso se refieran.

Si observamos nuevamente el Cuadro N°1, podemos ver que de un total de 240 sentencias o resoluciones dictadas por los Tribunales Ambientales, 123 dicen relación con reclamaciones. Ahora, como señala el Cuadro N°2, del universo existente sobre reclamaciones, aquellas en las que la Superintendencia del Medio Ambiente es parte, se reduce a un número de 55, y dentro de éste, aquellas que versan sobre programas de cumplimiento son solamente 13.

Tribunal	Raclamaciones en las cuales la SMA es parte	Reclamaciones en las cuales la SMA es parte y tratan sobre PDC
Primer Tribunal Ambiental	0	0
Segundo Tribunal Ambiental	35	8
Tercer Tribunal Ambiental	20	5
Total	55	13

Cuadro N°2: Reclamaciones ante Tribunales Ambientales en las cuales la Superintendencia del Medio Ambiente actúa como parte

Estas trece sentencias⁵⁷ y sus respectivas casaciones -en los casos en que este recurso se interpuso- dictadas hasta junio de 2018, constituyen el universo de causas del presente estudio, y de las cuales obtuvimos una serie de temas interesantes que desarrollaremos a continuación.

Las sentencias analizadas fueron las siguientes: Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema, , Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°58.986-2016 de la Corte Suprema, , Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°67.418-2016 de la Corte Suprema, Rol N°28-

⁵⁷ Sin perjuicio de existir causas pendientes de sentencia en los tres tribunales ambientales.

2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°177-2017 de la Corte Suprema, caratulada, Rol N°40-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Etlevina del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°45-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°8.456-2017 de la Corte Suprema, Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente” y su sentencia de casación Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, , Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°58-2017 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio Ambiente”, y la sentencia Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”.⁵⁸

Previo a la exposición de los temas y discusiones derivadas del análisis, es necesario responder dos preguntas que dicen relación con la reclamación de los actos dictados por la Superintendencia. Éstas se vinculan a la naturaleza del acto impugnado y a la legitimación activa para recurrir.

2.1. ¿Puede el acto que aprueba o rechaza el programa de cumplimiento ser impugnado?; Naturaleza del acto trámite

Como se planteó al final del Capítulo I, el artículo 15 de la Ley N° 19.880 limita la aplicación del principio de impugnabilidad a los actos de la Administración, distinguiendo al acto susceptible de ser recurrido, entre terminales y trámites. Así, estos últimos, de acuerdo al inciso segundo de dicha norma, sólo lo serán en la medida en que produzcan indefensión o hagan imposible la continuación del procedimiento.

Dentro de las sentencias examinadas en esta investigación, la procedencia de los recursos de reposición y reclamación en contra de la resolución que aprueba o rechaza los PDC no se ha

⁵⁸ Esta será la forma de denominar e individualizar las sentencias desde ahora en adelante, según su Rol, Tribunal que la dictó y carátula.

presentado como un tema pacífico, sino más bien como uno problemático, precisamente en virtud de la naturaleza del acto impugnado. Por lo mismo, parece relevante pasar a exponer tanto estas controversias, como también las formas en las que han sido abordadas por los Tribunales Ambientales.

2.1.1. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”

En el presente caso, Minera Corporación de Desarrollo del Norte interpone una reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental en contra de dos resoluciones dictadas por la SMA, a saber, Resolución Exenta N°5/2015 que rechaza el PDC y Resolución Exenta N°8/2015, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio Rol N° D-007-2015. Esta reclamación adquiere relevancia para el tema, ya que la segunda resolución, la SMA rechaza la solicitud de reposición interpuesta por el titular, por medio de la cual pedía se aprobara el PDC con las modificaciones realizadas.

La reclamante señala que con el rechazo de la reposición se vulneran los principios de **juridicidad e impugnabilidad** dado que a su juicio, ante un conflicto de normas debe preferirse la de mayor jerarquía, y como la reposición se regula en el artículo 15 de la Ley N°19.880 y en el artículo 10 de la Ley N°19.653, ambas LOC⁵⁹ de rango superior a la LOSMA, por lo que su aplicación debe preferirse, procediendo siempre la reposición.

Alega la reclamante que la SMA le otorgó al acto recurrido, una errada naturaleza jurídica, ya que a su juicio “la resolución impugnada estaría lejos de ser una resolución de mero trámite, dado que ella generaría derechos y deberes para el administrado”⁶⁰.

La SMA por su parte rectifica el carácter de mero trámite de la resolución reclamada, señalando que esta naturaleza está dada por la etapa en que se origina y no en la importancia del acto. Además, en oposición a lo señalado por la reclamante, plantea la aplicación del principio de especialidad de las normas, aplicándose primeramente la LOSMA y los principios de la Ley N° 19.880.

⁵⁹ Ley Orgánica Constitucional

⁶⁰ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 29 de septiembre de 2017, Rol N°85-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias> > 16p.

El Tribunal al decidir sobre la impugnabilidad o no de esta resolución por medio del recurso de reposición, parte diferenciando entre acto trámite –aquellos que dan curso progresivo al procedimiento- y actos terminales –aquellos que le ponen fin-. La diferenciación sirve para ver la procedencia del recurso de reposición, lo que según lo planteado en el artículo 15 de la Ley N° 19.880 sólo procede en contra de actos terminales. Sin embargo, en su inciso segundo se establecen dos excepciones en las que los actos trámites podrán ser susceptibles de reposición, a saber, cuando estos ponen término al procedimiento administrativo o bien, cuando producen indefensión. Consecutivamente el Tribunal establece 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 consecuencia, de un necesario control judicial.”⁶¹

En virtud de esto, el Tribunal acoge parcialmente la reclamación del titular -en cuanto dice relación con el rechazo del recurso de reposición- contradiciendo la postura sostenida en autos por la Superintendencia del Medio Ambiente.

2.1.2. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”

En autos caratulados “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente” la parte reclamante deduce una reclamación en contra de la Resolución Ex. N° 7 dictada con fecha de 12 de agosto de 2016 por la SMA la que aprobaba el PDC presentado por Codelco, suspendiendo así el procedimiento administrativo sancionador N° D-018-2016 seguido en su contra.

Codelco es propietaria de la Fundición y Refinería Ventanas, instalación que es parte del denominado Complejo Industrial Ventanas. Dicha Fundición cuenta con 9 RCA asociadas. Entre los años 2012 y 2015 la Superintendencia del Medio Ambiente recibió, tanto directa como indirectamente, diversas denuncias que decían relación con irregularidades de distinta entidad que vecinos del lugar pudieron observar y constatar respecto de la Fundición y Refinería Ventanas. Producto de las primeras denuncias es que en el año 2013 –específicamente en los días 14 y 15 de mayo y 26 de septiembre-, la Superintendencia en conjunto con funcionarios de la Seremi de Salud proceden a realizar actividades de inspección ambiental. Posteriormente realizan fiscalizaciones independientes, a saber, la Seremi de Salud el 30 de octubre de 2014, y la SMA los días 01 y 02 de

⁶¹ *Ibidem*, Pp. 44-45.

julio del año siguiente. Como consecuencia de éstas y de los antecedentes acompañados en las denuncias, la SMA mediante Resolución Ex. N° 1/D-018-2016 formula cargos a Codelco por un total de 13 infracciones. En el marco de este procedimiento, Codelco presenta un PDC que luego de distintas observaciones provenientes tanto del Sr. León Cabrera (uno de los principales denunciados e interesado en el procedimiento) como de la SMA, es aprobado el día 19 de agosto de 2016 mediante Resolución Ex. N° 8 de la SMA. Posteriormente, el Sr. León Cabrera interpone una solicitud de reconsideración ante la SMA, señalando a grandes rasgos, que el PDC no contendría medidas para cuantificar el daño ambiental que las infracciones provocaron; resolviendo la SMA rechazar la reposición. Ante el rechazo, el mismo interpone una reclamación contra la resolución que rechazó la reposición interpuesta (N°9) y en contra de las resoluciones que aprobaron y complementaron el PDC presentado por Codelco (N° 7 y 8 respectivamente). En la causa, Codelco solicitó hacerse parte de la reclamación en calidad de tercero coadyuvante de la SMA.

Es en la calidad de tercero coadyuvante que Codelco, dentro de sus alegaciones, señala que la reclamación deducida en autos R-132-2016 era improcedente en razón -entre otras- de la falta de agotamiento de la vía administrativa en términos sustantivos, para lo cual, vinculaba “dos alegaciones al respecto: i) la falta de agotamiento por no haberse utilizado la totalidad de los remedios impugnativos que franquea la ley, y, ii) la falta de agotamiento en función del cierre de la discusión y del alcance de la reconsideración planteada por la reclamante”⁶².

Así, en primer término, precisa que según lo dispuesto en el art. 54 de la Ley N° 19.880, si el interesado decide impugnar un acto administrativo en sede administrativa, debe agotar esta vía, lo que para el caso sublite se traduce en que correspondía al particular deducir el recurso de reposición y en subsidio el superior jerárquico, antes de decidir impugnar el acto en sede judicial, pues sólo cumpliendo con el agotamiento de la vía administrativa, se vuelve procedente el recurso de reclamación.

En cuanto al siguiente sustento de la alegación, fundamenta Codelco que la parte reclamante habría expuesto en sede administrativa distintas materias de aquellas planteadas en sede judicial, introduciendo por primera vez alegaciones de determinadas ilegalidades ante el Tribunal Ambiental, cuando lo que correspondía en orden de concluir la discusión era manifestar los vicios

⁶² Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N° R-132-2017, [en línea], <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-132-2016-20-10-2017-Sentencia.pdf>>, (considerando duodécimo), 19p.

en la instancia administrativa. Lo anterior tendría dos consecuencias importantes, la primera es que habría impedido tanto a la SMA como a Codelco que se hicieran cargo de ellas oportunamente ante la Superintendencia, y una segunda es que tornaría en inútil las etapas recursivas contenidas en el art. 54 de la LPA.

El Tribunal resuelve la primera parte de la alegación señalando que el art. 54 de la LPA dispone que *“en subsidio [del recurso de reposición] podrá interponerse el recurso jerárquico”*; en virtud de la literalidad de la norma, el tribunal entiende que lo que hace la ley es otorgarle al particular la facultad de deducir el recurso superior jerárquico cuando así lo estime conveniente. Por lo tanto, la vía administrativa se encontrará agotada cuando la autoridad resuelva el último recurso presentado por el administrado. En caso de autos, con la dictación de la Resolución Ex. N° 8 se agotó la discusión administrativa.

En relación al segundo fundamento de la alegación, el Tribunal es de la opinión que al disponer el art. 54 de la LPA una facultad para el particular, el agotamiento de la vía administrativa lo es también facultativa para el mismo, “lo que implica que puede ejercer los recursos administrativos que estime sean procedentes (...), o si lo prefiere, recurrir directamente ante los Tribunales de Justicia. Lo anterior se explica porque el sistema recursivo con que cuenta el administrado, ha sido concebido en su favor”⁶³. Que siguiendo con lo dispuesto en dicho artículo, el cual señala en su inciso 1º que *[i]nterpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada*”, los sentenciadores afirman que “emana con claridad que el efecto que produce optar por el agotamiento de la vía administrativa en relación a la vía jurisdiccional, es que mientras se ventila la primera no se puede deducir la misma pretensión ante la judicatura”⁶⁴, estableciendo una independencia entre las pretensiones administrativas y judicial, porque si bien se puede recurrir en contra la resolución que resuelve el recurso administrativo, la resolución a la que se está refiriendo el art. 54 de la LPA es la resolución impugnada administrativamente.

Concluye el tribunal afirmando que como es una facultad la entregada por el artículo en comento, es que es irrelevante lo señalado por Codelco en relación a que hay materias expuestas por primera vez en sede judicial, y “[q]ue, en definitiva, no es necesario para entender agotada la vía administrativa que se planteen todas las alegaciones que el recurrente estime que concurren en

⁶³ Ibídem, (Considerando decimoséptimo).

⁶⁴ Ibídem, (Considerando decimonoveno).

relación a lo realizado por la Administración, no existiendo obstáculo jurídico para que éstos sean alegados por primera vez ante judicatura ambiental, en la medida que exista un grado de vinculación”⁶⁵ entre ambas pretensiones. Rechazando por lo tanto ambas relaciones ligadas a la falta de agotamiento de la vía administrativa.

En conclusión, del análisis de estos dos casos, entendemos que, en términos generales y en virtud del principio de impugnabilidad, el sistema recursivo del procedimiento administrativo ha sido concebido en favor del administrado y que las resoluciones dictadas por la Administración, -que dicen relación con la aprobación o rechazo de un programa de cumplimiento- han sido entendidas por los Tribunales Ambientales como actos trámite cualificados, por lo tanto, susceptibles de impugnación.

2.2. ¿Quiénes pueden impugnarlo?; Legitimación Activa

“La legitimación es un tema clásico del derecho, cuya presencia se percibe prácticamente en todos los ámbitos de la actividad jurisdiccional, ya sea en el proceso civil, penal, administrativo, laboral, constitucional.”⁶⁶ Es un presupuesto de eficacia de todo acto jurídico, y ésta en “su simplificación más extrema, (...) determina qué sujetos pueden ser tenidos como “justa parte” en un determinado litigio, esto es, quienes efectivamente tienen la calidad de legítimos contradictores para discutir sobre el objeto del proceso en una determinada relación procesal.”⁶⁷ El profesor de Derecho Procesal Alejandro Romero Seguel, en un informe en derecho para la Reclamación Rol N°16-2013 ante el Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Marila Roscicler Castillo Pitripan y otros con Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental” plantea que “[l]a legitimación sirve para determinar en todo juicio quién es el portador auténtico del derecho de acción. Si el que solicita la protección jurídica no tiene la legitimación (activa) o se deduce la acción en contra de un sujeto sin legitimación (pasiva), esa petición de tutela jurisdiccional no puede prosperar. Como principio rector, la acción no compete a cualquiera y ella tampoco puede deducirse en contra de cualquiera.”⁶⁸

Las sentencias estudiadas se enmarcan en un contexto de procedimientos administrativos, con reglas específicas sobre legitimación activa, las que expondremos a continuación.

⁶⁵ *Ibídem*, (considerando vigésimo segundo).

⁶⁶ ROMERO, SEGUEL, A. Límites en el Derecho de Reclamación del numeral 5) del art.17 de la Ley 20.600, Informe en Derecho en: Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 18 de julio de 2014, Rol N°16-2013, a fs. 202 y 203, 6p.

⁶⁷ *Ibídem*, 7p.

⁶⁸ *Ibídem*.

El artículo 56 de la LOSMA entrega expresamente la legitimación activa respecto de la reclamación de resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente a los **afectados**. Por otro lado, el artículo 18 N°3 de la Ley N° 20.600 expresa que serán legitimados *“las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente”*. El Tribunal Ambiental ha entendido que “de los citados preceptos se puede concluir que la legitimación activa para impugnar resoluciones de la SMA está asociada al concepto de ‘afectado (s)’, y como consecuencia de lo señalado en el artículo 18 N°3 de la Ley N° 20.600, el afectado por la resolución debe serlo ‘directamente’, es decir, que la afectación surja en relación a lo resuelto en la resolución que se impugna.”⁶⁹ Teniendo presente lo anterior, en cada caso hay que examinar los antecedentes que surgen de los escritos de las partes en el proceso para determinar si éstas tienen la cualidad de ser **directamente afectados**.

A este respecto, los Tribunales Ambientales han diferenciado la legitimación activa dependiendo de si la reclamante ha sido denunciante en el procedimiento administrativo o no, ya que según sea el caso, distinta será la razón por la cual podemos entender que existió esta afectación directa.

El artículo 21 de la LOSMA indica expresamente lo siguiente: *“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.”

A continuación, como la LOSMA plantea que los denunciantes tendrán la calidad de **interesados** en el procedimiento, debemos remitirnos al concepto de interesado, dispuesto en el artículo 21 de la Ley 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, que señala que: *“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.*
- 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

⁶⁹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 24 febrero de 2017, Rol N°103-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> (Considerando sexto).

3. *Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, podrían resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”*

Siguiendo las acepciones que la Ley N° 19.880 nos entrega del concepto “interesados”, el Tribunal Ambiental ha entendido que si se otorga a una persona la calidad de interesada en el procedimiento sancionatorio en atención a la denuncia presentada “por disposición expresa del legislador la reclamante es considerada una persona cuyos derechos o intereses pueden ser afectados por los actos dictados en el marco del procedimiento administrativo sancionador respectivo. (...) [l]o anterior en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley N°19.880”⁷⁰.

Resulta sencillo deducir de las normas precitadas, que si el denunciante se considera como interesado en el procedimiento y el interesado es aquél a quien las resoluciones le afectan, podemos entender que las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo -como la resolución que aprueba o rechaza un programa de cumplimiento- afectan a los denunciantes, otorgándole la calidad de directamente afectado que necesita para reclamar ante los Tribunales Ambientales.

En este sentido, han fallado los Tribunales en reiteradas ocasiones, tal como se puede apreciar en las sentencias Rol N° 68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental caratulada “Sociedad Vinícola Miguel Torres con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N° 116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Carrasco Martínez, Catalina Andrea en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N° 104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto en contra del Superintendente del Medio Ambiente”, Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente” en la que el tribunal determina la inexistencia de una afectación hacia la parte reclamante, y en la sentencia Rol N°58-2017 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulada “Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio Ambiente”.

En este último caso, sucede algo distinto, ya que tanto la SMA -quien comparece al arbitrio en calidad de Reclamada- como los terceros independientes -Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda.- sostuvieron la ausencia de legitimación activa de la Reclamante, la Sra. Stipicic. El argumento que yacía detrás de esta alegación consistía en que la Reclamante no habría tenido la calidad de

⁷⁰ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 28 junio de 2017, Rol N°116-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> (Considerandos sexto y séptimo).

interesada en el procedimiento administrativo, y en segundo lugar, que no habría acreditado su perjuicio o afectación con la resolución recurrida⁷¹. Lo interesante de este caso, es que el Tribunal, antes de resolver cualquier controversia, se pronuncia respecto de aquella que dice relación con la extemporaneidad del recurso esgrimida por ambos terceros independientes, declarando que el recurso fue interpuesto extemporáneamente, conclusión a la que arriba después de desarrollar que la reclamante efectivamente no habría ostentado la calidad de interesada en el procedimiento, y por tanto, merecía un tratamiento distinto en términos de legitimación activa, la cual correspondía a la de un tercero absoluto.⁷²

Ahora, en los casos en que no sea el denunciante quien interpone la reclamación, el Tribunal de todas formas ha concedido en ciertos casos la legitimación activa para reclamar ante ellos las resoluciones de la SMA a quienes tengan domicilio en la comuna o zona de influencia del proyecto respecto del cual se dicta la resolución.

⁷¹ Resolución Ex. N° 10/D-050-2016 dictada con fecha de 30 junio de 2016 por la SMA que aprobaba el PDC presentando conjuntamente por Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda.

⁷² El problema planteado por los Terceros Independientes -la extemporaneidad del recurso- se originaría, toda vez que la Sra. Stipicic al no habersele reconocido la calidad de interesada en el procedimiento, el plazo de que se habría valido la misma para deducir la reclamación de autos era improcedente, de modo que ésta se habría interpuesto fuera del término establecido en la ley.

El tribunal para zanjar esta controversia, señala primeramente que no se encuentra en entredicho que: i) la agrupación “Alerta Isla riesco” carezca de personalidad jurídica; ii) la norma utilizada por la reclamante establezca un beneficio en favor de los terceros, a saber, que cuando se obre a nombre de la agrupación, se debe indicar expresamente que se actúa en nombre de ésta; iii) la denuncia deducida por el Sr. Stipicic la haya sido interpuesto en calidad de persona natural, pues nada en su denuncia hacía referencia a la representación de “Alerta Isla Riesco”.

A continuación, precisa que no era exigible a la SMA que presumiera que las actuaciones realizadas por los Srs. Stipicic en el marco del procedimiento sancionatorio dijera relación con la representación de la Agrupación, toda vez que lo único que aludía a ésta, era el membrete estampado en las cartas. A mayor abundamiento, señala que la oportunidad para rectificar que la calidad de interesado no le pertenecía al Sr. Stipicic como persona natural sino como representante de la agrupación “Alerta Isla Riesco” -otorgándole así calidad de interesada a ésta- y/o que la Sra. Stipicic ostentaba de dicha calidad en los mismos términos cuando no se le había reconocido en la Resolución Ex. N° 1, era precisamente aquella que se otorga posteriormente a la dictación de ésta y que corresponde al recurso de reposición.

Así las cosas, “no queda sino concluir que, durante el procedimiento administrativo la Sra. Stipicic nunca tuvo formalmente la calidad de interesado, y por tanto era un tercero absoluto. Además que el Sr. Stipicic si tuvo la calidad de interesado, pero únicamente como persona natural”⁷².

En virtud de lo anterior, la notificación por carta certificada al Sr. Stipicic de la Resolución reclamada no valía sino únicamente para él, y en lo particular dado que la Sra. Stipicic dedujo la reclamación aprovechándose de ese plazo, lo hizo extemporáneamente. Esto se explica porque después de un extenso razonamiento, los Sentenciadores arriban a la determinación de que para que los terceros absolutos tomen conocimiento de los actos administrativos deben valerse de la fecha de publicación de la resolución en la plataforma web SNIFA, siendo en este caso un equivalente a la publicación contenida en el art. 48 LPA. Por consiguiente, el no haber utilizado la reclamante ese término legal, sino el que le correspondía al Sr. Stipicic en su calidad de interesado, supuso que lo interpusiera extemporáneamente y que el tribunal tuviera que rechazarlo por dicha razón.

A propósito de lo resuelto, el tribunal omite pronunciamiento respecto de las otras controversias -incluyendo la relacionada con la legitimación activa- por resultar inoficioso.

En virtud de la definición de medioambiente que da el artículo 2º letra II) de la Ley Nº 19.300⁷³, Jorge Bermúdez hace un análisis de los factores de tal definición. “La primera idea que se rescata de la definición es la de medio ambiente vinculado o relacionado al ser humano o a otras manifestaciones de la vida. Se refiere a aquella porción de extensión variable del entorno o medio que se encuentra de forma adyacente al ser humano, especie o grupo animal o vegetal, la cual no se reduce a su residencia o hábitat inmediato o más próximo para esa forma de vida, sino que incluye además el entorno necesario para que una persona pueda desarrollarse. Y ese entorno adyacente será tan amplio o tan restringido en cuanto *‘rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones’*.”⁷⁴

Si entendemos el medio ambiente bajo esta concepción de entorno adyacente, la extensión del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se prolonga a las distintas manifestaciones de la existencia y desarrollo de la vida de las personas. En esta misma línea, serían potenciales afectadas por un proyecto de inversión, aquellas personas que tienen domicilio o habitan en las mismas comunas en las cuales se desarrollan los proyectos sometidos a los procedimientos sancionatorios, ya que en ella desarrollan su vida en sus distintas exteriorizaciones. Dentro de las sentencias que analizamos en la presente investigación, encontramos casos en los cuales el Segundo Tribunal Ambiental concluyó que tener domicilio en la misma comuna en la cual se desarrolla el proyecto otorga legitimación activa para reclamar, como es el caso de la sentencia Rol Nº68-2015 Del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”, la Rol Nº116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Carrasco Martínez, Catalina Andrea en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente”, y también la Rol Nº 104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto en contra del Superintendente del Medio Ambiente”.

Por su parte, la Corte Suprema ha defendido la atribución de legitimación activa en procesos de reclamación ante Tribunales Ambientales basada en el domicilio de la reclamante en el área de influencia del proyecto. Así, en autos Rol Nº11.485 de la Corte Suprema, caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”, la Excelentísima Corte afirma que el recurso no puede prosperar respecto de la causal de falta de legitimación activa, puesto que el

⁷³ “El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.”

⁷⁴ BERMÚDEZ, Jorge, Op. Cit., Pp. 63-64.

actor tiene legitimación simplemente por vivir en la comuna de Alhué, -comuna en donde se instala el proyecto- “razón por la que, de aprobarse un instrumento de incentivo que no cumpla con las exigencias previstas en la ley, se verá directamente afectado, puesto que aquello redundará en efectos medioambientales que se desconocen y que, eventualmente pueden generar impactos o daño ambiental, afectando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.”⁷⁵

Al mismo tiempo, sigue la línea planteada por el Segundo Tribunal Ambiental respecto a la vinculación entre denunciante, interesado y afectado. En este sentido, declara que “al otorgar el artículo 21 de la LOSMA 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 generar un contencioso administrativo que tiene por objeto revisar la legalidad de lo obrado en el proceso administrativo.”⁷⁶ De modo que la tesis del tercero -Minera Florida Limitada-, que es “que sólo el sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio pueda impugnar la resolución que aprueba el programa de cumplimiento”⁷⁷, sin que los denunciantes o terceros puedan controlar los actos de la administración por vía jurisdiccional, determinaría una cuestión inadmisibile.

En conclusión, entendemos que es vasta la jurisprudencia, sin quedar dudas respecto a quien tiene legitimación activa para impugnar las resoluciones de la Superintendencia que aprueben o rechacen programas de cumplimiento.

2.3. ¿Por qué impugnarlos? Razón de Judicialización

Las razones de judicialización son numerosas, de modo que para un mejor estudio y entendimiento serán clasificadas de la siguiente manera: i) incumplimiento de los contenidos mínimos de los PDC; ii) incumplimiento de criterios de aprobación de los PDC; iii) falta de motivación del acto administrativo, iv) idoneidad del instrumento regulatorio en relación a la reparación del daño ambiental, y v) falta de congruencia.

2.3.1. Incumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el artículo 7° del Reglamento

⁷⁵ Corte Suprema, sentencia de 5 marzo de 2018, Rol N°11.485-2017, [en línea] <<http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/InicioAplicacion.do>> (Considerando vigésimo séptimo).

⁷⁶ *Ibíd.*, (Considerando vigésimo noveno).

⁷⁷ *Ibíd.*

Otro de los argumentos que ha servido de sustento para la interposición de reclamaciones en contra de resoluciones que aprueban o rechazan un programa de cumplimiento, dice relación con el incumplimiento de aquello que por mandato legal debe contenerse en este instrumento de gestión. Así, el art. 7º del DS N° 30/12 del MMA dispone que: *“El programa de cumplimiento contendrá, al menos, lo siguiente:*

a) Descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como de sus efectos.

b) Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.

c) Plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación.

d) Información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.”

A continuación, se expondrá la manera en que han sido abordadas las supuestas insuficiencias del contenido de los programas de cumplimiento, tanto por parte de los intervinientes, como por el Tribunal.

2.3.1.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la causa caratulada Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente, la reclamante señala como primera alegación, la vulneración del artículo 42 de la LOSMA en relación al artículo 7º del Reglamento, ya que el programa de cumplimiento presentado por el titular Curtiembre Rufino Melero S.A. y aprobado por la SMA, “no garantiza de ningún modo el que la curtiembre vuelva al estado de cumplimiento de la normativa ambiental, por cuanto no contiene un plan de acciones que efectivamente le permitan cumplir satisfactoriamente con la normativa principal.”⁷⁸

⁷⁸ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 de julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> 6p.

El Tribunal no se pronuncia expresamente sobre esta alegación, sino que reconduce todas las alegaciones a una cuestión relativa al criterio de eficacia. En este caso, creemos que no sería realmente una vulneración al artículo 7° del Reglamento, ya que el PDC sí contiene un plan de acciones y metas que cumple con los requisitos en él contenidos. Sin embargo, lo que la reclamante cuestiona es la efectividad o idoneidad de dichas medidas para el cumplimiento de la normativa ambiental, por lo que las alegaciones podrían haberse sustentado más bien en el artículo noveno del mismo Reglamento, particularmente en el incumplimiento del criterio de eficacia en la aprobación del programa, tal como lo estableció la judicatura.

2.3.1.2. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado
“López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del
Medio Ambiente”

En la presente causa, la reclamante plantea que el PDC no satisface los contenidos mínimos exigidos por el artículo 7° del Reglamento, en particular respecto de los siguientes puntos:

- 1) Descripción de los hechos: para la reclamante el relato del titular restringe la infracción a un espacio geográfico acotado –receptores de los denunciantes únicamente- tornándolo incompleto.
- 2) Plan de acciones y metas para cumplir con la normativa: en este punto, la reclamante asevera que la empresa propone una medida consistente en la construcción de una barrera acústica, la cual no puede cumplir con su finalidad de reducir los efectos para todos los receptores afectados, por haberse restringido los efectos de la infracción de la norma únicamente al receptor de los denunciantes, sin considerar el resto del área.
- 3) Información técnica y de costos que permitan acreditar la eficiencia y seriedad del PDC: en su opinión, el PDC no satisface este requisito al entregar información parcializada e insuficiente. Particularmente, el titular no presenta información que acredite que la construcción de la barrera reducirá el efecto negativo de las emisiones de ruido. Tampoco señala los costos totales estimados de la medida, lo que atenta con su viabilidad y seriedad. Por último, señala que por ser obra de edificación debe cumplir con la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Como podemos ver, la generalidad de las alegaciones sobre este punto tienen relación con la disconformidad respecto de la manera en la que se realizaron las mediciones, y por lo tanto con la formulación de cargos.

La reclamada responde a las alegaciones de la siguiente forma:

- 1) Respecto del plan de acciones y metas para cumplir con la normativa: a su juicio la reclamada está cometiendo dos errores; en primer lugar, el PDC no puede referirse a superaciones de la norma de emisión distintas a las constatadas que fueron objeto de la formulación de cargos, ya que este acto delimita su contenido, y en segundo lugar, el hecho de que la infracción se haya constatado sólo respecto de un receptor, “no significa que las medidas contenidas en el PdC vayan solo en beneficio de dicho receptor. A su juicio, las acciones contenidas en el PdC tienen por objeto evitar más superaciones al D.S. N°38/2011, tanto en el receptor “L1” (...) como en los demás receptores que pueden verse afectados por el funcionamiento de la instalación.”⁷⁹
- 2) Respecto a la información técnica y de costos que permiten acreditar la eficiencia y seriedad del PDC: como existe un protocolo que “determina las medidas de control de ruido típicas para este caso, “(...) no es necesario que el PdC justifique con mayor detalle por qué la misma es idónea para lograr los fines buscados (...)”. Agrega que, el PdC señala expresamente cuáles son los costos totales estimados de la barrera acústica”⁸⁰. Y las alegaciones sobre la normativa urbanística están fuera de lugar por no ser competencia de la SMA, aunque se requiriese permisos estos serán debidamente obtenidos.

Tras revisar el PDC y la normativa pertinente, el Tribunal indica que “es posible aseverar que dicho programa fue elaborado utilizando el formato que entrega la propia SMA, para facilitar el cumplimiento. Asimismo, en cuanto a su contenido, el PdC describe los hechos que constituyen la infracción, los que resultan coincidentes con los cargos formulados por la SMA (...). Por otra parte, se incorpora un plan de acciones específicas a realizar y reportar. Por último, se constata que el PdC describe, entre otras, la medida principal consistente en la construcción de una barrera acústica, cuyo costo estima en diez millones de pesos.”⁸¹

Por todo lo anterior, el Tribunal estima que el PDC aprobado cumple con los requisitos exigidos en el artículo 7° del Reglamento sobre Autodenuncias, Programas de Cumplimiento y Planes de Reparación.

⁷⁹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2018, Rol N°163-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>> 10p.

⁸⁰ *Ibidem*, Pp. 10-11. Tribunal citando a la parte reclamada.

⁸¹ *Ibidem*, (Considerando trigesimoprimerero).

2.3.2. Incumplimiento de criterios de aprobación de programas de cumplimiento contenidos en el artículo 9° del Reglamento

2.3.2.1. Criterio de Integridad

El artículo 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación, enumera los requisitos que la SMA debe tomar en cuenta para la aprobación de los programas de cumplimiento. Primeramente, describe el criterio de integridad de la siguiente forma: *“Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos”*.

Variadas han sido las formas en que las partes han interpretado la aplicación de este criterio, y por ende diversa también ha sido la manera en que ha sido utilizado como sustento de las reclamaciones ante los Tribunales Ambientales.

A continuación, expondremos una sistematización realizada a partir de las sentencias estudiadas sobre las distintas formas en que las partes y los Tribunales Ambientales reclaman o utilizan el cumplimiento o incumplimiento del criterio de integridad como razón de judicialización de los programas de cumplimiento.

2.3.2.1.1. Criterio de Integridad propiamente tal

Denominamos de esta forma el entendimiento de que los programas de cumplimiento deben referirse a todos los cargos formulados. Existen casos en los cuales la SMA ha rechazado programas de cumplimiento por no contener estas acciones respecto de todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos. Entre ellos, están las sentencias del Segundo Tribunal Ambiental sobre los PDC de Compañía Minera Nevada SpA, y Minera Corporación de Desarrollo del Norte, cuyos razonamientos desarrollaremos a continuación.

2.3.2.1.1.1. Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”

Compañía Minera Nevada SpA⁸² es titular del proyecto Pascua Lama, respecto del cual la SMA formula cargos por diez infracciones distintas. En respuesta el titular presenta un PDC que es rechazado por la Resolución Exenta N°4 Rol D-011-2015 de la Superintendencia, basándose en la

⁸² Desde ahora en adelante, Compañía Minera Nevada SpA o CMN indistintamente.

inobservancia de los criterios de aprobación de los programas de cumplimiento, por no incorporar dentro de él, todos los cargos formulados.

En contra de la resolución que rechaza el PDC, con fecha 3 de julio de 2015, CMN interpone reposición con apelación subsidiaria, recursos que fueron rechazados por la SMA. A continuación, y en respuesta a esta decisión, el titular interpone reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, solicitando la invalidación de la misma resolución antes impugnada.

En este procedimiento, la reclamante alega que la SMA haría una incorrecta interpretación de los criterios de aprobación de un PDC, interpretándolos también como requisitos de procedencia. Esto ocurre toda vez que la SMA obliga al titular a incluir en el PDC todos los cargos contenidos en la formulación de cargos. Para el titular esto carecería de lógica, ya que el incluir todos los cargos le impediría excluir aquellos que para él no son constitutivos de infracción y respecto de los cuales busca defenderse por medio de la presentación de descargos. Esto obligaría al titular a incurrir en una autoincriminación de hechos no constitutivos de infracción.

La SMA por su parte niega haber abordado de manera incorrecta los criterios de aprobación, y se defiende señalando que lo ilógico en esta materia sería interpretar que el criterio de integridad pueda contrariar la naturaleza y los objetivos del PDC, y “agrega que tras el argumento de CMN está la idea de que se ostenta un derecho subjetivo de elegir por la presentación o no de un programa de cumplimiento, en términos discrecionales, respecto de los cargos que le convenga”⁸³, cuestión que rechaza rotundamente ya que el cumplimiento promovido por la LOSMA no puede dejarse al arbitrio de los regulados, por la importancia de sus efectos y consecuencias.

El tribunal resuelve esta disputa acogiendo la teoría de la SMA respecto a la necesidad de que el PDC se haga cargo de todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos y sus efectos, en virtud de tres argumentos;

- 1) Exigir la incorporación de “todos los hechos infraccionales contenidos en la formulación de cargos, resulta **coherente con la finalidad del instrumento**, pues las acciones y metas comprometidas considerarán todos los hechos imputados de una vez, anticipando la corrección del incumplimiento y sus efectos.” (el destacado es nuestro)⁸⁴,

⁸³ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 30 de diciembre de 2016, Rol N°75-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>>, 13p.

⁸⁴ *Ibíd*em, 26p.

- 2) La interpretación de la SMA en concordante con el **tenor literal del artículo 9** del Reglamento, el que señala que el PDC debe “*hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones*”.
- 3) Por último, el Tribunal señala que el que contenga todas las infracciones es **coherente con sus consecuencias**, a saber, la suspensión del procedimiento sancionatorio y su posterior conclusión.

El tribunal cierra el debate señalando que en orden a que se cumpla con el criterio de integridad, el programa de cumplimiento debe contener todos los cargos formulados por la SMA, y de no hacerlo, el programa estaría contrariando tanto los fines del instrumento regulatorio como el tenor literal de la ley. Destacar que si bien este es el raciocinio alcanzado por el Tribunal en cuanto a que el contenido del programa debe condecirse con el de la formulación de cargos, el ente jurisdiccional no se refiere expresamente al hecho que la SMA también habría pretendido excluir un cargo del instrumento de gestión en atención a la entidad de la infracción, a saber el cargo que decía relación con la intervención de la especie *Azorella Madreporica* y *Vegas Altoandinas* por sobre lo autorizado en la RCA respectiva, toda vez que esta infracción habría producido daño irreparable al medio ambiente.

La reclamante también vincula el incumplimiento del criterio de integridad con una contradicción a los fines del instrumento regulatorio y con una alegación que denomina “desviación de poder”, planteando que el fin del acto administrativo (resolución que aprueba el PDC) debe vincularse al fin del instrumento (restablecer la normativa incumplida), lo que la SMA ha contrariado en situaciones, como por ejemplo, solicitar que el PDC contemple todas las infracciones, ya que esta exigencia no estaría contemplada en la ley ni en ningún reglamento; de modo que habría desviación de poder en la ejecución de este acto administrativo.

La SMA en respuesta señala que el objetivo de este instrumento –incentivar a los regulados al cumplimiento- no puede acomodarse a los intereses de los infractores, ya que si eso pasara, el instrumento se volvería “fácilmente defraudable por regulados que buscan el mayor beneficio al menor costo posible.”⁸⁵

⁸⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 de julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>>, 11p.

El tribunal, luego de dilucidar por qué la SMA no estaría contrariando el principio de integridad, señala que, por lo mismo, no habría desviación de poder en cuanto a este mismo criterio, ya que la decisión de la SMA de rechazar el instrumento es afín al interés de proteger el medio ambiente.

Respecto de esta sentencia no se presentó recurso de casación, por lo que la decisión se mantuvo firme.

2.3.2.1.1.2. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”

La Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte es titular de distintos proyectos mineros al norte del país. En el año 2013 SQM presentó una denuncia ante la Superintendencia del Medio Ambiente fundada en distintas irregularidades. Posteriormente, el mismo año y en distintas fechas, se realizaron fiscalizaciones a las faenas de la denunciada por parte de distintos organismos –entre ellos por la SMA-, levantándose un informe ambiental luego de éstas. Con estos y otros antecedentes a disposición de la Administración, ésta dicta la Resolución Exenta N° 1/D-007-2015 el 31 de marzo de 2015, formulando cargos contra la Sociedad Minera por distintas infracciones. Después de realizarse una reunión de asistencia al cumplimiento con el infractor, éste presenta un programa de cumplimiento que es posteriormente derivado a la División de Fiscalización de la SMA con el fin de que emitiese un pronunciamiento técnico sobre el instrumento. Ésta habría señalado que el PDC no se orientaría al restablecimiento de los objetivos allí planteados, y que en la forma en que se plantea impedía su fiscalización. El 18 de junio de 2015, la SMA decide rechazar el PDC presentado por la infractora mediante Resolución Ex. N° 5, por carecer éste de los criterios para la aprobación del instrumento, contenidos en el art. 9 del DS N° 30/2012.

Frente a este escenario, el día 3 de julio de 2015 CMN Minera Desarrollo del Norte dedujo recurso de reposición solicitando que se aprobara el PDC con las modificaciones que se le realizaron y que constaba acompañado en el Primer Otrosí, y en subsidio que se le formularan las observaciones correspondientes determinando un plazo para su saneamiento. El 18 de agosto de 2015 mediante Resolución Ex. N° 8 el órgano regulador decidió rechazar el recurso de reposición deducido por el titular, arguyendo que era improcedente, dada la naturaleza de mero trámite de la resolución impugnada, lo que le impedía ser objeto de reposición, y en segundo lugar las carencias del PDC eran tales que no permitían su corrección, sino únicamente su rechazo.

Ante lo anterior, el titular decide interponer una reclamación en contra de las Resoluciones Ex. N° 5 y 8, ambas dictadas por la SMA.

En este caso, la reclamada (SMA) señala que el programa de cumplimiento que mereció su rechazo no cumplía con los criterios de aprobación de los mismos, entre estos el criterio de integridad, ya que el titular en el programa respecto de una de las infracciones, se hace cargo solamente de 10 de las 23 zonas de exclusión arqueológicas contenidas en la RCA y porque el plan de acciones y metas no da cuenta en cada caso de todos los hechos que constituyen una infracción.

El Tribunal Ambiental es consistente con su fundamentación al respecto –Rol N°75-2016- y concluye que en atención al bien jurídico protegido y a la finalidad del instrumento, *“las acciones y metas del programa deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y sus efectos”*⁸⁶; y que en atención a esto, no puede entenderse como una excepción a la necesidad de incluir todos los cargos en virtud del criterio de integridad, la alegada por la reclamante, puesto que esta ausencia no admitiría justificación alguna.

Finalmente, el Segundo Tribunal Ambiental agrega que *“tampoco es una facultad de la SMA elegir cuáles cargos deberán incorporarse a un programa de cumplimiento y cuáles no –esto es, imposibilidad material o jurídica- ya que, los beneficios de un programa, planteados en las consideraciones generales, tampoco se alcanzarían si es que la SMA decidiera incluir solo ciertos cargos –o efectos- y continuar el procedimiento sancionatorio por aquellos no incluidos en el programa.”*⁸⁷

2.3.2.1.2. Incumplimiento del criterio de integridad al no hacerse cargo el PDC de los efectos de las infracciones

2.3.2.1.2.1. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

Minera Florida Limitada es titular de diversos proyectos integrantes de un mismo complejo ubicado en la comuna de Alhué, provincia de Melipilla, Región Metropolitana –que comprende una

⁸⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de septiembre de 2017, Rol N°85-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias>> (considerando cuadragésimoquinto), citando a Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 30 de diciembre de 2016, Rol N°75-2015 (Considerandos trigesimoprimer y trigesimosegundo).

⁸⁷ *Ibidem*, (considerando cuadragésimoquinto).

mina subterránea y un área industrial- todos ellos calificados favorablemente por resolución de la COREMA RM.

Tras denuncias de privados, la SMA formula cargos al titular con fecha 17 de diciembre de 2015, y en respuesta Minera Florida presenta un programa de cumplimiento que es aprobado por la Resolución Exenta N°5/Rol D-74-2015 de la SMA.

En contra de la resolución que aprueba el PDC y suspende el procedimiento sancionatorio, Juan Pastene Solís interpone recurso de reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, basando su solicitud en el incumplimiento de criterios de aprobación de los programas de cumplimiento, principalmente el criterio de integridad.

La reclamante alega el incumplimiento de los criterios de aprobación de los PDC ya que el objeto de la regulación no es el mero “cumplimiento formal de la normativa infringida, sino que, lo realmente importante es que no se produzcan ‘impactos ambientales’, o que producidos sean debidamente contenidos, reducidos o eliminados.”⁸⁸ Para esto es necesario que el PDC “no sólo contenga la propuesta de acciones y metas tendientes a cumplir las normas o condiciones por las cuales se formularon cargos, sino que, además, describa los efectos que dichos incumplimientos hubiesen generado y que contenga las medidas o acciones tendientes a reducir o eliminar dichos efectos.”⁸⁹ El problema radica que en el caso en cuestión, “de la sola lectura del programa de cumplimiento aprobado, resulta evidente que se ha omitido toda referencia a los efectos generados por los incumplimientos en que incurrió Minera La Florida [sic].”⁹⁰ La reclamante plantea que dichos efectos se presentan por cuanto el titular ejecuta una planta de procesamiento de relaves sin haber presentado ni ejecutado un plan de Compensación de Emisiones -lo que no permitiría sostener la inexistencia de efectos ya que se ejecuta en una región declarada zona saturada (RM)- y así también por el incumplimiento de las obligaciones de reforestación y, por último, por no compensar todos los efectos de la construcción de un camino no autorizado.

La reclamada en respuesta, señala que la SMA al aprobar o rechazar un PDC está ejerciendo una potestad reglada, en cuanto deberá atenerse a los criterios contenidos en el artículo 9° del

⁸⁸ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 24 de febrero de 2017, Rol N°104-2016 [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> 8p.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

Reglamento. Y [p]or tanto, no es posible para la autoridad ambiental saltarse o evadir la aplicación de ninguno de los criterios.”⁹¹

En cuanto a los efectos, la SMA plantea que el titular si se hace cargo de todos los efectos constatados en la fiscalización. Por otro lado, “[a]grega que la reclamante no ha comprobado la hipótesis basal de su pretensión, que consiste en sostener que los incumplimientos de Minera La Florida Limitada [sic] han sido debidamente manejados a través del programa de cumplimiento; y que todos los efectos de las infracciones que levanta la reclamante son “hipotéticamente inciertos”, es decir, que no se respaldan en ningún antecedente acompañado en estos autos o existen en el expediente administrativo sancionatorio.”⁹²

Al resolver el caso, el Tribunal es de la opinión de que todas las disposiciones legales que regulan la aprobación de un PDC se dirigen a que el administrado se haga cargo en él de los efectos de sus incumplimientos, y no sólo de la normativa infringida. Por lo tanto, “[s]e hace absolutamente necesario que el titular describa los efectos que se derivaron de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso concreto, lo que debe ser determinado por la SMA.”⁹³

Precisa, asimismo, que es obligación de la SMA verificar el cumplimiento de los requisitos de aprobación de un PDC, lo que significa, para dictar una correcta decisión, debe requerir al titular “los argumentos y fundamentos técnicos suficientes que permitan razonablemente entender que no se produjeron efectos negativos con dichos incumplimientos, cuando lo esperable era que sí se produjeran, dado que para contrarrestarlos se comprometieron planes para compensarlos.”⁹⁴⁹⁵

Desarrollado este raciocinio, el Tribunal acoge la reclamación y señala que la resolución impugnada carece de una debida fundamentación a la hora de justificar que el PDC cumplía con los requisitos para su aprobación, y que por lo tanto el vicio de legalidad sería particularmente la falta de motivación del acto administrativo.

⁹¹ *Ibíd*em, 10p.

⁹² *Ibíd*em, 11p.

⁹³ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoséptimo).

⁹⁴ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimo).

⁹⁵ Posteriormente en la sentencia, el Tribunal argumenta en cada cargo en cuestión por qué era de presumir que los efectos adversos al medio ambiente se podrían presumir y por lo tanto será el titular quien deberá acreditar su no ocurrencia. Más detalle en la ficha de análisis Rol N°104-2016 del 2°T.A.

2.3.2.1.2.2. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la presente causa, como ya se señaló, la reclamante deduce una reclamación en contra de la Resolución Ex. N° 7 dictada con fecha de 12 de agosto de 2016 por la SMA que aprobaba el PDC presentado por Codelco.

Una de las alegaciones esgrimidas por la parte reclamante, era precisamente la inobservancia de la SMA del art. 7 letra b) del DS N° 30/12 en la aprobación del PDC; esta normativa reglamentaria dispone en su art. 7 que todo PDC tendrá un contenido mínimo, especificando en la letra b que tendrá un “b) *Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, **incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento***”, y puesto que éste carecería de medidas tendientes a la reparación de los efectos producidos por el infractor la resolución que aprueba el instrumento sería ilegal, ya que “el PDC aprobado por la SMA no se refiere en ningún punto a alguna acción que “remedie” los daños efectuados por los incumplimientos cometidos”⁹⁶.

El pronunciamiento que hace el tribunal respecto de la ilegalidad alegada, parte de la base de la misma normativa utilizada por la reclamante, y en virtud de ella dispone que el infractor en su PDC debe describir “los efectos que se derivan de los hechos, actos u omisiones (...). [Y p]ara el caso que estime que ellos no concurren deberá señalar las razones de su ausencia”⁹⁷. En el caso sublite, a Codelco se le formularon 13 cargos, siendo tres de ellos calificados de graves (N°s 1, 2 y 5), señalando en su PDC que únicamente se habría configurado un efecto en el cargo N°5, mientras que respecto de los 12 restantes no se constatarían efectos negativos que enmendar. No obstante esta aseveración, “dada la clasificación dada por la propia SMA⁹⁸, es dable que salvo antecedentes

⁹⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N°132-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-132-2016-20-10-2017-Sentencia.pdf>> 11p.

⁹⁷ *Ibidem*, (considerando cuadragésimoquinto).

⁹⁸ Art. 36.-2. *Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:*

a) *Hayan causado daño ambiental, susceptible de reparación.*

b) *Hayan generado un riesgo significativo para la salud de la población.*

c) *Afecten negativamente el cumplimiento de las metas, medidas y objetivos de un Plan de Prevención y/o de Descontaminación.*

d) *Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si no están comprendidos en los supuestos de la letra f) del número anterior.*

e) *Incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.*

f) *Conllevan el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia.*

en contrario, si se incumplieron medidas destinadas justamente a eliminar o minimizar efectos adversos asociados, puede entenderse que ellos tenían una alta probabilidad de haberse producido”⁹⁹, tornando insuficiente la simple aserción de la reclamada de que no existieron efectos y convirtiendo en deficiente el rol de la SMA de velar por el cumplimiento de los requisitos mínimos para la aprobación de un PDC, puesto que no existió fundamentación técnica que acreditara que doce de los trece incumplimientos efectivamente no produjeron efectos negativos.

Así, el tribunal termina por concluir que: “i) dadas las características de los incumplimientos que forman parte del programa, no es posible descartar que alguno de ellos produzca efectos negativos; ii) la insuficiente descripción que el titular hace en el programa de cumplimiento de los efectos negativos respecto a un cargo y la nula mención a efectos en las doce restantes; iii) la insuficiente fundamentación por parte del titular de su afirmación en relación a que “no se constataron efectos negativos que remediar”; se debe concluir que el programa de cumplimiento no cumple con los requisitos mínimos de aprobación”¹⁰⁰.

La decisión no fue objeto de recurso alguno y por tanto quedó firme.

2.3.2.1.2.3. Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”

En este arbitrio, la reclamante -quien es vecino aledaño a la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas (en adelante PTAS) de ESSAL S.A., ubicada en la comuna de los Muermos- interpone este recurso en contra de la Resolución Exenta N° 6/ Rol D-067-2015 que aprueba el PDC presentado por la infractora, suspendiendo así el procedimiento sancionatorio, cuyo primer antecedente fue precisamente la presentación de la denuncia por quien posteriormente sería la parte actora del litigio. Esta denuncia se basó en la contaminación que habría generado la ejecución del proyecto al Estero El Clavito; el que compartía la función de ser el cuerpo receptor de las descargas de la PTAS así como también servía para el riego y abrevadero de animales de propiedad de la reclamante.

g) Constituyan una negativa a entregar información relevante en los casos que la ley autoriza a la Superintendencia para exigirla.

h) Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

i) Se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización.

⁹⁹ *Ibíd*em, (considerando quincuagesimosegundo).

¹⁰⁰ *Ibíd*em, (considerando quincuagesimoquinto).

En lo particular, alega que la resolución que tuvo por fin aprobar el programa presentado por ESSAL no cumpliría con el criterio de integridad dispuesto en la letra a) del art. 9 DS N° 30/12 del MMA. Esto, toda vez que respecto de los cargos N°s 1, 3 y 4 no se habrían establecidos planes de acciones y metas acordes a las infracciones cometidas por ESSAL; en específico, la reclamante señaló que el PDC impondría a ESSAL la obligación de realizar labores mensuales de limpieza en el estero en cuestión, hasta 150 mts. abajo del punto de descarga cuando en ambos Diagnósticos Ambientales, acompañados al procedimiento D-067-2015, se señalaba que la contaminación se prolongaba hasta los 600 mts. abajo del punto de descarga “con presencia de sólidos flotantes y espumas, infringiéndose lo establecido en la NCh N° 1.333”¹⁰¹.

Al respecto, el tribunal distingue dos tipos de alegaciones esgrimidas por la reclamante vinculadas al criterio de integridad, en primer lugar, el regulado en la letra a) del art. 9 del DS N° 30/12, y en segundo lugar, en relación a “leyes, normas y reglamentos, emanados de la RCA de la empresa infractora, a cuyo cumplimiento se encuentra obligada”¹⁰². Y que aquellos hechos que se alegan como infracción al criterio de integridad están ligados al incumplimiento de dos normativas, a saber, el DS N° 90/00¹⁰³ y la NCh N° 1.333¹⁰⁴.

En cuanto a la falta de integridad del PDC por infracción al DS N° 90/2000 sobre norma de emisión de la calidad del agua en una extensión de 600 metros, el tribunal desecha inmediatamente la alegación pues señala que la competencia para fiscalizar la observancia de esta norma corresponde a la Superintendencia de Servicios Sanitarios y no así a la SMA, cerrando así la discusión de esta parte del arbitrio.

Por otro lado, se encuentra la falta de integridad alegada basada en la vulneración a la NCh N° 1.333 sobre requisitos de calidad del agua para diferentes usos. Lo importante de esta discusión, precisa el tribunal, es que de acuerdo a lo establecido en la RCA N° 90/02 ESSAL solo se encontraba obligado a velar por los parámetros de la norma en relación a la vida acuática, -cuestión que respetó la SMA a la hora de formular el cargo N°3-, y por lo tanto, lo esencial para determinar si recibió aplicación el criterio de integridad es dilucidar si es que en virtud del éste, procedía aplicar la norma en su totalidad o darle aplicación irrestricta a lo señalado por el instrumento de gestión

¹⁰¹Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 19 de agosto de 2016, Rol N° R-36-2016, [en línea], <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/08/Sentencia-definitiva-R-36-2016.pdf>>, (considerando séptimo).

¹⁰²Ibídem, (considerando vigesimoquinto).

¹⁰³ Decreto Supremo N° 90/00. Establece Norma de Emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales. Ministerio de Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Diario Oficial, Chile, 7 de marzo de 2001.

¹⁰⁴ Decreto Supremo N° 867/78. Norma Chilena Oficial N° 1.333. Ministerio de Obras Públicas. Diario Oficial, Chile, 22 de mayo de 1978.

ambiental asociado. Luego, el Tribunal Ambiental continúa señalando que para una correcta aplicación de los cargos N° 3 y 4, la SMA debía haber atendido los principios de coherencia, realidad y precautorio:

- a) En primer lugar, el principio de coherencia debió haber sido aplicado de modo tal que permitiera la interpretación armónica del alcance de los cargos N° 3 y 4 con la infracción a la Nch N° 1.333, ya que de haberlo hecho, la SMA hubiese advertido “que los impactos ambientales no previstos, consistentes en el aumento considerable de coliformes fecales y totales, aguas abajo del punto de descarga de la PTAS, (...) [configuraron] la superación de los parámetros de sólidos flotantes visibles y espumas no naturales, **respeto de todos los usos de la Nch N° 1.333**”¹⁰⁵ (el destacado es nuestro).
- b) En cuanto al principio de realidad, debió respetarse en cuanto a no obviar los distintos usos que le daban los vecinos al afluente El Clavito aguas abajo de la PTAS.
- c) Por último, el principio precautorio debería haberse observado “respeto de la adopción de medidas a cargo de la empresa, que eviten la generación de impactos ambientales no previstos”¹⁰⁶.

En atención a lo anterior, el órgano jurisdiccional estima que hay incumplimiento de la NCh N° 1.333 no sólo respecto de aquel uso establecido en la RCA respectiva, sino que respecto de todos los usos que se tuvieron en atención al momento de la creación de la norma, ya que “la presencia de residuos sólidos de origen fecal y espumas no naturales, no sólo afectan la biota acuática y el abrevadero de animales, sino que eventualmente la salud humana, al generarse condiciones de insalubridad”¹⁰⁷ ideales para la proliferación de bichos y enfermedades. Por lo tanto, el ente administrativo al momento de la aprobación del programa de cumplimiento, en atención al criterio de integridad, debió haber tenido en consideración todos los usos de El Clavito, pues se infringían los parámetros de la norma en comento no sólo respecto de la vida acuática, sino respecto de todos los usos que se le otorgaba a dicho afluente, a diferencia de lo establecido en la RCA N° 90/02 que obligaba a EESAL a velar por el cumplimiento de la norma teniendo en consideración únicamente la vida acuática. En virtud de lo anterior, declara la ilegalidad parcial del programa de cumplimiento debido a la inobservancia del criterio de integridad respecto del plan de ESSAL S.A. consistente en la limpieza mensual del Estero El Clavito hasta 150 mts. abajo de la PTAS, deja sin efecto dicha parte y ordena a la SMA complementar con integridad dicho acto. Se arriba a esta

¹⁰⁵ Ibídem, (considerando trigesimoquinto).

¹⁰⁶ Ibídem, (considerando trigesimoquinto).

¹⁰⁷ Ibídem, (considerando cuadragésimo).

conclusión sin contar con la mayoría absoluta, toda vez que el Ministro Hankte, estuvo por acoger la reclamación en todas sus partes, pues consideraba que los antecedentes acompañados al procedimiento administrativo eran suficientes para lapidar el impacto ambiental prolongado existente producto de la actividad de la infractora que se extendía por casi 3 kms. abajo del punto de descarga; y que por estar en conocimiento de éstos con anterioridad a la aprobación del programa de cumplimiento el accionar de la SMA al aprobarlo se tiene por ilógico e irrazonable, y que por lo tanto el acto administrativo también lo era, tornándose entonces en ilegal totalmente.

2.3.2.1.2.4. Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”

Corporación Puelo Patagonia interpone recurso de reclamación en contra de dos resoluciones dictadas por la SMA en el procedimiento sancionatorio llevado a cabo en contra de Inversiones y Rentas Los Andes S.A.,¹⁰⁸ la Resolución Exenta N°1/D-73-2015 que formuló cargos en contra de IRLA S.A. por la construcción de un camino rural en una zona de interés turístico en elusión del SEIA, y la Resolución Exenta N°4/2016 que aprueba el PDC presentado por el titular y suspende el procedimiento sancionatorio. La reclamante es también denunciante en el procedimiento, en el cual sostiene la existencia de fraccionamiento de proyecto para eludir el ingreso al SEIA respecto de la construcción de un camino. Ambas reclamaciones se acumulan al momento de la vista de la causa bajo el Rol N°28-2016.

La SMA al formular cargos, no sigue la postura de fraccionamiento planteada por la denunciante, pero sí formula cargos por elusión al SEIA (alegación subsidiaria de la Corporación). En respuesta, el titular presenta un programa de cumplimiento mediante el cual se compromete a ingresar al SEIA, programa que es aceptado. La denunciante, no contenta con el devenir de los acontecimientos interpone ante el Tercer Tribunal Ambiental reclamación en contra de las resoluciones de la SMA que formulan cargos y aceptan el PDC del titular.

Dentro de sus alegaciones, la reclamante sostiene que el PDC aprobado incumple el criterio de integridad, “pues no indica cómo se abordarán los efectos generados por la infracción, en particular los que guardan relación con la contaminación de las aguas, con la fragmentación del hábitat de especies de fauna endémica y clasificada bajo algún estado de conservación presentes en el área, con la corta de bosque nativo en el área intervenida, con los impactos a la actividad

¹⁰⁸ En adelante Inversiones y Rentas Los Andes S.A. o IRLA S.A. indistintamente.

turística que se desarrolla en la zona, y con el valor paisajístico del área. Por tanto, se violarían los artículos. 7° y 9° del Reglamento.”¹⁰⁹

La reclamada por su parte, respecto de la imputación de incumplimiento del criterio de integridad, señala que, en su opinión, es en el SEIA donde se deben resolver los temas alegados por la reclamante como efectos del proyecto, sin perjuicio de que “varios de los problemas ambientales identificados por la corporación Puelo Patagonia han sido abordados a través de medidas provisionales y de acciones comprometidas en el programa de cumplimiento aprobado.”¹¹⁰

En su decisión el Tribunal coincide con lo planteado por la SMA, en cuanto a que “la aprobación del 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.”¹¹¹Y que a pesar de ese escenario, varios de los impactos que preocupan a la reclamante, se manejaron debidamente por medio de medidas provisionales y por el propio PDC.

2.3.2.1.2.5. Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado
“Carrasco Martínez, Catalina con Superintendencia
del Medio Ambiente”

Catalina Carrasco interpone reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, solicitando la invalidación de la Resolución Exenta N°6 que aprueba el programa de cumplimiento presentado por Consorcio Santa Marta para hacerse cargo de las infracciones constatadas en la formulación de cargos que inicia el procedimiento sancionatorio F-011-2016.

La reclamante basa su reclamación principalmente en; i) la falta de idoneidad del instrumento regulatorio, ya que éste entorpecería el desarrollo del procedimiento por reparación de daño ambiental que se llevaba a cabo por el mismo titular, lo que no permitiría una indemnidad de la reparación del daño ambiental ni la determinación de la responsabilidad por éste; ii) y también en la falta de integridad del programa de cumplimiento que se derivaría de una falta de completitud de la formulación de cargos que lo motiva.

¹⁰⁹ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de noviembre de 2016, Rol N°28-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/11/Sentencia-R-28-16.pdf>>, Pp. 9-10.

¹¹⁰ Ibídem, 12p.

¹¹¹ Ibídem, 10p.

El tribunal, como se detallará más adelante, rechaza las distintas alegaciones y por lo tanto la reclamación en su totalidad.

Frente a esta decisión, la reclamante interpone ante la Corte Suprema, un Recurso de Casación en el fondo en el cual se esgrimen dos alegaciones distintas.

En primer lugar, por la infracción al artículo 47 inciso 7° de la LOSMA y 42 de la LOSMA por parte del Segundo Tribunal ambiental, al validar una decisión de la SMA en la que se declara que el titular satisfizo los criterios reglamentarios de aprobación, entre ellos el de integridad, “pese a que el documento no considera los efectos del incumplimiento arrastrados en el tiempo por casi tres lustros.”¹¹² Plantea la reclamante que la sentencia no estaría utilizando de forma correcta los criterios de aprobación, ya que se hace un análisis hacia el futuro pasando por alto incumplimientos a lo largo de los años. Está validando una decisión de la SMA “atendiendo sólo a los cargos formulados, sin hacer un diagnóstico ambiental ni otra actividad de similar naturaleza y alcance, orientada a determinar los efectos que han tenido los incumplimientos en el medio ambiente y la salud de las personas.”¹¹³

La segunda alegación encuentra su fundamentación en la vulneración de la igualdad ante la ley, ya que en causas anteriores -Roles N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y 36-2016 del Tercero- los Tribunales han hecho análisis detallados del plan de acciones y metas de los PDC estableciendo falta de fundamentación de las resoluciones de la SMA por no hacerse cargo de los efectos de los incumplimientos, o bien han ordenado la complementación del programa por su falta de integridad. Cuestión que en autos no sucedió.

La Corte de Casación rápidamente desestima la petición de la recurrente, ya que ésta intentaría introducir nuevas alegaciones que no fueron objeto de la reclamación. Señala la Corte que “[h]a sido la propia actora quien en su reclamación delineó las materias que a su juicio permitían configurar la ilegalidad del PDC aprobado por la autoridad administrativa, cuestión que ahora es desconocida, pues el error de derecho se sostiene en una alegación que jamás fué expuesta ni por lo tanto discutida en autos.”¹¹⁴

¹¹² Corte Suprema, sentencia de 6 de noviembre de 2017, Rol N°36.201-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3111047&CRR_IdDocumento=2623559&Cod_Descarga=11>, (Considerando segundo).

¹¹³ Ibídem.

¹¹⁴ Ibídem, (Considerando quinto).

La recurrente está atentando contra la bilateralidad de la audiencia, el principio de pasividad y de congruencia procesal, por lo que no puede acogerse el recurso. Aún en caso de haberse discutido el asunto, sirve de suficiente argumento para desestimar la casación señalar que los vicios formales que presenta la hacen inviable “toda vez que omite explicar cómo se vulneran las normas invocadas, desarrollando la forma en que se ha producido este error de derecho”¹¹⁵ ya que la recurrente no se refiere a los efectos que debieron considerarse por el titular del PDC y que las autoridades ambientales pasaron por alto, no está por tanto expresado en qué consiste él o los errores de derecho que adolece la resolución casada.

Como la Corte desestima el recurso, a pesar de que en él la cuestión se encuentra presente, la sentencia no resulta mayormente relevante para la discusión sobre los efectos de los incumplimientos, quién y cómo hacerse cargo de ellos.

2.3.2.1.3. PDC es contrario a lo establecido en el artículo 9° inciso 2° del Reglamento

El inciso segundo del artículo 9° del Reglamento, a continuación de la enumeración de los criterios de aprobación de un programa de cumplimiento plantea lo siguiente:

“En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.”

De las sentencias en estudio, en sólo dos de ellas aparece esta alegación como sustento de la reclamación, y como podremos ver, pasa a ser una alegación secundaria, no muy considerada por los sentenciadores.

2.3.2.1.3.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

La Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. interpone reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental en contra de la resolución dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente que aprueba el Programa de Cumplimiento interpuesto por Curtiembre Rufino Melero S.A. respecto de los cargos formulados por la SMA en el procedimiento sancionatorio D-26-2014.

¹¹⁵ Ibídem (considerando séptimo).

La Sociedad solicita el rechazo del programa de cumplimiento y la reanudación del procedimiento sancionatorio por diversas razones, entre ellas, por la eventual vulneración del artículo 9° inciso segundo del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación. La reclamante plantea que la SMA habría permitido que el titular infractor eludiera su responsabilidad y se aprovechara de su infracción *“generando un incentivo al incumplimiento de la normativa ambiental (...) por cuanto el propio infractor ha reconocido que operó al margen del SEIA durante mucho tiempo, hecho por el cual, de cumplirse el Programa, no se seguiría sanción alguna.”*¹¹⁶ Además de que el titular habría recibido un beneficio económico indebido mientras producía más de lo autorizado, lo que crea una competencia desleal con otras industrias.

La reclamada, en respuesta, indica que la posibilidad de presentar un PDC no es un beneficio arbitrario, sino *“un derecho que el propio legislador le ha entregado al infractor como alternativa a la formulación de descargos;”* constituyendo una consagración legal de los incentivos al cumplimiento ambiental¹¹⁷ El objetivo del nuevo sistema regulatorio es justamente incentivar al cumplimiento de la normativa de modo que los titulares regularicen su situación, y en este sentido, *“[e]l regular su actividad no puede ser visto como algo negativo por el sistema o por la denunciante, sino como un objetivo la cual arribar.”*¹¹⁸

Respecto de esta alegación, el Tribunal Ambiental no realiza un pronunciamiento expreso, se dedica más bien a resolver la controversia sobre el criterio de eficacia o falta de motivación como veremos más adelante. Sin embargo, al comenzar con la parte dispositiva de la sentencia, hace un pequeño análisis de los mecanismos de incentivo al cumplimiento, señalando que nacen en virtud del principio de cooperación entre el regulador y regulado, otorgando beneficios a ambos, *“la ejecución se enfoca con mayor fuerza en el cumplimiento normativo, antes que en los mecanismos clásicos de disuasión y sanción, transitando de una política disuasiva a una política asociativa, menos adversarial, que utiliza múltiples herramientas para incentivar el cumplimiento normativo.”*¹¹⁹ En este sentido, debemos entender que la sanción no es la única respuesta del sistema frente a las infracciones, y por lo tanto, la ausencia de ésta no es en si misma un problema.

¹¹⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 de julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-68-2015-22-07-2016-Sentencia.pdf>>. 11p.

Tribunal citado a parte reclamada

¹¹⁷ Ibídem, 11p. Tribunal citando a parte reclamada.

¹¹⁸ Ibídem, 12p.

¹¹⁹ Ibídem, (Considerando decimocuarto).

2.3.2.1.3.2. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la causa caratulada Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendente del Medio Ambiente, la reclamante sustenta su reclamación también en la infracción del artículo 9° inciso segundo del Reglamento, ya que la aprobación del programa de cumplimiento permitiría al infractor eludir su responsabilidad y aprovecharse de su infracción. Plantea en particular que el PDC propone dar cumplimiento a las normas, condiciones y medidas de sus RCAs incumplidas, teniendo como único objetivo la suspensión del procedimiento sancionatorio y la obtención de un nuevo plazo para cumplir con las obligaciones incumplidas, obligaciones que de todos modos debe satisfacer, sea por vía del procedimiento sancionatorio o de un programa de cumplimiento.

El tribunal en su decisión no se refiere específicamente a esta alegación, pero sí señala que todas las disposiciones que regulan la aprobación de un PDC se dirigen a que el administrado se haga cargo en él de los efectos de sus incumplimientos, y no sólo al cumplimiento de la normativa infringida. Luego dirige su razonamiento hacia la alegación principal, la cual es el criterio de integridad en relación a los efectos de las infracciones, para ver si el PDC debía o no hacerse cargo de ellos y si efectivamente lo hizo.

2.3.2.1.3.3. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”

En el caso sublite, la reclamante incorpora a su reclamación una alegación que dice relación con que la aprobación del programa tendría como finalidad eludir la responsabilidad generada por las infracciones en las que ha incurrido el titular del proyecto, Codelco. Lo anterior constituiría una vulneración al artículo 9 inciso 2 del DS N° 30/12 del MMA¹²⁰ que señala que ningún programa de cumplimiento se aprobará con el fin de obtener efectos dilatorios, de aprovecharse de su infracción o de eximirse de responsabilidad. Y aquí “era exigible para las infracciones contenidas en los cargos 11, 12 y 13, referidas a la información ambiental, que se llevara a cabo una auditoría ambiental externa que permitiera verificar los parámetros que proponía Codelco, en atención a que el programa de cumplimiento se realiza sobre la información proporcionada por la misma

¹²⁰ En adelante Ministerio de Medio Ambiente o MMA indistintamente.

empresa”¹²¹, lo que permitiría a Codelco eximirse de responsabilidad respecto de los efectos producidos por sus incumplimientos.

Sin perjuicio de que esta alegación fue formulada por la reclamante, el Tribunal Ambiental competente sólo hace alusión a la normativa supuestamente infringida en la parte dispositiva del fallo, al momento de estar resolviendo la ilegalidad del programa de cumplimiento en cuanto su omisión de hacerse cargo de los efectos de las infracciones, y lo hace para señalar que el tenor literal de los artículos 7 y 9 de dicho cuerpo reglamentario “confirman que este instrumento se estructura en función de la protección del medio ambiente. En efecto de su sola lectura, se puede apreciar que todos ellos 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 2º del artículo 9 establece una prohibición de carácter general para evitar las consecuencias que se puede seguir de la aprobación de programas defectuosos”¹²²

Tras ver los dos casos en que las partes sustentan las reclamaciones en esta disposición, podemos concluir que es una disposición que tiene directa relación con la naturaleza de los incentivos al cumplimiento y del programa de cumplimiento en particular. En consecuencia, lo que ella plantea es algo que siempre debe estar detrás, tanto en la creación de los programas por el titular, como en la decisión de la SMA al aprobarlos y de los Tribunales al resolver disputas sobre estos. Pero que cuando se formula como alegación concreta la infracción al inciso segundo del artículo 9º del Reglamento, los Tribunales no se pronuncian expresamente sobre ella.

2.3.2.1.4. Otros incumplimientos del criterio de integridad

2.3.2.1.4.1. Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”

La Reclamante en la causa Caratulada Carrasco Martínez con la Superintendencia del Medio Ambiente, busca la invalidación de la resolución de la SMA que aprueba el PDC presentado por Consorcio Santa Marta por los cargos relacionados al incumplimiento de las RCA que regulan las

¹²¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N°132-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> 13p.

¹²² *Ibidem*, 33 - 34p.

actividades del Relleno Sanitario Santa Marta, sustenta su pretensión, entre otras, en la alegación de un incumplimiento del criterio de integridad en la aprobación del PDC.

Este incumplimiento se habría constatado al haberse solicitado a la SMA, durante el procedimiento sancionatorio, información sobre el cumplimiento por parte del titular de la obligación de compensar emisiones a la atmósfera generadas en el Relleno Sanitario. La reclamante señala que dicha solicitud habría sido proveída por resolución que no se encontraba ejecutoriada al momento de presentar la reclamación. Por esto, en su opinión, *“mientras no sea posible descartar un incumplimiento en materia de compensación de emisiones, la formulación de cargos efectuada en el proceso administrativo sancionatorio Rol F-011-2016, queda en entredicho su completitud.”*¹²³ Esto afectaría la validez jurídica del PDC, ya que si su antecedente es un acto administrativo incompleto, mal podría el programa presentado adolecer de integridad y ubicar al titular en un plano de cumplimiento normativo.

La reclamada por su parte, responde a esta alegación detectando un error en el argumento de la reclamante, ya que la denuncia en cuestión fue hecha por otros denunciantes y, en segundo lugar, porque la información solicitada no estaba relacionada con el mismo procedimiento sancionatorio. Ningún hecho infraccional de la formulación de cargos dice relación con obligaciones de compensación de emisiones. Al tratarse de materias nuevas respecto de las cuales se inicia un nuevo procedimiento, no podrían éstas generar un problema de integridad del PDC en cuestión.

El tribunal desestima esta alegación, ya que a pesar de que esta solicitud consta en el expediente del procedimiento, ésta dio origen a un procedimiento nuevo y distinto. De acuerdo a lo señalado por el artículo 9° del Reglamento, el PDC debe contener las acciones y metas que se hagan cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos, pero “dichas infracciones a las que alude la norma, se refieren exclusivamente a las que hayan sido objeto de la formulación de cargos del procedimiento sancionatorio en el que se presentó el programa de cumplimiento, y no a otras posibles infracciones contenidas en otro procedimiento.”¹²⁴

2.3.2.1.4.2. Rol N°40-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado, “Etelevina del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”

¹²³ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de junio de 2017, Rol N°116-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-116-2016-28-06-2017-Sentencia.pdf>>. 10p. Tribunal citando a parte reclamante.

¹²⁴ Ibídem, (considerando vigesimonoveno).

Etlevina del Carmen Sepúlveda, en representación de vecinos de la comuna de Ránquil, interpone reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental en contra de la Resolución de la SMA que aprueba el programa de cumplimiento presentado por Celulosa Arauco y Constitución S.A. para hacerse cargo de las infracciones contenidas en la formulación de cargos de fecha 17 de febrero de 2016 respecto del proyecto Complejo Forestal e Industrial Nueva Aldea, dentro del procedimiento sancionatorio Rol D-008-2016.

La reclamante alega la ilegalidad del PDC por no cumplir con el criterio de integridad de las metas y objetivos propuestos, particularmente respecto del cargo N°6¹²⁵. Señala que la SMA debió rechazar el programa o bien imponer mayores exigencias. “Dicha falta de integridad se traduce en una ausencia de coherencia entre la formulación de cargos y la Resolución Reclamada”¹²⁶, ya que el PDC no propone acciones o medidas para enmendar la infracción a la norma sobre emisión de compuestos TRS a la atmósfera. La reclamante insiste en que estas emisiones “provocarían molestias físicas en la población (fs.5) y un riesgo a la salud de esta (fs.8), del que el PDC aprobado por la SMA no se hace cargo.”¹²⁷

La SMA defiende su resolución, señalando que el PDC cumplía con los requisitos contenidos en el artículo 9° del Reglamento. En cuanto al criterio de integridad, “sostuvo que tanto el PDC como la Resolución Reclamada se hacen cargo de todos los efectos negativos de las infracciones constatadas. Al respecto sostuvo que las medidas propuestas no hacían necesario considerar la existencia de efectos sobre la salud de la población pues ninguno de los cargos formulados a Arauco contenía hipótesis de daño a la salud de la población o al medio ambiente, por lo que no pudo exigir que el infractor se hiciese cargo de efectos nunca constatados.”¹²⁸ La reclamante está confundiendo los conceptos de daño y riesgo, en este caso hay riesgo y frente a él las medidas propuestas son satisfactorias.

El tribunal en su decisión aclara el tema señalando que el cargo N°6 se califica como una infracción grave por la generación de un riesgo significativo para la salud de la población, y en este sentido, la infractora en el PDC debe proponer acciones que se hagan cargo de estos efectos, de un “riesgo o peligro generado, y no con un daño a la salud o al medio ambiente, como parece dar a entender

¹²⁵ Realización de venteos (descargas directas a la atmósfera) de gases TRS que debido a su habitualidad no son de emergencia. Infracción calificada como grave por el riesgo o peligro que genera a la salud de la población o el medio ambiente.

¹²⁶ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia 23 diciembre de 2016, Rol N°40-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/12/Sentencia-R-40.pdf>>, (Considerando segundo).

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ *Ibíd.*, (Considerando séptimo).

la reclamante.”¹²⁹ En esta línea, el titular sólo se puede hacer cargo de las infracciones contenidas en la formulación de cargos, de lo contrario se produciría una falta de congruencia y coherencia entre las resoluciones que los formula y la que aprueba el PDC.

Los sentenciadores terminan planteando que el PDC propuesto si se hace cargo de los efectos de la infracción, los riesgos a la salud de la población que se generan por los venteos o descargas a la atmósfera de TRS, y hacerse cargo de estos efectos “supone minimizar la ocurrencia de dichos venteos, evitando que estos adquieran habitualidad.”¹³⁰ El PDC no incumple el criterio de integridad ya que contiene acciones expresamente destinadas a reducir los venteos, las causas de estos y el fortalecimiento de los instrumentos de detección.

2.3.2.1.4.3. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la presente causa, la denunciante en el procedimiento sancionatorio D-016-2017 interpone reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental en contra de la Resolución Exenta N°6 que aprueba el programa de cumplimiento interpuesto por la empresa Sociedad Comercial Antillal Limitada que proponía medida para hacerse cargo de las infracciones contenidas en la formulación de cargos realizada por la SMA en el mismo procedimiento respecto del establecimiento Frigorífico Antillal. La formulación de cargos dice relación con la infracción al D.S. N°38/2011 que establece la Norma de emisión de ruidos.

El principal problema de la reclamante y en base al cual sustenta todas sus alegaciones, es la disconformidad con las mediciones efectuadas en las fiscalizaciones de la SMA, ya que se realizaron solamente en los domicilios de los denunciantes, por lo tanto, tanto la formulación de cargos como las medidas propuestas por el programa de cumplimiento se referirían sólo a las emisiones en esas locaciones, pasando por alto los demás receptores de emisiones de ruido.

Entre otras de sus alegaciones, la reclamante sustenta su solicitud de invalidación en la infracción al criterio de integridad contenido en el artículo 9° letra a) del Reglamento, justificando su incumplimiento en tres aspectos:

¹²⁹ *Ibidem*, (Considerando decimoséptimo).

¹³⁰ *Ibidem*, (Considerando vigesimoprimer).

1) En relación al riesgo para la salud de las personas:

A juicio de la reclamante, la medida propuesta por el titular en el PDC, consistente en la construcción de una barrera de contención acústica sólo aminoraría la emisión de ruido en el punto de medición L1 (el único punto de medición considerado en la formulación de cargos y en el PDC) y no al resto de los destinatarios de las emisiones.

Plantea que la SMA no estaría tomando en cuenta la finalidad de la normativa, consistente en asegurar la salud de las personas, y la exposición al ruido produce un efecto negativo en la salud de la población y específicamente en la salud del propio reclamante.

2) En el principio preventivo:

La reclamante plantea que la aprobación de un PDC ineficaz e incompleto vulnera este principio, ya que las acciones y metas en él propuestas no se harían cargo de todos sus efectos, debido por ejemplo, a la falta de especificaciones técnicas sobre la construcción de la barrera acústica.

3) En el principio precautorio:

Para la reclamante, la falta de certeza científica absoluta (en este caso producto de la falta de estudios sobre el riesgo del ruido en la salud) “no se debe utilizar para descartar la adopción de las medidas óptimas para la protección del medio ambiente, en este caso, la falta de un diagnóstico médico respecto de las víctimas.”¹³¹

La reclamada en respuesta, plantea que “la reclamante debió haber acreditado en su reclamo que las infracciones constatadas generaron ‘efectos’, respecto de los cuales el PdC no se habría hecho cargo, pero que a su juicio”¹³² el reclamo se limita a hacer suposiciones respecto de los efectos de los ruidos en la salud de las personas. Además de no presentar antecedentes que permitan al menos presumirlos. Sobre la utilidad de la barrera, la SMA postula que según sus características ésta logra abatir las emisiones desde la fuente, no en algún receptor en particular.

A juicio del Tribunal, las alegaciones de la reclamante sobre la afectación de la salud de las personas y los principios preventivo y precautorio en relación a los efectos futuros se relacionan con el criterio de eficacia, no de integridad, por lo que los trata en el apartado correspondiente.

¹³¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2018, Rol N°163-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>>, 12p.

¹³² *Ibidem*, 14p.

Aclara lo que el mismo ha entendido por criterio de integridad en sentencias anteriores – a saber, en Roles N°75-2017 y 82-2015-, las que describen que *“el criterio de integridad exige que pe programa de cumplimiento incorpore todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos(...).”*¹³³ Esta definición hace referencia a lo que en este trabajo hemos denominado “criterio de integridad propiamente tal”.

Finalmente, respecto a los efectos de la infracción, el Tribunal concuerda con los argumentos de la reclamada, ya que la reclamante no acreditó la generación de efectos negativos no abordados por el programa ni acompañó antecedentes para presumirlos. En consecuencia, “el Tribunal concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada respecto a que el PdC cumple con el criterio de integridad, por lo que la pretensión a este respecto será desestimada.”¹³⁴

2.3.2.2. Criterio de Eficacia

El segundo criterio enumerado en el artículo 9° del Reglamento es el criterio de eficacia, que dice relación con 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 de los hechos que constituyen la infracción.”*

A continuación, expondremos las distintas formas en que las reclamaciones estudiadas abordan el criterio de eficacia.

2.3.2.2.1. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la causa caratulada Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente, como señalamos anteriormente, la reclamante interpone reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental en contra de la sentencia de la SMA que aprueba el PDC presentado por Curtiembre Rufino Melero haciéndose cargo de las infracciones constatadas en el procedimiento sancionatorio Rol D-26-2014.

Las principales alegaciones de la reclamante se basan en la eventual vulneración del artículo 2 letra g) del Reglamento del SEIA, en concordancia con los artículos 8 y 10 de la Ley N° 19.300 al

¹³³ Ibídem, (Considerando trigesimosexto).

¹³⁴ Ibídem, (Considerando trigesimonoveno).

permitir que un proyecto de aquellos enumerados en el artículo 10 mencionado sufra cambios de consideración sin una evaluación de sus impactos ambientales.

Así, señala que el programa de cumplimiento aprobado se compromete a una reducción en la producción para así no tener que someterse a una evaluación ambiental. Para esto, toma como antecedentes información desactualizada, proveniente de una evaluación llevada a cabo el año 2005. Esto no correspondería y sería contradictorio a lo planteado por la SMA en la formulación de cargos respecto del cargo N°1 “Llevar adelante la modificación de un proyecto de curtiembre, aumentando la capacidad de producción en una cantidad superior a (30 m2/día), sin contar con Resolución de Calificación Ambiental que lo autorice”¹³⁵ calificada como gravísima.

Al mismo tiempo se alega la eventual vulneración del artículo 42 de la LOSMA y del artículo 7° del Reglamento, ya que el PDC “no garantiza de ningún modo el que la curtiembre vuelva al estado de cumplimiento de la normativa ambiental, por cuanto no contiene un plan de acciones y metas que efectivamente le permitan cumplir satisfactoriamente con la normativa principal.”¹³⁶

Plantea que el principal fundamento del PDC y de la resolución reclamada fue aceptar que el titular podría volver al estado de cumplimiento reduciendo la producción al nivel autorizado en las RCA existentes (anteriores a la existencia del SEIA), de 15.000 unidades de cuero/mes según la tabla contenida en la DIA de estas RCA. Lo anterior no sería posible por tres razones:

1. No sería efectivo que la infracción contenida en dicha tabla haya sido examinada y aprobada por órganos sectoriales con competencia ambiental.
2. La información de la tabla no se correspondió con la información relativa a la operación del establecimiento en su momento.
3. La información de la tabla se entregó por un titular distinto al actual y respecto de un proyecto distinto al actual.

De esta forma, la información no es idónea para analizar la cantidad de producción autorizada.

La SMA en respuesta a estas alegaciones plantea que “[p]ara superar el escenario de antijuridicidad el titular puede elegir entre dejar de hacer aquello que lo obliga a ingresar al SEIA,

¹³⁵ Resolución N°1/Rol D-26-2014 de la Superintendencia del Medio Ambiente, que formula cargos que indica a Curtiembre Rufino Melero S.A., y requiere información que indica, 6p.

¹³⁶ *Ibíd*em, 7p.

regresando al nivel de producción autorizado, o ingresar al SEIA para obtener una RCA que lo autorice a continuar operando de acuerdo a su modificación.”¹³⁷

Respecto a la información contenida en la tabla, señala que “el límite de 15.000 unidades de cuero/mes contenido en dicha tabla sería *“el único antecedente oficial que formó parte de un proceso de evaluación ambiental de la planta de Riles de la empresa”* presentando un grado de fiabilidad que permitió considerarla como referencia idónea.”¹³⁸

Adicionalmente, al aprobar el PDC la SMA exige al titular acciones para verificar la efectividad de la acción comprometida en relación al cargo en cuestión, entre otras, llevar registros diarios de producción.

El Tribunal, al resolver, identifica la existencia de dos controversias jurídicas respecto del caso, ambas vinculadas con el **criterio de eficacia** del PDC:

1. En primer lugar, del programa de cumplimiento en relación a la eventual obligación de ingreso de la modificación al SEIA: El tribunal indica que al aceptar la SMA la disminución de producción como una alternativa para volver al estado de cumplimiento de la normativa ambiental, está en “el ejercicio de un ámbito de discrecionalidad legalmente atribuida.”¹³⁹ De modo que es válido para el titular elegir entre el ingreso al SEIA o una disminución en la producción para no tener la necesidad de evaluación, pues el PDC es una herramienta que le otorga este incentivo al cumplimiento, por lo tanto la resolución se encuentra debidamente fundada en el criterio de eficacia.
2. En segundo lugar, la controversia respecto del volumen de producción aceptable para volver al estado de cumplimiento: En este asunto, los sentenciadores afirman que la cifra de producción en cuestión consta en los documentos oficiales que disponía la SMA al decidir y que éstos fueron en su momento aprobados por los organismos sectoriales respectivos, por lo que no habría espacio para dudas sobre su certeza. Así, la resolución se encuentra debidamente fundada y la SMA obró dentro de su competencia y de acuerdo al marco legal aplicable.

¹³⁷ *Ibíd*em, 8p.

¹³⁸ *Ibíd*em, 10p.

¹³⁹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de junio de 2017, Rol N°116-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>>, (Considerando vigesimonoveno).

2.3.2.2.2. Rol N°58-2017 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado
“Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio
Ambiente”

El día 9 de agosto de 2016 la Superintendencia del Medio Ambiente dicta la Resolución Exenta N° 1 que dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-050-2016 en contra de Minera Invierno S.A., titular del Proyecto Mina Inverno, y en contra de Portuaria Otway Ltda., titular del Proyecto Portuario Isla Riesco, por diversos incumplimientos en sus respectivas RCA. En la misma resolución se informó a los infractores que tenían un plazo de 10 días hábiles para presentar un PDC y que en tal caso debían presentarlo conjuntamente por tratarse de la misma unidad fiscalizada. Es así como el de junio del 2017 la Superintendencia del Medio Ambiente aprueba el programa de cumplimiento mediante Resolución Exenta N° 10. En contra de esta resolución, Ana Stipicic Escauriza interpone una reclamación ante Tribunal Competente.

La reclamante incluye dentro de sus alegaciones una que –a pesar de no utilizar la nomenclatura adecuada- diría relación con el incumplimiento del criterio de eficacia. Esto, toda vez que, a su respecto, la implementación progresiva del programa de cumplimiento –en un período de dos años calendario- permitía prolongar los incumplimientos en que incurrían los infractores de las RCAs asociadas. En específico, argüía que el programa de cumplimiento sería ilegal, puesto que la implementación progresiva del mismo conlleva situaciones de incumplimiento, en específico “implicaría una modificación encubierta de la RCA, en términos de permitirle a los terceros [los titulares del instrumento] incrementar los índices de emisiones por sobre los umbrales permitidos”¹⁴⁰; cuando lo que correspondía era haber aprobado una medida que cumpliera con la normativa ambiental, es decir la RCA, careciendo de competencia la SMA para modificarla en cuanto ésta le corresponde al SEA.

El tribunal no llega a pronunciarse respecto de esta alegación, puesto que la discusión la zanja cuando acoge la extemporaneidad del recurso impetrada por ambos terceros.

2.3.2.2.3. Rol N°28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado,
“Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del
Medio Ambiente”

¹⁴⁰ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2018, Rol N° 58-2017, [en línea] <https://3ta.cl/wp-content/uploads/Sentencia_definitiva-R-58.pdf>, (Considerando segundo).

Dentro de las argumentaciones de la parte reclamante, ésta señala que el programa de cumplimiento igualmente incumple con el criterio de eficacia al no indicar explícitamente que el proyecto ingresará al SEIA será por medio de un EIA. La SMA en respuesta señala que la vía de ingreso al SEIA queda tácitamente determinada en virtud de la gravedad de la infracción, por lo que su omisión no tomaría tal relevancia. El tribunal resuelve las alegaciones señalando que especificar que se ingresará vía EIA “es innecesario, por cuanto considera que es suficiente para despejar cualquier duda acerca de la intención implícita en el programa de cumplimiento de ingresar al SEIA por medio de un EIA, la que ahora ha devenido en explícita”¹⁴¹, ya que la empresa lo declaró judicialmente.

2.3.2.2.4. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la causa caratulada “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente” es el propio titular del PDC rechazado quien interpone reclamación alegando que la SMA no les dio una oportunidad de asistencia al cumplimiento previo a rechazar el programa. Particularmente respecto del criterio de eficacia, el titular plantea que tanto los plazos, las metas perseguidas, los indicadores, como otros parámetros necesarios para entender observado este criterio, se habrían corregido en el PDC reformulado y acompañado en el recurso de reposición. Por esta razón el criterio debería entenderse como cumplido, no siendo constitutivo de causal de rechazo.

La reclamada por su parte, se defiende arguyendo que el programa de cumplimiento no satisfacía los criterios de aprobación contemplados en el artículo 9° del Reglamento, y que específicamente respecto de cuatro cargos en específico, el criterio de eficacia el programa no apuntaba al restablecimiento de la normativa infringida¹⁴².

El Tribunal en su resolución concuerda con la SMA en lo relativo al criterio de eficacia cuando ésta señala que no se cumplía con este criterio, en particular respecto de los cargos A.2., A.3., B.1. y B.2. Establece que el PDC “no cumple con los criterios de aprobación de un programa de estas características, al no ser íntegro, eficaz y verificable de conformidad con el artículo 9° del Reglamento

¹⁴¹ Ibídem, Pp. 18-19.

¹⁴² Para mayor profundización del caso, remitirse a Ficha de análisis Rol N° 82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental.

de Programas de Cumplimiento”¹⁴³, errores que no eran salvables de oficio, sino que merecían su rechazo.

2.3.2.2.5. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”

En esta causa, la reclamante plantea que el PDC aprobado por la resolución reclamada no cumpliría con el criterio de eficacia por tres razones: “(i) se basa en una formulación de cargos deficiente, ante lo cual reitera lo señalado respecto de la vulneración del artículo 49 de la LOSMA¹⁴⁴; (ii) el PdC no cumpliría con los requisitos mínimos del artículo 7° del Reglamento, como para gozar a lo menos de una presunción de eficacia (ineficacia por falta de requisitos mínimos); y (iii) la resolución reclamada condiciona la eficacia a gestiones futuras del infractor, con lo cual, a su juicio, ‘(...) reconoce que las medidas no son eficaces en sí mismas, sino que ello será objeto de una medición acústica final luego del levantamiento de dicha barrera’.”¹⁴⁵ Plantea la reclamante que aquí la SMA estaría confundiendo el criterio de eficacia con el de verificabilidad (mecanismos que acrediten el cumplimiento de las medidas).

La SMA responde a esta alegación diciendo que la reclamante “no entrega ningún antecedente técnico, consideración, o explicación lógica que acredite la supuesta falta de suficiencia de la medida de barrera acústica, para cumplir con la norma de ruido.”¹⁴⁶

La reclamada además insiste en que la alegación sobre la deficiencia de la formulación de cargos es improcedente y extemporánea, y que el PDC debe plantearse en relación a los cargos formulados, los que se formularon en relación a mediciones en los receptores de los denunciantes, por lo que no habría problema alguno.

Finalmente, la SMA asevera que la reclamante yerra en sus conclusiones, ya que la reclamada reconoce que la medición final es una acción relacionada con el criterio de verificabilidad, y su exigencia no significa que se tenga dudas sobre la efectividad de la medida de barrera acústica.

¹⁴³ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de septiembre de 2017, Rol N°82-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, (Considerando cuadragésimosegundo), citando Resolución Exenta N°5/2015 de la SMA, reclamada.

¹⁴⁴ La primera alegación de la reclamante se refiere a la vulneración el artículo 49 de la LOSMA por ser la formulación de cargos incompleta y por lo tanto deficiente.

¹⁴⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2018, Rol N°163-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>> Pp.13-14. Tribunal citando a la parte reclamante.

¹⁴⁶ Ibídem, 13p.

Esta medición final es necesaria para asegurar la satisfacción de los motivos del PDC –que se vuelva al cumplimiento de la norma de emisión y no se verifiquen excedencias afectando los receptores cercanos-. Plantea que la reclamante debió haber acreditado con antecedentes técnicos que la barrera propuesta no cumpliría con los objetivos de reducir los niveles de emisión, lo que no ocurrió.

El Tribunal, al resolver la disputa sobre el cumplimiento de este criterio, primero indica que en lo que respecta a la deficiente formulación de cargos y contenidos mínimos del PDC se estará a lo ya resuelto (alegación es desestimada). Luego, se refiere a las alegaciones sobre la eficacia de las medidas del PDC, enunciadas también en el criterio de integridad por la parte reclamante. Respecto de ellas, plantea lo siguiente: “cabe señalar que la barrera acústica propuesta y descrita en el PdC –que concuerda con aquella recomendada por el Protocolo que ha elaborado la SMA al efecto-, es la medida más idónea para asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción. A mayor abundamiento, resulta de toda lógica suponer que la interposición de una barrera material entre la fuente emisora de la energía, ruido en este caso, y los potenciales receptores de la misma, resulte en una disminución neta de la energía recibida; luego, midiendo el receptor de mayor intensidad de dicha energía, por la aplicación del mismo principio físico, es suficiente para establecer que la reducción de la exposición para todos los demás receptores será igual o mayor a la del citado receptor, siendo consistente la decisión de la reclamada con el conocimiento de la física de ondas aplicables a la situación fiscalizada.”¹⁴⁷

Para finalizar agrega que la medida de verificación de medición final de ruidos, para acreditar el cumplimiento de la normativa, no desvirtúa el cumplimiento del requisito de eficacia, ya que se vincula justamente con el de verificabilidad. Por lo tanto, concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada en cuanto a la satisfacción del criterio de eficacia.

En el caso en autos, el Tribunal explicita dos errores de la parte reclamante sobre el contenido del criterio de eficacia, ya que ésta lo confunde primeramente con el criterio de integridad y luego con el de verificabilidad. Esto se torna preocupante en cuanto desvía la actividad del Tribunal, quien debe primero ordenar y aclarar los contenidos para luego decidir en torno a estos.

¹⁴⁷ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimotercero).

2.3.2.3. Criterio de Verificabilidad

El tercer y último criterio enumerado en el artículo 9° del Reglamento es el criterio de verificabilidad, según el cual, *“Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.”*

Escasas son las reclamaciones en las cuales se debate respecto del cumplimiento este criterio, casos que se ilustrarán a continuación.

2.3.2.3.1. Rol N°82-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”

En el presente caso, la reclamada señala que dentro de las razones del rechazo del PDC se encuentra la insatisfacción de los criterios necesarios para su aprobación, entre ellos el de verificabilidad, ya que “no se comprometían para todas las medidas, sus respectivos plazos de ejecución; metas; indicadores (...) como expresamente se indicaba en las guías y modelos de la SMA que se pusieron a disposición del titular.”¹⁴⁸ Sin perjuicio de lo anterior, la reclamante en ningún momento hace alusión al criterio de verificabilidad o a su cumplimiento.

El tribunal señala en su decisión que el PDC no cumple con los criterios de aprobación necesarios al no ser íntegro, eficaz y verificable. Específicamente respecto al criterio de verificabilidad, el Tribunal recogiendo lo precisado en su oportunidad por la División de Fiscalización de la SMA, señala que la forma en que el PDC está planteado, impide su fiscalización, de modo que no se cumpliría con el criterio.

2.3.2.3.2. Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”

En este caso, la reclamante, dentro de sus alegaciones, incluye una que dice relación con la ausencia de plazo de ejecución de las acciones contenidas en el programa de cumplimiento. El que no contenga plazo, a su parecer, generaría una incertidumbre respecto de la ejecución de las medidas comprometidas y el plan de seguimiento, convirtiendo en antojadiza la resolución para el infractor. Es por esto que podríamos relacionarlo con el incumplimiento del criterio de verificabilidad y la

¹⁴⁸ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de septiembre de 2017, Rol N°85-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias> > 15p.

reclamante así debió haberlo indicado. Sin embargo, no tiene mayor relevancia ya que el Tribunal desestima dicha alegación, señalando que como el PDC si bien no contempla un plazo para su ejecución, si incluye uno de duración -desde la fecha de aprobación hasta el mes de octubre de 2016- lo que estima como suficiente.

Tras una revisión de las reclamaciones estudiadas, notamos que las partes rara vez sustentan sus alegaciones en el incumplimiento del criterio de verificabilidad, lo que permite suponer que en general los titulares de PDC entienden su contenido o forma de aplicación y, que por lo tanto, es un tema que hasta el momento no ha generado un mayor debate.

2.3.3. Falta de motivación del acto administrativo

“Como se sabe, la autoridad administrativa no es libre para dictar actos administrativos de cualquier manera, siendo el procedimiento administrativo uno de sus presupuestos de validez. Esta exigencia se explica por la finalidad garantista que tiene el procedimiento administrativo frente a la actividad de la Administración. (...) su establecimiento permite estatuir un conjunto de garantías que actúan como freno y contrapeso a los poderes exorbitantes de la Administración.”¹⁴⁹

El profesor de Derecho Administrativo Luis Cordero, plantea que mientras un organismo de la administración pueda adoptar decisiones, imponerlas coactivamente, y mediante ellas provocar detrimentos graves en las distintas esferas de los particulares afectados, será necesario contar con mecanismos para garantizar el acierto y la legalidad de tales decisiones. “Para hacer efectivo su rol garantista, la LBPA consagra una serie de principios -aplicables a todo procedimiento administrativo- que buscan establecer estándares de comportamiento para los órganos de la Administración del Estado y garantías en favor de los ciudadanos. Estos principios (...) son los de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y de publicidad.”¹⁵⁰

La existencia de un procedimiento administrativo entonces, “implica que toda decisión pública sea tomada sobre la base de buenas razones, toda vez que las reglas procedimentales permiten que estas razones sean debidamente expuestas y sometidas a discusión”¹⁵¹. Así, los actos de la administración se encuentran sujetos a un control de razonabilidad, “[e]sto significa que para que

¹⁴⁹ CORDERO, VEGA, L. La Motivación del Acto Administrativo en la Jurisprudencia de la Corte Suprema. Revista de Estudios Judiciales (N°4): Páginas 231-250, 2017. Pp.231-231.

¹⁵⁰ *Ibíd*em, Pp. 232-233.

¹⁵¹ *Ibíd*em, 234p.

un acto administrativo se produzca regularmente y no incurra en causal de invalidez, es necesario que **el órgano competente exprese los motivos en que se basa la decisión, de manera que se acredite por esta vía su relación con los hechos que han servido de antecedentes a la actuación de la Administración**¹⁵² (el destacado es nuestro). Estos deberes de motivación de los actos administrativos se derivan de los artículos 11 inciso 2º, 41 y de la LBPA y 13 inciso 2º de la LOCBGAE¹⁵³

Así, la motivación del acto administrativo es un elemento esencial de la decisión, y si “ella no está presente -vale decir, si no se motiva o ello se hace de modo insuficiente o inadecuado- no es posible valorar el uso que se ha hecho de la potestad conforme a derecho. Esto equivale a decir que la Administración no ha dado razones de su actuación, cuestión que constituye un indicio de arbitrariedad de su contenido; esto es, de que la decisión adoptada obedece a su mera voluntariedad.”¹⁵⁴ Consecuentemente, si un acto obedece a la mera voluntariedad de la administración, careciendo de motivación, es susceptible de ser invalidado por el procedimiento que corresponda dependiendo del procedimiento administrativo en particular.

Como bien se ha señalado, en la presente la investigación se analizan sentencias de reclamación en donde la reclamante busca invalidar decisiones de la Superintendencia del Medio Ambiente, y dentro de éstas, múltiples son aquellas que se sustentan en la falta de motivación del acto administrativo, lo que se expondrá a continuación.

2.3.3.1. Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”

La reclamante de autos alega que las resoluciones que rechazan tanto el el PDC, como la reposición y la apelación subsidiaria, no se encuentran debidamente justificadas ni en ellas se explica los motivos de la decisión del órgano administrativo. Esto, “toda vez que la SMA no indica ni singulariza cuáles compromisos ambientales propuestos dependerían de la sola voluntad de CMN, atribuyendo a ésta una falta de seriedad respecto de la voluntad de cumplir con sus obligaciones

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ Artículo 11 inciso 2º cuando plantea el principio de responsabilidad *“Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”,* el artículo 41 al señalar el contenido de la resolución final de la administración, y el artículo 13 inciso 2º de la LOCBGAE cuando trata el principio de transparencia

¹⁵⁴ CORDERO, VEGA, L. Op. Cit., 236p.

ambientales. Por otra parte, agrega que la falta de motivación también se presenta al no resolver la SMA todas las cuestiones planteadas por el interesado”¹⁵⁵.

La SMA por su parte señala que la resolución que rechaza el PDC se encuentra debidamente motivada porque en sus considerandos se establece que no cumple con el criterio de integridad tanto en su totalidad como en específicos, es decir, relacionado con hechos determinados.

A juicio del tribunal, la Resolución recurrida utiliza de manera correcta el criterio de integridad para rechazar el PDC presentado, y se encuentra debidamente fundamentada a partir de dicho criterio entre los considerandos 1º a 9º de la resolución recurrida y, que en adelante, los siguientes considerandos tienen por objetivo analizar el PDC de CMN a modo ilustrativo, siendo irrelevantes para la decisión de fondo, la que se encuentre debidamente fundamentada.

2.3.3.2. Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado
“Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

Lo alegado por Eco Maule S.A –reclamante en autos- relativo a la falta de motivación suficiente en el acto administrativo que declara el incumplimiento en la ejecución del PDC previamente aprobado, dice relación con la utilización por parte de la SMA de los conceptos “malos olores” u “olores molestos” en dicha resolución. Para una mejor comprensión de dicha alegación, es necesario desarrollar primeramente los antecedentes del caso.

Eco Maule S.A. es titular del proyecto “Centro de Tratamiento de Residuos Eco Maule” y del PDC aprobado con fecha 1 de julio del año 2015 mediante Resolución Ex. N° 6 en el marco del procedimiento sancionatorio N° D-002-2015 iniciado a comienzos del 2014 por la constatación de distintas infracciones en sus instalaciones. La SMA, luego de fiscalizaciones en terreno, declara el incumplimiento en la ejecución del programa de cumplimiento, mediante Resolución Ex. N° 7 el 3 de febrero de 2016.

Dentro de los antecedentes de esta reclamación encontramos que el proyecto de Ecomaule “tiene por objeto el tratamiento de residuos domiciliarios, desechos agroindustriales y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas servidas, y está compuesto de un relleno sanitario, una planta de compostaje, una planta de lixiviados y un centros de reciclaje de vidrios,

¹⁵⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 30 de diciembre de 2012, Rol N° 75-2016, [en línea] <https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-75-2015-30-12-2016-Sentencia.pdf>, 9p.

plásticos y papeles”¹⁵⁶, y que cuenta con tres Resoluciones de Calificación Ambiental, a saber las N°s 52/04, 277/07 y 104/14. Producto de actividades de fiscalización la SMA constató irregularidades que la motivan a dictar la Resolución Ex. N° 1 el día 4 de marzo de 2015/D-002-2015 que da inicio al procedimiento sancionatorio en contra del titular y mediante la cual le formula a Ecomaule un total de 16 cargos de naturaleza graves y leves. Luego de observaciones a su primera presentación, el infractor presenta un PDC refundido el día 1 de julio de 2015 que se aprueba mediante Resolución Ex. N° 6.

Durante el tiempo que el PDC estuvo vigente, la SMA realizó actividades de fiscalización en los meses de agosto, octubre y diciembre de 2015, las que dieron origen a un nuevo Informe de Fiscalización, el que concluyó que habían ciertas medidas del PDC que no se estaban implementando o se implementaban de tal manera que desatendía el objetivo de dicho instrumento. Luego, este informe fue remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 14 de enero de 2016, para posteriormente dictarse el 3 de febrero la Resolución Ex. N° 7, en la cual la SMA declara el incumplimiento del PDC por inobservancia de medidas de control y mitigación de olores molestos vinculados a los cargos 7, 8 y 9¹⁵⁷, reiniciando el procedimiento sancionatorio.

Así las cosas, el infractor deduce reclamación en contra de las Resoluciones Ex.: i) N° 7 que declara el incumplimiento el PDC; ii) N° 11 que rechaza la reposición interpuesta en contra de la Resolución N° 7; iii) Resolución Exenta N° 357 que resuelve la apelación subsidiaria, rechazándola.

En lo particular, la reclamante alega la insuficiente motivación jurídica de la resolución reclamada (sin especificar si es que se refiere a la que declara el incumplimiento o la que rechaza la reposición deducida), toda vez que la SMA no habría fundamentado bien los conceptos “malos olores” u “olores molestos”, es decir, a qué se refería ésta cuando los utilizaba, ya que es de su parecer, que tales categorías no se encuentran reguladas ambientalmente y que por ende, al formar parte de una de las razones esenciales que motivan la resolución, merecían una fundamentación más acabada por parte del ente fiscalizador; y al no concretarse dicho sustento, el acto administrativo contendría el vicio alegado, acarriando su nulidad. A mayor abundamiento, arguye que esperaba

¹⁵⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2017, Rol N° 112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, 1p.

¹⁵⁷ Resolución Ex. N°/D-002-2015:

“7. Falta de implementación de proceso de acondicionamiento de lodos sanitarios, al no mezclarse éstos con residuos de madera como viruta o aserrín;

8. Acumulación de lodos sanitarios sin tratamiento de precompostaje o compostaje, en piscinas no autorizadas por RCA, desde el año 2013 al 2015;

9. Acumulación de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales, sin ser absorbido con algún material”.

que la SMA concluyera la existencia de un incumplimiento a partir de un juicio o informe técnico previo, cuestión que no sucedió en ningún momento.

En la resolución de esta parte del litigio, el Tribunal señala primeramente que la motivación de los actos de la Administración se encuentra estrechamente ligada al control de los mismos, esto es, que permite una revisión posterior de la decisión de estos órganos en sede administrativa y/o judicial para verificar la validez de su fundamentación. Luego, y en alusión a la alegación de la reclamante separa el desarrollo en dos partes; así, en primer lugar y en cuanto al uso que le da la SMA a las nociones esgrimidas, indica que aquélla no puede sino aceptar la utilización que ésta le da a dichos conceptos pues tanto en la DIA del “Proyecto Modificación al Sistema de Manejo de Lodos Sanitarios” aprobado por la RCA N° 104/14 como en ésta misma, se contienen dichos conceptos, quedando demostrado que forman parte en ambos instrumentos “estableciendo medidas para evitar o enfrentar el impacto asociado a su generación, (...) [y] que si bien dichas expresiones no se encuentran reguladas en específico por nuestra legislación, resultan perfectamente oponibles a la reclamante en tanto titular del proyecto en cuestión, por cuanto las obligaciones de su autorización de funcionamiento tienen un estándar de exigibilidad idéntico al de una norma vigente”¹⁵⁸.

En segundo lugar, el Tribunal analiza si la resolución recurrida estuvo debidamente motivada. Para esto, hace un estudio de todos aquellos antecedentes que fueron observados por el ente fiscalizador para arribar a la conclusión final contenida en la Resolución Ex. N° 7. Es así como los sentenciadores constatan que al procedimiento sancionatorio se acompañaron las denuncias ciudadanas respectivas y los resultados de las distintas actividades de fiscalización y sus posteriores informes¹⁵⁹; así también que en el mismo acto recurrido, la SMA desarrolló en el Acápito III la evaluación del cumplimiento de las acciones comprometidas en el PDC que abarcaba el período comprendido entre la fecha de aprobación del PDC (julio de 2015) y la del último reporte del titular y por último señalan que en los considerandos N°s 37 a 59, N°s 60 a 73 y N°s 74 a 81 se describen pormenorizadamente los incumplimientos de acciones relacionadas con los cargos N°s 7, 8 y 9. Esta enumeración de precedentes fue la que tuvo a la vista la SMA al momento de determinar –a su parecer– con justa razón que Ecomaule incumplió con las obligaciones contraídas voluntariamente al momento de presentar este instrumento de incentivo al cumplimiento, incumplimiento que fue considerado por la misma como grave y reiterado. Y fueron

¹⁵⁸ *Ibidem*, (considerando duodécimo).

¹⁵⁹ Informes de Fiscalización N° DFZ-2015-50-VII-RCA-IA y N° DFZ-2015-633-VII-PC-IA.

los mismos antecedentes, los que primaron en la decisión de rechazar el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Ex. N° 7, tal como consta en la Resolución Ex. N° 11.

Por consiguiente, el Tribunal rechaza la alegación que hace la reclamante en relación a que no existió un juicio informe técnico previo que permitiera al órgano administrativo arribar a una conclusión positiva sobre la existencia de un incumplimiento, toda vez que la abundante, completa y suficiente información recabada por la SMA contrastada con la aportada por la infractora en sus reportes a la Autoridad, constituyen el juicio técnico previo que sirve de justificación apta para la resolución final.

2.3.3.3. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

La falta de motivación como causal de judicialización en esta causa, proviene de la alegación de la reclamante vinculada con la falta de certeza que produce que las premisas invocadas por el titular no permitan acreditar el nivel de producción de la Curtiembre.

La reclamante señala que los antecedentes aportados por el titular sean anteriores a la entrada en vigencia del SEIA hace desconfiar de ellos como una herramienta idónea para medir los niveles de producción. Por esto, cuando el titular se basa en ellos al presentar su PDC y la SMA lo aprueba señalando que se cumplen los criterios contenidos en el artículo 9° del Reglamento, se está incurriendo en una falta de motivación del acto administrativo, en este caso la resolución que lo aprueba, por no contener el programa los antecedentes suficientes para probar la idoneidad de las medidas, vulnerando el principio de eficacia.

La reclamada, en respuesta, plantea que al ser correcto el razonamiento utilizado para aprobar el programa de cumplimiento, se cumplió con el deber de fundamentar los actos administrativos.

El Tribunal al resolver esta disputa lo enmarca dentro del criterio de eficacia, refiriéndose a la idoneidad de las medidas para reducir la producción cuando estas se basaron en antecedentes de dudosa confiabilidad. Sin embargo, estaba haciéndose cargo también de la alegación sobre falta motivación del acto.

2.3.3.4. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°11.458-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

El Segundo Tribunal Ambiental, al resolver el asunto controvertido en autos, señala que es necesario analizar el fundamento de la resolución impugnada, y de su sola lectura es posible deducir que ésta carece “de una debida fundamentación, que impide conocer a través del contenido de ésta, cuáles fueron, en términos generales, las razones que la SMA consideró para entender que el programa de cumplimiento cumplía con los requisitos para ser aprobado.”¹⁶⁰

El Tribunal plantea que la motivación del acto administrativo es un elemento esencial para la posibilidad de revisión, es por esto que su fundamentación tiene la función de “convencer a las partes sobre la justicia de la decisión, enseñarles el alcance de su contenido, facilitarles los recursos y otorgar un control más cómodo al tribunal que deba conocer de los eventuales recursos que puedan deducirse.”¹⁶¹

En conclusión, la resolución impugnada “carece de la debida fundamentación para justificar (...) por qué el programa presentado por Minera Florida Limitada cumplía con los requisitos para ser aprobado, incurriendo con ello la SMA en un vicio de legalidad.”¹⁶²

En la Sentencia de Casación Rol N° 11.458-2017 de esta misma causa, la Corte Suprema insiste en que el **vicio constatado en autos es la falta de motivación de la decisión de la SMA, y que la infracción a los criterios de integridad y eficacia sería un ejemplo de ésta.** En la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental se determina expresamente el carácter esencial de este vicio, ya que el PDC, por no acompañar antecedentes que prueben la inexistencia de efectos, está incumpliendo los criterios ya mencionados. Se considera que esto tiene la entidad suficiente para dejar sin efecto la resolución de la SMA “toda vez que, según exponen, si se atiende a los hechos constitutivos de las infracciones, puede incluso presumirse, a menos que se demuestre lo contrario, que aquellas existieron.”¹⁶³

2.3.3.5. Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado
“León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del
Medio Ambiente”

¹⁶⁰ Segundo Tribunal ambiental, sentencia de 24 de febrero de 2017, Rol N°104-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>> (Considerando vigesimooctavo).

¹⁶¹ Ibídem, (Considerando trigésimo), Tribunal citando a Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 3 marzo de 2014, Rol N°6-2013 (Considerando trigesimotercero).

¹⁶² Ibídem, (Considerando trigesimoprimerero).

¹⁶³ Corte Suprema, sentencia de 5 de marzo de 2018, Rol N°11.485-2017, [en línea] <<http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/InicioAplicacion.do>> (Considerando trigésimo) 67p.

En el caso sub iudice, se puede apreciar que, si bien existe pronunciamiento del Tribunal sobre la falta de motivación de la resolución reclamada, éste no se origina a propósito de una alegación que diga relación con la motivación del acto administrativo que la parte reclamante haya hecho suyo, sino que es consecuencia exclusiva del raciocinio que utiliza el órgano jurisdiccional para dirimir el arbitrio.

Así, como ya se vio, la alegación principal de la reclamante se vinculaba a que el programa de cumplimiento de Codelco no se hacía cargo de los efectos de las infracciones descritas en la formulación de cargos. De modo que los sentenciadores, invocando los artículos 7º y 9º del DS N° 30/12 del MMA, afirman que como consecuencia de estas normas “se hace necesario que el titular describa los efectos que se derivan de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso en concreto, lo que debe ser determinado por la SMA”¹⁶⁴. Dicho esto, señalan que “**lo primero que se debe analizar** [para zanjar la controversia de autos] **es la motivación de la resolución reclamada** en relación con los efectos derivados de los hechos constitutivos de infracción”¹⁶⁵ (el destacado es nuestro), cuestión por la cual pasan a exponer aquellos considerandos de la resolución reclamada que dicen relación con el contenido mínimo del programa de cumplimiento y con los requisitos para su aprobación. Después de un largo desarrollo en donde se va construyendo la decisión alcanzada posteriormente, el Tribunal decide acoger parcialmente la reclamación interpuesta en contra de la Resolución que aprueba el programa de cumplimiento de Codelco.

2.3.3.6. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la presente causa, la reclamante y denunciante en el procedimiento administrativo plantea que la resolución reclamada carece de la debida motivación y razonabilidad, ya que se basa en antecedentes insuficientes, como son la formulación de cargos realizada en base a mediciones incompletas de niveles de ruido, un PDC con escasa información técnica para evaluar la única

¹⁶⁴ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N°132-2016, [en línea], <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-132-2016-20-10-2017-Sentencia.pdf>> (Considerando cuadragesimoquinto).

¹⁶⁵ Ibídem, (Considerando cuadragesimosexto).

medida propuesta, y por último por no abordar todos los efectos que genera la infracción en la salud de la población.

La reclamada por su parte, reitera la idea de que los cuestionamientos a la formulación de cargos están fuera de lugar, que las mediciones se hicieron en los receptores denunciante y luego se formuló cargos respecto de las excedencias constatadas. Respecto a la falta de idoneidad de la barrera, esta alegación se plantea sólo en base a suposiciones, sin revisar el Protocolo que rige en estos casos. Y por último, repite que la reclamante no presenta antecedentes que permitan al menos presumir la existencia de efectos no abordados por el PDC.

El Tribunal no hace mayor razonamiento sobre este punto, sino que plantea que “teniendo en consideración que las alegaciones relativas a una supuesta falta de motivación en la resolución reclamada se fundan en los mismos argumentos abordados con anterioridad, a juicio de estos sentenciadores, la pretensión a este respecto no puede prosperar por las razones dadas en cada caso y que se refieren a la debida fundamentación del acto administrativo impugnado.”¹⁶⁶

2.3.4. Idoneidad del instrumento regulatorio en relación con la reparación del daño ambiental

Esta temática sólo es discutida en una de las sentencias analizadas en esta investigación, sin embargo, nos parece relevante mencionarla y detenernos en ella, ya que se refiere precisamente a la aplicación del instrumento en estudio en relación con su naturaleza y objetivos y cómo se relaciona con otras instituciones.

2.3.4.1. Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”

La reclamante de autos señala que la aprobación del PDC en este caso, como “[i]nstituto jurídico regulado reglamentariamente como un instrumento de incentivo al cumplimiento”¹⁶⁷ rompería con la lógica interna del sistema de incentivos al cumplimiento ideado por el legislador, y, además, interfiere indebidamente en la causa seguida ante el mismo Tribunal Ambiental producto de una

¹⁶⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2018, Rol N°163-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>> (Considerando cuadragésimo sexto).

¹⁶⁷ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de junio de 2017, Rol N°116-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-116-2016-28-06-2017-Sentencia.pdf>>, 6p.

demanda por daño ambiental, ya que podría afectarse la evidencia del daño y la apreciación de la prueba. En consecuencia, podría repercutir en la determinación de responsabilidad.

Por esta razón, la reclamante plantea que aceptar el PDC en el caso particular, significaría desconocer la gravedad de los incumplimientos del titular y de sus consecuencias jurídicas. La resolución que lo aprueba pasa por alto hechos tan graves como el incendio ocurrido en enero del año 2016 y además concede “ventajas competitivas a la empresa para que continúe desarrollando su actividad económica sin que el Estado se detenga, siquiera, a realizar un diagnóstico ambiental y sanitario de la denominada ‘zona de falla’ y sus alrededores.”¹⁶⁸

La SMA señala que la reclamante está cometiendo un error, el cual sería que ella basó sus argumentaciones en elementos externos al expediente sancionatorio (como la denuncia por daño ambiental), señalando que el PDC “sólo debe guardar coherencia con lo obrado en el expediente administrativo donde se encuentra la respectiva formulación de cargos.”¹⁶⁹ Según la reclamada considerar el otro procedimiento iría en contra de la jurisprudencia del mismo Tribunal Ambiental y cita la sentencia Rol N° 51.2014 “*el Tribunal debe realizar un control de legalidad de lo resuelto por la SMA, lo que no implica reproducir en sede de reclamación administrativa, las exigencias propias y el estándar de prueba aplicable al procedimiento por daño ambiental*”¹⁷⁰.

El tribunal desestima la alegación de la reclamante en virtud del análisis de los requisitos de procedencia y aprobación de los programas de cumplimiento contenidos en los artículos 42 de la LOSMA y 7° y 9° del Reglamento. A juicio de los sentenciadores, la existencia paralela de un procedimiento de daño ambiental sustanciado ante el mismo tribunal no obsta la presentación ni aprobación de un PDC, ni interfiere en las diligencias necesarias en el procedimiento judicial de reparación del daño ambiental.

La reclamante plantea otra alegación, proponiendo que en virtud del **principio de responsabilidad ambiental** y de **indemnidad de la reparación del daño ambiental**, la SMA debió haber rechazado el programa de cumplimiento y haber proseguido con el procedimiento administrativo sancionador hasta su conclusión, ya que “la voluntad del legislador, plasmada en el artículo 44 de la Ley N°20.600, es garantizar la indemnidad de la reparación del daño ambiental

¹⁶⁸ *Ibíd*em, 7p.

¹⁶⁹ *Ibíd*em, 8-9p.

¹⁷⁰ *Ibíd*em, 9p.

(...) habiendo daño ambiental, *‘no pueden las partes concernidas convenir ni acordar eximir al autor de implementar medidas efectivas de reparación ambiental del daño causado’.*¹⁷¹

La reclamada por su parte señala que no se está infringiendo el principio de responsabilidad ambiental, y que una demanda por daño ambiental constituye una sede distinta a la administrativa sancionatoria, y en el expediente administrativo no se verificó una hipótesis de daño ambiental.

El tribunal resuelve el asunto arguyendo que es distinto el daño ambiental como requisito para la clasificación de infracciones en un procedimiento administrativo sancionatorio, que aquel que es presupuesto de la responsabilidad por daño ambiental. En este último, concurriendo los demás requisitos, se genera la obligación de reparación. Por esto, es un procedimiento más largo, con una etapa probatoria y principios de oralidad e inmediatez para que las partes discutan latamente la existencia del daño. En consecuencia, la utilización del daño ambiental en sede administrativa para clasificar infracciones no se relaciona directamente con su acreditación en sede judicial. “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.”¹⁷² Por esto, se desestima la pretensión.

2.3.5. Falta de congruencia

Para analizar las alegaciones al vicio de falta de congruencia procesal, primero se debe definir el principio de congruencia procesal como tal, para luego, ver de qué forma puede ésta faltar o ausentarse en cada caso.

La doctrina española se ha referido “a la congruencia como la conformidad que debe existir entre la sentencia y la pretensión o pretensiones que constituyen el objeto del proceso, más la oposición u oposiciones en cuanto delimitan este objeto y como la adecuación entre las pretensiones de las partes, formuladas oportunamente, y la parte dispositiva de la resolución judicial.”¹⁷³

Así también, la doctrina nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema han entendido que el “[p]rincipio de congruencia busca vincular a las partes y al juez al debate y, por tanto, conspira en su contra la falta del necesario encadenamiento de los actos que lo conforman, a los que se

¹⁷¹ *Ibíd.* Tribunal citando a la parte reclamada.

¹⁷² *Ibíd.*, (Considerando vigesimocuarto).

¹⁷³ MATURANA, Miquel, C. y MOSQUERA, Ruiz, M. Los Recursos Procesales. 3° ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2017, Pp. 285-286. Citando a MANUEL ORTELLS RAMOS; JUAN MONTERO AROCA; y otros, en *Derecho jurisdiccional II*, Tirant lo Blanch Libros, Valencia España, 1998, p. 281.

pretende dotar de eficacia. Se trata entonces de un principio que enlaza la pretensión, la oposición, la prueba, la sentencia y los recursos, al mismo tiempo que cautela la conformidad que debe existir entre todos los actos del procedimiento que componen el proceso (considerandos 3° y 4° de la sentencia de casación).¹⁷⁴

La congruencia procesal, se regula en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil que establece lo siguiente: *“Las sentencias se pronunciarán conforme al mérito del proceso, y no podrán extenderse a puntos que no hayan sido expresamente sometidos a juicio por las partes, salvo en cuanto las leyes manden o permitan a los tribunales proceder de oficio.”* Artículo que se encuentra estrechamente vinculado en el 170 N°6 del mismo cuerpo legal el que expresa *“La decisión del asunto controvertido. Esta decisión deberá comprender todas las acciones y excepciones que se hayan hecho valer en el juicio; pero podrá omitirse la resolución de aquellas que sean incompatibles con las aceptadas.”*

Entendiendo el concepto de congruencia procesal a partir de lo recién descrito, a contrario sensu, podemos entender que la falta de congruencia procesal sería la ausencia de el encadenamiento o armonía entre las peticiones y defensas de las partes, la resolución del tribunal y una eventual impugnación.

Esta falta, puede provenir del comportamiento de las partes en el procedimiento o bien, de la actuación del tribunal respectivo. Así, las partes incurrirán en una falta de congruencia si al presentar un recurso, éste agrega alegaciones no discutidas previamente y por lo tanto no resueltas por el sentenciador. Por otro lado los jueces incurrirán en este vicio si al resolver contravienen lo establecido en los artículos 160 y 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil citados previamente.

La contravención a la congruencia procesal por parte de los jueces constituye un vicio de casación en la forma, específicamente el sancionado en el artículo 768 N°4 *“El recurso de casación en la forma ha de fundarse precisamente en alguna de las siguientes causales: 4° En haber sido dado en ultra petita, esto es, otorgando más de lo pedido por las partes, o extendiéndola a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de la facultad que éste tenga para fallar de oficio en los casos determinados por la ley”*.

¹⁷⁴ MATURANA, Miquel, C. y MOSQUERA, Ruiz, M. Op. Cit, 285p. citando a Corte Suprema, Segunda Sala (Penal), 17/10/2016. Tesorería General de la República con Complejo Turístico Costa Barúa Limitada, 17074-2016. CL/JUR/7118/2016. Cobro ejecutivo de obligaciones tributarias. Causal de casación en la forma de *ultra petita*, acogida. (Considerando 8° de la sentencia de casación).

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que “la ultra petita constituye un vicio que ataca un principio rector de la actividad procesal, cual es el principio de congruencia. Ese ataque se produce precisamente con la “incongruencia”, que en su acepción más simple y general puede ser considerada como la falta de adecuación entre las pretensiones de las partes formuladas oportunamente y la parte dispositiva de la resolución judicial. En el derecho comparado se ha resuelto que la congruencia consiste en el deber de los órganos judiciales de decidir los litigios que a su consideración de hayan sometido, dando respuesta a las distintas pretensiones formuladas por las partes a lo largo del proceso, a todas ellas, pero sólo a ellas, evitando que se produzca un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones.”¹⁷⁵

Dentro de las reclamaciones estudiadas que contengan alegaciones vinculadas a la falta de congruencia, este vicio se ha alegado en sede administrativa, contencioso administrativo o judicial propiamente tal, lo que nos lleva a preguntarnos si es que este principio de congruencia regulado en el Código de Procedimiento Civil rige también en los procedimientos administrativos, vinculando las actuaciones de los interesados desde su inicio, hasta la eventual revisión en sede contencioso administrativa, en el caso específico, por los Tribunales Ambientales.

Dentro de la Ley Nº 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, nos encontramos con disposiciones que plantean similitudes con los artículos 160 y 170 Nº6 del CPC citados precedentemente, que podrían responder a la pregunta sobre la posible aplicación del principio de congruencia también en sede administrativa.

Así, el artículo 30 señala que dentro del contenido de la solicitud para dar inicio al procedimiento administrativo por el interesado se encuentra “b) hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud”, luego el artículo 41 de la Ley dispone: “Contenido de la resolución final. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados. (...)”

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste (...)

La relación entre estos dos artículos, con respecto a las peticiones de los interesados y la resolución, se asemeja a la existente en el procedimiento civil entre las pretensiones de las partes y el contenido de la sentencia. Es por esto que se abre la interrogante sobre cuán vinculados

¹⁷⁵ MATURANA, Miquel, C. Los Recursos del Código de Procedimiento Civil en la Doctrina y la Jurisprudencia, Tomo I. 1º ed. Santiago, Legal Publishing Chile, 2015. Pp. 450-451, citando a Corte Suprema, Primera sala, 26 de agosto de 2009, rol Nº639-2008. Cita online: CL/JUR/8032/2009.

quedan los interesados a sus peticiones y actuaciones en el procedimiento administrativo - sancionador en estos casos-, que tan limitado queda el tribunal por las mismas y, en virtud de esto, en qué vicios se traduciría la ausencia de esta “congruencia”.

2.3.5.1. Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

Retomando el caso caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”, nos encontramos con que el titular del programa de cumplimiento, Minera Florida Limitada, actuando como tercero coadyuvante, introduce nuevas alegaciones, distintas a la de la SMA como reclamada, y entre ellas, la falta de congruencia procesal.

En el caso sublite, con falta de congruencia procesal se refiere al hecho de que la reclamante se haya “extendido a puntos que de ninguna forma fueron abarcados en su denuncia administrativa y sobre los cuales, por tanto, malamente le pueden generar agravio o perjuicio.”¹⁷⁶ Señala que los puntos contenidos en la denuncia son los que limitan el ejercicio de la acción jurisdiccional del artículo 56 de la LOSMA, y sobrepasarlos significaría entonces una falta a ésta. La congruencia procesal debe existir entre las alegaciones formuladas en sede administrativa y las esgrimidas a continuación en sede judicial.

Es del caso, que ninguno de los demás intervinientes se pronuncia sobre la falta de congruencia, y así tampoco lo hace el Tribunal en la sentencia. Aún así lo mencionamos, ya que el tercero coadyuvante si se refiere al principio de congruencia en sede administrativa, y de alguna forma estaría vinculando los artículos de la Ley N° 19.880 mencionados en el párrafo anterior.

2.3.5.2. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

En la causa caratulada Sociedad Vinícola Miguel Torres con Superintendencia del Medio Ambiente, la reclamante, en su alegación final, señala la vulneración de principios aplicables a la materia y falta de la debida motivación de la resolución reclamada. Esto, ya *“que la SMA no contó con óptimos grados de certeza al dar por establecido que la producción de 15.000 cueros/mes correspondía a*

¹⁷⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 24 de febrero de 2017, Rol N°104-2016, [en línea] <https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-104-2016-24-02-2017-Sentencia.pdf>, 14p.

aquella existente previo a la entrada en vigencia del SEIA’, infringiendo así, los principios de juridicidad y congruencia, pues las premisas invocadas no permitirían acreditar el real nivel de producción de la Curtiembre, en forma previa a la entrada en vigencia del SEIA.”¹⁷⁷

El tribunal no se pronuncia sobre esta alegación en particular, pero sí resuelve el tema en conflicto al manifestarse sobre la infracción al criterio de eficacia.

2.3.5.3. Rol N°45-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

Canteras Lonco S.A. interpone recurso de reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental en contra de la Resolución Exenta N° 9 de la SMA que rechazó la reposición interpuesta en contra de la Resolución N° 8 del mismo organismo que acoge el aumento de plazo solicitado por el titular¹⁷⁸ y modifica del oficio el PDC ya aprobado en el procedimiento Rol D-048-20515.

La reclamante sustenta su recurso en el actuar de la SMA, ya que cuando se le solicitó la modificación del PDC ya aprobado –para la ampliación del plazo para presentar una DIA- la SMA en respuesta modificó efectivamente el contenido del programa ampliando los plazos, pero además incluye en la resolución que “Canteras Lonco S.A. no podrá operar la cantera hasta la obtención de la Resolución de Calificación Ambiental favorable.”¹⁷⁹

A juicio del titular, la modificación por parte de la SMA vulnera el principio de congruencia, “por cuanto se pronuncia sobre una materia no solicitada al efecto.”¹⁸⁰ Además de que la decisión de la SMA le causa un perjuicio, ya que la resolución que aprobó el PDC le permitía extraer áridos por debajo del umbral de ingreso del SEIA, situación imposible tras la modificación.

La SMA asume que la reclamante está en lo correcto al señalar que las resoluciones no desarrollan clara y fundadamente las razones que dan lugar a la paralización total del proyecto, por lo que al informar deja sin efecto ambas resoluciones.

¹⁷⁷ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-68-2015-22-07-2016-Sentencia.pdf>>, 12p. Tribunal citando a la parte reclamante.

¹⁷⁸ Canteras Lonco S.A.

¹⁷⁹ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 1 de febrero de 2017, Rol N°45-2016, [en línea] <https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2017/02/Sentencia_R-45-2016.pdf>, (Considerando segundo).

¹⁸⁰ *Ibíd*em, (Considerando quinto).

En respuesta a la actitud de la SMA y dada “la naturaleza del procedimiento, como asimismo el contenido de los actos trámite dejados sin efecto, se aprecia que el obrar de la Administración ha sido de verificar el cumplimiento de la legalidad; como asimismo, corregir sus infracciones. (...) por lo que la presente reclamación carece de objeto litigioso dada las circunstancias sobrevenidas en el procedimiento administrativo, y por tanto, desaparece el presupuesto por el cual el Tribunal debe efectuar su pronunciamiento de fondo.”¹⁸¹

En este caso en particular el Tribunal Ambiental no debe resolver ya que el problema fue subsanado de oficio por la propia administración. Vale la pena mencionar que la reclamante señala la falta de congruencia en el actuar de la SMA, pero a nuestro parecer y según lo que responde la Superintendencia, el problema estaba en la falta de motivación o fundamentación en la decisión del organismo a la hora de modificar la resolución en materias no solicitadas por el titular. La razón de judicialización entonces podría identificarse de mejor forma como una falta de motivación.

2.3.5.4. Rol N°36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente”

Tras la interposición del recurso de casación en el fondo por la reclamada en los autos caratulados Carrasco Martínez, Catalina Andrea en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente, en donde se rechaza la reclamación en contra de la resolución de la SMA que aprueba el PDC del titular Consorcio Santa Marta, el máximo Tribunal declara rápidamente que el recurso es improcedente.

Su improcedencia se deriva de la actitud de la recurrente, esto es, “hacer valer una o más causales de casación fundadas en preceptos legales que abordan materias distintas de las discutidas en la litis, que no fueron promovidas por las partes en la etapa de discusión, para conceder a la contraria la posibilidad de manifestar su parecer sobre la pertinencia de aplicarlas al caso sub judice.”¹⁸² Si se acepta atentaría contra el principio de la bilateralidad de la audiencia, y del principio de pasividad y de congruencia procesal, determinados por los asuntos sometidos a su decisión, “principio que enlaza la pretensión, la oposición, la prueba, la sentencia y los recursos, en una armónica concatenación de ideas”¹⁸³ y siguiendo lo que señala el mismo Código de Procedimiento Civil, “*los fallos deben ajustarse al mérito del proceso, no pudiendo considerar puntos o aspectos no*

¹⁸¹ *Ibíd*em, (Considerando octavo).

¹⁸² Corte Suprema, sentencia de 6 de noviembre 2017, Rol N°36.202-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3111047&CRR_IdDocumento=2623559&Cod_Descarga=11>, (Considerando sexto).

¹⁸³ *Ibíd*em, (Considerando tercero).

*sometidos expresamente al juicio por los contradictores, salvo en cuanto las leyes autoricen o permitan proceder de oficio.*¹⁸⁴

En esta situación la Corte Suprema hace referencia a una falta de congruencia procesal que podríamos llamar falta de congruencia procesal propiamente tal, ya que el recurso no dice razón de las distintas actuaciones dentro del procedimiento, atentando en contra de las disposiciones legales del Código de Procedimiento Civil y de principios formativos del procedimiento.

¹⁸⁴ Artículo 170 N°6 Código de Procedimiento Civil.

3. CAPÍTULO III: Análisis Jurisprudencial de temas relevantes

Luego de haber realizado una revisión y sistematización de la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales sobre programas de cumplimiento, hay ciertos temas que nos parecen lo suficientemente relevantes y por consiguiente volverán a ser revisado bajo un prisma diferente del análisis anterior. Esto teniendo en consideración su importancia y las incidencias que pueden tener hacia el futuro. Coincidentemente, estas aristas han sido también objeto de debate en la Corte Suprema al momento de conocer de las sentencias por la vía del recurso de casación.

3.1. Deber del titular de probar la existencia o inexistencia de efectos medioambientales de sus infracciones; análisis de las sentencias Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema, caratulados “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

Tras la dictación de la sentencia Rol N°104-2016 por el Segundo Tribunal Ambiental, la reclamante y el tercero coadyuvante de autos interpusieron recursos de casación en la forma y en el fondo ante la Corte Suprema, sustentados en distintas causales.

A propósito de la discusión de autos por el incumplimiento del criterio de integridad por no hacerse cargo de los efectos de las infracciones, se originó una nueva controversia que versa sobre quién debe probar existencia o inexistencia de estos.

A este respecto, Minera Florida interpone recurso de casación en la forma por la **infracción manifiesta a las reglas de apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica** (artículo 26 inciso 4° Ley N° 20.600). Señala la recurrente que la decisión carece de sustento en los medios probatorios acompañados en el proceso y en el expediente de fiscalización, “limitándose a presumir de manera arbitraria la existencia de efectos causados por los incumplimientos que se le imputan, sin indicar las probanzas que le permitieron arribar a tal conclusión.”¹⁸⁵ Sostiene a su vez, que además de carecer de fundamentos lógicos, según la normativa vigente “los efectos de la infracción deben ser independientes de los hechos que la configuran; sin embargo, la sentencia atribuye aquellos a determinados cargos, confundiendo los hechos que configuran la infracción con sus efectos, realizando una doble valoración de estos.”¹⁸⁶

¹⁸⁵ Corte Suprema, sentencia de 5 de marzo de 2018, Rol N°11.485-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3174100&CRR_IdDocumento=2683784&Cod_Descarga=11>, (Considerando undécimo)

¹⁸⁶ Ibídem, (Considerando undécimo).

Como parte de la misma alegación, agrega que la totalidad de sus proyectos fueron aprobados por DIA¹⁸⁷, y que no dicen relación con medidas de mitigación o compensación, de modo que el Tribunal “contrariando las reglas de la lógica y conocimientos científicamente afianzados, (...) presume la existencia de efectos en el medio ambiente, desconociendo la naturaleza de los instrumentos ambientales en los cuales se funda la formulación de cargos.”¹⁸⁸

El titular del proyecto interpone además recurso de casación en el fondo, y en lo atinente a los efectos de las infracciones, esgrime dos alegaciones:

1. Transgresión del artículo 3° letra a) y o), 36 N°1 letras a) y b), N°2 letras a), b) y c), 49 y 51 de la LOSMA en relación con el artículo 1698 del Código Civil; el error de derecho por la inversión de la carga de la prueba

Señala la actora que el tribunal incurre en este error derecho al asumir “la existencia de efectos provenientes de las infracciones constatadas por la SMA durante su fiscalización, imponiendo a su representada [el titular] **la carga de probar hechos negativos**, los que se traducen en la existencia y descripción de los supuestos efectos que emanan de la infracción, aun cuando el denunciante no acreditó su presencia como tampoco la SMA los constató”¹⁸⁹ (el destacado es nuestro).

Se infringen las normas ya señaladas de dos formas: “i) dando por acreditado un hecho sin que éste fuera probado conforme a las normas legales; y ii) alterando la carga de la prueba al eximir tanto al denunciante como a la SMA de probar la presencia de efectos producidos por las infracciones, obligando a su representada [el titular] a rendir prueba sobre hechos negativos.”¹⁹⁰

¹⁸⁷ Declaración de Impacto ambiental o DIA es definido en la letra f) del artículo 2° de la Ley 19.300 como “[e]l documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes”, y un Estudio de Impacto Ambiental o EIA en la letra i) del mismo artículo como “[e]l documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretende llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos” Segun esto el titular entiende que como su proyecto es evaluado por DIA, no produce efectos tales que necesiten medidas de mitigación o compensación, estas son propias de proyectos aprobados por medio de una EIA.

¹⁸⁸ *Ibidem*, (Considerando undécimo).

¹⁸⁹ *Ibidem*, (Considerando vigesimotercero).

¹⁹⁰ *Ibidem*.

Añade finalmente que si la SMA estimaba que el titular había incurrido en infracciones graves que producían efectos negativos en el medio ambiente, así debió haberlo señalado en la formulación de cargos, para que éste pudiese hacerse cargo de ellos en el PDC.

2. Infracción al artículo 42, 36 N°1 letra a) y b), N°2 letra a), b) y e), 47 y 49 de la LOSMA, en relación a los artículos 12 bis letra b) y 24 de la Ley N°19.300, y el artículo 3° inciso 8° de la Ley N°19.880

Los proyectos ingresados al SEIA por medio de una DIA y calificados favorablemente por el SEA, por su naturaleza “no se producen efectos que posean impactos significativos en el medio ambiente o en la salud de las personas.”¹⁹¹ El Tribunal, al presumir los efectos, está pasando por alto la naturaleza del instrumento que contiene las medidas incumplidas. En consecuencia, éste no puede exigir al titular especificar los presuntos efectos derivados de los cargos formulados, describir cuándo se producen, ni argumentar en los casos en que no sea así, por no regularse de tal forma en la normativa ambiental. Además, esta petición del Tribunal sería contraria a la presunción de legalidad de los actos administrativos, en este caso la RCA del proyecto, ingresada al SEIA por medio de una DIA, lo que determina la inexistencia de efectos significativos.

Nuestro máximo Tribunal, en la resolución del fondo, se pronuncia respecto a la alegación de esta recurrente sobre la **vulneración de las normas que regulan la carga de la prueba**, estableciendo que “[e]l fin preventivo que orienta la normativa ambiental determina que es el sujeto que presenta el PDC el que debe demostrar con antecedentes verificables, la realidad de su aseveración respecto a la inexistencia de las externalidades negativas, como asimismo, debe contemplar en el plan de acciones y metas, medidas concretas que permitan enfrentarlas.”¹⁹² Esto significa que no es efectivo que la reclamante de autos Rol N° 104-2016 sea quien deba rendir prueba para asentar la ilegalidad del acto, sino que ésta puede fluir del acto administrativo y su confrontación con la formulación de cargos.

El recurrente -Minera Florida Ltda.- plantea que los sentenciadores presumen el efecto medioambiental por el incumplimiento, pero la Corte indica que no es así, ya que lo que el Tribunal realmente hace es “un ejercicio lógico deductivo que les permite asentar que en este caso, (...) la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción permiten incluso presumir que se produjeron efectos medioambientales, cuestión a la que se suma la naturaleza de los cargos

¹⁹¹ Ibídem, (Considerando vigesimocuarto).

¹⁹² Ibídem, (Considerando trigesimosegundo).

formulados. Así se está en presencia de una presunción de carácter judicial, que cumple con las exigencias de gravedad, concordancia con toda la prueba y precisión prevista en el artículo 426 del Código de Procedimiento Civil en relación al artículo 1712 del Código Sustancial, siendo relevante destacar que aquella se construye sobre la base de antecedentes concretos que permiten asentarla.”¹⁹³

La Corte continúa su razonamiento en torno la existencia de una presunción judicial respecto a la producción de efectos -que exime a la reclamante de la prueba de éstos y deriva a la reclamada o tercero la carga de probar su inexistencia- explicando “que al haberse formulado cargos por infracciones de carácter grave, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 N° 2, letra e), esto es, por incumplir gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental, cuestión que al menos impide excluir prima facie la existencia de efectos medioambientales vinculados a los incumplimientos, lo realmente trascendente, a juicio de esta Corte, se vincula con que es el titular el que, ante cualquier incumplimiento, debe explicar, avalado en antecedentes técnicos, que aquellos no se vinculan con efectos medioambientales, pues si hay una RCA que compromete medidas, es indudable que ante su incumplimiento existe una posible afectación del medio ambiente, cuestión que ocurre sea que se esté en presencia de un instrumento que provenga de un EIA o de una DIA.”¹⁹⁴

Para terminar, la Corte se pronuncia respecto a la alegación del recurrente sobre el **desconocimiento de la naturaleza jurídica de la DIA**, desechándola rápidamente y siendo tajante al declarar que el artículo 10 de la Ley N° 19.300 para distinguir si un proyecto ingresa al SEIA por EIA o DIA se “refiere a la existencia de “impacto” ambiental, de modo que todos los proyectos que tienen RCA provenientes de EIA o de DIA, pueden generar efectos en el medio ambiente, que se encuentran definidos en la letra k) del artículo 2° de la Ley N° 19.300, como toda alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. Así, la diferencia entre el EIA y la DIA, sólo se vincula con la envergadura del impacto y la previsibilidad de su ocurrencia.”¹⁹⁵ En consecuencia, el hecho de haber ingresado el proyecto por medio de una DIA no permite excluir por su naturaleza la producción de efectos en el medio ambiente.

¹⁹³ Ibídem, (Considerando trigesimotercero).

¹⁹⁴ Ibídem, (Considerando trigesimotercero).

¹⁹⁵ Ibídem, (Considerando trigesimocuarto).

La Excelentísima Corte en su decisión viene a subsanar las omisiones de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que generaron suficientes dudas en cuanto al onus probandi, que impulsaron la interposición de los recursos de Casación. Esto dice relación con la construcción de una presunción judicial sobre la producción de efectos en el medio ambiente. A nuestro juicio el Tribunal Ambiental solamente presume los efectos, sin explicar cómo construye tal presunción judicial, lo que permite a las partes entender que las reglas sobre la carga de la prueba fueron alteradas, obligándoseles a probar hechos cuya existencia alega la parte contraria. Sin embargo, si el Tribunal construyese efectivamente una presunción judicial que cumpla con las características que exige el artículo 426 del CPC y 1712 del Código Civil para constituir plena prueba, no habría duda de que serán luego las partes quienes deberán intentar desacreditarla.

Es interesante la postura que adquiere la Corte en este caso, y toma relevancia al preguntarnos si será un criterio que podrá aplicarse en casos futuros, si es que desde aquí en adelante será el titular quien deberá probar la existencia o inexistencia de efectos en el medio ambiente. Lo importante sería delimitar la forma y en qué casos este supuesto se aplicará por parte de la Institucionalidad Ambiental. ¿Sucederá esto cada vez que un titular sea sujeto de una formulación de cargos por infracción al artículo 36 N°2 letra e) de la LOSMA? ¿Será esta imposición independiente de la envergadura de los efectos del medio ambiente, sin importar la diferenciación entre una RCA ingresada por DIA o por EIA?

Luego de la dictación de la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de autos, el Tribunal en cuestión recoge el mismo razonamiento en la sentencia Rol N°132-2016 caratulada "León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente", en donde se decide nuevamente que será el titular -Codelco- quien tendrá la carga de probar en su PDC, mediante antecedentes técnicos suficientes, la inexistencia de efectos en el medio ambiente. En este caso, al titular también se lo formulan cargos por infracciones calificadas como graves según el artículo 36 N°2 letra e) de la LOSMA, de modo que podemos entender que este Tribunal si está tomando este razonamiento como una línea jurisprudencial a seguir, por lo que urge determinar concretamente la forma en que dicha presunción será aplicada para que exista una mayor seguridad jurídica en el tema y deje de ser un tema con tanta judicialización.

3.2. Finalidad de los incentivos al cumplimiento, y de los programas de cumplimiento en particular, como argumento de la Corte Suprema

En cuanto a las finalidades del programa de cumplimiento hay dos grandes tópicos tratados en las causas analizadas que nos llamaron la atención; ya que pudimos observar que en aquellos arbitrios en los cuales se producía una colisión, ya fuera de principios o de instituciones jurídicas, los tribunales optaron por resolver en base a la finalidad de los incentivos al cumplimiento y del programa de cumplimiento en particular. Estos tópicos son, en primer lugar, la posibilidad del Tribunal Ambiental de ordenar la complementación del acto impugnado; y en segundo lugar, la primacía del Programa de Cumplimiento por sobre otros instrumentos de gestión ambiental.

3.2.1. Posibilidad del Tribunal Ambiental de ordenar la complementación del acto impugnado

3.2.1.1. Análisis de las sentencias Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental y Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema caratulados “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”

La reclamante en el procedimiento ante el Tribunal Ambiental y recurrente también en la casación ante la Corte Suprema, interpone recurso de casación en la forma y en fondo. Este primer recurso por la causal del **N°4 del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil correspondiente a la ultrapetita.**

Señala la reclamante que, como es sabido, la causa de pedir delimita la materia del litigio, y a su vez, los escritos del proceso circunscriben el análisis de la legalidad de la aprobación del PDC, a la correcta o incorrecta aplicación de la normativa por parte de la SMA. Aún con esto ya asentado, plantea que aquí, “[s]in embargo, la decisión contenida en el fallo se aleja de las pretensiones de las partes, toda vez que no se dispuso el rechazo del PDC presentado por Minera Florida, que es aquello que correspondía, sino que únicamente se determinó invalidación de la resolución que lo aprobó, ordenando a la SMA la emisión de un nuevo acto administrativo, disponiendo la concesión de un nuevo plazo para subsanar las deficiencias del mencionado instrumento, sin que aquello fuera solicitado por las partes.”¹⁹⁶ Por medio de esta actuación el Tribunal estaría cambiando la causa de pedir.

¹⁹⁶ Corte Suprema, sentencia 5 de marzo de 2018, Rol N°11.485-2017, [en línea] < <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP Documento=3&TIP Archivo=3&COD Opcion>

Luego, la misma recurrente -Juan Pastene Solís- en sus escritos solicita recurso de casación en el fondo por **infracción al artículo 42 de la LOSMA, por vulnerar los artículos 7° y 9° del Reglamento**. Insiste en que el PDC no cumplía con los requisitos mínimos legales y como consecuencia debía ser rechazado por la SMA. El tribunal señala que la resolución de la SMA carece de fundamento, pero la verdad es que el PDC nunca debió aprobarse por no cumplir con los requisitos de integridad y eficacia.

Esta recurrente plantea que si la SMA permite que los titulares subsanen los vicios del PDC estaría alterando el sentido de los artículos 7° y 9° del Reglamento, si esto sucede “carece de sentido que exista en la normativa la posibilidad de rechazo de tal instrumento.”¹⁹⁷ La SMA no estaría facultada para corregir sucesivas e indeterminadas veces los PDC, para esto existe la instancia de asistencia al cumplimiento.

Por último, señala que lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental contradice la naturaleza excepcional del PDC, según la cual su interpretación debe ser restrictiva.

Nuestro máximo tribunal, al resolver respecto de la ultrapetita alegada por la recurrente como causal de casación en la forma, determina que la decisión de Segundo Tribunal Ambiental de exigir la presentación de un nuevo instrumento que cumpla con las exigencias legales que se haga cargo de los defectos constatados no puede considerarse ultrapetita, “pues es una decisión intermedia, que se encuentra entre aquello que fue solicitado por la reclamante y lo refutado por la reclamada y el tercero coadyuvante.”¹⁹⁸

Además, la Corte indica que lo decidido por el Tribunal Ambiental no puede generar un vicio de forma, ya que ordenar a la SMA exigir un nuevo PDC que cumpla con las exigencias legales implica una interpretación de la ley. No hay disposición legal que en estos casos obligue a rechazar el PDC. Así, si se quiere atacar este punto debe hacerse por medio de un recurso de casación en el fondo.

Ahora, respecto a los argumentos vertidos por esta parte en el recurso de casación en el fondo, el Tribunal observa que la recurrente utiliza los mismos argumentos vertidos a propósito de la casación en la forma. En consecuencia, determina que esto sería improcedente, ya que la casación en la forma revisa una sentencia dictada con prescindencia de los requisitos legales o proviene de un procedimiento viciado, mientras que la casación en el fondo busca velar por la correcta

[=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3174100&CRR_IdDocumento=2683784&Cod_Descarga=11>](#),
primero).

¹⁹⁷ Ibídem, (Considerando decimosexto).

¹⁹⁸ Ibídem, (Considerando sexto).

Considerando

interpretación y aplicación de las normas. Por esto, el recurso tiene un carácter **alternativo**, “toda vez que no puede plantearse que determinados vicios formales puedan constituir al mismo tiempo infracciones de ley sustancial.”¹⁹⁹

A continuación la Corte expone que sin perjuicio de que lo ya expuesto es suficiente para descartar la casación, “considera relevante emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la materia propuesta en el arbitrio.”²⁰⁰ Luego de hacer una breve descripción de los incentivos al cumplimiento en general y de los programas de cumplimiento en particular, señala que “[e]l objetivo de los instrumentos de incentivo al cumplimiento previsto en la normativa ambiental tiene por objeto fomentar la colaboración con la autoridad pública para facilitar la labor de fiscalización y conseguir en el menor tiempo posible los fines propios de la legislación ambiental”²⁰¹, y, de la normativa que regula esta herramienta, “no fluye la imposibilidad pretendida por el reclamante relacionada con el impedimento de ordenar una complementación del programa de cumplimiento.”²⁰²

De esta forma, la Corte plantea que la orden que da el Tribunal Ambiental de complementar el PDC que no cumple con los criterios legales “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 cumpla con la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento**”²⁰³ (el destacado es nuestro).

Concluye afirmando, que como las deficiencias planteadas por la recurrente en este caso son enmendables, la decisión cuestionada se enmarca dentro de la institucionalidad vigente y procede a desestimar los recursos interpuestos por Luis Pastene Solís.

La sentencia que rechaza las casaciones en todas sus partes se dicta con un voto en contra del Ministro Sergio Muñoz, quien fue del parecer de acoger los recursos de la parte reclamante, “anular la sentencia recurrida, acoger el planteamiento de ilegalidad e instruir a la SMA de continuar con el procedimiento sancionatorio,”²⁰⁴ por las siguientes razones:

¹⁹⁹ Ibídem, (Considerando decimosexto).

²⁰⁰ Ibídem, (Considerando decimoséptimo).

²⁰¹ Ibídem, (Considerando decimooctavo).

²⁰² Ibídem, (Considerando decimonoveno).

²⁰³ Ibídem, (Considerando decimonoveno).

²⁰⁴ Ibídem, (Considerando trigesimoséptimo).

En cuanto al recurso de casación en la forma; indica que la expresión de los argumentos que justifican la decisión de los jueces constituye una garantía del debido proceso, y no hacerlo permite recurrir en contra de las sentencias. En este caso no se reconocen las razones del tribunal para negarse a la petición de reanudar el procedimiento sancionatorio.

En cuanto al recurso de casación en el fondo; expresa que una vez presentado el PDC y una vez pasada la instancia de asistencia al cumplimiento, la SMA debe emitir un pronunciamiento acogiendo o denegándolo. La Superintendencia tiene la facultad de rechazarlo si éste no cumple con los requisitos reglamentarios, entre ellos el de seriedad de las medidas propuestas del programa contenido en el artículo 7 del Reglamento. “En el mismo sentido, deben rechazarse los instrumentos que tengan fines netamente dilatorios o que tengan como único objeto eludir la responsabilidad del infractor o aprovecharse de la infracción, según lo dispone el artículo 9°.”²⁰⁵

En la reglamentación “no se observa que se conceda competencia a la jurisdicción que no sea de decidir la reclamación presentada en contra de la determinación administrativa en orden a continuar con el procedimiento sancionatorio si se constata la ilegalidad denunciada, rechazando el PDC.”²⁰⁶ Por esto se transgrede la ley al no haberlo rechazado y ordenar la continuación del procedimiento administrativo sancionatorio, y esto influye sustancialmente en lo dispositivo del fallo al constatar la falta de seriedad del PDC, que tiene el único fin de eludir su responsabilidad.

3.2.1.2. Análisis de las sentencias Rol N°36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental y Rol N°67.418-2016 de la Corte Suprema, caratulados “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”

Al resolver la reclamación de autos Rol N° 36-2016 en contra de la resolución que aprueba el programa de cumplimiento presentado por ESSAL, el Tercer Tribunal Ambiental está por acogerla parcialmente en virtud del incumplimiento del criterio de integridad contenido en el artículo 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación.

Como consecuencia de que el recurso prospera sólo parcialmente, el Tribunal deja sin efecto únicamente aquella parte del programa en la cual no se había observado el criterio de integridad –es decir, la parte en la que consta que se tiene por suficiente que la labor de limpieza del Estero El Clavito se realice en un radio menor al que aparecía en los mismos antecedentes como

²⁰⁵ Ibídem, (Considerando trigesimoséptimo).

²⁰⁶ Ibídem, (Considerando trigesimoséptimo).

contaminado- ordenando a la SMA que complemente con integridad dicho acto, sin reiniciar el procedimiento sancionatorio. Esta decisión se obtuvo con un voto disidente, el que estuvo por acoger totalmente la reclamación, declarar la ilegalidad de la resolución y reiniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.

Aquí, lo interesante de la conclusión a la que arriba el tribunal para declarar la ilegalidad parcial del acto, es que en primer lugar, estaría elevando la exigencia de la labor que debe tener la SMA al sopesar los antecedentes que constan en un procedimiento administrativo, es decir plantea que debería hacerlo con una mayor rigurosidad y analizando detenidamente todos los elementos del caso en concreto. En segundo lugar, el tribunal prioriza el programa de cumplimiento -como instrumento que corrige los incumplimientos y sus efectos, cuya finalidad sería la protección del Medio Ambiente- por sobre el contenido de una RCA. Así, aquí no bastaba para dar por cumplido el supuesto de integridad el tener en consideración únicamente lo que la RCA respectiva contenía como obligación, sino que en la especie era exigible que la SMA atendiera todos los usos que la NCh N° 1.333 contenía, dado que los efectos generados por la actividad de ESSAL habría producido la alteración de distintas variables y no sólo el que decía relación con la vida acuática. Lo anterior como ya se explicó, en virtud de los principios de coherencia, realidad y precautorio. De modo que con el actuar del Tribunal se está privilegiando la finalidad de los programa de cumplimiento, la que se estructura en base a la protección del medio ambiente, cubriendo todos los efectos generados por las infracciones, por sobre un incumplimiento que diga únicamente relación con el instrumento de gestión asociado; lo que es de especial relevancia para entender observado o no el criterio de integridad contenido en el art. 9 a) del D.S. N° 30/12 que dispone que el programa de cumplimiento debe hacerse cargo de *“cada una y todas”* tanto de las infracciones como de sus efectos.

Como reacción a la sentencia, la misma reclamante de autos interpone ante la Corte Suprema un Recurso de Casación en el fondo, alegando que la sentencia que ordena la complementación del PDC infringe el artículo 42 de la LOSMA en relación al artículo 9° letra a) del DS N° 30/2012 respecto del criterio de integridad, vulnera el artículo 11 de la Ley N° 19.880 por falta de

motivación del acto administrativo, en este caso la resolución de la SMA, y por último conculca los principios preventivo²⁰⁷ y precautorio²⁰⁸.

La Corte afirma que respecto de la facultad del Tribunal Ambiental para ordenar la complementación del instrumento hay que remitirse a la legislación contenida en los artículos 42 de la LOSMA y 9° del Reglamento, y que a partir de lo que la ley nos señala, concluye que “de la normativa expuesta no fluye la imposibilidad pretendida por la reclamante relacionada con el impedimento de ordenar la complementación del programa de cumplimiento”²⁰⁹, lo que está íntimamente relacionado “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 cumpla con la normativa ambiental”²¹⁰. De no haber ordenado la complementación del acto sino que la reanudación del procedimiento, además de retrasar el cumplimiento de la normativa ambiental, habría traído aparejada una consecuencia negativa tanto para la reclamante como para el medio ambiente como lo es, que el titular infractor no hubiese realizado la limpieza del estero.

En virtud de los casos relatados, podemos afirmar que la Corte Suprema utiliza el mismo criterio en ambas sentencias para justificar la prevalencia de la complementación de la resolución recurrida por sobre el rechazo del programa de cumplimiento y la reanudación del procedimiento sancionatorio, recalcando la finalidad del programa de cumplimiento es obtener en el menor tiempo posible el cumplimiento la normativa ambiental. De esta manera, podemos inferir que en cuando se trate de este tipo de arbitrios, este criterio será el que prime, y se transforme en un criterio asentado. Por lo tanto y considerado lo ya señalado, podríamos afirmar que en base a que el Tribunal Superior ya se ha pronunciado en más de una ocasión al respecto, el razonamiento seguirá avanzando en la misma dirección.

²⁰⁷ Resulta un atentado en contra del principio preventivo ya que una actuación conforme a éste, que “busca evitar que el daño se manifieste con mayor gravedad, exigía seguir adelante con el procedimiento administrativo sancionatorio, al no asegurar el programa presentado por el infractor el cumplimiento que ampara el principio.” Corte Suprema, sentencia 03 de julio de 2016, Rol N°67.418, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3008751&CRR_IdDocumento=2524212&Cod_Descarga=11>, 12p.

²⁰⁸ El principio precautorio también resulta conculcado ya que su aplicación exigía que no cumpliéndose con los requisitos mínimos de legalidad se anulara el acto y se retomara el procedimiento sancionatorio, entonces el reclamante “sostiene que si un programa de cumplimiento favorece la inaplicabilidad de la sanción, por no ser íntegro, no puede ser aprobado toda vez que aquello legitima la utilización de un beneficio volviendo ineficaz el efecto disuasivo de la sanción, se contraviene la exigencia de cautela -o precautorio- del sistema.” *Ibídem*, 17p.

²⁰⁹ *Ibídem*, 20p.

²¹⁰ *Ibídem*, Pp.20-21.

3.2.2. Primacía del Programa de Cumplimiento por sobre otros instrumentos de gestión ambiental; análisis de las sentencias Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, y Rol N°8.456-2017 de la Corte Suprema, caratuladas “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

En el presente caso, Eco Maule disconforme con la decisión alcanzada por el Segundo Tribunal Ambiental en autos Rol N° 112-2016 –en donde se rechaza la reclamación interpuesta contra la resolución que declaraba el incumplimiento del programa de cumplimiento cuya titularidad pertenecía a la reclamante- deduce recursos de casación tanto en la forma como en el fondo en contra de la sentencia. En cuanto a la reclamación inicial, es menester tener en consideración, que uno de los principales pilares de ésta decía relación con que uno de los incumplimientos detectados por la Superintendencia del Medio Ambiente, se encontraba amparado por la activación de la RCA N° 104/14 el 3 de julio del 2015, y que frente a esta declaración se infringía el art. 24 de la Ley N° 19.300²¹¹.

En cuanto a la casación en la forma, la recurrente alega la infracción del artículo 26 de la Ley N° 20.600, toda vez que a su parecer el Tribunal Ambiental habría infringido las reglas de la valoración de la prueba, puesto que no habría tenido en consideración la prueba aportada por la misma en la instancia pertinente. Así, “[r]efiere que el fallo recurrido fue dictado sin valorar los numerosos antecedentes aportados por la reclamante”²¹², y por tanto, mal pudo haberle dado el Tribunal una correcta observancia a los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados.

Por otro lado, y en cuanto a la casación de fondo, la recurrente la fundamenta en la infracción a los artículos 24 de la Ley N° 19.300, 42 de la LOSMA y 19 del Código Civil; “insistiendo en haber actuado estrictamente acorde a lo permitido en la RCA N° 104/2014, instrumento que le permitía no realizar labores de compostaje durante invierno, agregando que el programa de cumplimiento no pudo tenerse por transgredido, pues las acciones 1.1., en relación con los hechos 7 y 9, debían ser ejecutadas en tano no se ‘activare’ la RCA antes señalada, fenómeno que, en la especie, aconteció.”²¹³ Es pertinente volver a señalar, que esta alegación dice relación con que el programa de cumplimiento que se aprobó mediante Resolución Exenta N° 6 el día 1 de julio de 2015 contenía

²¹¹ Para mayor información, remitirse a Ficha de análisis Rol N° 112-2016, del 2º T.A.

²¹² Corte Suprema, sentencia de 22 de mayo de 2018, Rol N° 8.456-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3217466&CRR_IdDocumento=2725394&Cod_Descarga=11> (Considerando primero).

²¹³ Ibídem, (Considerando séptimo).

acciones “para mitigar y controlar olores, en particular con las asociadas a los cargos N°s 7, 8 y 9”²¹⁴. En cuanto a lo anterior, señalar primero, que los cargos 7 y 8 versan sobre incumplimientos de enmienda de lodos, y segundo, que de acuerdo a la reclamante y posterior actora en autos, cumplió debidamente con estas acciones.

Así, argüía que los supuestos “incumplimientos” que detectó la Superintendencia en sus fiscalizaciones posteriores, no serían de tal entidad, toda vez que la RCA N° 104/2014 que se activó el 3 de julio de 2015 –dos días después de la aprobación del instrumento de incentivo al cumplimiento- permitía darle a la enmienda de lodos, un tratamiento distinto del que se había comprometido voluntariamente a ejecutar en el programa; por tanto, no se encontraría en una situación de incumplimiento, sino que amparado por la vigencia de la RCA. A juicio de la recurrente, existía prevalencia del instrumento de gestión asociado por sobre el programa de cumplimiento, de orden legal, fundamentado en el artículo 24 de la LBGMA, el cual señala que “*el 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*”; y en el escenario en que se encontraba, éste encontraba estricta aplicación.

De modo que la tarea a la que se ve enfrentada la Excelentísima Corte aquí no es menor, puesto que debe dilucidar qué obligaciones deben primar por sobre otras, si aquellas contenidas en la RCA N° 104/14 o las que forman parte del contenido del PDC, en decir, determinar si prevalece la obligación de dar plena ejecución al instrumento de gestión o bien, si corresponde darle aplicación irrestricta al inciso sexto del art. 24 de la Ley N° 19.300²¹⁵.

Para resolver el conflicto, el Máximo Tribunal invocando de la naturaleza jurídica como de los fines del PDC, pues empieza señalando que “nos encontramos frente a un **mecanismo de tutela destinado a impedir la continuación de los efectos que perturban el medio ambiente y la proliferación de sus consecuencias adversas**, mediante un plan provisto de etapas y plazos a los que se obliga voluntariamente el administrado, consagrando, así, los principios de colaboración y prevención”²¹⁶ (el destacado es nuestro); principios que han sido constantemente empleados en la jurisprudencia de nuestros Tribunales Ambientales, especialmente el de colaboración²¹⁷; y que

²¹⁴ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2017, Rol N° 112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, 15p.

²¹⁵ Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Art. 24 inc. 6: “*El 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*”.

²¹⁶ Op. Cit., (considerando undécimo).

²¹⁷ De las sentencias analizadas, el Tribunal Ambiental hace mención expresa al principio de colaboración entre regulado y la administración en las siguientes: Rol N°75-2015, R-82-2015, Rol N°68-2015, y Rol N°163-2017.

dado lo anterior, es decir, que los PDC por su naturaleza pretenden que el infractor vuelva a un estado de cumplimiento que detenga la producción de efectos desfavorables para el medio ambiente, la Corte señala que en el caso sublite si bien la RCA N° 104/14 permitía que la obligación en relación al compostaje de lodos durante el invierno cesara, el mismo PDC reconociendo esta realidad, contenía una serie de acciones de corrección del mismo para cuando aquél instrumento se activara; sin embargo, y en virtud de su naturaleza, lo que no previó el programa era que la RCA se activara dos días después de que se dictara la Resolución que lo aprobase.

Y así, concluye que “pretender justificar su inobservancia [del PDC] en la vigencia de la RCA N° 104/14 implica, no sólo **desconocer el espíritu de la solución colaborativa**, sino derechamente desatender su tenor literal, **omitiendo la satisfacción de objetivos reparativos que el titular del proyecto se ha auto impuesto, y que constituyen la esencia de la institución en cuestión**”²¹⁸ (el destacado es nuestro), por consiguiente, resuelve que el Segundo Tribunal Ambiental falló conforme a derecho al otorgarle prevalencia a las obligaciones contenidas en el PDC por sobre la normativa legal contenida en la LGBMA, específicamente en el art. 24 de dicho cuerpo, toda vez que como se ha dicho, la naturaleza de este instrumento, persigue restaurar el estado de cumplimiento del infractor y evitar la prosecución de efectos negativos para el medio ambiente, y que al ser esto lo que buscaba el programa de cumplimiento en relación a la obligación de compostaje durante los meses de invierno, el titular del instrumento no puede llegar y sin más alterar dicho objetivo convenientemente, refugiándose en estar dándole cumplimiento a otro instrumento de gestión, como lo es la RCA. Destacar en último lugar, que la decisión alcanzada por la Corte tuvo un voto en contra, la del Ministro Sergio Muñoz, quien fue del parecer de declarar inadmisibles ambos recursos²¹⁹.

A partir de lo relatado, podemos observar que la Excelentísima Corte nuevamente entiende que la finalidad última de los programas de cumplimiento es la protección del medio ambiente; y que en virtud de esta protección, es que la observancia de este instrumento debe prevalecer por sobre otros instrumentos de gestión asociados, como lo es, en este caso, una RCA debidamente aprobada. Es decir, reproduce la directriz que el Tribunal Ambiental ha manifestado a lo largo de sus fallos, y que tiene que ver principalmente con que la protección del medio ambiente, dentro de la

²¹⁸ Op. Cit., (Considerando decimotercero).

²¹⁹ Para mayor información remitirse a Ficha de Análisis Rol N° 8.456-2017, caratulado Eco Maule S.A con Superintendencia del Medio Ambiente.

Institucional Ambiental vigente, se posicionó de tal forma, que está preponderando por sobre otros instrumentos.

CONCLUSIONES

Luego de haber estudiado el origen, la naturaleza, fundamento y la regulación de los programas de cumplimiento, de haber analizado y sistematizado los razonamientos de los Tribunales Ambientales sobre ellos, nos encontramos con que efectivamente la jurisprudencia ha seguido los planteamientos teóricos de la herramienta, y que de sus decisiones se han derivado temáticas interesantes a discutir para decidir sobre el futuro de los programas de cumplimiento ambiental.

Para finalizar este trabajo, expondremos algunos hallazgos obtenidos y que nos permiten concluir con resultados positivos, al exponer distintos tópicos interesantes que surgen como consecuencia del estudio de las reclamaciones relacionadas a los programas de cumplimiento.

En primer lugar, revisando la legitimación activa como un supuesto necesario para interponer una reclamación ante los Tribunales Ambientales, nos encontramos con que, a partir de un estudio sistemático de las disposiciones legales aplicables a la materia, ésta corresponde a los directamente afectados por la resolución reclamada.

A primera vista, este concepto no contaba con la precisión suficiente, y por lo tanto, era necesario despejar dudas sobre quiénes eran los afectados directamente y por consiguiente tenían la legitimación activa en una reclamación. Luego de un somero análisis, pudimos concluir que, a pesar de esta falta de precisión normativa, los Tribunales han dotado de contenido el concepto por medio de una vasta jurisprudencia. Gracias a esto, en la actualidad prácticamente no queda duda de que los denunciantes y quienes tengan domicilio en el área de influencia del proyecto, son directamente afectados por éste y tienen legitimación activa en la causa.

Si esto es un punto ya acordado por la jurisprudencia, es curioso que las reclamadas o los terceros en los procedimientos sigan esgrimiéndolo como una alegación para desestimar los argumentos de la reclamante. Esto termina siendo dilatorio para los procedimientos y un estorbo para los Tribunales, quienes deben pronunciarse sobre estas alegaciones en cada sentencia, repitiendo argumentos ya asentados.

Otro hallazgo importante, dice relación con el orden y estructura de nuestro análisis. Al comenzar nuestra investigación planteamos la sistematización de las sentencias según la causal de judicialización, analizando primeramente el incumplimiento de los contenidos mínimos de los programas de cumplimiento regulados en el artículo 7° del Reglamento, o el incumplimiento criterios de aprobación de los programas de cumplimiento contenidos en el artículo 9° del mismo.

Esto, porque luego de una visión general del universo de causas, acordamos que estas causales se repetían y presumimos que serían los temas de mayor relevancia para nuestro estudio.

Sin embargo, luego de analizar detalladamente cada una de las sentencias, llegamos a la conclusión de que bajo este planteamiento, estábamos utilizando una óptica muy estrecha, y que inicialmente no fuimos capaces de detectar que los incumplimientos vinculados a estos criterios se pueden enmarcar dentro de un vicio perteneciente a los procedimientos administrativos más amplio, como lo es la falta de motivación de los actos de la administración.

Los mismos Tribunales Ambientales y la Corte Suprema, en algunas de las sentencias estudiadas como las sentencias Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”, Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente” y Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente” terminaron reconduciendo las alegaciones de las partes al vicio de falta de motivación del acto administrativo y finalmente resolvieron en base a él. La agrupación de los múltiples posibles vicios que dicen relación con los programas de cumplimiento bajo la causal genérica de falta de motivación del acto administrativo, puede resultar una herramienta útil tanto para los tribunales, para poder decidir de mejor forma las problemáticas que dicen relación con este instrumento por medio de un concepto con el cual se encuentran familiarizados, como para las distintas partes en el procedimiento. Esto, ya que tras revisar las sentencias estudiadas, nos percatamos de que muchas veces las partes no logran distinguir por ejemplo, diferencias entre criterios de aprobación de los programas de cumplimiento, o no logran identificar correctamente la aplicación del criterio de eficacia. De esta forma, esgrimir la falta de motivación permite mayor certeza al reclamar y al resolver, evitando que los tribunales tengan que hacer explicaciones o ratificaciones al decidir.

Otro descubrimiento dice relación con lo estudiado a propósito del criterio de integridad propiamente tal, en donde se analizan las sentencias Rol N° 75-2015 y N° 82-2015, ambas seguidas ante el Segundo Tribunal Ambiental. En la primera reclamación, la Superintendencia del Medio Ambiente a pesar de oponerse a la presentación que había hecho el titular de un PDC que contenía solo algunos de los cargos formulados, puesto que consideraba que esta división contrariaba el criterio de integridad, si era de la opinión de excluir del PDC la infracción que decía relación con la intervención de determinadas especies -Azorella Madrepora y vegas altoandinas- por sobre lo autorizado en la RCA respectiva, toda vez que constituía una infracción gravísima por el daño

irreparable que había causado al medio ambiente. El Tribunal no reparó en la exclusión que había realizado la SMA al PDC. Pero en el fallo caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”, el Tribunal plantea que para ser consecuente con el fin del instrumento regulatorio, ni el titular ni la SMA podrán excluir infracciones de la formulación de cargos en un posterior programa de cumplimiento. Así, el Tribunal establece el contenido del criterio de integridad, en virtud del cual, no competería ni al Administrador ni al regulado determinar cuales cargos formarán parte o no del PDC.

Por otro lado, a raíz de la lectura y análisis de la sentencia Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”, nos encontramos con un tema que creemos tendrá importancia hacia el futuro y por eso vale la pena detenernos y mencionarlo.

La reclamante en autos alega la falta de idoneidad del instrumento regulatorio, esto porque su ejecución podía interferir en el procedimiento de reparación de daño ambiental que se desarrollaba simultáneamente ante el Segundo Tribunal Ambiental, alterando por ejemplo, la prueba del daño por medio de las acciones comprometidas en el programa de cumplimiento.

El Tribunal desestima la alegación, ya que a su juicio, la existencia paralela de un procedimiento de daño ambiental sustanciado ante el mismo tribunal no obstaría la presentación ni aprobación de un programa de cumplimiento, y que tampoco interferiría en las diligencias necesarias en el procedimiento de reparación del daño ambiental. Aclara también que es distinto el daño ambiental como requisito para la clasificación de las infracciones en un procedimiento sancionatorio, que aquel que es presupuesto de la responsabilidad por daño ambiental. Este último, como es objeto de reparación, requiere un procedimiento más largo, con etapa probatoria sobre la existencia del daño. No existiría una relación directa y por lo tanto, la aprobación de un PDC no impediría la persecución paralela de la responsabilidad por medio de la acción de reparación del daño ambiental.

Este tema, a pesar de ser resuelto y desestimado por el Tribunal Ambiental en esta única sentencia, nos parece de bastante relevancia hacia el futuro. Creemos que un tema que no tratamos en esta investigación, pero que será necesario analizar más adelante, es el relativo a la interacción de los programas de cumplimiento con otras instituciones del derecho ambiental o con otros instrumentos de gestión ambiental. Esta sentencia muestra la posible interacción con una acción de reparación de daño ambiental; mientras que la sentencia Rol N°112-2016 del Segundo Tribunal

Ambiental caratulada “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” muestra su interacción con otro instrumento de gestión ambiental, es del caso, una Resolución de Calificación Ambiental, donde el Tribunal debe decidir cuál instrumento debe primar en el caso concreto.

Sería interesante un análisis más detallado sobre estas interacciones, lo que podría llevarse a cabo por medio de una metodología similar, pero en torno a un universo de causas distinto, que permita sentar bases o directrices a la administración y los tribunales para decidir ante conflictos o interacciones de los programas de cumplimiento con otros instrumentos.

Un descubrimiento distinto, es aquel ligado a los efectos de las infracciones y la necesidad de que los titulares, al momento de presentación de un programa de cumplimiento, prueben tanto la existencia como la inexistencia de los efectos negativos.

La decisión del Segundo Tribunal Ambiental en autos Rol 104-2016, ratificada por la Corte Suprema, es controversial en cuanto generaría una alteración en la carga de la prueba establecida en el artículo 1698 del Código Civil; ya que por medio de la creación de una presunción judicial, traslada el deber de probar la inexistencia de efectos al titular, obligándolo a probar hechos negativos. A pesar de ser conflictiva esta decisión, ésta encuentra su fundamento en la naturaleza del instrumento. Como los programas de cumplimiento son instrumentos regulatorios que tienen la finalidad de proteger el medio ambiente, los Tribunales parecen estar tomando una decisión en base a la importancia que le dan a este fin. Sería el riesgo de la acción, en este caso la posibilidad de estar generando efectos negativos en el medio ambiente sin incluirlos en el programa de cumplimiento, el que ponen en una situación distinta a quien la ejerce -el titular del PDC-, quien tendría que probar su inexistencia.

Otro hallazgo relevante es cómo el Tribunal entrega un lineamiento a la autoridad por medio de su sentencia, el que es obedientemente recogido por la Superintendencia. Durante el presente año, y sobre todo luego de la dictación de la sentencia Rol N°11.485-2017 de la Corte Suprema caratulada “Pastene Solís, Juan con Superintendencia del Medio Ambiente” en la cual se ordena a la Superintendencia revisar la presentación de antecedentes técnicos que demuestren la existencia o inexistencia de efectos en cada caso, la Superintendencia ha modificado su actuar en este sentido, lo que se puede evidenciar tanto en las observaciones de la administración a programas de cumplimiento interpuestos este año²²⁰, como en la nueva Guía para la presentación de Programas

²²⁰ Como por ejemplo, las observaciones de la SMA en la Resolución Exenta N°22/Rol D-001-2017 del 5 de enero de 2018, que realiza observaciones al programa de cumplimiento presentado por Alto Maipo S.A., las contenidas en la Resolución Exenta N°15/Rol D-074-2015 del 29 de diciembre de 2017, que aprueba el programa de cumplimiento y

de Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, de julio de 2018, la que modifica expresamente el contenido a este respecto.

La anterior Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental, de mayo de 2016, al referirse a la descripción de los efectos negativos producidos por la infracción planteaba lo siguiente: *“esta descripción debe detallar las características de los efectos producidos por la infracción en el medio ambiente y/o la salud de las personas, si es que éstos se han producido. En el caso en que se describan efectos negativos en la formulación de cargos, debe utilizarse dicha descripción. En caso contrario, debe incluirse una descripción propia.”*²²¹ La nueva guía, lanzada en julio de 2018, detalla de mejor manera la forma de referirse a los efectos, recogiendo expresamente los lineamientos planteados por el Tribunal. En el mismo acápite, refiriéndose a la descripción de los efectos negativos modifica el contenido de la guía por el siguiente: *“[s]e deben identificar los efectos negativos que pudieron o podrían ocurrir, es decir, identificar los riesgos asociados a la infracción y, a partir de antecedentes técnicos que se estimen pertinentes, señalar aquellos efectos negativos que se materializaron con ocasión de la infracción (...).”*²²² Agrega además, descripciones sobre la forma en que los efectos producidos se eliminan o contienen y reducen, sobre la fundamentación de la imposibilidad de eliminar los efectos producidos, y finalmente sobre la fundamentación de la inexistencia de efectos negativos producidos por la infracción, donde plantea que *“[e]n caso de afirmar que no existen efectos ambientales negativos derivados de la infracción, esto debe ser debidamente fundamentado y acreditado a través de medios idóneos, pertinentes y conducentes (informes técnicos, ensayos, monitoreos, etc)”*²²³ citando la misma guía, al pie de página, el considerando cuadragésimo de la sentencia del Tribunal Ambiental en su sentencia del caso Minera Florida, cuando plantea como deber de la SMA verificar los requisitos de aprobación de los PDC, lo que supone exigir al titular los antecedentes para una correcta decisión, y la sentencia del mismo Tribunal del caso Codelco Ventanas donde el Tribunal concluye lo mismo. Ambas sentencias analizadas en esta misma

suspende el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de Minera Florida Limitada, o la Resolución Exenta N°3/Rol D-021-2018 de 29 de mayo del 2018, que previo a resolver, incorpora observaciones al programa de cumplimiento presentado por Agrícola Santa Marta de Lircay S.A., entre otras.

²²¹ Superintendencia del Medio Ambiente, Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental. Mayo de 2016, 11p.

²²² Superintendencia del Medio Ambiente, Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental. Julio de 2018. 11p.

²²³ *Ibidem*, 12p.

investigación en el acápite 2.3.1.1.2 “incumplimiento del criterio de integridad por no hacerse el PDC de los efectos de las infracciones”, cuyas fichas pueden encontrar en los anexos.²²⁴

Esta evolución deja claro que la intención de los Tribunales Ambientales en sus sentencias y de la SMA en concordancia, es hacer primar la finalidad de protección del medio ambiente de los programas de cumplimiento, lo que hace imponiendo mayores exigencias en su presentación. En principio la idea no nos parece problemática, ya que como estudiamos en el capítulo primero, los programas de cumplimiento ambiental están dotados de una doble finalidad; incentivar el cumplimiento de la normativa ambiental y proteger el medio ambiente. Sin embargo, la idea si puede tornarse complicada si estas mayores exigencias terminan haciendo considerablemente más costosa la elaboración de programas de cumplimiento a los titulares, sobretodo tomando en cuenta el acotado plazo para su presentación.

Como estudiamos al inicio de esta investigación, los incentivos al cumplimiento se construyen en base de ofrecer beneficios al titular, a la comunidad y al medio ambiente, de modo que la utilización de esta herramienta regulatoria sea más conveniente a todos que optar por un procedimiento administrativo sancionatorio tradicional. Por lo tanto, si los costos aumentan para los titulares y a éstos ya no les resulta más conveniente elegir por un PDC por sobre la continuación del procedimiento administrativo, la herramienta terminaría perdiendo su fundamento y todo el sentido para el cual fué creada, podrían preferir asumir los costos del procedimiento y pagar las multas resultantes antes que volver al estado de cumplimiento y proteger el medio ambiente.

En virtud de este problema, es que también resulta un hallazgo interesante el hecho de que los Tribunales Ambientales utilicen como fundamento para su decisión la finalidad de los programas de cumplimiento. En este sentido, ha existido una coherencia entre el planteamiento teórico y regulatorio de este instrumento de gestión, sus finalidades descritas en el capítulo primero, y la aplicación que ha recibido el mismo en las sedes estudiadas.

Como bien se señaló con anterioridad, uno de los principales fines que pretendía el Legislador al introducir los incentivos al cumplimiento -y en particular los programas de cumplimiento ambiental- era integrar a la normativa ambiental mecanismos que se erigieren como alternativas al tradicional sistema sancionatorio basado en la disuasión y sanción; a su vez pretendía que estos mecanismos derivaran en una colaboración entre la Administración y el regulado, traduciéndose

²²⁴ Rol N°104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto co Superintendencia del Medio Ambiente” y Rol N°132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente” respectivamente.

ésta, en la búsqueda y proposición de soluciones enfocadas al rápido restablecimiento de la normativa infringida, todo lo cual permitiría una efectiva protección del medio ambiente.

Lo anterior es relevante toda vez que a propósito del análisis realizado, queda demostrado que dichos fines -inspiradores de la Reforma-, han sido respetados y recogidos por la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales al momento de emitir los respectivos pronunciamientos.

Así, en las sentencias Rol N° 75-2015 caratulada “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente” y N° 82-2015 caratulada “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”, en la resolución del arbitrio, el Segundo Tribunal Ambiental falla en virtud de la finalidad del instrumento, lo que en concreto, en ambos casos, exigía la incorporación de todos los cargos y sus correspondientes efectos al programa de cumplimiento. En esa misma línea se dicta el fallo en causa Rol N° 104-2016 caratulada “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Podemos señalar que esta postura ha sido consistente en el transcurso del tiempo, puesto que en fallos posteriores nos encontramos con que el Tribunal al momento de internarse de lleno en el análisis del caso que demanda su intervención, lo hace en vista de la finalidad del programa de cumplimiento. Así sucede en el pronunciamiento del Tercer Tribunal Ambiental de la sentencia Rol N° 36-2016 caratulada “Víctor Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”, en la cual en atención a que lo que persigue el programa de cumplimiento, declara la ilegalidad parcial del acto que lo aprueba y ordena a la Administración dictar la complementación de la resolución, por medio de lo cual, pretende i) que el infractor retorne lo más pronto posible a un estado de cumplimiento; ii) evitar una prolongación mayor de los efectos producto de los incumplimientos, todo por cuanto uno de los objetivos finales de esta herramienta es la protección del medio ambiente.

Importante es señalar asimismo que esta Jurisprudencia ha sido recogida por el Máximo Tribunal. De este modo, en los fallos Rol N° 67.418-2016 caratulado “Víctor Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente” y Rol N° 8.456-2017 caratulado “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” la Corte Suprema ha zanjado la cuestión en atención a la finalidad de los programas de cumplimiento. En este último pronunciamiento, como ya se ha abordado en el presente trabajo, es dable destacar que la Corte le otorga preferencia a las obligaciones contenidas en el programa de cumplimiento por sobre aquellas dispuestas en una

Resolución de Calificación Ambiental pertinente, es decir, vela ante todo por el cumplimiento de aquel instrumento que busca el rauda restauramiento de la normativa infringida.

Por lo tanto, y a modo de cierre, podemos concluir que en aquellos casos en que se ha exhortado a los Tribunales Ambientales a emitir un dictamen frente a la judicialización de los programas de cumplimiento, han pretendido -así como la Reforma Legislativa lo declaró en su momento- obedecer a las finalidades del instrumento, lo que al final del día se traduce en un consecuente ejercicio de la labor judicial.

Merece la pena aclarar, como plantea el mismo Tribunal Ambiental en su sentencia Rol N°112-2016, caratulada “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” que **“se puede colegir que este instrumento se establece para proteger el medio ambiente, ya que el objetivo de su implementación es la corrección del incumplimiento normativo y de sus efectos de manera anticipada, sin tener que esperar la finalización del procedimiento administrativo sancionador y, eventualmente, una posterior etapa recursiva”**²²⁵(el destacado es nuestro). Es decir, se extrae a propósito de la finalidad de restablecer el cumplimiento de la normativa.

Esto ha llevado a que en sentencias se imponga lineamientos a la autoridad, los que han sido recogidos para implantar mayores exigencias a los titulares. Que la autoridad pretenda priorizar la protección al medio ambiente a nuestro parecer resulta positivo, pero la forma que ha escogido para hacerlo puede traer riesgos a futuro. Los programas de cumplimiento seguirán siendo una herramienta útil y provechosa en nuestra legislación mientras los infractores escojan esta alternativa por sobre un procedimiento administrativo sancionatorio. De esta forma, si es que los costos de elaborar y ejecutar un programa se elevan de tal manera que deje de ser un beneficio para los titulares, el incentivo al cumplimiento pierde su razón de ser y dejará de ser aplicado del todo.

Como no queremos que esto suceda, entendiendo los grandes beneficios que los programas de cumplimiento traen a la administración, el medio ambiente y los titulares, creemos que tanto los Tribunales como la Administración deberá ser cuidadosa en su aplicación. Es necesario entender

²²⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 2 de febrero de 2017, Rol N°112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>> (Considerando cuadragésimoquinto).

dónde está el límite que da un balance al instrumento entre los beneficios a los privados, a la administración y a la comunidad, para no sobrepasarlo.

De todas formas, la intención de hacer primar y dar una mayor protección al medio ambiente consiste en una decisión de política pública, y como tal, correspondería propiamente al Ministerio del Medio Ambiente, el que de plantearse, deberá determinar por qué mecanismos desarrollarla; por medio de los incentivos al cumplimiento, la modificación de los procedimientos administrativos sancionatorios, o imponiendo mayores exigencias en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- AYRES, Ian and BRAITHWAITE, John, Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate, New York: Oxford University Press (1995).
- BERMÚDEZ, Jorge, Discrecionalidad Administrativa u Conceptos Jurídicos Indeterminados en la actuación de la Administración Pública, Revista de Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia, n°7 (2012), Pp. 3-26.
- BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2° Edición, Valparaíso: Ediciones Universitarias Universidad de Valparaíso (2014)
- CORDERO, VEGA, Luis, III. Primer Seminario sobre reforma a la Institucionalidad Ambiental. Perspectivas desde el Sector Público. Reforma a la institucionalidad Ambiental, Antecedentes y Fundamentos, Programa de Derecho y Política Ambiental. Edición y Coordinación; Hervé, D., Guiloff, M. y Pérez, R. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales (2010), Pp. 57-89.
- CORDERO, VEGA, Luis. La Motivación del Acto Administrativo en la Jurisprudencia de la Corte Suprema. Revista de Estudios Judiciales (N°4): Páginas 231-250, 2017.
- Corte Suprema, sentencia de 5 de marzo de 2018, Rol N°11.485-2017, [en línea] < http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3174100&CRR_IdDocumento=2683784&Cod_Descarga=11>
- Corte Suprema, sentencia de 17 de julio de 2017, Rol N°58.986-2016, [en línea] < http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3024307&CRR_IdDocumento=2539346&Cod_Descarga=11>
- Corte Suprema, sentencia de 3 de julio de 2017, Rol N°67.418-2016, [en línea] < http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3008751&CRR_IdDocumento=2524212&Cod_Descarga=11>
- Corte Suprema, sentencia de 3 de octubre de 2017, Rol N°177-2017, [en línea] < http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3094517&CRR_IdDocumento=2607660&Cod_Descarga=11>
- Corte Suprema, sentencia de 22 de mayo de 2018, Rol N°8.456-2017, [en línea] < http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&

TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3217466&CRR_IdDocumento=2725394&Cod_Descarga=11>

- Corte Suprema, sentencia de 6 de noviembre de 2017, Rol N°36.202-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3111047&CRR_IdDocumento=2623559&Cod_Descarga=11>
- Decreto 30 del Ministerio del Medio Ambiente (11 de febrero de 2013), aprueba el Reglamento sobre Programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación.
- GUILOFF, Matías, Reforma a la Institucionalidad Ambiental: Un análisis desde el diseño institucional. Reforma a la institucionalidad Ambiental, Antecedentes y Fundamentos, Programa de Derecho y Política Ambiental. Edición y Coordinación; Hervé, D., Guiloff, M. y Pérez, R. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales (2010), Pp. 27-55.
- GUZMÁN, Felipe, Sistema de Fiscalización Ambiental. “Situación actual y propuestas para mejorar su eficiencia”, Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho, Actas de las cuartas Jornadas de Derecho Ambiental, Santiago: LegalPublishing (2010), Pp.45-62.
- HERRERA, Javiera. Análisis de las competencias de fiscalización ambiental en el contexto de la reforma del 2010, Memoria para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2010.
- Historia de la Ley 20.417
- HUNTER AMPUERO, Iván. Legitimación activa y los Tribunales Ambientales (Segundo Tribunal Ambiental). *Rev. derecho (Valdivia)* [online]. 2014, vol.27, n.1 [citado 2018-07-10], pp.259-270. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502014000100013&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502014000100013>
- Ley N°19.300 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprueba la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994.
- Ley N°19.880 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos de la Administración del Estado, 29 de Mayo de 2013.
- Ley N°20.600 del Ministerio del Medio Ambiente, que crea los Tribunales Ambientales, 28 de junio de 2012.
- MACRORY, Richard, Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law,

Second Edition., Portland: Hart Publishing (2014)

- MATURANA, Miquel, C. y MOSQUERA, Ruiz, M. Los Recursos Procesales. 3°ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2017.
- MATURANA, Miquel, C. Los Recursos del Código de Procedimiento Civil en la Doctrina y en la Jurisprudencia, Tomo I. 1°ed. Santiago, Legal Publishing Chile, 2015.
- NEHME, Marina, Enforceable Undertaking: a Restorative Sanction?, Monash University Law Review (Vol 36, No 2), Pp.108-135.
- NEHME, Marina, Enforceable Undertakings: Are they Procedurally Fair?, Sydney Law Review (Vol 32:47), 2010. Pp. 471-501.
- Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S., Environmental Protection Agency, Compliance Monitoring Strategy for the Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Subtitle Program, September 2015. Link (PDF + Anexo): <https://www.epa.gov/compliance/compliance-monitoring-strategy-resource-conservation-and-recovery-act>
- OSSANDÓN, Jorge, Incentivos al cumplimiento ambiental, Santiago: Editorial Libromar, 2005; haciendo referencia a PRECHT R., Alejandra. “Hacia una protección ambiental efectiva: una mirada desde la óptica del cumplimiento”, en Revista de Derecho Ambiental, Centro de Derecho Ambiental, 3, (2009), Pp. 55-74
- OSSANDÓN, Jorge, Incentivos al cumplimiento ambiental, Santiago: Editorial Libromar, 2005.
- PEDERSEN, Ole W., Environmental Enforcement Undertakings and Possible Implications: Responsive, Smarter or Rent Seeking? The Modern Law Review Limited. (2013) 76(2) MLR Pp. 319-345.
- PRECHT, Alejandra. Hacia una protección ambiental efectiva: una mirada desde la óptica del cumplimiento. Revista de Derecho Ambiental, [S.l.], n. 3, p. Pág. 55-74, abr. 2015. ISSN 0719-4633. Disponible en: <<http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36499/38120>>.
- ROMERO, SEGUER, Alejandro. Límites en el Derecho de Reclamación del numeral 5) del art.17 de la Ley 20.600, Informe en Derecho en: Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 18 de julio de 2014, Rol N°16-2013, a fs. 202 y 203
- Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 5 de abril de 2016, Rol N°104-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-104-2016-24-02->

- 2017-Sentencia.pdf>
- Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 de julio de 2016, Rol N°6-2015, [en línea]<<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-68-2015-22-07-2016-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 30 de diciembre de 2016, Rol N°75-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-75-2015-30-12-2016-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 2 de febrero de 2017, Rol N°112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de junio de 2017, Rol N°112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-116-2016-28-06-2017-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N°132-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-132-2016-20-10-2017-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de noviembre de 2017, Rol N°82-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-82-2015-29-09-2017-Sentencia.pdf>>
 - Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2018, Rol N°163-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>>
 - Superintendencia del Medio Ambiente, Programas de Cumplimiento de la Normativa Ambiental, Guía para asistir al regulado en la presentación de Programas de Cumplimiento, Material de promoción e incentivo al cumplimiento de la normativa ambiental. Julio de 2013.
 - Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile. Bases Metodológicas para la determinación de Sanciones Ambientales, noviembre 2015.
 - Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile. Cuenta Pública Participativa 2015
 - Superintendencia del Medio Ambiente, Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental. Mayo de 2016
 - Superintendencia del Medio Ambiente, Guía para la presentación de Programas de

Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental. Julio de 2018.

- TAPIA, Claudio. Incentivos al Cumplimiento Ambiental: Análisis Crítico a la Autodenuncia Ambiental. Memoria para optar al Título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2014.
- TAPIA, Javier, Informe en Derecho; Sentido y Alcance del “Criterio de Integridad” en la aprobación de los Programas de Cumplimiento Ambientales, Santiago, noviembre de 2015.
- Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 19 de agosto de 2016, Rol N°36-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/08/Sentencia-definitiva-R-36-2016.pdf>>
- Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 28 de noviembre de 2016, Rol N°28-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/11/Sentencia-R-28-16.pdf>>
- Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 23 de diciembre de 2016, Rol N°40-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/12/Sentencia-R-40.pdf>>
- Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 1 de febrero de 2017, Rol N°45-2016, [en línea] <https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2017/02/Sentencia_R-45-2016.pdf>
- Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 2 de febrero de 2018, Rol N°58-2016, [en línea] <https://3ta.cl/wp-content/uploads/Sentencia_definitiva-R-58.pdf>

ANEXOS

1. Rol N° 104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	104-2016 (05/04/2016)
Carátula	Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Minera Florida Ltda. – Alhue
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none">• Recurso de Casación en la Forma y Fondo presentado por Juan Pastene Solís (Rol N° 11.485-2017)• Sentencia rechaza ambos recursos (05/03/2018)
Hechos	<p>Minera Florida Limitada es titular de diversos proyectos (9) integrantes de un mismo complejo ubicado en la comuna de Alhué, provincia de Melipilla, RM, todos ellos calificados favorablemente por resolución de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana²²⁶.</p> <p>Los días 12 de septiembre de 2012 y 24 de julio de 2015 se presentan denuncias ante la SMA interpuestas por privados, por infracciones de diversa clase (manejo de reforestación, aguas lluvias, emisiones atmosféricas, no emitir informes trimestrales de monitoreo de material particulado ni planes de compensación, entre otros).</p> <p>El día 30 de setiembre de 2015 la SMA requiere de información al Titular, solicitando antecedentes adicionales el 29 de octubre. Minera Florida respondió dichas solicitudes en las fechas 15 de octubre y 9 de noviembre respectivamente.</p>

²²⁶ RCAs N°1333/1995, N°60/2000, N°621/2001, N°5/2005, N°188/2008 y N° 271/2008.

	<p>Posteriormente, el día 17 de diciembre de 2015 la SMA formula cargos a Minera Florida mediante Resolución Ex. N° 1/Rol D-074-2015:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 letra a) LOSMA²²⁷:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No plantar el número de ejemplares comprometidos de peumos quillayes y litres en un área de características topográficas y ambientales similares a las de la ladera de ubicación del botadero (grave). 2. Ejecutar en forma parcial actividades de plantación específicas en el sector “Los Quillalles” del fundo “El Membrillo” (grave). 3. Ejecutar en forma parcial la reforestación comprometida para el sector “El Pastoreo” del fundo “El Membrillo” (32%) (leve). 4. Ejecutar en forma parcial la reforestación con eucaliptus en el sector “Puente Macal” (44,4% de lo comprometido) (leve). 5. Omitir construir la obra disipadora de energía a la salida del canal de contorno de un botadero estéril (leve). 6. Omitir adoptar las medidas mitigatorias de emisiones atmosféricas: i) almacenar material a la intemperie sin cubierta tipo domo, ii) no contar en los chancadores con sistema de supresión de polvo (grave). 7. No presentar ante el SEA, dentro del plazo fijado, un Plan de Compensación de Emisiones de Material Particulado (MP10) y Óxido de Nitrógeno (NOx) asociado al proyecto “Planta de Procesamiento de Relaves” (leve). 8. No presentar al SEA dentro del plazo fijado un Plan de Compensación de Emisiones de MP10 asociado al proyecto “Depositación de Relaves Filtrados Interior Mina” (leve). 9. No presentar ante el SEA dentro del plazo fijado un Plan de Compensación de Emisiones de MP10 asociado al proyecto “Peraltamiento Tranque de Relaves Adosado” (leve).
--	---

²²⁷ Ley N° 20.417. CHILE. Art. 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<p>10. No realizar monitoreos semestrales de calidad de aguas superficiales en el estero Alhué, asociado a la operación del tranque de relaves, correspondiente al primer semestre de los años 2003 y 2004 (grave).</p> <p>11. No realizar monitoreos cuatrimestrales de calidad de aguas subterráneas en el pozo ubicado a 100 metros de agua abajo del Botadero de Estéril, ni en los 3 cuatrimestres de los años 2013, ni en el primero de los años 2014 y 2015 (grave).</p> <p>12. Omitir la realización de varios monitoreos y de análisis, así como la adopción de medidas, respecto de aguas de pozos asociados al seguimiento del tranque de relaves Alhué (grave).</p> <p>13. Construir un camino de tierra no comprendido en las RCAs asociadas a los proyectos del yacimiento Pedro de Valencia (leve).</p> <p>En respuesta, el 14 de enero de 2016, Minera Florida presentó un Programa de Cumplimiento, el que tras observaciones y la presentación de un PDC refundido, fue aprobado por la SMA con fecha 25 de febrero del mismo año mediante Resolución Ex. N° 5.</p> <p>El 5 de abril de 2016, Juan Pastene Solís interpone recurso de reclamación en contra de la Resolución Exenta N°5, por medio de la cual se aprobó el PDC presentado por la infractora por los cargos presentados en su contra dentro del procedimiento administrativo y se suspendió el mismo.</p> <p>El 20 de junio del mismo año Minera Florida solicita hacerse parte como tercero coadyuvante en el procedimiento judicial, solicitud acogida por el Tribunal Ambiental el día 22 del mismo mes.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Supuesto incumplimiento de los requisitos mínimos para aprobar el programa de cumplimiento.

	<p>La reclamante alega que hubo un incumplimiento de los criterios de Integridad y eficacia (art. 7° DS N° 30/2012) ya que el objetivo de la regulación no es el mero “cumplimiento formal de la normativa infringida, sino que, lo realmente importante es que no se produzcan ‘impactos ambientales’, o que producidos estos sean debidamente contenidos, reducidos o eliminados”²²⁸. Para esto es necesario que el PDC “no sólo contenga la propuesta de acciones y metas tendientes a cumplir las normas o condiciones por las cuales se formularon cargos, sino que, además, describa los efectos que dichos incumplimientos hubiesen generado y que contenga las medidas o acciones tendientes a reducir o eliminar dichos efectos”²²⁹; y en el caso, “de la sola lectura del programa de cumplimiento aprobado, resulta evidente que se ha omitido toda referencia a los efectos generados por los incumplimientos en que incurrió Minera Florida”²³⁰. La reclamante plantea que dichos efectos se presentan por cuanto el titular ejecuta una planta de procesamiento de relaves sin haber presentado ni ejecutado un plan de Compensación de Emisiones –lo que no permite sostener que no se produce efecto alguno si se ejecuta en una región declarada zona saturada (RM)-, así también por el no cumplimiento de obligaciones de reforestación y, por último, por no compensar todos los efectos de la construcción de un camino no autorizado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La aprobación del programa permite eludir la responsabilidad del infractor y aprovecharse de su infracción. <p>La reclamante señala que se vulnera lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 9 del DS N° 30/12²³¹ ya que en el PDC sólo se propone dar cumplimiento a las normas, condiciones y medidas de sus RCAs incumplidas. De este modo, tendría por único objeto la suspensión del</p>
--	--

²²⁸ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 24 febrero de 2017, Rol N°104-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/sentencias-e-informes/sentencias/>>, 8p.

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ *Ibíd.*

²³¹ DS N° 30/12 del Ministerio del Medio Ambiente. “Artículo 9 inc. 2.- En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.”

procedimiento sancionatorio y la obtención de un nuevo plazo para cumplir con las obligaciones incumplidas, obligaciones de que todas formas debe satisfacer, sea por la vía del procedimiento sancionatorio o de un programa de cumplimiento.

Reclamada (SMA):

En respuesta, la reclamada señala que a partir del artículo 3 literal r) y artículo 42 de la LOSMA, en donde se describe un PDC como un plan de acciones y metas para que dentro de un plazo el infractor cumpla satisfactoriamente la legislación infringida, se desprende que “tienen como fin que el infractor vuelva al cumplimiento de las obligaciones en el instrumento de gestión ambiental.”²³²

Luego señala, que al decidir sobre la aprobación o rechazo de un programa de cumplimiento la SMA está ejerciendo una potestad reglada en cuanto deberá atenerse a los criterios descritos en el artículo 9 del Reglamento; “[p]or tanto, no es posible para la autoridad ambiental saltarse o evadir la aplicación de ninguno de los criterios”²³³.

Al analizar los objetivos del programa la SMA concluye, que el titular si se hace cargo de todos los incumplimientos y de los efectos que se pudieron constatar en la fiscalización.

Por otro lado, el ente administrativo “[a]grega que la reclamante no ha comprobado la hipótesis basal de su pretensión, que consiste en sostener que los incumplimientos de Minera Florida Limitada han generado diversos efectos en el medio ambiente y no han sido debidamente manejados a través del programa de cumplimiento aprobado; y que todos los efectos de las infracciones que levanta la reclamante son “hipotéticamente inciertos”, es decir, que no se

²³² 2°T.A., Op. Cit., 10p.

²³³ *Ibíd.*

	<p>respaldan en ningún antecedente acompañado a estos autos o existen en el expediente administrativo sancionatorio.”²³⁴</p> <p>La reclamada señala, además, que no se han acreditado los requisitos exigidos por la LOSMA para interponer la reclamación, esto es, haber sido afectada por la resolución recurrida y probar la infracción en particular.</p> <p>En cuando a los incumplimientos en materia de emisiones atmosféricas por la no entrega de Plan de Compensación, la reclamante no acompaña antecedentes ni en sede administrativa ni judicial, que demuestren la necesidad de que el PDC se haga cargo de ello, ni que pudiesen demostrar la relación de causalidad entre la omisión en la entrega de los Planes y la afectación de los habitantes que no fueron considerados en el PDC.</p> <p>Tercero coadyuvante (Minera Florida):</p> <ul style="list-style-type: none">● Falta de legitimación activa del reclamante <p>En su opinión, “la actora no ha indicado, ni menos demostrado, las afectaciones directas y concretas que sufre a causa de la resolución reclamada. [Es así como señala que](...) de los antecedentes que obran en autos, no se demuestra cómo es posible que la resolución que aprueba un programa de cumplimiento pueda generar perjuicio alguno al actor”²³⁵. Continúa señalando que la parte reclamante no ha acreditado perjuicio material alguno que legitime su pretensión anulatoria, solamente señala una lista de ilegalidades de las que supuestamente adolecería la resolución que aprueba el PDC.</p> <p>Concluye esta parte de su defensa, aduciendo que “no es posible advertir de qué forma el restablecimiento de la legalidad ambiental, mediante la ejecución de acciones y metas, tenga la aptitud para producir una afectación al reclamante”²³⁶.</p>
--	---

²³⁴ *Ibíd*em, 11p.

²³⁵ 2ºT.A. Op. Cit., 13p.

²³⁶ *Ibíd*em, 13p.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de congruencia procesal <p>El tercero señala que la reclamante “se ha extendido a puntos que de ninguna forma fueron abarcados en su denuncia administrativa y sobre los cuales, por tanto, malamente le pueden generar agravio o perjuicio”²³⁷. Los puntos contenidos en la denuncia son los que limitan el ejercicio de la acción jurisdiccional del artículo 56 de la LOSMA, y sobrepasarlos significaría entonces una falta de congruencia procesal. Esta congruencia procesal debe existir entre las alegaciones formuladas en sede administrativa y las esgrimidas a continuación en sede judicial.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Legitimación activa</p> <p>El Tribunal “concluye que, dado a que la reclamante de autos fue denunciante y tuvo la calidad de interesada para todos los efectos legales en el proceso administrativo sancionatorio dentro del cual se aprobó el programa de cumplimiento, interés que, sin duda, puede verse afectado por la aprobación de un mecanismo de incentivo de cumplimiento que no cumpla con los requisitos legales ni reglamentarios para su aprobación; y, que a mayor abundamiento, su domicilio se encuentra en la misma comuna en la que se ejecutan los proyectos cuyas RCA fueron incumplidas, no puede sino considerarse que la reclamante en autos cuenta con legitimación activa para exigir al Tribunal que se acoja su pretensión, en razón de lo cual se rechazará la alegación hecha valer por el tercero coadyuvante de la SMA”²³⁸.</p> <p>II. Congruencia Procesal</p> <p>El tercero coadyuvante señala que el contenido de la denuncia del reclamante en sede administrativa determinaría el ámbito de acción posterior que éste podría impugnar en sede judicial.</p> <p>De los requisitos de la denuncia en sede administrativa, se puede concluir que ésta es una comunicación a la SMA de posibles hechos constitutivos de infracción “con exigencias mínimas en relación a sus formalidades y contenido, que en ningún caso pueden ser consideradas como “[...] alegaciones formuladas en sede administrativa” como</p>

²³⁷ Ibídem, 14p.

²³⁸Ibídem, (Considerando noveno).

	<p>pretende entender el tercero coadyuvante, de la SMA, ni mucho menos que la posterior actuación del denunciante en sede judicial quede indefectiblemente vinculada al contenido de ésta.”²³⁹</p> <p>Se rechaza la alegación de falta de congruencia procesal, siendo el requisito fundamental para reclamar, que la resolución le haya afectado directamente.</p> <p>III. Sobre las ilegalidades reclamadas</p> <p>El tribunal es de la opinión que todas las disposiciones legales que regulan la aprobación de un PDC se dirigen a que el administrado se haga cargo en él de los efectos de sus incumplimientos, y no solo al cumplimiento de la normativa infringida.</p> <p>Por lo tanto, “Se hace absolutamente necesario que el titular describa los efectos que se derivaron de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso concreto, lo que debe ser determinado por la SMA.”²⁴⁰</p> <p>En cuanto al caso concreto, es necesario analizar el fundamento de la resolución impugnada, y de su sola lectura es posible deducir que ésta “adolece de una debida fundamentación, que impide conocer a través del contenido de ésta, cuales fueron, en términos generales, las razones que la SMA consideró para entender que el programa de cumplimiento cumplía con los requisitos para ser aprobado.”²⁴¹ Esto en el contexto en que la <i>motivación del acto administrativo</i> es un elemento esencial para la posibilidad de revisión, y por lo tanto el cumplimiento de las garantías de un debido proceso, y también para el adecuado acatamiento por parte de los llamados a cumplirlo.</p> <p>La exigencia de fundamentar la resolución en estos casos tiene la función de “convencer a las partes sobre la justicia de la decisión, enseñarles el alcance de su contenido, facilitarles los recursos y otorgar</p>
--	--

²³⁹ Ibídem, (Considerando decimosegundo).

²⁴⁰ Ibídem, (Considerando vigesimoséptimo).

²⁴¹ Ibídem, (Considerando vigesimooctavo).

	<p>un control más cómodo al tribunal que deba conocer de los eventuales recursos que puedan deducirse.”²⁴²</p> <p>En conclusión, la resolución impugnada “carece de la debida fundamentación para justificar (...) por qué el programa presentado por Minera Florida Limitada cumplía con los requisitos para ser aprobado, incurriendo con ello la SMA en un vicio de legalidad”²⁴³ (el destacado es nuestro).</p> <p>A continuación, se examina la esencialidad del vicio, analizando los antecedentes de la resolución y el contenido del PDC.</p> <p>Puede advertirse que “de los 14 cargos que fueron parte del programa de cumplimiento, el titular del proyecto señala en la descripción del punto 3.2., que únicamente se produjeron efectos respecto de los incumplimientos relacionados con los cargos N° xii) y xiii). Sin embargo, en el punto 3.3.2., que contiene el detalle del Plan de Acción y Metas que debía incorporar las medidas destinadas a reducir o eliminar el efecto descrito en la descripción, se afirma que para el cargo N° xii) “(...) <i>no se generan efectos negativos, dada la naturaleza de la infracción imputada</i>”, en abierta contradicción”²⁴⁴ a lo ya señalado o no aclarando por qué si se señala un efecto, no se contemplan acciones para éste.</p> <p>Además, a juicio del Tribunal, refiriéndose a las obligaciones de monitoreo de aguas, “es justamente la naturaleza de estas infracciones la que no permite descartar a priori la ocurrencia de efectos negativos.”²⁴⁵ Ya que, “(...) por lo importante que resulta cumplir con la obligación de monitorear, es que el incumplimiento permite presumir que las medidas no se han aplicado o han sido inefectivas, a menos que se acredite lo contrario.”²⁴⁶</p> <p>Por otro lado, siguiendo la clasificación realizada por la SMA como infracciones graves, “salvo antecedentes en contrario, si se incumplieron medidas destinadas justamente a eliminar o minimizar</p>
--	--

²⁴² Ibídem, (Considerando trigésimo), 28p. Tribunal cita a Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 3 de marzo de 2014, Rol N°6-2013, (Considerando trigesimotercero).

²⁴³ Ibídem, (Considerando trigesimoprimer).

²⁴⁴ Ibídem, (Considerando trigesimocuarto).

²⁴⁵ Ibídem, (Considerando trigesimoquinto).

²⁴⁶ Ibídem, (Considerando trigesimosexto).

	<p>efectos adversos que provocan los respectivos proyectos, dichos efectos debieron haberse producido. De manera que en estos casos, se debe exigir del titular del proyecto una descripción más detallada a través de la cual se explique por qué no se produjeron aquellos efectos que se buscó eliminar o minimizar con las medidas incumplidas, no bastando la mera afirmación de que estos no se presentaron.”²⁴⁷ Y será la SMA quien deberá revisar los antecedentes y exigir este estándar en la información entregada, por ser quien debe velar por la protección del medio ambiente.</p> <p>Respecto a los cargos por no presentación de Planes de Compensación Ambiental, como éstos “pretenden precisamente hacerse cargo de los efectos que produce emitir un determinado contaminante, (...) si no se presentó e implementó en su oportunidad el plan, es presumible –a menos que se pruebe lo contrario- que el estado de deterioro ambiental causado originalmente persiste o se ha agravado.”²⁴⁸</p> <p>Es obligación de la SMA verificar el cumplimiento de los requisitos de aprobación de un PDC, lo que significa, requerir al titular, para una correcta decisión, los “argumentos y fundamentos técnicos suficientes que permitan razonablemente entender que no se produjeron efectos negativos con dichos incumplimientos, cuando lo esperable era que si se produjeran, dado que para contrarrestarlos se comprometieron planes para compensarlos.”²⁴⁹ Es un deber que recae directamente en la SMA para velar por la protección del medio ambiente. En consecuencia, no corresponde a la reclamante acreditar la presencia de efectos negativos derivados de los incumplimientos, sino que la SMA debe exigir al titular acreditar su no producción.</p> <p>El tribunal acoge la reclamación, deja sin efecto la mencionada resolución, y ordena a la SMA exigir al titular que le presente un nuevo PDC que se haga cargo de los defectos constatados.</p>
--	--

²⁴⁷ Ibídem, (Considerando trigesimoctavo).

²⁴⁸ Ibídem, (Considerando trigesimonoveno).

²⁴⁹ Ibídem, (Considerando cuadragésimo).

2. Rol N° 11.485-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	11.485-2017 (05/03/2018)
Carátula	Pastene Solís, Juan Gilberto con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Minera Florida Limitada
Resultado Sentencia (acoge/rechaza)	Se rechaza el Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo
Hechos	<p>Mismos hechos relatados en la Ficha de análisis de la Sentencia Rol N° 104-2016 del Segundo Tribunal Ambiental.</p> <p>En contra de la sentencia mencionada, la parte reclamante –Juan Pastene Solís- y el tercero coadyuvante –Minera Florida Limitada-, interponen Recurso de casación en la forma y el fondo.</p>
Argumentos de las partes	<p style="text-align: center;">I. En cuanto al Recurso de Casación en la Forma</p> <p>Recurrente (Juan Pastene Solís):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ultrapetita; 768 N°4 del CPC, en relación al artículo 26 de la Ley N° 20.600 <p>Como bien es sabido, la causa de pedir de la reclamación delimita la materia del litigio, y a su vez, los escritos del proceso circunscriben el análisis de la legalidad de la aprobación de un PDC, a la correcta o incorrecta aplicación de la normativa por parte de la SMA. Aquí, “[s]in embargo, [a juicio de la reclamante] la decisión contenida en el fallo se aleja de las pretensiones de las partes, toda vez que no se dispuso el rechazo del PDC presentado por Minera Florida, que es aquello que</p>

	<p>correspondía, sino que únicamente se determinó invalidación de la resolución que lo aprobó, ordenando a la SMA la emisión de un nuevo acto administrativo, disponiendo la concesión de un nuevo plazo para subsanar las deficiencias del mencionado instrumento, sin que aquello fuera solicitado por las partes.”²⁵⁰</p> <p>La sentencia cambia la causa de pedir contenida en las alegaciones de las partes, ya que inmediatamente después de rechazar el PDC, ordena a la SMA dar plazo para la presentación de uno nuevo sin que nadie lo requiriera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No contiene las consideraciones de hecho y de derecho que dan sustento a lo expresado en lo resolutivo; artículo 26 Ley N° 20.600 en relación al artículo 170 N°4 del CPC <p>Por el incumplimiento de los contenidos mínimos del PDC y de los requisitos para su aprobación contenidos en el art. 7º y 9º respectivamente del DS N° 30/12 del MMA, se debería resolver no sólo la invalidación del acto administrativo, sino también el rechazo del instrumento –PDC- cuestión que no se realizó.</p> <p>Recurrente (Minera Florida Limitada):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción manifiesta a la apreciación de la prueba conforme a las normas de la sana crítica; artículo 26 inciso 4º Ley N° 20.600 <p>El tercero coadyuvante señala que “el fallo cometió diversas arbitrariedades al analizar la prueba rendida en autos, contraviniendo las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, al realizarse una valoración libre de aquella.”²⁵¹ La decisión carece de sustento en los medios probatorios acompañados en el proceso y en el expediente de</p>
--	--

²⁵⁰ Corte Suprema, sentencia de 5 de marzo de 2018, Rol N° 11.485-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3174100&CRR_IdDocumento=2683784&Cod_Descarga=11>, (Considerando primero).

²⁵¹ Ibídem, (Considerando undécimo).

fiscalización, “limitándose a presumir de manera arbitraria la existencia de efectos causados por los incumplimientos que se le imputan, sin indicar las probanzas que le permitieron arribar a tal conclusión.”²⁵²

Además de carecer de fundamentos lógicos, la recurrente sostiene que según la normativa vigente, “los efectos de la infracción deben ser independientes de los hechos que la configuran; sin embargo, la sentencia atribuye aquellos a determinados cargos, confundiendo los hechos que configuran la infracción con sus efectos, realizando una doble valoración de estos.”²⁵³

Señala también que la totalidad de los proyectos del titular han sido aprobados por medio de DIAs, y los incumplimientos detectados no dicen relación con medidas de mitigación o compensación (como si sucede en los EIA que reconocen efectos significativos en el medio ambiente). De esta forma, el tribunal, “contrariando las reglas de la lógica y los conocimientos científicamente afianzados, (...) presume la existencia de efectos en el medio ambiente, desconociendo la naturaleza de los instrumentos ambientales en los cuales se funda la formulación de cargos”²⁵⁴.

II. En cuanto al Recurso de Casación en el Fondo

Recurrente (Juan Pastene Solís):

- **Infracción del artículo 42 de la LOSMA, la resolución de la SMA es ilegal por vulnerar los artículos 7º y 9º del Reglamento**

El PDC no cumple con los contenidos mínimos legales para su aprobación, por lo que debió ser rechazado por la SMA. El Tribunal Ambiental señala que la resolución que lo aprueba carece de

²⁵² *Ibíd.*

²⁵³ *Ibíd.*, (Considerando undécimo).

²⁵⁴ *Ibíd.*, (Considerando undécimo).

	<p>motivación, pero en realidad éste nunca debió ser aprobado por no cumplir con los requisitos de integridad y eficacia.</p> <p>Señala la recurrente que si la SMA permite que los titulares subsanen los vicios que adolezca el PDC, altera el sentido de los artículos 7 y 9 del Reglamento; ya que si esto sucede, “carece de sentido que exista en la normativa la posibilidad de rechazo de tal instrumento”.²⁵⁵</p> <p>La SMA no está facultada para requerir sucesivas e indeterminadas correcciones al PDC, ya que según lo establecido en el artículo 3° letra u) de la LOSMA²⁵⁶, esta situación correspondería al caso en que el infractor solicita una audiencia de asistencia al cumplimiento.</p> <p>Por último, señala que lo resuelto contradice la naturaleza de carácter excepcional del PDC, de lo que se deriva que su interpretación debe ser restrictiva.</p> <p>Recurrente (Minera Florida Limitada):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción de los artículos 21 inciso 2° y 56 de la LOSMA en relación al artículo 18 N°3 de la Ley N° 20.600, el fallo incurre en un error de derecho al homologar el concepto de “interesado” al de “directamente afectado” <p>Al respecto, Minera Florida arguye que “el artículo 21 de la LOSMA delimita su ámbito de aplicación al procedimiento sancionatorio, sin que sea extensible esta regla a un procedimiento de reclamación posterior, por cuanto éste posee reglas de legitimación propia del ejercicio de una acción jurisdiccional.”²⁵⁷</p> <p>Los artículos mencionados en la alegación de la parte reclamante no establecen que los interesados en el procedimiento administrativo</p>
--	---

²⁵⁵ Ibídem, (Considerando décimosexto).

²⁵⁶ Ley N° 20.417, CHILE, Art. 2. LOSMA. “Artículo 3°.- La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: u) Proporcionar asistencia a sus regulados para la presentación de planes de cumplimiento o reparación, así como para orientarlos en la comprensión de las obligaciones que emanan de los instrumentos individualizados en el artículo 2° de esta ley.” Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

²⁵⁷ C.A. Op. Cit., (Considerando vigesimoprimerero).

	<p> puedan reclamar decisiones de la SMA ante el Tribunal Ambiental –sino que quienes podrán hacerlo- serán los directamente afectados por la resolución reclamada. En virtud de esto, la reclamante carece de legitimación activa por no comprobarse que las infracciones, o la ilegalidad de la resolución le generaran afectación o perjuicio.²⁵⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción del artículo 83 del CPC; sentenciadores anulan una resolución sin que exista perjuicio para el reclamante <p>Al hacer esto los sentenciadores soslayan el principio de trascendencia del acto administrativo y el artículo 13 inciso segundo de la Ley N° 19.880²⁵⁹. El vicio debe ser de tal envergadura que cause necesariamente un perjuicio a quien impugna, cuestión que no se prueba en el juicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transgresión del artículo 3 letra a) y o), 36 N°1 letras a) y b), N°2 letras a), b) y c), 49 y 51 de la LOSMA en relación con el art. 1698 del Código Civil; el error se produce al invertir la carga de la prueba <p>El Tribunal incurre en este error de derecho “al imponer a su representada la obligación de justificar la inexistencia de efectos que ni siquiera la SMA con la debida diligencia percibió. Así, se asume la existencia de efectos provenientes de las infracciones constatadas por la SMA durante su fiscalización, imponiendo a su representada la carga de probar hechos negativos, los que se traducen en la existencia y descripción de los supuestos efectos que emanan de la infracción, aun cuando el denunciante no acreditó su presencia como tampoco la SMA los constató”²⁶⁰ (el destacado es nuestro).</p>
--	---

²⁵⁸ “Añade que, dada su naturaleza y objetivos, la aprobación de un programa de cumplimiento no puede generar una afectación directa al reclamante.” *Ibidem*, (Considerando vigesimoprimer).

²⁵⁹ “El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y **genera perjuicio al interesado**” (el destacado es nuestro).

²⁶⁰ C.S. Op. Cit., (Considerando vigesimotercero).

	<p>Se infringen dichas normas de dos formas: “i) dando por acreditado un hecho sin que éste fuera probado conforme a las normas legales; y ii) alterando la carga de la prueba al eximir tanto al denunciante como a la SMA de probar la presencia de efectos producidos por las infracciones, obligando a su representada a rendir prueba sobre hechos negativos.”²⁶¹</p> <p>Si la SMA estima que el titular incurrió en infracciones graves que generan efectos en el medio ambiente, así debió señalarlo en la formulación de cargos para que éste pudiese hacerse cargo de ellos en el PDC.</p> <p>Es la denunciante quien plantea la existencia de efectos derivados de las infracciones, por lo tanto ella misma quien debe acreditarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción del art. 42, 36 N°1 letra a) y b), N°2 letra a), b) y e), 47 y 49 de la LOSMA, en relación a los arts. 12 bis b) y 24 de la Ley N° 19.300, y el art. 3 inciso octavo de la Ley N° 19.880; al atribuir efectos a las atribuciones, que no se producen <p>Los proyectos ingresados al SEIA por medio de una DIA, aprobados por el SEA, por su naturaleza no generan los efectos que atribuye la reclamante.</p> <p>Es improcedente que el Tribunal Ambiental requiera al titular especificar los presuntos efectos derivados de los cargos formulados, describir cuándo se producen, y argumentar en los casos en que no sea así, ya que esto último no se regula en la normativa ambiental.</p> <p>La mayoría de las infracciones imputadas al titular corresponden a medidas contenidas en proyectos evaluados mediante DIA, por lo tanto en ellos “no se producen efectos que posean impactos significativos en el medio ambiente o en la salud de las personas.”²⁶² Por consiguiente, al</p>
--	--

²⁶¹ Ibídem.

²⁶² Ibídem, (Considerando vigesimocuarto).

	<p>presumir los efectos el Tribunal olvida la naturaleza del instrumento que contiene las medidas incumplidas.</p> <p>Además, se soslaya la presunción de legalidad del acto administrativo en este caso la RCA del proyecto ingresado por DIA que determina la inexistencia de efectos importantes.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. En cuanto al Recurso de Casación en la Forma</p> <p>a. En lo tocante a la ultrapetita</p> <p>La recurrente alega el vicio de ultrapetita “por haber cambiado el sentenciador la causa de pedir, que constituye el fundamento inmediato de lo solicitado en el juicio, sin embargo, la sola lectura del fallo permite descartar aquello.”²⁶³ El Segundo Tribunal Ambiental se dedica a hacer un examen de legalidad del acto administrativo, descubre vicios esenciales y por ende invalida la resolución que aprueba el PDC. Luego, dispone se exija la presentación de un nuevo instrumento que cumpla con las exigencias legales y se haga cargo de los defectos constatados.</p> <p>Esto no puede considerarse ultrapetita “pues es una decisión intermedia, que se encuentra entre aquello que fue solicitado por la reclamante y lo refutado por la reclamada y el tercero coadyuvante.”²⁶⁴</p> <p>Además, la Corte señala que lo decidido por el Segundo Tribunal Ambiental no puede generar un vicio de forma, ya que la decisión de ordenar a la SMA exigir un nuevo PDC que cumpla con las exigencias legales implica una interpretación de la ley. No hay disposición legal que obligue en estos casos a rechazar el PDC, ni que señale que al constatar la ilegalidad de la resolución que lo aprueba se obliga a tomar tal decisión. Por lo tanto, si se quiere atacar este punto, debe hacerse por medio de un recurso de casación en el fondo.²⁶⁵</p>

²⁶³ *Ibíd*em, (Considerando sexto).

²⁶⁴ *Ibíd*em, (Considerando sexto).

²⁶⁵ “Es una materia que tiene directa relación con la aplicación e interpretación de la ley, en la medida que se relaciona con la naturaleza y función del programa de cumplimiento en relación al cumplimiento de los objetivos buscados por el legislador al consagrar este instrumento de incentivo al cumplimiento.” *Ibíd*em, (Considerando sexto).

b. En relación al segundo vicio esgrimido

“La sola exposición del recurso deja en evidencia que los hechos esgrimidos para fundar la causal, no la constituyen, pues no se esgrime la inexistencia absoluta de consideraciones, sino que se sostiene que existe una parte de la decisión que carece de fundamentación, al no entregarse las razones que determinan la decisión de ordenar a la SMA exigir la presentación de un nuevo PDC que se haga cargo de todas las falencias descritas en la parte considerativa del fallo.”²⁶⁶ Además que esta decisión no influye en lo dispositivo del fallo.

Por otro lado, la decisión de invalidar la resolución de la SMA encuentra sus extensas consideraciones a lo largo de todo el fallo impugnado. Por esto no procede el vicio alegado.

c. En relación a la infracción manifiesta a las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica

A juicio del Máximo Tribunal esta infracción debe ser manifiesta, es decir, “la apreciación de los sentenciadores debe ser de características que impliquen ir abiertamente en contra de los parámetros que proporcionan las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados”²⁶⁷.

A continuación, la Corte hace una breve explicación de las distintas reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, para luego señalar que su labor, como Corte Suprema, es comprobar si el razonamiento jurídico de la sentencia se adecuó a las reglas que impone este sistema, sin poder valorar nuevamente los hechos.

“Las alegaciones de la parte recurrente, más allá de la literalidad, no se relacionan con una eventual vulneración de las reglas de la lógica, las

²⁶⁶ *Ibíd*em, (Considerando octavo).

²⁶⁷ *Ibíd*em, (Considerando duodécimo).

	<p>máximas de la experiencia y los principios científicamente afianzados, sino que descansan más bien en una disconformidad con la decisión que surge en el proceso intelectual llevado a cabo por los sentenciadores”²⁶⁸.</p> <p>Minera Florida señala que sólo ante la existencia de prueba que acredite la producción de efectos en el medioambiente relacionados con los incumplimientos imputados, la SMA podría exigir la presentación de un PDC que se hiciera cargo de ellos, y que “si el actor no rindió prueba que acredite tales efectos, no podía el tribunal ambiental dejar sin efecto la Resolución que aprueba el PDC, pues no existen medidas que exigir”²⁶⁹. Esta argumentación elude el razonamiento del Tribunal, el que sostiene que el procedimiento es inverso, ya que “ante incumplimientos calificados por la autoridad como graves y que además, por sus características, no permiten descartar prima facie la existencia de efectos, es el titular del proyecto quien debe incorporar al PDC descripciones y antecedentes técnicos que permitan descartar que aquellos se produjeron”²⁷⁰.</p> <p>La decisión del Tribunal no deriva de la ponderación de elementos probatorios, sino que viene del análisis de los antecedentes del procedimiento administrativo, como la formulación de cargos y el PDC, ya que es la naturaleza de las infracciones en cuanto a la afirmación de que éstas no generan efectos, lo que determina la decisión.</p> <p>Este recurrente desconoce el razonamiento de los jueces y traslada la discusión a un asunto de apreciación de la prueba cuando la problemática tenía que ver con la legalidad de la decisión de la SMA.</p> <p>Por lo anterior el recurso de casación en la forma es rechazado.</p> <p style="text-align: center;">II. En cuanto al Recurso de Casación en el Fondo</p> <p style="text-align: center;">a. Deducido por Juan Pastene Solís</p>
--	--

²⁶⁸ *Ibíd*em, (Considerando decimotercero).

²⁶⁹ *Ibíd*em, (Considerando decimotercero).

²⁷⁰ *Ibíd*em.

	<ul style="list-style-type: none"> • En relación a la alegación del recurrente <p>Es posible observar que el recurrente utiliza los mismos argumentos vertidos a propósito de la casación en la forma; basados en la idea central de que “constatada la ilegalidad de una resolución que aprueba un PDC, no puede ordenarse a la autoridad exigir un nuevo instrumento, pues a aquella solo cabe rechazar el PDC y reanudar el procedimiento sancionatorio”²⁷¹.</p> <p>Esto es improcedente, ya que la casación en la forma revisa una sentencia dictada con prescindencia de los requisitos legales o proviene de un procedimiento viciado, mientras que la casación en el fondo busca velar por la correcta interpretación y aplicación de las normas. Por esto el recurso tiene un carácter alternativo, “toda vez que no puede plantearse que determinados vicios formales puedan constituir al mismo tiempo infracciones de ley sustancial”²⁷².</p> <ul style="list-style-type: none"> • [S]in perjuicio que lo expuesto es suficiente para descartar el recurso, esta Corte considera relevante emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la materia propuesta en el arbitrio”²⁷³ <p>La Corte realiza una breve descripción de los incentivos al cumplimiento contenidos en la normativa ambiental, con especial énfasis en los PDC.</p> <p>“El objetivo de los instrumentos de incentivo al cumplimiento previstos en la normativa ambiental tiene por objeto fomentar la colaboración con la autoridad pública para facilitar la labor de fiscalización y conseguir en el menor tiempo posible los fines propios de la legislación ambiental”²⁷⁴.</p>
--	---

²⁷¹ *Ibíd*em, (Considerando decimosexto).

²⁷² *Ibíd*em.

²⁷³ *Ibíd*em, (Considerando decimoséptimo).

²⁷⁴ *Ibíd*em, (Considerando decimooctavo).

	<p>Estas herramientas se insertan en el contexto de los nuevos principios que rigen el sistema regulatorio, principios de prevención, eficacia y promoción del cumplimiento.</p> <p>De la normativa que regula los incentivos al cumplimiento y el PDC en particular, “no fluye la imposibilidad pretendida por el reclamante relacionada con el impedimento de ordenar una complementación del programa de cumplimiento”²⁷⁵.</p> <p>No existe un impedimento para la autoridad de ordenar completar el instrumento que no satisface las exigencias legales, el poder hacerlo “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 cumpla con la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento”²⁷⁶ (el destacado es nuestro). Así, la normativa impide que se apruebe un PDC que no cumple con los criterios, pero no ordena que se rechace, si éste está incompleto la SMA puede ordenar que se complemente, existiendo también la facultad “de rechazar programas presentados por infractores excluidos del beneficio o por carecer el instrumento de la seriedad mínima o presentar deficiencias que son insubsanables, caso en que se proseguirá con el procedimiento sancionatorio”²⁷⁷.</p> <p>La reclamante alegaba que el PDC incumplía los requisitos de los artículos 7º y 9º del Reglamento, relacionados con su integridad y eficacia, pero nunca sostuvo que se debía haber rechazado de inmediato por su falta de seriedad, aunque escuetamente señala que la decisión de la SMA permite al titular aprovecharse de su incumplimiento, no sostiene una ilegalidad vinculada al inciso final del artículo 9º. “Así, no puede ahora, en sede de casación sostener aquello, razón por la que este</p>
--	--

²⁷⁵ *Ibíd*em, (Considerando decimonoveno).

²⁷⁶ *Ibíd*em, (Considerando decimonoveno).

²⁷⁷ *Ibíd*em, (Considerando decimonoveno).

	<p>tribunal se encuentra impedida de analizar siquiera si el PDC carecía del requisito de seriedad mínima”²⁷⁸.</p> <p>Como no fue un aspecto reclamado, se debía partir de la base que el PDC cumplía tal exigencia, razón por la cual, como las deficiencias son enmendables, cabe concluir que la decisión cuestionada se enmarca dentro de la institucionalidad vigente, y procede a desestimar el recurso.</p> <p style="text-align: center;">b. Deducido por Minera Florida</p> <ul style="list-style-type: none">• Respecto a la falta de legitimación activa <p>El recurso no puede prosperar en este punto, ya que el actor tiene legitimación simplemente por vivir en la comuna de Alhué “razón por la que, de aprobarse un instrumento de incentivo que no cumpla con las exigencias previstas en la ley, se verá directamente afectado, puesto que aquello redundará en efectos medioambientales que se desconocen y que, eventualmente pueden generar impactos o daño ambiental, afectando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”²⁷⁹.</p> <p>Aún si el sentenciador diera el carácter de afectado directo al reclamante basándose solamente en su calidad de denunciante, esto carecería de influencia en lo dispositivo del fallo, “razón por la que (...) el arbitrio no podría prosperar, pues la remoción del vicio no cambiaría la decisión sobre este punto”²⁸⁰, pues el denunciante sigue habitando en el área de influencia del proyecto.</p> <p>A la Corte le parece interesante tratar consideraciones normativas respecto a la vinculación denunciante-interesado-directamente afectado.</p> <p>Tras repasar las normas y características del procedimiento administrativo sancionador y la revisión de actos por medio de recursos administrativos y jurisdiccionales, la Corte señala que “al</p>
--	---

²⁷⁸ *Ibíd*em, (Considerando vigésimo).

²⁷⁹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoséptimo).

²⁸⁰ *Ibíd*em, (Considerando vigesimooctavo).

	<p>otorgar el artículo 21 de la LOSMA 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 generar un contencioso administrativo que tiene por objeto revisar la legalidad de lo obrado en el proceso administrativo.”²⁸¹</p> <p>La tesis del tercero determina una cuestión inadmisibile según lo recién señalado, “que sólo el sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio pueda impugnar la resolución que aprueba un programa de cumplimiento,”²⁸² sin que los denunciantes o terceros puedan controlar los actos de la administración por vía jurisdiccional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a la vulneración del principio de conservación y trascendencia de los actos administrativos <p>Afirma la Corte, que el tercero señala que el vicio no tendría el carácter de esencial y por lo tanto la invalidación del acto transgrediría estos principios.</p> <p>En cuanto al principio de conservación, la invalidación de un acto administrativo procede en los casos en que el vicio que permite anular el acto sea grave y esencial.²⁸³</p> <p>Y en cuanto al principio de trascendencia que “gobierna la declaratoria de nulidad, <i>pas de nullité sans grief</i>, según el cual no hay nulidad sin perjuicio.”²⁸⁴</p> <p>El vicio constatado en autos es la falta de motivación del acto administrativo, en este caso, en la resolución de la SMA que aprueba el PDC. En la sentencia se determina su carácter esencial, ya que al analizar el PDC, éste no cumple con los requisitos de integridad y eficacia al no acompañarse los antecedentes técnicos que comprueben la inexistencia de efectos. Se considera que esto tiene la entidad</p>
--	---

²⁸¹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimonoveno).

²⁸² *Ibíd*em.

²⁸³ Esto ampara a su vez “otros principios generales del Derecho como la confianza legítima, la buena fe de los terceros, el respeto a los derechos adquiridos y la seguridad jurídica.” *Ibíd*em, (Considerando trigésimo).

²⁸⁴ *Ibíd*em.

	<p>suficiente para dejar sin efecto la resolución, “toda vez que, según exponen, si se atiende a los hechos constitutivos de las infracciones, puede incluso presumirse, a menos que se demuestre lo contrario, que aquellas existieron.”²⁸⁵</p> <p>La alegación sobre vulneración de los principios de conservación y trascendencia debe ser rechazada, ya que no es efectivo que hayan incurrido en estos errores de derecho imputados. El vicio, la falta de motivación del acto, “tiene el carácter de esencial, pues en atención a la naturaleza de los incumplimientos y su vinculación con diversos componentes medioambientales, en virtud del principio precautorio y la calificación jurídica de la autoridad en la formulación de cargos, podía incluso presumirse, prima facie, que aquellos se generaron, razón por la que no resulta aplicable el principio de conservación previsto en el artículo 13 de la Ley N° 19.880.”²⁸⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a la vulneración de las normas que regulan la carga de la prueba <p>“El fin preventivo que orienta la normativa ambiental determina que es el sujeto que presenta el PDC el que debe demostrar con antecedentes verificables, la realidad de su aseveración respecto a la inexistencia de las externalidades negativas, como asimismo, debe contemplar en el plan de acciones y metas, medidas concretas que permitan enfrentarlas”²⁸⁷.</p> <p>Esto significa que no es efectivo que sea el reclamante quien debe rendir prueba para asentar la ilegalidad del acto, toda vez que “ésta puede fluir del propio acto administrativo y de la confrontación del instrumento aprobado con la formulación de cargos”²⁸⁸.</p> <p>La actora señala que los sentenciadores presumen el efecto medioambiental por el incumplimiento, pero no es así, ya que lo que el</p>
--	--

²⁸⁵ *Ibíd.*

²⁸⁶ *Ibíd.*, (Considerando trigesimoprimer).

²⁸⁷ *Ibíd.*, (Considerando trigesimosegundo).

²⁸⁸ *Ibíd.*

Tribunal hace es “un ejercicio lógico deductivo que les permite asentar que en este caso, (...) la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción permiten incluso presumir que se produjeron efectos medioambientales, cuestión a la que se suma la naturaleza de los cargos formulados. Así, se está en presencia de una presunción de carácter judicial, que cumple con las exigencias de gravedad, concordancia con toda la prueba y precisión (...) se construye sobre la base de antecedentes concretos que permiten asentarla”²⁸⁹.

La Corte termina su razonamiento indicando “que al haberse formulado cargos por infracciones de carácter grave, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 N°2, letra e), esto es, por incumplir gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental, cuestión que al menos impide excluir prima facie la existencia de efectos medioambientales vinculados a los incumplimientos, lo realmente trascendente, a juicio de esta Corte, se vincula con que es el titular el que, ante cualquier incumplimiento, debe explicar, avalado en antecedentes técnicos, que aquellos no se vinculan con efectos medioambientales, pues si hay una RCA que compromete medidas, es indudable que ante su incumplimiento existe una posible afectación del medio ambiente, cuestión que ocurre sea que se esté en presencia de un instrumento que provenga de un EIA o de una DIA”²⁹⁰.

- **Respecto al desconocimiento de la naturaleza jurídica de la DIA (cuarta alegación del tercero)**

El artículo 10 de la Ley N° 19.300 para distinguir si un proyecto ingresa al SEIA por EIA o DIA se “refiere a la existencia de ‘impacto’ ambiental, de modo que todos los proyectos que tienen RCA provenientes de EIA o de DIA, pueden generar efectos en el medio ambiente, que se encuentran definidos en la letra k), del artículo 2° de la Ley N° 19.300,

²⁸⁹ Ibídem, (Considerando trigesimotercero).

²⁹⁰ Ibídem, (Considerando trigesimotercero).

	<p>como toda alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. Así, la diferencia entre el EIA y la DIA, sólo se vincula con la envergadura del impacto y la previsibilidad de su ocurrencia”²⁹¹.</p> <p>De la propia definición de DIA contenida en la ley se entiende que la actividad vinculada a ella sí genera impactos ambientales.</p> <p>Si la RCA ingresada por DIA no generara efecto alguno, no se visualizaría la necesidad de su implementación en primer lugar.</p> <p>Y respecto a la infracción proveniente de una RCA ingresada por EIA, relacionada al monitoreo de aguas, la sociedad minera “invierte el razonamiento, pues no es la autoridad administrativa la que debe acreditar la existencia de un efecto, esto es la existencia de desequilibrios en las aguas, pues aquella no le está imponiendo sanciones, por el contrario, es el infractor el que pretende eximirse de aquellas, razón por la que debe incorporar en el PDC antecedentes científicos que permitan verificar que la predicción de las variables se comportó como fue previsto siendo innecesarias medidas correctivas. Así, este solo incumplimiento, vinculado a una variable ambiental tan delicada como lo es el equilibrio de las aguas, por si sólo permite establecer la esencialidad del vicio de falta de fundamentación que permite la anulación de la resolución N°5, sin perjuicio que, (...) todos aquellos razonamientos expuestos por los sentenciadores, que dejan de manifiesto la imposibilidad de descartar efectos medioambientales vinculados a los otros incumplimientos, son acertados y justifican la anulación del acto administrativo”²⁹².</p> <p>Por todo lo señalado se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos por la reclamante y el tercero coadyuvante.</p> <p>III. Voto en contra del Ministro Sergio Muñoz; quien fue del parecer de acoger los recursos de la parte reclamante,</p>
--	---

²⁹¹ Ibídem, (Considerando trigesimocuarto).

²⁹² Ibídem, (Considerando trigesimoquinto).

	<p>“anular la sentencia recurrida, acoger el planteamiento de ilegalidad e instruir a la SMA de continuar con el procedimiento sancionatorio”²⁹³ por las siguientes razones</p> <p>a. En cuando al recurso de casación en la forma</p> <p>Constituye una garantía del debido proceso la expresión de los argumentos que justifican la decisión de los jueces; no hacerlo no permite recurrir adecuadamente en contra de la sentencia.</p> <p>En este caso no se conocen las razones del tribunal para negarse a la petición de reanudar el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>b. En cuanto al recurso de casación en el fondo</p> <p>Una vez presentado un PDC, ya habiendo pasado la instancia de asistencia al cumplimiento, la SMA debe emitir un pronunciamiento acogiendo o denegando el PDC.</p> <p>La SMA tiene la facultad de rechazarlo si éste no cumple con los requisitos señalados en el artículo 7° del Reglamento, entre ellos, el de la seriedad de las medidas propuestas en el programa. “En el mismo sentido, deben rechazarse aquellos instrumentos que tengan fines netamente dilatorios o que tengan como único objeto eludir la responsabilidad del infractor o aprovecharse de la infracción, según lo dispone el artículo 9°”²⁹⁴.</p> <p>Ante el rechazo del PDC o el incumplimiento de las acciones o condiciones de este, aprobadas por la SMA, corresponde retomar y continuar el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> <p>En la reglamentación “no se observa que se conceda competencia a la jurisdicción que no sea decidir la reclamación presentada en contra de la determinación administrativa en orden a continuar con el</p>
--	---

²⁹³ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoséptimo).

²⁹⁴ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoséptimo, 2°).

	<p>procedimiento sancionatorio si se constata la ilegalidad denunciada, rechazando el PDC”²⁹⁵.</p> <p>Por esto se transgrede la ley y éste influye substancialmente en lo dispositivo del fallo al constatar la falta de seriedad del PDC en cuestión, que tiene el único afán de eludir su responsabilidad.</p>
--	---

²⁹⁵ Ibídem, (Considerando trigesimoséptimo, 3°).

3. Rol N°68-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	68-2015 (22/07/2016)
Carátula	Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Curtiembre Rufino Melero S.A.
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Casación Forma y Fondo interpuesto por Sociedad Vinícola Miguel Torres (Rol N° 58.986-2016) • Sentencia rechaza el recurso de casación en la forma y en el fondo (17/07/2017)
Hechos	<p>Curtiembre Rufino Melero S.A. es dueño de un establecimiento de Curtiembre ubicado en la Provincia y Comuna de Curicó, adquirido por compraventa en mayo del año 2012. El establecimiento contaba con autorización sanitaria y dos RCA favorables²⁹⁶, relativas a los sistemas de naturalización y depuración de los residuos industriales líquidos.</p> <p>En enero de 2009, la reclamante, Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A., ingresó una denuncia ante la SMA solicitando que se fiscalizara la Curtiembre y se le requiriera ingresar al SEIA. Con posterioridad fue agregando antecedentes respecto al análisis de los residuos líquidos del establecimiento.</p> <p>En abril de 2013 funcionarios de la Superintendencia de Servicios Sanitarios y de la Seremi de Salud de la Región del Maule realizaron una inspección ambiental, cuyo informe de fiscalización consta en el</p>

²⁹⁶ RCAs N°49/2006 y N°327/2006.

	<p>expediente²⁹⁷. Posteriormente, en octubre del mismo año, la SMA lleva a cabo una fiscalización ambiental en el establecimiento en cuestión.</p> <p>En febrero de 2014 se envía a la División de Sanción y Cumplimiento el informe de fiscalización con las consideraciones aportadas por el titular e información sobre los niveles de producción.</p> <p>El 10 de diciembre de 2014 la SMA mediante Resolución Exenta N° 1/D-26-2014 formuló los siguientes cargos en contra de Curtiembre Rufino Melero S.A.:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 letra b) de la LOSMA²⁹⁸:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Modificación de un proyecto de curtiembre, aumentando la capacidad de producción en una cantidad superior a 30 metros cuadrados diarios, sin contar con una RCA que lo autorice (gravísimo); <p>B. Por infracciones del art. 35 letra a) de la LOSMA²⁹⁹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Aposamiento de Riles en canal perimetral y flujo de Riles sin tratar en el costado de la curtiembre (leve); 3. Utilización de un punto de descarga no autorizado, ubicado en un estero a 500 metros del río Lontué (leve); 4. Falta de entubamiento del canal que conduce los Riles desde su salida del sistema de tratamiento en un tramo de 800 metros aproximadamente. Además de un tramo de 30 metros aproximadamente de conducción de Riles bajo suelo se encuentra destruida(leve); 5. El operador de la planta de tratamiento no dispone de los manuales requeridos por la RCA N° 327/2006 (leve);
--	---

²⁹⁷ Informe de Fiscalización Ambiental “Curtiembre Corta” que consta en el expediente de fiscalización DFZ-2013-316-VII-RCA-IA.

²⁹⁸ Ley N° 20.417. CHILE. Artículo 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. “Artículo 35 b).- La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3º”

²⁹⁹ Ibídem, “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<p>6. No cuenta con las caracterizaciones semestrales de lodos(leve);</p> <p>7. Manejo inadecuado de envases de Cloruro Férrico, de Ácido Fosfórico y Sulfato de Aluminio(leve);</p> <p>C. Por infracciones del art. 35 letra j)³⁰⁰:</p> <p>8. No cumple con el requerimiento de información relativo a la caracterización semestral de lodos (leve).</p> <p>El día 13 de enero de 2015 el titular presenta un PDC en respuesta a los cargos formulados. En respuesta, la Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. solicita agregar a la formulación el haber modificado la planta de tratamiento de Riles de la Curtiembre sin evaluación ambiental, y que la SMA ordenara la evaluación conjunta en el SEIA de la modificación de la Curtiembre y su planta de tratamiento. En febrero del mismo año presenta más consideraciones solicitando el rechazo del PDC.</p> <p>En marzo la SMA realiza observaciones, y tras la presentación de un PDC refundido el 14 de abril, corrige de oficio el PDC y lo aprueba mediante Resolución Exenta N°12/Rol D-26-2014, de 20 de abril de 2015.</p> <p>Con esa misma fecha, la reclamante solicita a la SMA oficiar a la Seremi de Salud de la región para enviar copia de los documentos con los que se otorgó autorización sanitaria en 1985, y acompañó acta notarial de la percepción de olores. Sin embargo la SMA negó lugar a lo solicitado por haberse ya aprobado el PDC.</p> <p>El 8 de mayo de 2015, Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. interpuso reclamación en contra de la Resolución dictada por la SMA que aprueba el PDC presentado por Curtiembre Rufino Melero S.A.</p> <p>Curtiembre Rufino se hace parte en calidad de tercero coadyuvante de la reclamada.</p>
--	--

³⁰⁰ Ibídem, "Artículo 35 j).- Incumplimientos de los requerimientos de información que la SMA dirija a los sujetos calificados"

Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <p>La sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. denuncia la ilegalidad de la aprobación del PDC por parte de la SMA, señalando que al hacerlo, ésta “legitimó una ilegalidad, la que consiste en que la curtiembre podrá operar con un nivel de producción que no ha sido evaluado ambientalmente a través del SEIA, como exige la Ley 19.300”.³⁰¹</p> <p>Sustenta su reclamación en la vulneración de las siguientes normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 42 de la LOSMA y del artículo 7 del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación <p>El PDC “no garantiza de ningún modo el que la curtiembre vuelva al estado de cumplimiento de la normativa ambiental, por cuanto no contiene un plan de acciones y metas que efectivamente le permitan cumplir satisfactoriamente con la normativa principal”³⁰²</p> <p>El principal fundamento del PDC y de la resolución en cuestión fue aceptar que el titular podría volver al estado de cumplimiento reduciendo su producción al nivel autorizado en las RCA existentes (anteriores a la existencia del SEIA), de 15.000 unidades cuero/mes según la Tabla contenida en la DIA de la RCA existente (cuál). Esto no sería posible por tres cuestiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) No sería efectivo que la información contenida en dicha tabla haya sido examinada y aprobada por órganos sectoriales con competencia ambiental. 2) La información de la tabla no se correspondió con la información relativa a la operación del establecimiento en su momento.
--------------------------	---

³⁰¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 22 julio de 2016, Rol N°68-2015, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-68-2015-22-07-2016-Sentencia.pdf>>, 6p.

³⁰² Ibídem, 7p.

	<p>3) La información de la tabla se entregó por un titular distinto –el anterior dueño de la Curtiembre- y respecto de un proyecto distinto al actual.</p> <p>Por lo tanto la información no es idónea para analizar la cantidad de producción autorizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 2 letra g) del Reglamento del SEIA, en concordancia con los artículos 8 y 10 de la Ley N° 19.300 <p>La resolución reclamada permite que un proyecto de aquellos que enumera el artículo 10 de la Ley N° 19.300 sufra cambios de consideración sin una evaluación de sus impactos.</p> <p>El PDC toma como antecedente para la reducción de la producción información del año 2005, antes de entrada en vigencia del SEIA, lo que no sería efectivo y sería contradictorio por parte de la SMA con su formulación de cargos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 9 inciso 2° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación <p>La SMA habría permitido que el titular infractor eludiera su responsabilidad y se aprovechara de su infracción <i>“generando un incentivo al incumplimiento de la normativa ambiental (...) por cuanto el propio infractor ha reconocido que operó al margen del SEIA durante mucho tiempo, hecho por el cual, de cumplirse el Programa, no se seguiría sanción alguna.”</i>³⁰³</p> <p>Además, el titular habría recibido un beneficio económico indebido mientras producía más de lo autorizado, lo que crea una competencia desleal con otras industrias.</p>
--	--

³⁰³ Ibídem, 11p. Tribunal citando a la parte reclamante.

	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual Vulneración de principios aplicables a la materia y falta de debida motivación de la resolución reclamada <p>La resolución carece de la debida motivación y la SMA infringe los principios de juridicidad y congruencia por la falta de certeza que genera, “las premisas invocadas no permitirían acreditar el real nivel de producción de la Curtiembre.”³⁰⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración de los artículos 6 y 7 de la CPR <p>La SMA habría excedido su ámbito de competencia, ya que no está facultada para eximir a un proyecto o titular de ingresar al SEIA en los casos en que existe una obligación legal de hacerlo.</p> <p>Reclamada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 42 de la LOSMA y del artículo 7 del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación <p>La resolución reclamada se dictó de acuerdo con la normativa vigente y no infringe los artículos en cuestión al perseguirse un <i>incentivo al cumplimiento</i>.</p> <p>“Para superar el escenario de antijuricidad el titular puede elegir, entre dejar de hacer aquello que lo obliga a ingresar al SEIA, regresando al nivel de producción autorizado, o ingresar al SEIA para obtener una RCA que lo autorice a continuar operando de acuerdo a su modificación.”³⁰⁵ En el caso en particular, el titular opta por la primera vía.</p> <p>Respecto a la información contenida en la tabla, no habría por qué dudar de ella si fue autorizada por los órganos sectoriales a cargo de la evaluación ambiental en su momento.</p>
--	---

³⁰⁴ *Ibíd*em, 12p.

³⁰⁵ *Ibíd*em, 8p.

	<p>La reclamada además enumera las diversas acciones comprometidas por el titular en el PDC con el objetivo de hacerse cargo de los impactos ambientales del proceso productivo de la Curtiembre.³⁰⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 2 letra g) del Reglamento del SEIA, en concordancia con los artículos 8 y 10 de la Ley N°19.300 <p>En la formulación del cargo N°1 se utilizó como antecedente el informe de la Unidad de Fiscalización que da cuenta del aumento en la capacidad de producción de la Curtiembre, el que fue constatado a partir de la información contenida en la Tabla N°1 de la DIA. Así, “el límite de 15.000 unidades de cuero/mes contenido en dicha tabla sería el <i>“único antecedente oficial que formó parte de un proceso de evaluación ambiental de la planta de Riles de la empresa”</i> presentando un grado de fiabilidad que permitió considerarla como referencia idónea.”³⁰⁷</p> <p>Adicionalmente al aprobar el PDC la SMA exige al titular acciones para verificar la efectividad de la acción comprometida en relación al cargo en cuestión, entre otras, llevar registros diarios de producción e informes mensuales de producción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración del artículo 9 inciso 2° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación <p>La posibilidad de presentar PDC no es un beneficio arbitrario, sino, <i>“un derecho que el propio legislador le ha entregado al infractor como alternativa a la formulación de descargos”</i>; constituyendo una consagración legal de los incentivos al cumplimiento ambiental”.³⁰⁸</p>
--	--

³⁰⁶ “Tales como el sellado de equipos ociosos, el informe mensual del caudal de Riles descargados al río Lontué, la implementación de un sistema de desodorización, el sellado de contenedores de extracción de residuos sólidos (grasas animales), la implementación de contenedores de grasa de animales de doble fondo para la extracción de líquidos, el techado de patio de acopio temporal, la obligación de lavado de contenedores, la instalación de filtro autolimpiante, y la elaboración de un estudio de medición de olores de conformidad a la metodología VDI3940 partI, en puntos de medición definido en conjunto con la SMA.” *Ibíd*em, 9p.

³⁰⁷ *Ibíd*em, 10p.

³⁰⁸ *Ibíd*em, 11p.

	<p>El objetivo del sistema regulatorio ambiental consiste en incentivar el cumplimiento de la normativa de modo que los titulares regularicen su situación. “El regular su actividad no puede ser visto como algo negativo por el sistema ni por la denunciante, sino como un objetivo al cual arribar.”³⁰⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual Vulneración de principios aplicables a la materia y falta de debida motivación de la resolución reclamada <p>El razonamiento utilizado al aprobar el PDC es correcto, de esa forma se cumple con el deber de fundamentar los actos administrativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual vulneración de los artículos 6 y 7 de la CPR <p>La alegación de la reclamante carece de veracidad, la SMA actuó en el marco legal según lo permitido por la LOSMA y el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación. El ingreso al SEIA no es la única forma de cumplir la normativa ambiental, sino que los PDC son una forma alternativa de volver al estado de cumplimiento.</p> <p>Tercero Coadyuvante (Curtiembre Rufino Melero S.A.)</p> <p>Afirma que el PDC presentado sería eficaz y cumpliría con los fines de la LOSMA, “su presentación constituyó el ejercicio de un derecho, en forma y oportunidad legal, y que no buscó eludir su responsabilidad ni aprovecharse de su infracción.”³¹⁰</p> <p>La resolución que lo aprueba es fundada y cumple con los requisitos establecidos por la LOSMA y el Reglamento.</p> <p>El tercero hace suyas las alegaciones de la SMA y deduce dos nuevas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extemporaneidad de la reclamación
--	---

³⁰⁹ Ibídem, 12p.

³¹⁰ Ibídem, 13p.

	<p>En su concepto, se debió haber reclamado la Resolución Exenta N°9/D-26-2014, del 25 de marzo de 2015, ya que es la que desestima las observaciones que la reclamante formula sobre el PDC, y no la resolución que lo aprueba.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de legitimación activa del reclamante <p>La reclamante no demostró haber sido afectada directamente por la resolución que se impugna, no se acredita perjuicio o afectación alguna que le otorgue la legitimación activa.</p> <p>El reclamante actúa como si ejerciese una acción popular.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. De las alegaciones relativas a los presupuestos procesales de la presente reclamación</p> <p>a. De la legitimación activa de la reclamante</p> <p>La reclamante defiende su calidad de interesada al haber sido ella quien dio inicio al procedimiento administrativo sancionador como denunciante, y agrega que la resolución “le causa perjuicio pues persisten los olores molestos, impidiendo el desarrollo de su negocio, al afectar a sus trabajadores y el normal funcionamiento del restorán.”³¹¹</p> <p>En virtud de lo señalado en el artículo 18 N°3 de la Ley N° 20.600 la legitimación activa para reclamar ante los Tribunales Ambientales “está asociada al concepto de <i>“directamente afectado”</i>, es decir, que la afectación surja como consecuencia de los resuelto en la resolución que se impugna.”³¹² Por esto es necesario analizar si la reclamante cumple con esta calidad.</p> <p>Como denunciante, la Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. tiene la calidad de interesado en el procedimiento administrativo sancionador</p>

³¹¹ Ibídem (Considerando tercero).

³¹² Ibídem (Considerando quinto).

	<p>según dispone el artículo 21 de la LOSMA³¹³, y como interesado, sus derechos o intereses pueden ser afectados por las resoluciones que dicte la SMA en el marco de dicho procedimiento.</p> <p>La reclamante alega además la existencia de malos olores y cómo estos le afectan, estando su domicilio en la misma comuna que el establecimiento y constando que las medidas adoptadas por el PDC están orientadas a mitigar olores molestos entre otras cosas.</p> <p>Por todo lo anterior se considera a la reclamante como directamente afectada por la resolución impugnada.</p> <p style="text-align: center;">b. De la extemporaneidad de la reclamación</p> <p>La Resolución Exenta N°9/D-26-2014, que el tercero coadyuvante alega debe ser la realmente impugnada, “si bien se refiere en la parte considerativa, a las observaciones hechas por la reclamante al programa de cumplimiento, (...) no resuelve las alegaciones planteadas por la actora.”³¹⁴ Es finalmente la resolución efectivamente impugnada la que resuelve las alegaciones de la reclamante, debiendo por lo tanto rechazar la extemporaneidad.</p> <p style="text-align: center;">II. De los programas de cumplimiento</p> <p style="text-align: center;">a. De los mecanismos de incentivo al cumplimiento</p> <p>Para el correcto entendimiento de los PDC, “es necesario comprender la finalidad y objetivos con que fueron incorporados los mecanismos de incentivo al cumplimiento en nuestro ordenamiento jurídico, con ocasión de la dictación de la Ley 20.417.”³¹⁵</p>
--	--

³¹³ LOSMA. Op. Cit. “Artículo 21.- 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.”

³¹⁴ 2°T.A., Op. Cit. (Considerando duodécimo).

³¹⁵ *Ibíd*em, (Considerando decimotercero).

	<p>Los incentivos al cumplimiento nacen a la luz del principio de cooperación entre el regulador y el regulado, otorgando beneficios a ambos. “Bajo el modelo de cooperación, la ejecución se enfoca con mayor fuerza en el cumplimiento normativo, antes que en los mecanismos clásicos de disuasión y sanción, transitando de una política disuasiva a una política asociativa, menos adversarial, que utiliza múltiples herramientas para incentivar el cumplimiento normativo.”³¹⁶</p> <p>La introducción de incentivos al cumplimiento reestructuró los objetivos perseguidos, “desde un énfasis represivo a uno colaborativo, manteniendo la actividad sancionatoria como una respuesta disuasiva frente a los incumplimientos, pero ya no como la única forma de respuesta estatal.”³¹⁷</p> <p style="text-align: center;">b. De los programas de cumplimiento establecidos en la LOSMA</p> <p>El tribunal hace una descripción de este instrumento en función de su regulación legal, cuestión que no es necesario analizar por estar incluido en el Capítulo I de la presente Investigación.</p> <p style="text-align: center;">III. De la resolución de la cuestión controvertida a la luz de la legalidad del programa de cumplimiento materia de autos</p> <p>A juicio del tribunal, todas las alegaciones de la reclamante pueden incluirse en una sola; la SMA ha obrado en contravención de la LOSMA, del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, de la Ley N° 19.300 y del RSEIA.</p>
--	---

³¹⁶ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto).

³¹⁷ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto). Tribunal citando a CORDERO VEGA, Luis, DURÁN MEDINA, Valentina, MORAGA SARIEGO, Pilar, y URBINA BENAVIDES, Cecilia, *Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile Elementos para el desarrollo de sus capacidades*, Estrategias de Desarrollo y Protección Social, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Lom Ediciones, 2009, 117p.

“Es posible distinguir dos controversias jurídicas respecto del caso de autos, vinculadas ambas con el **criterio de eficacia** del programa de cumplimiento”³¹⁸ (el destacado es nuestro). Estas se tratan a continuación.

a. Del programa de cumplimiento en relación a la eventual obligación de ingreso de la modificación al SEIA

A juicio del Tribunal, la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada en relación al **criterio de eficacia**. “Efectivamente, la SMA puede aceptar la disminución de la producción como una alternativa para volver al cumplimiento de la normativa ambiental, y es esto, justamente, lo que ocurrió en el caso de autos. Precisamente esto implica el ejercicio de un ámbito de discrecionalidad legalmente atribuida”³¹⁹.

Además, la misma Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A., en su reclamación señala que la resolución *“correctamente señala que sería lícito para la Curtiembre el regresar a un estado de producción autorizado, o volver al nivel de producción existente cuando dicha industria no tenía la obligación de ingresar al SEIA.”*³²⁰

En conclusión, el Tribunal no estima que la SMA esté vulnerando la legislación señalada por el reclamante al aceptar la reducción de producción como una acción del PDC para hacerse cargo de la infracción relativa al cargo N°1.

b. Volumen de producción aceptable para volver al estado de cumplimiento

A este respecto hay que entender que la Curtiembre tiene dos RCA vigentes, “las que aprobaron una planta de tratamiento de Riles, autorizada para el tratamiento de 1000m³/día de Riles, sobre la base de una capacidad instalada de producción de hasta 15.000 unidades

³¹⁸ Ibídem, (Considerando trigesimosexto).

³¹⁹ Ibídem, (Considerando cuadragésimo).

³²⁰ Ibídem, (Considerando cuadragésimoprimer).

	<p>cuero/mes. Asimismo la planta de tratamiento de Riles se evaluó exclusivamente para un proceso industrial de curtiembre, considerando las distintas etapas de dicho proceso que se venía realizando con anterioridad a la entrada en vigencia del RSEIA”.³²¹ Así, el titular se encuentra autorizado para este nivel de producción.</p> <p>En consecuencia, la resolución se encuentra debidamente fundada en cuanto a la posibilidad de obligarse el titular a reducir la producción y en cuanto a la cifra de producción a la que se obliga. Ésta consta en los documentos oficiales con que contó la SMA al decidir, por ende se obró dentro de su competencia y de acuerdo al marco legal aplicable.</p> <p>La alegación carece de fundamento y es rechazada, al igual que las excepciones de falta de legitimación activa y de falta de oportunidad planteadas por el tercero coadyuvante.</p>
--	---

³²¹ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimo octavo).

4. Rol N° 58.986-2016 de la Corte Suprema, caratulado “Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	58.986-2016 (17/07/2017)
Carátula	Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Curtiembre Rufino Melero S.A.
Resultado Sentencia (acoge/rechaza)	Rechaza recursos de casación en el fondo y en la forma
Hechos	<p>El 22 de julio de 2016 el Segundo Tribunal Ambiental rechaza la reclamación presentada por la Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. en contra la resolución dictada por la SMA que aprueba el PDC presentado por Curtiembre Rufino Melero S.A.</p> <p>El 11 de Agosto de 2016 Sociedad Vinícola Miguel Torres S.A. interpone recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental.</p>
Argumentos de las partes	<p>I. En cuanto al Recurso de Casación en la Forma</p> <p>Recurrente:</p> <p>Invoca la causal prevista en al art. 26 inciso 4 de la Ley N° 20.600, por dictarse la sentencia con infracción manifiesta a las normas de apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.</p> <p>El fallo “carece de las razones lógicas, científicas, técnicas o de experiencia por medio de las cuales el tribunal obtuvo su convicción acerca del</p>

	<p>volumen de producción autorizado a la curtiembre a la época de entrada de vigencia del SEIA.”³²²</p> <p>La SMA “da por acreditado un hecho respecto del cual no se acompañaron medios de prueba en el expediente, y que generó un grave perjuicio a su parte,”³²³ referido a la cantidad de producción autorizada. La acreditación de esto era fundamental para determinar la legalidad de la resolución impugnada.</p> <p>Cuando el tribunal da por probado que el año 1997 el establecimiento estaba autorizado para producir 15.000 unidades cuero/mes, transgrede las normas de apreciación de la prueba conforme a la sana crítica, ya que no existen antecedentes que le permitan llegar a dicha conclusión.</p> <p>La recurrente señala que ni mediante la ciencia ni la lógica se puede acreditar el volumen autorizado el año 1997, 9 años antes desde las RCA aprobadas³²⁴ por el antiguo titular, además de que éstas se refieren a la planta de tratamiento de Riles y no a la curtiembre propiamente tal.</p> <p>Estima esta parte que “el fallo no justifica cómo la RCA N° 49/2006 y la RCA N° 327/2006, únicas pruebas a las que se refiere el fallo, permiten dar por acreditado el volumen autorizado de producción de la curtiembre del año 1997.”³²⁵</p> <p>La reclamante además señala, que la SMA en el Acta de Fiscalización y en la Formulación de cargos, para determinar la infracción al volumen de producción, utilizó un volumen de 30 metros cuadrados diarios que corresponde al umbral de ingreso al SEIA, sustancialmente inferior a las 15.000 unidades establecidas en el PDC.</p> <p>II. En cuanto al Recurso de Casación en el Fondo</p>
--	---

³²² Corte Suprema, sentencia de 17 julio de 2017, Rol N°58.986-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-68-2015-Miguel-Torres-s.pdf>>, (Considerando primero).

³²³ Ibídem, Pp. 9-10.

³²⁴ RCAs N°49/2006 y N°327/2006.

³²⁵ C.S., Op. Cit., (Considerando primero).

	<p>Recurrente:</p> <p>En virtud de los distintos cambios realizados en el establecimiento, lo que en la sentencia se debió haber determinado, era dejar sin efecto la Resolución Exenta N°12/Rol N° D-26-2014 de la SMA que aprueba el PDC, por no contemplar el ingreso de las modificaciones al SEIA, y al no hacerlo, infringir el artículo 8 de la Ley N° 19.300³²⁶.</p> <p>Al validar la resolución y aceptar el PDC “se ha permitido que un proyecto de aquellos listados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 y en el artículo 3 del Reglamento del SEIA, concrete un cambio de consideración sin evaluar los impactos ambientales que dicha modificación legalmente requiere, vulnerando con ello los artículos 8 y 10 de la Ley N° 19.300”³²⁷.</p> <p>El fallo debió exigir que las modificaciones fueran evaluadas en el SEIA, que se adecuara el volumen de producción a una cantidad que se comprobara fehacientemente, o que se redujera la producción al umbral de ingreso al SEIA.</p> <p>La recurrente señala además que el fallo permite que el titular eluda su responsabilidad al no exigir el ingreso de la modificación al SEIA, estando legalmente obligado a hacerlo, permitiéndole así aprovecharse de su producción, mediante niveles superiores a los permitidos por la legislación sin necesidad de una RCA. Esto contraviene el artículo 9 del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación.</p> <p>A juicio de la actora, lo anterior genera un desincentivo para ingresar al SEIA, ya que los titulares en vez de regularizar sus proyectos por esa vía, pueden presentar un PDC beneficiando al infractor por el hecho de lidiar solamente con un ente administrativo –la SMA- y no con múltiples entes con competencia ambiental.</p>
--	---

³²⁶ Ley N° 19.300. LBGMA. CHILE. “Artículo 8 inc. 1.- Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.”

³²⁷ C.S. Op. Cit., (Considerando sexto).

	<p>Agrega que el fallo contraviene los artículos 6 y 7 de la CPR al validar una actuación de la SMA en donde excede su ámbito de competencia y de discrecionalidad que la ley le otorga, esto ya que al aprobar un PDC, la SMA no está autorizada para eximir a un titular de ingresar al SEIA.</p> <p>Por último señala que “al abordar la influencia que tales vicios tendrían en lo dispositivo de la sentencia (...) de no haberse incurrido en ellos, se habría acogido la reclamación deducida por su parte”³²⁸.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. En cuanto al Recurso de Casación en la Forma</p> <p>Respecto a la apreciación de la prueba de acuerdo a las reglas de la sana crítica, señala el Máximo Tribunal que “esta Corte ha declarado en reiteradas oportunidades que (...) comprende la explicación de las razones jurídicas asociadas a las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en cuya virtud el tribunal asigna o resta mérito a los medios probatorios, en atención especialmente a la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de los antecedentes del proceso, de modo que este examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador”³²⁹.</p> <p>Ahora, siguiendo lo que la Corte ha entendido que comprenden las reglas de la sana crítica, para la configuración del error de derecho en cuestión, resultaba necesario que la recurrente en su recurso describiera y especificara claramente las reglas de la lógica, máximas de la experiencia y conocimientos científicamente afianzados que dejaron de ser apreciados en el fallo, y la forma en que esto influyó en lo dispositivo del mismo, cuestión que no se da en el caso sublite, al no encontrarse expresado en el libelo.</p> <p>Lo que la recurrente plantea es más bien una “discrepancia con el proceso valorativo llevado a cabo en el fallo y con las conclusiones”³³⁰, las que no son compartidas por ésta, pero no por eso pueden ser configurativas de una infracción a las normas reguladoras de la prueba.</p>

³²⁸ *Ibíd*em, (Considerando noveno).

³²⁹ *Ibíd*em, (Considerando tercero).

³³⁰ *Ibíd*em, (Considerando quinto).

	<p>Por lo anterior, el recurso de casación en la forma no puede ser acogido.</p> <p>II. En cuanto al Recurso de Casación en el Fondo</p> <p>La Corte al fijar los hechos no controvertidos de la causa, señala entre otros, que la Curtiembre se encontraba autorizada para producir 15.000 unidades de cuero por mes, cantidad de producción que el titular se habría comprometido a disminuir, lo que se lograría y acreditaría por las acciones descritas en el PDC; y como no se acreditó vulneración alguna a las normas reguladoras de la prueba, los hechos resultan inamovibles para el Tribunal de Casación.</p> <p>“En armonía con lo expuesto puede inferirse que la casación de fondo en análisis se construye contra los hechos del proceso establecidos por los sentenciadores del mérito, e intenta valorarlos, proponiendo otros que, a juicio del recurrente, estarían probados”³³¹.</p> <p>Esta finalidad es ajena al recurso en especie, ya que “en la casación se analiza únicamente la legalidad de una sentencia, lo que significa realizar un escrutinio respecto de la aplicación correcta de la ley y el derecho a los hechos tal y como los han dado por probados los magistrados a cargo de la instancia”³³².</p> <p>Al establecerse como hechos inamovibles la cantidad autorizada a producir y la cantidad a la cual el titular debe disminuir su producción, la ley y el derecho deben aplicarse a estos, no pudiendo adecuarse a las alegaciones de la recurrente.</p> <p>A mayor abundamiento, el recurso no puede ser acogido porque en “su capítulo segundo se denuncia, exclusivamente, la vulneración de una norma de rango reglamentario.”³³³ Y frente a este respecto, la Corte Suprema reiteradamente ha señalado que, siguiendo lo establecido en el</p>
--	---

³³¹ *Ibíd*em, (Considerando décimosegundo).

³³² *Ibíd*em.

³³³ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto).

	<p>artículo 767 del Código de Procedimiento Civil³³⁴, “tan sólo la infracción de ley –entendida según el concepto que entrega el artículo 1° del Código Civil- permite la interposición de este medio de impugnación jurídico procesal, calidad que no tiene un decreto supremo, como lo es aquel que contiene el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncias y Planes de Reparación”.³³⁵</p> <p>Esta Corte también ha señalado que no es posible sustentar recursos de nulidad sustantiva en preceptos constitucionales, “por cuanto ellos se limitan a establecer principios generales que luego son desarrollados en normas de inferior jerarquía, como las leyes que son susceptibles de ser analizadas por medio de la casación en el fondo”.³³⁶</p> <p>Por último, para que un error de derecho pueda influir substancialmente en lo dispositivo del fallo, “debe consistir en una equivocada aplicación, interpretación o falta de aplicación de aquellas normas destinadas a decidir la cuestión controvertida, situación que no ocurre en este caso, desde que no se denuncian como infringidas disposiciones legales de orden sustantivo relacionadas con el fondo de la cuestión litigiosa.”³³⁷ Y como aquí, se cuestiona el ejercicio de la facultad de la SMA para aprobar un PDC, debiera cuestionarse la infracción de las normas que le otorgan ésta y los efectos de su ejercicio.³³⁸</p> <p>Estas normas <i>decisorias litis</i> han sido correctamente aplicadas, por lo tanto el recurso de casación en el fondo no puede prosperar.</p> <p>Por todo lo anterior se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo.</p>
--	--

³³⁴ Ley N° 1552. Código de Procedimiento Civil. CHILE. 30 de agosto de 1902. El recurso de casación en el fondo procede en contra de las resoluciones que allí se mencionan “Artículo 767.- siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y que esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia”

³³⁵ C.S. Op. Cit., (Considerando decimocuarto).

³³⁶ *Ibidem*, (Considerando décimoquinto).

³³⁷ *Ibidem*, (Considerando decimosexto).

³³⁸ Que en este caso serían los artículos 3 letra r) y 42 de la LOSMA.

6.5. Rol N° 36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Tercer Tribunal Ambiental
Rol	R- 36-2016 (19/08/2016)
Carátula	Víctor Alejandro Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular del Programa de Cumplimiento	ESSAL S.A.
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Casación en el fondo interpuesto por Víctor Barría Oyarzo (Rol N° 67.418-2016) • Sentencia rechaza el recurso de casación en el fondo (03/07/2017)
Hechos	<p>ESSAL S.A es titular del proyecto “Transformación de lagunas de estabilización de lodos, en lodos activados, de la comuna de Los Muermos” aprobada por la COREMA de la Región de Los Lagos en el año 2002³³⁹.</p> <p>Con fecha 23 de abril de 2013 Víctor Barría Oyarzun interpuso su primera denuncia ante la Seremi del Medio Ambiente –en adelante la Seremi- de la misma región en contra de ESSAL producto de la contaminación que habría generado con la ejecución del proyecto, la que fue derivada a la SMA el 26 del mismo mes.</p> <p>El 28 de noviembre de 2013 la SMA requirió a ESSAL para que presentara un conjunto de información a lo cual éste respondió de manera parcial. El 02 de mayo de 2014 la SEREMI remite a la SMA, una segunda denuncia de parte del Alcalde de los Muermos, que decía relación con el deficiente funcionamiento del Proyecto. Posteriormente la SEREMI remite a la SMA un informe sobre Diagnóstico ambiental del estero El Clavito con fecha 03 de diciembre de 2014. La última denuncia contra ESSAL la interpone el primer denunciante por descargas ilegales que habría efectuado en el estero en comento, la que se deriva a la SMA con fecha 10 de noviembre de 2015.</p> <p>El día 30 de noviembre de 2015 la Superintendencia dicta la Resolución Exenta N° 1/Rol D-067-2015 en la cual formuló los siguientes cargos a ESSAL:</p>

³³⁹ RCA N° 90/2002

	<p>A. Por infracciones del art. 35 a) de la LOSMA³⁴⁰:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por existencia de dos lagunas de estabilización (Nº 1 y Nº 2) sin cumplir con el programa de abandono establecido en la RCA (grave). 2. Por falta de realización de los monitoreos en el estero El Clavito (leve). 3. Por superación del parámetro de sólidos flotantes visibles y espumas no naturales, respecto de la NCh 1.333 Of 78/87 para la vida acuática (leve). 4. Omisión de ejecutar las acciones necesarias para hacerse cargo de los impactos ambientales no previstos, consistentes en el aumento considerable de coliformes fecales y totales, aguas abajo del punto de descarga (grave). <p>B. Por infracciones del art. 35 b) de la LOSMA³⁴¹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Por implementación de nuevas unidades operativas (reja mecánica y estática; by pass; dos estanques desengrasadores; baffles deflectores) y descarga no autorizada al estero El Clavito, sin contar con RCA que lo autorice a ello (grave). <p>La respuesta de ESSAL fue solicitar ampliación de plazo para la presentación de su PDC con fecha de 16 de diciembre de 2015, solicitud que fue acogida por la SMA, para posteriormente el 29 del mismo mes presentarlo, el que se tuvo por presentado el día 20 de enero de 2016 mediante Resolución Ex. Nº 3. A fines de ese mes, el órgano administrativo le solicitó al denunciado incorporar observaciones al PDC, cuestión que éste llevó a cabo el 22 de febrero, después de haber solicitado una ampliación de plazo con anterioridad, el día 15 de febrero. La SMA aprueba el PDC mediante Resolución Exenta Nº6 el 29 de febrero de 2016.</p> <p>A raíz de la aprobación del plan, el 22 de marzo de 2016 Víctor Barría interpone una reclamación ante el 3º T.A. en contra de la resolución que aprueba dicho plan. ESSAL decide hacerse parte, solicitando al tribunal -el</p>
--	---

³⁴⁰ Art. 2º Ley Nº 20.417. CHILE. LOSMA “Artículo 35 a).- Incumplimiento de condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental”

³⁴¹ Ibídem, “Artículo 35 b).- La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige RCA, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la SMA según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3º”

	03 de mayo de 2016- se reconozca su calidad de tercero coadyuvante o en subsidio independiente, cuestión que resuelve el órgano judicial aprobando su calidad de tercero independiente el siguiente 05 de mayo.
Alegaciones de partes	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento del criterio de integridad contenido en la letra a) del art. 9 DS N° 30 del Ministerio del Medio Ambiente <p>Señala que el PDC no habría observado el criterio de integridad en la determinación de los planes de acciones y metas en ciertos cargos, a saber: “(i) la existencia de dos lagunas de estabilización sin cumplir con el programa de abandono establecido en la RCA (cargo N°1); (ii) omisión de ejecutar acciones necesarias para hacerse cargo de los impactos ambientales no previstos, consistentes en el aumento considerable de coliformes fecales y totales (cargo N°4); (iii) superación del parámetro de sólidos flotantes visibles y espumas no naturales respecto de la NCh N° 1.333, Of 78/87 (cargo N°3)”³⁴². En relación a esto último, la reclamante señaló que el PDC impondría a ESSAL la obligación de realizar labores mensuales de limpieza en el estero El Clavito hasta 150 mts. abajo del punto de descarga³⁴³ cuando en ambos diagnósticos ambientales³⁴⁴ se señalaba que la contaminación se prolongaba hasta los 600 mts. abajo del punto de descarga, “con presencia de sólidos flotantes y espumas, infringiéndose lo establecido en la NCh N° 1.333, situación que había sido constatada”³⁴⁵. Por lo tanto habría infracción del criterio de integridad por no hacerse cargo de los efectos de las infracciones, toda vez que el PDC no habría considerado esta última información.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PDC no contiene plazos para su ejecución <p>Por otro lado, la reclamante señala que el PDC no establece para el titular un plazo para la ejecución de las metas y acciones, lo que convertiría al PDC en una resolución antojadiza para el infractor, porque no quedaría claro si el plazo final es definitivo o no.</p>

³⁴² Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 19 de agosto de 2016, Rol N° 36-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/08/Sentencia-definitiva-R-36-2016.pdf>>, (Considerando sexto).

³⁴³ El punto de descarga tiene su origen en la Planta de Tratamiento de aguas servidas de ESSAL.

³⁴⁴ Informes “Diagnóstico ambiental estero El Clavito Los Muermos” (noviembre del 2014) y “Diagnóstico ambiental estero El Clavito – Los Muermos” (junio del 2015), realizados por la SEREMI del Medio Ambiente de la X Región.

³⁴⁵ Op. Cit., (Considerando séptimo).

	<p>Reclamada (SMA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • El criterio de integridad se habría observado en la aprobación del PDC <p>La reclamada señala que el plan de acciones y metas cumpliría con este criterio “ya que se proponen eliminar la descarga de aguas servidas sin tratar hacia el estero, al asegurar que ya no se utilizará el sistema alternativo de tratamiento implementado por ESSAL, además de robustecer el sistema actualmente implementado”³⁴⁶. Agrega que además, el PDC aprobado contiene “acciones tendientes a solucionar el origen del problema”³⁴⁷, e incluso contiene medidas reparativas, como lo es la limpieza del estero. En cuanto a esto último, dice encontrarse el infractor en una imposibilidad física que le permitiría solo abarcar hasta 150 mts. abajo del punto de descarga porque no sería posible introducir maquinarias más allá de esa distancia al existir una cerca, que impediría a éste abarcar una distancia mayor; y que a mayor abudamiento este no sería el problema central de la infracción sino el eliminar las descargas al estero, y que por último las fecas se eliminan con el transcurso del tiempo por el efecto de la radiación solar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • NCh Nº 1.333 solo tendría aplicación en cuanto a la vida acuática <p>En virtud de la RCA Nº 90/02 esta norma sólo se aplicaría al titular respecto de la vida acuática, a diferencia de las coliformes fecales que no sería objeto de regulación en el caso en concreto. Dicho lo anterior, la reclamada señala que esto no tendría efectos en el procedimiento sancionatorio dirigido en contra de ESSAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de competencia para fiscalización de DS Nº 90/2000 de SEGPRES (Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales).
--	--

³⁴⁶ Ibídem, (Considerando undécimo).

³⁴⁷ Ibídem, (Considerando undécimo).

Dice la reclamada que la supervisión del cumplimiento del parámetro relativo a las coliformes fecales es de competencia de la Superintendencia de Servicio Sanitarios –en adelante SISS-.

Tercero coadyuvante (ESSAL)

- **Presentación extemporánea de la reclamación**

De acuerdo a ESSAL, el recurso se habría presentado de manera extemporánea porque consta en autos que la reclamante fue notificada el día 01 de marzo del 2016 y recién el 22 de marzo interpuso la reclamación, de modo que habrían transcurrido 18 días hábiles, incumpliendo el plazo 15 días hábiles estipulado en la LOSMA.

- **Pretensión manifiestamente desproporcionada**

El vicio alegado por la reclamante no la habilitaría para solicitar la anulación total del acto administrativo que resolvió aprobar el PDC presentado por ESSAL, ya que éste diría relación únicamente con la extensión de la zona sobre la cual recae la obligación de limpieza.

- **Reclamante formula alegaciones contradictorias**

A juicio de esta parte, la reclamante habría reconocido que el PDC cumple con los requisitos para su aprobación, “sin embargo solicitó a la vez sancionar a ESSAL por un supuesto daño ambiental que nadie ha declarado”³⁴⁸.

- **PDC cumple con criterio de integridad**

Señalaría que “la Resolución reclamada se fundó debidamente en los antecedentes del procedimiento administrativo, y cumple con los criterios de aprobación de todo programa de cumplimiento, de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de la LOSMA y a lo dispuesto en el artículo 9 del DS N° 30”³⁴⁹

- **Resolución reclamada contiene plazo para ejecución de planes**

Toda vez que la Resolución Ex. N° 4 “observó el programa de cumplimiento primitivo, recomendando ampliar la duración del mismo, además del hecho de tener que señalar una fecha cierta para dar cumplimiento a cada una de

³⁴⁸ *Ibíd*em, (Considerando decimoséptimo).

³⁴⁹ *Ibíd*em, (Considerando vigésimo).

	las acciones, el que se contabiliza desde la fecha de notificación ³⁵⁰ de la resolución reclamada.
Parte dispositiva del Fallo	<p style="text-align: center;">I. Respetto de la falta de integridad del PDC aprobado por la SMA</p> <p>El tribunal distingue dos tipos de alegaciones esgrimidas por la reclamante, en primer lugar estaría la infracción al criterio de integridad regulado en la letra a) del art. 9 del DS N° 30/12, mientras que en un segundo lugar se encontrarían aquellas infracciones a “leyes, normas y reglamentos, emanados de la RCA de la empresa infractora, a cuyo cumplimiento se encuentra obligada”³⁵¹. Y que aquellos hechos que se alegan como infracción al criterio de integridad están ligados al incumplimiento de dos normativas, a saber el DS N° 90/2000 y la NCh N° 1.333.</p> <p style="text-align: center;">a) Infracción al DS N° 90/2000 sobre norma de emisión de la calidad de agua, en una extensión de 600 mts.</p> <p>A juicio del tribunal la competencia para fiscalizar el cumplimiento del DS N° 90/2000 la tendría la SISS y no así la SMA. Arriba a esta conclusión a partir de distintos dictámenes³⁵² de la Contraloría General de la República que dirían relación con que la competencia le corresponde al SIIS. Por lo anterior, “las concesionarias de servicios sanitarios que cumplan con los parámetros de descarga de la tabla N° 3.7 del N° 1 del DS N° 90/2000, se encuentran sometidas a la fiscalización y control de la SISS”³⁵³. Es más, consta en autos³⁵⁴ que ésta requirió a ESSAL adoptar una serie de medidas en atención a las deficiencias de la PTAS de Los Muermos. Desarrollado este argumento, el tribunal desecha alegación de la reclamante sin necesidad de determinar si es que hubo infracción de norma porque la competencia para fiscalización de norma no correspondía a SMA.</p> <p style="text-align: center;">b) Infracción a la NCh N° 1.333 sobre requisitos de calidad del agua para diferentes usos</p> <p>Esta infracción fue abordada por la SMA en el cargo N° 3, pero solo respecto de la vida acuática, porque era a lo que se obligaba al titular en la RCA</p>

³⁵⁰ *Ibíd*em, (Considerando vigésimo).

³⁵¹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoquinto).

³⁵² Dictámenes CGR 25.248/2012, 298/2014 y 20.018/2015.

³⁵³ 3º T.A, Op. Cit., (Considerando vigesimonoveno).

³⁵⁴ A Fs. 113.

	<p>respectiva, de modo que no se podía exigir su cumplimiento en atención a los coliformes fecales. A juicio del tribunal lo clave es dilucidar si correspondía en este caso –en atención al criterio de integridad- aplicar la norma de forma amplia como lo señala su tenor literal³⁵⁵, o bien darle aplicación estricta atendiendo únicamente el cumplimiento de los parámetros respecto de la vida acuática como se señala en el considerando N° 5 de la RCA N° 90/02 que autorizó el proyecto en comento. Por lo mismo, señala que la SMA para una correcta interpretación de los cargos N° 3 y 4, debía atender los principios de coherencia, realidad y precautorio. Coherencia “de modo tal que los impactos ambientales no previstos, consistentes en el aumento considerable de coliformes fecales y totales, aguas abajo del punto de descarga de la PTAS, han configurado la superación de los parámetros de sólidos flotantes visibles y espumas no naturales, respecto de todos los usos de la NCh 1.333”³⁵⁶; el principio de realidad “respecto de la procedencia de no obviar la SMA el uso que los vecinos aguas abajo de la PTAS le dan al estero”³⁵⁷ –como lo son en este caso el uso que se le da para el riego y abrevadero de animales-; y precautorio “respecto de la adopción de medidas a cargo de la empresa, que eviten la generación de impactos ambientales no previstos”³⁵⁸. Lo anterior lo desprende de los informes sobre diagnóstico ambiental, siendo el primero el que concluye que “la presencia de macrófitas e ictiofauna en un tramo sin influencia de la descarga de la planta de tratamiento, versus la nula presencia de ellos en la zona aguas abajo de la descarga, deja en evidencia el fuerte impacto ambiental generado por la descarga de la empresa ESSAL”³⁵⁹; mientras que el segundo informe señala que “lo más grave a nuestro juicio ha sido la permanencia en el tiempo de esta situación, lo que ha redundado por años en una serie de impactos ambientales a este ecosistema”³⁶⁰. A partir de lo anterior, el tribunal estima que hay evidente</p>
--	--

³⁵⁵ Norma Chilena 1.333.Of78/87 Art. 1.1: “Esta norma establece los requisitos de calidad del agua de acuerdo a su uso”.

³⁵⁶ 3º T.A.. Op. Cit., (Considerando trigesimoquinto).

³⁵⁷ *Ibidem*, (Considerando trigesimoquinto).

³⁵⁸ *Ibidem*, (Considerando trigesimoquinto).

³⁵⁹ *Ibidem*, (Considerando trigesimosexto).

³⁶⁰ *Ibidem*, (Considerando trigesimo-octavo).

incumplimiento de la NCh 1.333 Of 78/87, no solo respecto del ítem vida acuática sino también respecto de todos los usos que se tuvieron en atención para su creación; y por lo tanto “la presencia de residuos sólidos de origen fecal y espumas no naturales, no sólo afectan la biota acuática y el abrevadero de animales, sino que eventualmente la salud humana, al generarse condiciones de insalubridad”³⁶¹ ideales para la proliferación de bichos y enfermedades, y por lo tanto no correspondía que la SMA obviara los usos del estero El Clavito –como lo son el riego y abrevadero de animales- para la aprobación del plan, aún cuando la RCA 90/02 solo considere el uso en atención a vida acuática. El tribunal estima que hay infracción de la NCh 1.333 respecto de todos sus usos.

II. Efectividad de encontrarse la infractora, materialmente imposibilitada para llevar a cabo la limpieza del estero El Clavito, en una extensión superior a los 150 metros

El tribunal desestima la alegación de la infractora ya que a pesar de que señala que debido a la existencia de una cerca no podría abarcar una zona mayor de limpieza, la reclamante en juicio señaló que no tenía inconveniente en permitir que la infractora traspasar dicha cerca con el fin de cumplir con su obligación de limpieza hasta los 600 mts. abajo de la PTAS.

III. Efectividad de que la NCh Nº 1.333, solo sería aplicable respecto de la vida acuática

El tribunal está a lo resuelto.

IV. Efectividad de que el DS Nº 90/2000 sobre norma de emisión de la calidad del agua, corresponde ser fiscalizada por la SISS

El tribunal está a lo resuelto.

V. Efectividad de que el PDC no contempla plazos para la ejecución de las metas y acciones propuestas por la empresa infractora

El órgano judicial en este punto si bien reconoce que el PDC no contempla un plazo para su ejecución, el mismo contempla un plazo de duración

³⁶¹ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimo).

(octubre de 2016) lo que es suficiente para el tribunal, y por lo tanto desestima alegación de reclamante.

VI. Efectividad de que la reclamación ha sido interpuesta fuera de plazo

Desestima la alegación del tercero, ya que en esta materia señala, rigen los días hábiles administrativos, por lo que se encontraría dentro de plazo el recurso. Así se ha manifestado anteriormente este tribunal en los fallos Rol N° 1-2013, N° 3-2014 y N° 4-2014

VII. Efectividad de ser desproporcionada la pretensión del reclamante

El tribunal omite pronunciamiento respecto de esto.

VIII. Efectividad de que el reclamante realiza alegaciones contradictorias

El tribunal lo desestima por considerar que aquel daño no declarado, el cual alega el tercero, se encuentra dentro de los impactos no previstos en el cargo N° 4.

Se acoge parcialmente la reclamación. Se considera que el PDC es ilegal por no cumplir con el requisito de integridad al aprobar el plan de limpieza mensual hasta 150 mts. abajo de la PTAS y ordena dejar sin efecto dicha parte y además que la SMA complemente con integridad dicho acto. Se rechaza reanudar el procedimiento sancionatorio.

XI. Voto en contra del Ministro Michael Hantke; quien estuvo por acoger la reclamación en todas sus partes

Lo anterior, teniendo en consideración que la SMA tuvo a la vista los informes sobre Diagnóstico Ambiental del estero El Clavito, tanto en el procedimiento sancionatorio contra ESSAL (porque eran previos al inicio de éste) como en la formulación de cargos (dónde se consideraron sus conclusiones en el considerando N° 21 de la Resolución exenta N° 6), los cuales eran lapidarios en cuanto a que existía un impacto ambiental prolongado que era producto de la actividad de la PTAS del infractor y que se extendía por casi 3 kms. abajo del punto de descarga. Habiendo reunido todos estos antecedentes con anterioridad a la aprobación del PDC, y habiéndolo aprobado imponiendo al infractor únicamente la exigencia de

	<p>limpiar hasta 150 mts. abajo del punto de origen va contra razón; es así como termina por señalar que “en efecto, existe una ausencia de conexión lógica entre los antecedentes que obraban en el procedimiento sancionatorio y las razones dadas por la SMA para aceptar el PDC”³⁶² (imposibilidad material del titular para abarcar una zona mayor de limpieza). Y con ello, la SMA vulnera no solamente el criterio de integridad sino también el principio de razonabilidad del art. 11 inc. 2º de la Ley Nº 18.880, tornando a la resolución reclamada en ilegal.</p>
--	--

³⁶² *Ibíd*em, (Considerando duodécimo).

6. Rol Nº 67.418-2016, de la Corte Suprema, caratulado, “Víctor Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	Nº 67.418-2016 (03/07/2017)
Carátula	Víctor Barría Oyarzo con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular PDC	ESSAL S.A
Resultado sentencia (acoge/rechaza)	Rechaza casación en el fondo
Hechos	<p>En el procedimiento sancionatorio D-067-2015 de la Superintendencia del Medio Ambiente seguido contra ESSAL debido a descargas de aguas servidas efectuadas en el estero El Clavito, el órgano administrativo tomó la decisión de suspenderlo durante el tiempo de ejecución del PDC presentado por la infractora mediante su aprobación, la que consta en la Resolución Exenta Nº 6. En contra de ésta, Víctor Barría interpuso una reclamación en el 3º Tribunal Ambiental, solicitando que se dejara sin efecto la Resolución reclamada y además que se reanudara el procedimiento sancionatorio, arguyendo que en la aprobación del PDC no se habría dado plena observación al criterio de integridad regulado en la letra a) del art. 9 del DS Nº 30/12 del MMA, específicamente porque en el programa se obligaría a ESSAL a realizar una labor de limpieza hasta 150 mts. abajo del punto de descarga, ignorando antecedentes que constaban en el procedimiento administrativo, que comprobaban que la contaminación producto de las descargas llegaría hasta 3000 mil mts. abajo. ESSAL se defiende señalando que se encontraría ante una imposibilidad física (la existencia de una cerca) que le impediría a su maquinaria abarcar una zona mayor a los 150 mts. En la resolución del arbitrio y por voto de mayoría, el tribunal optó por acoger parcialmente la reclamación; así, deja sin efecto la parte del PDC en que no se habría observado el criterio de integridad por parte de la SMA, que es aquella en la que se aprueba la labor de limpieza sobre una distancia menor a la contaminada; pero no ordena el reinicio del procedimiento rechazando la petición respectiva. El voto de minoría del ministro Hankte estuvo por</p>

	acoger en su totalidad la reclamación. Ante esta resolución la reclamante interpone recurso de casación en el fondo.
Argumentos de las partes	<p>Recurrente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción del art. 42 LOSMA en relación al art. 9 letra a) del DS N° 30/2012 <p>La actora señala que si bien la sentencia recurrida, contuvo argumentos que resultaron armónicos con la reclamación, en cuanto a entender, en primer lugar, que la NCh N° 1.333 resultaba aplicable para todos sus usos, y en segundo lugar, que no existía una imposibilidad física o material para la infractora que le impidiese extender su zona de limpieza sobre un área superior a los 150 mts. abajo del punto de descarga de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas (en adelante PTAS) –punto no contenido en el PDC aprobado- lo que convertía esa parte del PDC en una donde el criterio de integridad no se habría observado determinándose parcialmente la ilegalidad de la resolución reclamada³⁶³; al tribunal no le habría bastado aquélla para anular todo el PDC y reanudar así el procedimiento administrativo sancionatorio contra ESSAL. A juicio de la recurrente, procedía la reanudación del procedimiento de acuerdo a lo mandatado por la ley, que señala que el PDC debe hacerse cargo de todas las infracciones y sus efectos. Como consecuencia de lo anterior, “haber acogido parcialmente el recurso de reclamación, no dando lugar a la reactivación del procedimiento sancionatorio, implica desconocer el sentido del artículo 42 de la LOSMA, en relación al art. 9 letra a) del DS 30/2012 del MMA, porque las normas citadas condicionan el beneficio del Programa de Cumplimiento a la existencia de ciertos precisos requisitos, entre otros la integridad”³⁶⁴, y que por lo tanto en el caso en comento el efecto directo de la declaración de ilegalidad por parte del tribunal del acto reclamado, era la reactivación de la potestad sancionatoria de la SMA que se traducía en la reanudación del procedimiento administrativo.</p>

³⁶³ Resolución Exenta N° 6 de fecha 29 de febrero de 2016.

³⁶⁴ Corte Suprema, sentencia de 03 de julio de 2016, Rol N° 67.418-2016, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3008751&CRR_IdDocumento=2524212&Cod_Descarga=11>, (Considerando primero).

	<ul style="list-style-type: none"> • Vulneración del art. 11 de la Ley N° 19.880 <p>Reitera la recurrente la existencia de vulneraciones legales en las que incurre la SMA en la dictación de la resolución que aprueba el PDC, ahora respecto del art. 11 de la Ley N° 19.880 al no fundamentar o explicar los motivos que llevan a aprobarlo obviando la información contenida en los informes de diagnóstico ambiental³⁶⁵ que se acompañaron al procedimiento administrativo previo a la aprobación del PDC, en los que se señalaba –entre otros puntos- claramente que el estero El Clavito sufría una “contaminación grave y reiterada en el tiempo con consecuencias medioambientales irreversibles, dada la naturaleza del curso de agua, su poco caudal y poca capacidad de disolución”³⁶⁶. Esta ausencia de fundamentación respecto de la motivación de la SMA, constituía un motivo para que el acto reclamado fuese declarado nulo en todas sus partes por el tribunal, cuestión que no sucedió.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conculcación de los principios preventivo y precautorio <p>En lo particular, la recurrente señala que el principio preventivo fue infringido dado que el PDC aprobado no cumplía con el criterio de integridad exigido por la normativa correspondiente; esto porque si bien se acreditó en el procedimiento que existía un daño en el caudal del estero 600 metros abajo de la PTAS, la SMA optó por aprobar una limpieza que incluía únicamente una extensión que iba desde el punto de descarga hasta los 150 mts., infringiendo en esta actuación el principio preventivo ya que una actuación conforme a éste “que busca evitar que el daño se manifieste con mayor gravedad, exigía seguir adelante con el procedimiento administrativo sancionatorio, al no asegurar el programa presentado por el infractor el cumplimiento del objetivo que ampara el principio”³⁶⁷.</p> <p>Por otro lado, señala que se quebranta a su vez el principio precautorio³⁶⁸ cuya aplicación exigía que no cumpliéndose con los requisitos mínimos</p>
--	---

³⁶⁵ Informe de fiscalización DFZ-2014-263-XIV-RCA-IA e Informe de Fiscalización DFZ-2015-25-X-RCA-IA, ambos de la SMA.

³⁶⁶ C.S., Op. Cit., (Considerando segundo).

³⁶⁷ Ibídem, (Considerando tercero).

³⁶⁸ Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo. 2002. Art. 15: “Principio 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya

	<p>de legalidad se anulara el acto y se retomara el procedimiento sancionatorio, y “sostiene que si un programa de cumplimiento favorece la inaplicabilidad de la sanción, por no ser íntegro, no puede ser aprobado toda vez que aquello legitima la utilización de un beneficio volviendo ineficaz el efecto disuasivo de la sanción, se contraviene la exigencia de cautela –o precautorio- del sistema”³⁶⁹.</p> <p>En última instancia agrega la actora que también se ve vulnerado el principio de objetividad de todo acto administrativo.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infracción del art. 42 LOSMA en relación al art. 9 letra a) del DS N° 30/2012 <p>El máximo Tribunal señala que para dirimir esta primera alegación, debe establecerse el marco legal que tiene el Tribunal Ambiental para actuar en el caso en comento, es decir, en el que se declara la existencia de una ilegalidad parcial en un acto administrativo por inobservancia del art. 9 letra a) del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, y en específico, si es que tiene la facultad para ordenar la complementación del acto o bien debía ordenar su anulación total y dictar la reanudación del procedimiento sancionatorio; para esto los sentenciadores tienen en consideración tanto el art. 42 de la LOSMA como el art. 9 letra a) del DS N° 30/2012. La normativa aludida les permite señalar que el PDC se inserta como un instrumento de cumplimiento en la nueva normativa ambiental que permite “que los infractores corrijan los efectos negativos derivados de los incumplimientos de la normativa ambiental, otorgándose incentivos para aquello”³⁷⁰. Agrega esta Corte, que el PDC una vez aprobado trae aparejada como consecuencia directa la suspensión del procedimiento sancionatorio y que su reanudación tiene procedencia en dos ocasiones, a saber, en el caso de que la autoridad administrativa rechace el PDC, y en segundo lugar si el regulado ocurre en un incumplimiento del instrumento aprobado. Por otro lado, añade que esta nueva regulación</p>

peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

³⁶⁹ C.S., Op. Cit., (Considerando tercero).

³⁷⁰ C.S., Op. Cit., (Considerando sexto).

	<p>existente en materia ambiental se ciñe sobre los principios de prevención y eficacia, y busca promover el cumplimiento. Frente al análisis de la normativa ya expuesta, el Tribunal Superior concluye que “de la normativa expuesta no fluye la imposibilidad pretendida por la reclamante relacionada con el impedimento de ordenar una complementación del programa de cumplimiento”³⁷¹, lo que está íntimamente relacionado “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 cumpla con la normativa ambiental”³⁷². Como consecuencia de lo anterior y frente al quid del asunto, que es que el Tribunal Ambiental acogiendo parcialmente la ilegalidad del acto reclamado –teniendo en consideración que la SMA no habría observado el criterio de integridad pero solo respecto a la obligación de limpieza de ESSAL, la cual era de una extensión menor a la constatada en los informes de diagnóstico ambiental-, a continuación haya mandado a la autoridad ambiental dictar un acto que complementara la Resolución reclamada que contemplara el criterio de integridad en su totalidad, el Máximo Tribunal es de la opinión que los sentenciadores fallaron de manera correcta y por lo tanto rechaza la alegación. Esto en virtud de que “la autoridad administrativa cuenta con facultades para pedir complementación, razón por la que adecuadamente el tribunal dispuso que es el organismo reclamado quien debe dictar el acto correspondiente para complementar el programa y cumplir con la exigencia prevista en el art. 9 letra a) del DS N° 30”³⁷³, y que de haber fallado de manera distinta, es decir, anulando el PDC en su totalidad y posteriormente sustituyéndolo, hubiese incurrido en un error pues es la SMA la llamada a complementar el acto. Tampoco hubiese correspondido declarar la reanudación del procedimiento sancionatorio en atención a que el organismo regulador tiene facultades para complementar el acto y en segundo lugar, porque la medida hubiese sido desproporcional en atención a los cargos</p>
--	---

³⁷¹ *Ibíd*em, (Considerando séptimo).

³⁷² *Ibíd*em.

³⁷³ *Ibíd*em, (Considerando octavo).

	<p>formulados y a los objetivos contenidos en el PDC, los cuales no se pueden desconocer a la hora de realizar este análisis, y que en opinión de éste, el Máximo Tribunal, si bien la limpieza del estero El Clavito es una obligación que debió aprobarse íntegramente, “lo cierto es que aquello constituye una cuestión menor ante los compromisos asumidos en el referido programa por ESSAL”³⁷⁴, teniendo siempre presente que el objetivo de los instrumentos que incentivan al cumplimiento, es precisamente darle una pronta satisfacción a la normativa ambiental y hacerse cargo de los efectos producto del incumplimiento. Todo lo anterior se traduce que en el caso comento, correspondía ordenar a la autoridad la complementación del programa y no así dejarlo sin efecto por una circunstancia menor³⁷⁵, retrasando el cumplimiento además de traer aparejada una consecuencia negativa para el reclamante como lo es, que el titular infractor no hubiese realizado la limpieza del estero.</p> <p>Es así como la Corte Suprema también señala que el Tribunal Ambiental al momento de tomar su decisión debe ponderar la RCA, los cargos formulados, el programa de cumplimiento y la normativa aplicable; y que en este caso esto es de una importancia especial toda vez que la sentencia ordena que la limpieza debe realizarse 600 metros aguas abajo del punto de descarga y realizar “mediciones conforme con la NCh N° 1.333, considerando el uso del consumo animal toda vez que si bien la RCA limitaba la medición a la vida acuática, se determinó que en la especie se configuraba un efecto no previsto en aquella, todo en atención al hecho que el titular del proyecto es responsable que su actividad afecte en la menor medida posible el medio ambiente, en este caso el estero El Clavito”³⁷⁶.</p> <p>Por último, señala que dada la argumentación expuesta lo que corresponde es rechazar todos los acápite de la nulidad presentada; aunque en lo relativo a los otros dos acápite de la casación, no les compete un pronunciamiento de fondo toda vez que las ilegalidades alegadas no tienen relación con la sentencia impugnada, y siendo el</p>
--	---

³⁷⁴ *Ibíd.*

³⁷⁵ *Ibíd.*

³⁷⁶ *Ibíd.*

	<p>recurso de casación uno cuyas causales son de derecho estricto, no puede estar sino vinculado a la sentencia que motiva su interposición, y al no darse en estos términos los otros dos capítulos de la casación no procede un análisis en profundidad de los mismos.</p> <p>Se desestima el recurso de casación en el fondo en todas sus partes.</p>
--	--

7. Rol Nº 28-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Tercer Tribunal Ambiental
Rol	28-2016 (28/11/2016)
Carátula	Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Inversiones y Rentas Los Andes S.A. ³⁷⁷
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Casación en la Forma y en el Fondo interpuesto por Corporación Puelo Patagonia (Rol Nº 177-2017) • Sentencia que rechaza recurso de casación en la forma y en el fondo (03-10-2017)
Hechos	<p>Con fecha 5 de febrero de 2014, la Corporación Puelo Patagonia ingresa una denuncia a la SMA debido a “la existencia de un camino en construcción en la comuna de Cochamó, que estaría en elusión del SEIA. (...) esta elusión proviene de que el camino en construcción por la empresa IRLA S.A., es en verdad parte integral del proyecto Central de Pasada Mediterráneo, cuyo titular es la empresa Mediterráneo S.A., y que ha sido fraccionado de éste para eludir el ingreso al SEIA, [por lo tanto] solicitó que se formulase cargo en contra de la empresa Mediterráneo S.A. por la infracción de fraccionamiento. En subsidio, descartado lo anterior, dado que igualmente existiría elusión del SEIA, solicitó que se formulase cargo en contra de la empresa IRLA S.A. por elusión”³⁷⁸.</p>

³⁷⁷ En adelante se usará Inversiones y Rentas Los Andes S.A. o IRLA S.A. indistintamente.

³⁷⁸ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 28 noviembre de 2016, Rol Nº28-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/11/Sentencia-R-28-16.pdf>> , (Considerando undécimo).

	<p>Con fecha 16 de diciembre de 2015, la SMA dicta la Resolución Exenta N° 1/D-073-2015 en donde formula los siguientes cargos a Inversiones y Rentas Los Andes S.A.:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 b) LOSMA³⁷⁹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de un camino cuyo punto de partida se encuentra en la Ruta V-721 a la altura del Puente Cheyre en la comuna de Cochamó, al interior de la Zona de Interés Turístico Nacional³⁸⁰ de las Cuencas de los ríos Puelo y Cochamó de la Región de Los Lagos, declarada como tal mediante Resolución Exenta N°567 de 5 de junio de 2007, del SERNATUR, sin contar con RCA que lo autorice (gravísima). <p>El 21 de enero de 2016 el titular presenta un PDC, que es aprobado por la SMA mediante Resolución Exenta N° 4 con fecha 28 de enero del mismo año, obligándose el titular a entregar un PDC refundido en el plazo de 5 días hábiles, cumpliendo con dicha obligación dentro de plazo estipulado para ello.</p> <p>Frente a esto, la Corporación Puelo Patagonia interpone por separado, recursos de reclamación por la ilegalidad de dos resoluciones, a saber, en contra de: i) Resolución Ex. N°1/2015 de la SMA que formuló cargos a la empresa IRLA S.A. por la construcción de un camino rural en zona de interés turístico en elusión del SEIA a la cual se le asigna el Rol N° 28-2016; ii) Resolución Ex. N°4/2016 de la SMA que aprueba el PDC y suspende el procedimiento sancionatorio, la que recibe el Rol N° 29-2016. Ante este escenario el Tribunal decidió acumular la segunda reclamación a la R- 28-2016, a fs. 754 del expediente R-29-2016.</p>
Argumentos de las partes	Reclamante:

³⁷⁹ Ley N° 20.417. CHILE. LOSMA. Artículo 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. "Artículo 35 b).- La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3º"

³⁸⁰ En adelante ZOIT.

	<ul style="list-style-type: none"> • La SMA formula cargos por elusión al SEIA en contra de IRLA S.A. en vez de contra Mediterráneo S.A. por fraccionamiento; <p>Solicita por lo tanto que se declare la nulidad de las dos Resoluciones Reclamadas, y se ordene a la SMA “emitir un nuevo acto administrativo en que motive el rechazo de su petición principal en la denuncia, haciéndose cargo de toda la prueba acompañada y que sustenta esta denuncia.”³⁸¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe evidencia suficiente para demostrar el fraccionamiento del proyecto Central de Pasada Mediterráneo <p>La reclamante sostiene que hay suficiente evidencia para considerar lo siguiente:</p> <p>i) “El camino privado será la única vía de acceso y su trayecto está cerca de los lugares donde estarán las obras de captación y restitución de aguas”³⁸²;</p> <p>ii) Existen conexiones económicas entre IRLA S.A. y Mediterráneo S.A.³⁸³;</p> <p>iii) “No es verosímil que el camino privado sea de acceso a un proyecto turístico y de venta de parcelas de agrado, como ha señalado IRLA S.A., en atención a su excesivo costo; y</p> <p>iv) Que durante la tramitación en el SEIA del Proyecto Central de Pasada Mediterráneo, en la adenda N°2, Mediterráneo S.A. propuso como medida de compensación de impactos en el turismo, transformar el camino en ruta escénica. En este sentido, se considera que la</p>
--	--

³⁸¹ 3°T.A., Op. Cit., (Considerando primerí).

³⁸² 3° T.A., Op. Cit., (Considerando segundo).

³⁸³ “[P]ues la primera es dueña del predio Lote B donde está el punto de captación de los derechos de agua de Mediterráneo S.A., y además se celebró un contrato de promesa de compraventa entre IRLA S.A. y Mediterráneo S.A. respecto del Lote B, además de considerar las servidumbres presentes y futuras necesarias para ésta última empresa.”
Ibídem.

	<p>Superintendencia debió pronunciarse fundadamente sobre el fraccionamiento, y una vez descartada, pronunciarse fundadamente sobre la elusión.”³⁸⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PDC incumple el criterio de eficacia y de integridad <p>La reclamante solicita que se declare la nulidad de la resolución que igualmente aprueba el PDC, “a pesar de que éste incumple el criterio de eficacia, pues no se indica explícitamente que el ingreso al SEIA es por medio de EIA.”³⁸⁵ Señala además que incumple el criterio de integridad, “pues no indica cómo se abordarán los efectos generados por la infracción, en particular los que guardan relación con la contaminación de las aguas, con la fragmentación de hábitat de especies de fauna endémica y clasificada bajo algún estado de conservación presentes en el área, con la corta de bosque nativo en el área intervenida, con los impactos a la actividad turística que se desarrolla en la zona, y con el valor paisajístico del área. Por tanto, se violarían los arts. 7° y 9° del Reglamento”³⁸⁶.</p> <p>Reclamada (SMA):</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la primera Resolución Reclamada <p>La primera reclamación debiera ser desechada. Ésta carece de fundamento porque la supuesta ilegalidad no causa afectación a la parte reclamante³⁸⁷, porque la problemática ambiental se solucionó tras la presentación de un PDC por el titular para ingresar al SEIA por medio de un EIA.</p> <p>Señala la SMA que “al ponderar todos los antecedentes recabados, concluyó que el cargo formulado satisfacía mejor los elementos objetivos y subjetivos de los tipos infraccionales que concurrían –</p>
--	--

³⁸⁴ *Ibíd.*

³⁸⁵ *Ibíd.*, (Considerando tercero).

³⁸⁶ *Ibíd.*, (Considerando tercero).

³⁸⁷ La Reclamante carece de legitimación activa, la Resolución no le afecta “porque se acogió la petición subsidiaria de su presentación de f.361, en la que se solicitó se le formulara a IRLA S.A. el cargo de elusión.” *Ibíd.*, (Considerando sexto).

	<p>fraccionamiento y elusión-, y permitía, más allá de las pretensiones de la denunciante, satisfacer más efectivamente los fines de protección ambiental de la normativa infringida, de acuerdo con la proyección del procedimiento administrativo sancionatorio.”³⁸⁸</p> <p>Sostiene la SMA que hay complejidades probatorias para demostrar el elemento subjetivo del tipo infraccional de fraccionamiento³⁸⁹, éste debe ser a sabiendas, ya que en pronunciamientos oficiales se descartaba la necesidad de ingresar el camino al SEIA, y que existe una dificultad de probar las relaciones entre los dos titulares.</p> <p>Además, no es claro que el camino esté únicamente relacionado con el proyecto en cuestión, ya que en antecedentes del expediente se presentan otras utilidades de éste.</p> <p>Por estas complejidades se optó por el tipo infraccional de elusión, lo que fue finalmente una decisión acertada, ya que el titular reconoció la infracción, presentó un PDC donde se obligó a ingresar al SEIA por un EIA y así se logró revertir el resultado antijurídico que se quiere evitar, independiente del tipo de infracción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la segunda resolución reclamada; <p>Señala que ésta reclamación también carece de fundamento, respecto a la petición principal se remite a lo expuesto sobre la primera Resolución, y respecto a la subsidiaria, ésta contradeciría las afirmaciones de la Corporación Puelo Patagonia.</p> <p>En cuanto a la alegación de no señalar que se debe ingresar al SEIA por EIA, la SMA señala que la vía de ingreso queda tácitamente determinada en virtud de la gravedad de la infracción.</p>
--	--

³⁸⁸ Ibídem, (Considerando cuarto).

³⁸⁹ El tipo infraccional de fraccionamiento requiere acreditar: “i) que un proponente fraccione su proyecto o actividad, ii) que dicho fraccionamiento sea “a sabiendas”, iii) que el fin buscado sea eludir el ingreso al SEIA o variar el instrumento de evaluación, y i) que el proponente no logre acreditar que el proyecto o actividad se ejecute por etapas.” Ibídem, (Considerando quinto).

	<p>En relación a la imputación de los criterios de eficacia e integridad; en opinión de la SMA, es en el SEIA donde se deben resolver los temas alegados por la reclamante como efectos del proyecto, pero de todas formas, “varios de los problemas ambientales identificados por la corporación Puelo Patagonia han sido abordados a través de medidas provisionales y de acciones comprometidas en el programa de cumplimiento aprobado.”³⁹⁰</p> <p>Según los informes llevados a cabo por las medidas provisionales comprometidas, se deduce que “las aguas serían clasificadas como de excepción y aptas para la vida acuática. En este sentido (...) sería inoficioso que el programa de cumplimiento contemplara acciones para enfrentar una inexistente contaminación de aguas.”³⁹¹</p> <p>Se solicita se rechacen ambas reclamaciones, estas carecen de fundamento por levantarse sobre un análisis parcial de los antecedentes del expediente.</p> <p>Tercero Independiente (IRLA S.A.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actuó de buena fe <p>Señala que su decisión de no ingresar al SEIA al iniciar la construcción del camino “se basó en su convicción de haber actuado conforme a derecho y a la buena fe.”³⁹² Esto porque en ese momento no se había declarado la ZOIT, no era un área de protección oficial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Su proyecto y el proyecto Central de pasada Mediterráneo son independientes; <p>Señala que, a pesar de las relaciones económicas entre ambos, la inversión en el camino es rentable sin el proyecto, lo que se demuestra mediante tasaciones de su valor por mayor conectividad.</p>
--	---

³⁹⁰ Ibídem, (Considerando octavo).

³⁹¹ Ibídem, (Considerando octavo).

³⁹² Ibídem, (Considerando noveno).

	<p>El titular señala que, aún “sin reconocer haber cometido la infracción imputada por la Superintendencia, estratégicamente presentó un programa de cumplimiento completo y suficiente, por considerar que era la forma más expedita de continuar la construcción del camino.”³⁹³</p> <p>Señala además que es el SEA quien controla el ingreso al SEIA, por medio de DIA o EIA y que por esto no se señala expresamente en el PDC. Termina afirmando que las resoluciones reclamadas son conforme a derecho y no afectan a la reclamante, por lo que deben rechazarse.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Existencia de afectación a la corporación Puelo Patagonia</p> <p>El Tribunal plantea que para resolver sobre la existencia de afectación y por lo tanto legitimación activa para la reclamante respecto de la primera resolución, “se debe considerar si es necesario expresar en la formulación de cargos, basada en una denuncia que propone subsumir el hecho denunciado en un tipo infraccional, las razones de la Superintendencia que la hacen escoger subsumir el hecho en otro tipo infraccional, algo que la corporación Puelo Patagonia considera necesario y que la Superintendencia niega, es decir, la controversia sobre la fundamentación de la Primera Resolución Reclamada.”³⁹⁴</p> <p>En el siguiente apartado se verá el razonamiento del Tribunal para desechar la alegación de ilegalidad de la resolución que formula cargos y por lo tanto, no existiendo ilegalidad, tampoco habría afectación para la corporación, perdiendo consecutivamente legitimación activa respecto de ella.</p> <p>II. Controversia sobre la fundamentación de la primera Resolución Reclamada</p>

³⁹³ *Ibíd*em, (Considerando noveno).

³⁹⁴ *Ibíd*em, (Considerando décimo).

	<p>En esta resolución, “efectivamente no consta que se señalen las razones por las que se desechó la hipótesis principal sostenida por la corporación Puelo Patagonia en su denuncia.”³⁹⁵</p> <p>Sin embargo, el tribunal considera que la SMA “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.”³⁹⁶</p> <p>La finalidad que subyace al subsumir los hechos denunciados en el tipo infraccional de elusión, es privilegiar una protección ambiental.</p> <p>Por lo tanto, al no existir la “ilegalidad en la primera Resolución Reclamada, y tampoco afectación para la corporación Puelo Patagonia, por cuanto se cumple la misma finalidad ambiental,”³⁹⁷ el tribunal rechaza totalmente esta reclamación.</p> <p style="text-align: center;">III. Controversia sobre la falta de eficacia e integridad del Programa de Cumplimiento aprobado por la Resolución Reclamada</p> <p>Durante la audiencia, el tercero independiente dejó claro que ingresará al SEIA por medio de un EIA. La reclamante señala que la única forma de asegurar tal compromiso es modificando la Resolución Reclamada N° 4/2016, pero el Tribunal “considera que lo anterior es innecesario, por cuanto considera que es suficiente para despejar cualquier duda acerca de la intención implícita en el programa de cumplimiento de ingresar al SEIA por medio de un EIA, la que ahora ha devenido en explícita”³⁹⁸, ya que la empresa lo declaró judicialmente.</p> <p>Por tanto, se rechaza la petición de declarar la nulidad de la Resolución que aprueba el PDC por falta de eficacia.</p>
--	---

³⁹⁵ *Ibíd*em, (Considerando undécimo).

³⁹⁶ *Ibíd*em, (Considerando decimoquinto).

³⁹⁷ *Ibíd*em, (Considerando decimosexto).

³⁹⁸ *Ibíd*em, (Considerando decimooctavo).

	<p>En cuanto a la falta de integridad, el Tribunal coincide con la SMA y con el tercero independiente, en cuanto a que “la aprobación del 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.”³⁹⁹</p> <p>De todas formas, la SMA e IRLA S.A. señalan que “en los aspectos de catastro de los derrumbes producidos, información sobre la calidad de las aguas superficiales del río Manso, y el establecimiento de un plan de control de taludes y quebradas para toda la extensión del camino, antes han sido manejadas por las medidas provisionales y ahora están siendo manejadas por el programa de cumplimiento”⁴⁰⁰, con lo que el Tribunal coincide.</p> <p>Por lo tanto, se rechaza la petición de nulidad de la Resolución Reclamada por falta de integridad del PDC.</p> <p>Finalmente se rechazan ambas reclamaciones sin condenar en costas a la parte reclamante.</p>
--	---

³⁹⁹ Ibídem, (Considerando vigésimo).

⁴⁰⁰ Ibídem, (Considerando decimonoveno).

8. Rol Nº 177-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	177-2017 (03/10/2017)
Carátula	Corporación Puelo Patagonia con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Inversiones y Rentas los Andes S.A. ⁴⁰¹
Sentencia de Casación	Rechaza recurso de casación en la forma y en el fondo
Hechos	Corporación Puelo Patagonia interpone recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de la Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental que rechaza las reclamaciones interpuestas por la misma parte. En éstas, la reclamante solicitaba la nulidad de dos resoluciones dictadas por la SMA, a saber, la Resolución Ex. Nº1/2015 y la Nº4/2016; siendo la primera, la que formula cargos en contra de IRLA S.A. por la construcción de un camino en una ZOIT ⁴⁰² en elusión del SEIA, y la segunda, aquella que aprueba el PDC presentado por la empresa en el procedimiento sancionatorio iniciado con la formulación de cargos, por medio del cual el titular se compromete –entre otras obligaciones- a ingresar al SEIA junto con otras acciones.
Argumentos de las partes	<p style="text-align: center;">I. En cuanto al Recurso de Casación en la Forma</p> <p>Recurrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia no contiene las consideraciones de hecho y derecho que le sirven de sustento, no decidió el asunto controvertido sometido a su conocimiento;

⁴⁰¹ En adelante IRLA S.A.

⁴⁰² Zona de Interés Turístico y Patrimonial.

	<p>Señala que incurre en la causal del art. 26 inc.4° de la Ley N° 20.600, en relación al art. 25 de la misma ley, y al art. 170 del Código de Procedimiento Civil. Dado que la sentencia no se pronunció sobre todas las alegaciones de la corporación en la reclamación, no contendría las consideraciones de hecho y derecho que le sirven de sustento para decidir, ni se habría decidido el asunto controvertido sometido a su decisión.</p> <p>El tribunal, al no pronunciarse sobre todas las alegaciones, incumple el requisito del art. 170 N°6 del CPC, puesto que habría “incongruencia por cita, puesto que no razona, ni emite pronunciamiento de fondo respecto de la razonabilidad de la decisión (...) respecto a la decisión de formular cargos por elusión y no por fraccionamiento.”⁴⁰³</p> <p>Señala que la SMA debe motivar su decisión, y que su razonabilidad podrá controlarse jurisdiccionalmente; siendo esto precisamente lo requerido por la reclamada en el recurso, ya que no habría pronunciamiento de fondo al respecto.</p> <p>En las mismas aseveraciones señala que se configura la causal de casación en la forma relacionada el incumplimiento del art. 170 N°4 del CPC.</p> <p style="text-align: center;">II. En cuanto al Recurso de Casación en el Fondo</p> <p>Recurrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulneración de los arts. 21 y 47 de la LOSMA y 21 de la Ley N° 19.880; el fallo desconoce que el deber de motivación del acto administrativo deviene en la materialización del derecho fundamental a un justo y racional procedimiento del art. 19 N°3 de la CPR;
--	--

⁴⁰³ Corte Suprema, sentencia 3 de octubre de 2017, Rol N° 177-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/InicioAplicacion.do> (Considerando primero).

	<p>Cuando el Tribunal Ambiental señala que no es necesario entregar razones para desestimar el tipo infraccional de la denuncia, está desconociendo los principios de participación ciudadana y de justicia ambiental.</p> <p>Señala esta parte que “el argumento del sentenciador esconde una equivocada consideración de la denuncia y la calidad de interesado del denunciante, que es parte de proceso administrativo.”</p> <p>El art. 47 de la LOSMA establece que el procedimiento administrativo puede iniciar por denuncia, y es ésta la que determina la fecha de inicio del procedimiento administrativo, independiente de si la SMA se ciñe o no a ella al formular cargos. Entendiendo entonces la denuncia como parte del procedimiento administrativo “forzoso resulta concluir que, no obstante pueda compartirse que la SMA no se encuentra atada a la calificación jurídica efectuada en la denuncia y por ende decida variarla, debe necesariamente referirse a los motivos de tal decisión, cuestión que no se cumplió en el caso sublite.”⁴⁰⁴</p> <p>Al mismo tiempo, la recurrente señala que al tener la calidad de interesado, tiene derecho a que se le dé a conocer los motivos por los cuales se adopta una decisión diversa a la propuesta en la denuncia. Al no suceder esto, no hay armonía con el principio de participación ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En subsidio, denuncia la infracción de los arts. 7° y 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, desconociendo también la naturaleza del SEIA; <p>Señala que se obvia la naturaleza del SEIA⁴⁰⁵ “toda vez que los impactos ocasionados desde el inicio de la construcción ilegal del camino materia de autos hasta la fecha, quedarán sin ninguna medida que permita</p>
--	--

⁴⁰⁴ Ibídem, (Considerando noveno).

⁴⁰⁵ “Su objetivo es impedir que se produzcan los impactos ambientales o que, en caso de que éstos igualmente se fueran a causar, producto de la construcción u operación del proyecto o actividad, obliga a adoptar medidas necesarias para minimizar dichos efectos adversos”. Ibídem, (Considerando noveno).

	<p>reducir o eliminar los efectos que ya han sido generados sobre el medio ambiente.”⁴⁰⁶ En este contexto, resultaría cuestionable que la sentencia considere que el PDC cumple con los criterios de eficacia e integridad exigidos por los artículos 7° y 9° del Reglamento, ya que éstos obligan a hacerse cargo de los impactos generados por los incumplimientos.</p> <p>Además, señala que el ingreso del camino al SEIA, no permite tener por cumplidos los requisitos de los artículos 7° y 9° del Reglamento.</p> <p>Plantea que al revisar el PDC presentado por IRLA S.A., éste no se refiere a los efectos generados por la construcción del camino, “ni mucho menos integra alguna medida que permita hacerse cargo de los efectos que tal construcción ilegal ha generado a la fecha, razón por la que no puede tenerse como un PDC que respete los principios de Integridad y Eficacia que exige la normativa que es aplicable.”⁴⁰⁷</p> <p>Sostiene que el criterio formalista aplicado por el Tribunal permite que el titular se aproveche de su infracción para eludir la sanción administrativa, cumpliendo únicamente con el deber de ingresar a evaluación de impacto ambiental el proyecto, y que esto constituye un peligroso precedente para otras empresas.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. En cuanto al recurso de casación en la forma</p> <p>El Tribunal señala que es improcedente fundar distintas causales de casación en la forma en hechos idénticos, ya que por medio de este recurso se revisa “si la sentencia ha sido extendida con prescindencia de los requisitos exigidos por el legislador o proviene de un procedimiento viciado, estableciendo el legislador taxativamente las causales en el artículo 768 del Código de Enjuiciamiento Civil, que lógicamente deben ser expuestas concretamente en el escrito de casación, sin que sea admisible que en él se consignen hechos y que se sostenga que aquello alternativamente puedan constituir causales</p>

⁴⁰⁶ *Ibíd*em, (Considerando décimo).

⁴⁰⁷ *Ibíd*em, (Considerando décimo).

	<p>diferentes, puesto que esto implica dotar al recurso de que se trata de un carácter dubitativo que conspira contra su naturaleza de derecho estricto, cuestión que es suficiente para desestimarlos.”⁴⁰⁸</p> <p>De todas formas, la causal fundada en la falta de decisión del asunto, no puede configurarse en caso de verificarse expresamente un pronunciamiento en la sentencia que resuelva la materia. Por esta razón no procedería la causal, ya que la recurrente no la fundamenta en una ausencia de resolución del conflicto, sino en la falta de fundamentación en relación a las alegaciones. Además de constar en la sentencia expresamente el rechazo de la reclamación.</p> <p>Ahora, con respecto a la causal fundada en el incumplimiento de lo establecido en el artículo 170 N°4 del CPC, “la sola exposición del recurso deja en evidencia que los hechos esgrimidos para fundar la causal, no la constituyen, pues no se esgrime la inexistencia absoluta de consideraciones, sino que se sostiene que el sentenciador no se hizo cargo de una alegación específica de su parte, cuestión que no se condice con el vicio invocado que está constituido por la falta de consideraciones y no porque aquellas que contenga el fallo no sean del agrado del recurrente.”⁴⁰⁹</p> <p>La Corte señala que la sentencia recurrida contiene fundamentos suficientes para sostener lo expresado en lo resolutivo, señala expresamente que “más allá de la facultad discrecional de aquella para establecer el tipo infraccional que más cuadre con los hechos denunciados, en la especie aquello se realizó aplicando un criterio de eficiencia, eficacia y realismo.”⁴¹⁰</p> <p>Por lo anterior, el Máximo Tribunal rechaza el recurso de casación en la forma.</p>
--	--

⁴⁰⁸ *Ibíd*em, (Considerando segundo).

⁴⁰⁹ *Ibíd*em, (Considerando sexto).

⁴¹⁰ *Ibíd*em, (Considerando séptimo).

II. En cuanto al recurso de casación en el fondo

La Corte señala que la recurrente deduce dos recursos, uno en subsidio de otro, lo que es abiertamente improcedente. Las argumentaciones expuestas en los dos recursos presentados dotan a la casación un carácter dubitativo, lo que atenta con su naturaleza de derecho estricto, con la finalidad de “fijar el recto alcance, sentido y aplicación de las leyes en términos que no puede admitirse que se viertan en él reflexiones incompatibles como tampoco argumentaciones declaradamente subsidiarias que lo dejen así desprovisto de la certeza necesaria de una impugnación de derecho estricto”⁴¹¹.

El carácter dubitativo dice relación con alegar por un lado que la formulación de cargos es ilegal, por no señalar las razones para desestimar la imputación por fraccionamiento, solicitando se deje sin efecto dicha resolución, y luego en el segundo recurso, se acepta la formulación de cargos, pero se cuestiona la resolución que aprueba el PDC, solicitando el rechazo del mismo y se reanude el procedimiento sancionatorio.

“La jurisprudencia constante de esta Corte ha establecido que tratándose de un recurso de derecho estricto, éste debe ser deducido en forma categórica y precisa, estando fuera de lugar peticiones subsidiarias por carecer de la certeza y determinación indispensables.”⁴¹² Por lo tanto el recurso de casación en el fondo es desestimado.

⁴¹¹ *Ibíd*em, (Considerando undécimo).

⁴¹² *Ibíd*em, (Considerando undécimo).

9. Rol Nº 40-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Etelevina del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Tercer Tribunal Ambiental
Rol	40-2016 (23/12/2017)
Carátula	Etelevina del Carmen Sepúlveda Alegría y otros con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Celulosa Arauco y Constitución S.A.
Sentencia de Casación	No se interpuso recurso de casación
Hechos	<p>El 17 de febrero de 2016 la Superintendencia del Medio Ambiente dicta la Resolución Exenta Nº 1/D-008-2016 en la cual formula cargos a Celulosa Arauco S.A., iniciando así un procedimiento administrativo sancionador en su contra, respecto del proyecto “Complejo Forestal e Industrial Nueva Aldea” el cual cuenta con 5 autorizaciones ambientales⁴¹³ otorgadas por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del BioBío, por las siguientes infracciones:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 a) LOSMA⁴¹⁴:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con fecha 9 de octubre y 14 de noviembre de 2013, los sistemas de control y contingencias, específicamente, los sensores de presión y de causal, no cubrieron oportunamente las situaciones de fallas en el sistema de conducción y descarga del efluente secundario (grave). 2. Construcción de la cámara de carga en el coronamiento del sistema de dunas del sector Boca Itata, siendo visibles partes de sus instalaciones desde la línea de costa (grave).

⁴¹³ RCAs Nº76/2005, Nº 51/2006, Nº 157/2006, Nº 25/2010 y Nº 42/2010.

⁴¹⁴Ley Nº 20.417. CHILE. Artículo 2º. LOSMA. “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<ol style="list-style-type: none"> 3. El ducto del emisario de encuentra semienterrado en el área de la rompiente del oleaje, siendo esta sección visible en el límite inferior de la plata (grave). 4. Emisión de gases TRS diluidos no condensables a la atmósfera el 11 de septiembre de 2015, sin utilizar el sistema de tratamiento alternativo para situación de contingencia y sin informar a la SMA en 24 hrs, debiendo hacerlo (grave). 5. Emisión no controlada de dióxido de cloro gaseoso sin tratamiento y en cantidad no determinada, por aprox. 8 minutos el 15 de septiembre de 2015 (grave). 6. Realiza venteos (descargas directas a la atmósfera) de gases TRS que debido a su habitualidad no son de emergencia (grave). 7. Acopio de residuos no autorizados (lodo de cal) en superficie del depósito de residuos industriales sólidos (leve). 8. No existe cerco vegetal que sirva como apantallamiento en todo el perímetro del Depósito de Residuos Industriales no Peligrosos (grave). <p>El 5 de marzo de 2016 el titular presentó un PDC, respecto del cual la SMA ordenó la incorporación de observaciones en más de una ocasión, para luego, el 30 de junio de 2016 Arauco presentar su segundo PDC refundido, el que sería finalmente aprobado el 11 de julio del mismo año mediante la Resolución Exenta N° 11.</p> <p>Con fecha 3 de agosto de 2016, Paula Villegas Hernández, en representación de varios habitantes del sector Carrizales Bajo, comuna de Ránquil, provincia de Ñuble, Región del Biobío, -en adelante la o los reclamante/s- interpone reclamación en contra de la Resolución Exenta N°11 de la SMA que aprobó el PDC presentado por la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. respecto del proyecto Complejo Forestal e Industria Nueva Aldea, y que consiguientemente suspendió el procedimiento administrativo sancionatorio.</p> <p>A fs. 2265 Celulosa Arauco S.A. solicita se le reconozca la calidad de tercero coadyuvante de la SMA, acompañando documentos</p>
--	--

	relacionados con el estado de avance de las acciones comprometidas en el PDC; aceptando el tribunal su comparecencia en calidad de tercero independiente.
Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterio de integridad <p>Los reclamantes alegan la ilegalidad del PDC por no cumplir con el criterio de integridad de las metas y objetivos propuestos, particularmente respecto del cargo N°6, considerados insuficientes de modo que correspondía que la SMA rechazara el PDC o le impusiera mayores exigencias.</p> <p>“Dicha falta de integridad se traduce en una ausencia de coherencia y congruencia entre la formulación de cargos y la Resolución Reclamada”⁴¹⁵, ya que el PDC no propone acciones o medidas para enmendar la infracción a la norma sobre emisión de compuestos TRS⁴¹⁶ a la atmósfera. Estas emisiones “provocaron molestias físicas en la población (fs.5) y un riesgo en la salud de esta (fs.8), del que el PDC aprobado por la SMA no se hace cargo.”⁴¹⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Improcedencia de nuevas denuncias⁴¹⁸ <p>Los reclamantes señalan la improcedencia de la formulación de nuevas denuncias por la reclamada en el procedimiento administrativo, ya que no estarían contenidas en la formulación de cargos y los privarían de la posibilidad de investigar tales hechos.</p>

⁴¹⁵ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 23 diciembre de 2016, Rol N°40-2016, [en línea] <<https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2016/12/Sentencia-R-40.pdf>>, (Considerando segundo).

⁴¹⁶ La formulación de cargos señala la infracción al Decreto Supremo N°37, de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente, sobre normas de emisión de compuestos TRS (azufre total reducido).

⁴¹⁷ 3º T.A., Op. Cit., (Considerando segundo).

⁴¹⁸ Con fecha 16 de mayo y 3 de junio de 2016, la SMA incorpora a este mismo procedimiento sancionatorio N° D-008-2016 nuevas denuncias “relativas a malos olores, ruidos molestos, nuevos venteos de gases TRS y emisión no controlada de dióxido de cloro gaseoso sin tratamiento y en cantidad no determina”. Ibídem, (Considerando tercero) pág. 7. A juicio de la reclamante, no procedía que éstas fuesen incorporadas al procedimiento que dio lugar a la resolución reclamada en autos, ya que “se trata de materias no incorporadas en la formulación de cargos, privando a su parte de la posibilidad de que se investiguen tales hechos y, eventualmente, dar lugar a una nueva formulación de cargos.” Ibídem.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficacia de la actividad fiscalizadora de la SMA <p>Ésta correspondería a que “los hechos denunciados fueron de una gravedad tal que no tuvieron correspondencia con las medidas contempladas en el PDC aprobado”⁴¹⁹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción de disposiciones legales y constitucionales <p>En su escrito de reclamación, señala que la SMA ha infringido, entre otras, las siguientes normas: i) D.S. N°167/99 Minsegespres, relativo a las normas de emisión para olores molestos; ii) D.S. N°37/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que establece normas de emisión de compuestos TRS, generadores de olor, asociados a la fabricación de pulpa Kraft, o al sulfato; iii) D.S. N°144/1961, Ministerio de Salud que establece la obligación de captar o eliminar los gases, polvo o contaminantes de cualquier naturaleza; iv) Ley N° 19.300; v) artículo 19 N°1 y 8 de la CPR y iv) artículo 42 de la LOSMA.</p> <p>“Agregó que la resolución reclamada es escueta en su razonamiento y que no explica cómo se cumple con los requisitos del artículo 42 LOSMA, sino que se limita a darlos por satisfechos sin ninguna consideración particular”⁴²⁰. En este sentido supone que el requisito del plazo para la ejecución de las acciones y metas está cumplido.</p> <p>Reclamada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la legalidad del PDC y aplicación del criterio de integridad <p>La SMA señala que de acuerdo a los artículos 3 y 42 de la LOSMA, se encuentra facultada para aprobar el PDC, ya que éste cumpliría con los criterios señalados en el artículo 9 del Reglamento.</p>
--	---

⁴¹⁹ *Ibíd*em, (Considerando cuarto).

⁴²⁰ *Ibíd*em, (Considerando quinto).

	<p>En cuanto al criterio de integridad “sostuvo que tanto el PDC como la Resolución Reclamada se hacen cargo de todos los efectos negativos de las infracciones constatadas. (...) [Y que] ninguno de los cargos formulados a Arauco contenía hipótesis de daño a la salud de la población o al medio ambiente, por lo que no pudo exigir que el infractor se hiciese cargo de efectos nunca constatados.”⁴²¹</p> <p>Por último, precisa que la reclamante al plantear existencia de daño a la población está confundiendo los conceptos de daño y riesgo; y que a mayor abundancia “no fue capaz de comprobar que el riesgo o peligro se haya materializado en un daño efectivo o que permita precisar cuáles son los ‘efectos’ que alega”⁴²², de modo que no se configuraría ninguna ilegalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la incorporación de nuevas denuncias <p>En esta alegación del ente administrativo afirma que la reclamante “incurre en un error interpretativo, ya que lo que su parte hizo fue distinguir entre aquellas denuncias asociadas a materias que está vinculadas al procedimiento administrativo sancionatorio y aquellas que no lo están, (...) las primeras han sido incorporadas y las segundas han dado lugar a la instrucción de una nueva investigación para evaluar su efectividad”⁴²³.</p> <p>Luego agrega que la introducción de nuevas denuncias en un procedimiento en curso no significa que los hechos no vayan a ser investigados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la falta de ejercicio de la función fiscalizadora <p>Respecto a los hechos denunciados, la SMA agrega que se han realizado cinco fiscalizaciones en terreno⁴²⁴, y señala que las denuncias se han ido</p>
--	---

⁴²¹ *Ibíd*em, (Considerando séptimo).

⁴²² *Ibíd*em.

⁴²³ *Ibíd*em, (Considerando octavo).

⁴²⁴ Los días 14 y 15 de septiembre de 2015, 3 de noviembre de 2015, 20 de abril de 2016 y 12 de junio de 2016.

	<p>debilitando, entre otras cosas, por el desistimiento de cuatro denunciantes que no tenían conocimiento de la denuncia en su nombre.</p> <ul style="list-style-type: none">• En cuanto a la satisfacción de los requisitos del art. 42 de la LOSMA sin ninguna explicación particular <p>En último lugar, la reclamada arguye que la Resolución recurrida en autos, se encuentra debidamente motivada. Aunque la resolución simplemente reiterara las acciones y metas del PDC, esto no implicaría una vulneración de la normativa.</p> <p>Así, “[d]escarta que las acciones del PDC carezcan de plazos, pues – sostiene- que el tiempo en el que cada medida debe ejecutarse se encuentra especificado en la “columna plazos” del PDC”.⁴²⁵</p> <p>Tercero Coadyuvante (Celulosa Arauco):</p> <p>Sus argumentos son en general coincidentes con los de la SMA, pero además “indicó que las alegaciones alusivas a la incorporación de denuncias en el procedimiento administrativo sancionatorio y referida a la falta de coherencia y congruencia de la Resolución Reclamada son, además de infundadas, ajenas al control jurisdiccional de un PDC.”⁴²⁶</p> <p>Señala que el PDC cumple con el criterio de integridad por hacerse cargo de todas las infracciones constatadas y sus efectos, además de que aún cuando no es motivo de reproche por los reclamantes, cumple con el criterio de eficacia.</p> <p>Por último, señala que los vicios alegados no tienen la entidad suficiente para la invalidación de la Resolución que aprueba el PDC, destacando el hecho de que se haya revocado por algunos el mandato conferido a la abogada de los reclamantes.</p>
--	--

⁴²⁵ 3T.A., Op. Cit., (Considerando décimo).

⁴²⁶ *Ibidem*, (Considerando undécimo).

<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Sobre la ilegalidad por falta de integridad del PDC; y falta de coherencia y congruencia entre la Resolución Reclamada y la formulación de cargos;</p> <p>El tribunal deja constancia que el cargo N°6 al ser calificado como una infracción grave, y de acuerdo al artículo 36 N°2, letra b) de la LOSMA, generaría un riesgo significativo para la salud de la población. Tomando en cuenta esta calificación dada por la SMA en la formulación de cargos, “se torna evidente que los efectos a los que está obligada la infractora a hacerse cargo en relación con la infracción imputada mediante el cargo N°6, dicen relación con el riesgo o peligro generado y no con un supuesto daño a la salud o al medio ambiente, como parece dar a entender la reclamante.”⁴²⁷</p> <p>De haberse dado los supuestos daños señalados por la reclamante, daño a la salud o al medio ambiente, la SMA en su formulación de cargos habría calificado la infracción como gravísima, lo que no sucedió.</p> <p>El titular sólo se puede hacer cargo de los efectos generados por las infracciones contenidas en la formulación de cargos, de lo contrario se produciría una falta de congruencia y coherencia entre las resoluciones que aprueban ésta y la que aprueba el PDC. A falta de reclamo respecto de la formulación de cargos, el Tribunal no puede pronunciarse sobre ésta.</p> <p>Ahora, analizando si el PDC se hace cargo de los efectos de esta infracción, los riesgos a la salud de la población se generan por los venteos o descargas a la atmósfera de TRS, y hacerse cargo de estos efectos “supone minimizar la ocurrencia de dichos venteos, evitando que estos adquieran habitualidad.”⁴²⁸ El PDC contiene acciones expresamente destinadas a reducir los venteos, las causas de estos y el fortalecimiento de los instrumentos de detección. Por lo tanto, no sería</p>
------------------------------------	---

⁴²⁷ *Ibíd*em, (Considerando decimoséptimo).

⁴²⁸ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoprimer).

efectivo que el PDC no se haga cargo de las infracciones y sus efectos. Por lo tanto se rechaza la alegación a su respecto.

II. Sobre la improcedencia de la incorporación de las nuevas denuncias por los reclamantes al procedimiento sancionatorio ya iniciado

En atención al principio de economía procesal, “reconocido en el artículo 9° de la Ley N° 19.880, que impone una actuación administrativa eficaz pero que responda a la máxima economía de medios; y a la identidad sustancial e íntima conexión que este Tribunal advierte que, en los hechos, existe entre las nuevas denuncias referidas a episodios de malos olores y aquellas infracciones asociadas a emanaciones gaseosas que se recogen en la formulación de cargos; es posible afirmar que la SMA actuó justificadamente, dentro de sus facultades y en conformidad al ordenamiento jurídico, al incorporar aquellas denuncias al procedimiento sancionatorio Rol D-008-2016.”⁴²⁹

Esto mismo sucede con las denuncias sobre ruidos molestos, la SMA inicia una nueva investigación, pero no constituye una ilegalidad que el PDC no contenga medidas que se hagan cargo de estas presuntas infracciones, ya que “en primer lugar, dichas infracciones no se encuentran acreditadas, (...) en segundo lugar, porque los ruidos denunciados no forman parte de los cargos formulados; y en tercer lugar, porque el PDC cumple con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento para ser aprobado”⁴³⁰.

Las denuncias incorporadas tienen identidad sustancial y una íntima conexión con los cargos formulados en el procedimiento en curso, además que la investigación iniciada por ruidos molestos fue debidamente comunicada a las partes.

El tribunal desecha a su vez esta alegación

⁴²⁹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimonoveno).

⁴³⁰ *Ibíd*em, (Considerando trigésimo).

	<p>III. Sobre la insuficiencia u omisión de consideraciones particulares en la Resolución, que expliquen el cumplimiento de los requisitos del art. 42 de la LOSMA; particularmente la poca claridad en el establecimiento del plazo</p> <p>De la revisión de los antecedentes se observa que la Resolución Reclamada parece ser escueta, pero “es claro que esta contiene sus elementos mínimos y suficientes para dar cuenta de un procedimiento razonable y que cumple las exigencias normativas de fundamentación de las resoluciones de este tipo.”⁴³¹</p> <p>El tribunal coincide con lo planteado por la Reclamada, y que la Resolución que aprueba el PDC debe ser leída conjuntamente con el mismo programa, “por lo que resulta absurdo hacer una reiteración de todas las condiciones exigibles para su aprobación, pues estas ya se encuentran contempladas en el PDC, que es parte de la resolución aprobatoria.”⁴³²</p> <p>Esto mismo se aplica a la alegación respecto del plazo de cumplimiento, este requisito se encuentra contenido en el PDC propuesto y aprobado.⁴³³ Por lo tanto se rechaza la alegación de la Reclamante.</p> <p>IV. Otras cuestiones que no dicen relación con la validez de la Resolución</p> <p>a. El cuestionamiento de la negligencia en la actividad fiscalizadora de la SMA;</p> <p>Este cuestionamiento no incide en la legalidad de la Resolución Reclamada, no es un vicio del propio acto cuestionado. Aunque haya ocurrido una demora o falta de diligencia en la actividad fiscalizadora</p>
--	--

⁴³¹ *Ibíd*em, (Considerando trigesimotercero).

⁴³² *Ibíd*em, (Considerando trigesimocuarto).

⁴³³ “En efecto, la Resolución Reclamada señala expresamente que “a partir de la fecha de notificación del presente acto administrativo se entiende vigente el programa de cumplimiento, por lo que el plazo de ejecución de las acciones en él contenidas deberá contarse desde dicha fecha.” *Ibíd*em, (Considerando trigesimoquinto). Tribunal citando la Resolución Reclamada (Resuelvo IV).

	<p>de “ellos escapa del control de legalidad que la ley ha entregado a este Tribunal (...) por tanto, este Tribunal no emitirá pronunciamiento al respecto.”⁴³⁴</p> <p><i>b.</i> La Reclamada y el Tercero coadyuvante solicitan expresamente la condena en costas a la Reclamante;</p> <p>Esto por las reiteradas denuncias de la Reclamante sin medios de prueba que lo corroboren, por no ser presentadas por ningún otro habitante del área de influencia del proyecto, y por la revocación expresa del mandato dado por algunos afectados a la reclamante.</p> <p>“Para que proceda la condena en costas se requiere la concurrencia de dos requisitos, esto es, que una parte haya resultado totalmente vencida y que no haya tenido motivos plausibles para litigar.”⁴³⁵</p> <p>El tribunal considera, que sin importar el resultado del recurso, los antecedentes en que se apoya la Reclamante son motivos plausibles para litigar.</p> <p>Finalmente se rechaza la Reclamación en contra de la Resolución de la SMA y por lo tanto la solicitud de revocarla, y se rechaza además cualquier solicitud de la Reclamante, sin condena en costas.</p>
--	---

⁴³⁴ *Ibíd*em, (Considerando trigesimosexto).

⁴³⁵ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoséptimo).

10. Rol N°75-2015 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	R-75-2015 (30/12/2016)
Carátula	Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de cumplimiento	CMN SpA
Sentencia de Casación	No se interpone recurso de casación
Hechos	<p>CMN es titular del proyecto “Pascua Lama” y del proyecto “Modificaciones Proyecto Pascua Lama”, ambos calificados favorablemente por la CONAMA de la Región de Atacama⁴³⁶.</p> <p>El 22 de enero de 2013 la SMA recibió una autodenuncia que pese a haber sido rechazada, dio inicio a un proceso de fiscalización que terminó con un procedimiento sancionatorio en donde se le formuló cargos a Compañía Minera Nevada⁴³⁷ y se le sancionó con una multa de 16.000 UTA y a una serie de medidas urgentes y transitorias. Lo anterior mediante Resolución Exenta N° 477/2013, la cual fue reclamada por el administrado ante el 2TA⁴³⁸ que resolvió anular la multa y mantener las medidas⁴³⁹.</p> <p>Tras la dictación de la Resolución Exenta N° 477/2013, la SMA continuó recibiendo denuncias de particulares por incumplimientos de CMN lo que dio inicio a nuevas fiscalizaciones y diligencias realizadas por el ente fiscalizador durante los años 2013, 2014 y 2015. A partir de la información levantada por la SMA y así también por la entregada por CMN, la Superintendencia dio inicio al procedimiento administrativo sancionador mediante la dictación de la Resolución Exenta N°1/D-011-2015 formulando los siguientes cargos a CMN:</p>

⁴³⁶ RCAs N° 39/2001 y N° 24/2006 respectivamente.

⁴³⁷ En adelante Compañía Minera Nevada o CMN indistintamente.

⁴³⁸ 2° T.A., Reclamación Rol N° 6-2013.

⁴³⁹ Sentencia definitiva dictada por el Segundo Tribunal Ambiental, con fecha 3 de marzo de 2014; la cual fue conocida por la Corte Suprema a través de la interposición de los recursos de casación en el fondo y en la forma sin merecer reparos (Rol de ingreso N° 11.600-2014).

	<p>A. Por infracciones del art. 35 a) LOSMA⁴⁴⁰:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No construir una Zona de Estacionamiento Temporal en la ruta C-489, infringiendo lo señalado en la RCA N° 24/2006 (leve). 2. No enviar a la SMA, los reportes asociados al monitoreo freático de las vegas emplazadas en el punto NE-5, infringiendo lo señalado en la RCA N° 24/2006 (leve). 3. No presentar ante la SMA, estudios completos y suficientes que dieran cuenta a cabalidad del cumplimiento de todos los objetivos contemplados en el estudio “dinámica de CP y LP de los bofedales del proyecto Pascua Lama: implicaciones para su manejo”, infringiendo lo señalado en la RCA N° 24/2006 (leve). 4. Intervenir, por sobre lo autorizado en la RCA N° 24/2006, aprox. 13,832 hectáreas de la especie <i>Azorella Madreporica</i> y 2,16 hectáreas de vegas altoandinas (gravísima). 5. Registrar niveles por sobre los límites determinados en la Resolución Ex. N° 746/14 de la SMA para el efluente de la planta de tratamiento de aguas ácidas de contacto (leve). 6. Incumplir sus compromisos asociados al Plan de Monitoreo Social (grave). 7. Haber “(...) cumplido parcialmente su compromiso de monitorear los glaciares y glaciaretos emplazados en el área de influencia del proyecto minero Pascua Lama” (grave). 8. No realizar en las campañas del año 2013 y 2014, los monitoreos anuales de anfibios durante el horario de mayor actividad de estas especies, careciendo entonces de representatividad (leve). 9. No llevar a cabo la captura de individuos de micromamíferos (roedores) durante la campaña correspondiente al año 2014 (leve). 10. Haber monitoreado, durante el año 2013 “... a la especie <i>Lama Guanicoe</i> (guanaco) sólo en el periodo de otoño de aquel año,
--	---

⁴⁴⁰ Ley N° 20.417. CHILE. Art. 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<p>incumpliendo su compromiso de hacerlo en las temporadas de primavera y verano (leve).</p> <p>El 14 de mayo de 2015 CMN presentó una propuesta de PDC respecto de ciertos cargos⁴⁴¹, reservándose en subsidio el derecho de presentar descargos en caso de que se rechazase la presentación. Posteriormente el 29 del mismo mes, la SMA tuvo por presentado el PDC mediante Resolución Exenta N° 4 y con fecha de 24 de junio la SMA rechazó el PDC por medio de la dictación de la Resolución Ex. N° 7 señalando que los criterios de aprobación fueron soslayados por CMN, ya que al no incorporar los cargos 5 y 7 se estaría en presencia del incumplimiento del criterio de integridad contenido en el art. 9° del DS N° 30/12 del MMA.</p> <p>En contra de la resolución que rechaza el PDC, el 3 de julio de 2015 CMN dedujo una reposición con apelación subsidiaria jerárquica, recursos que fueron rechazados por la SMA mediante las resoluciones N° 11 y 629, los días 24 y 31 de julio respectivamente.</p> <p>Ante este rechazo, el infractor interpone –ante el Segundo Tribunal Ambiental- una reclamación en contra de la Resolución que rechaza el PDC. Se hacen parte en la causa como terceros coadyuvantes de la SMA los habitantes del Valle del Huasco⁴⁴² y los señores Manuel José Gandarillas Serani y Nicolás del Río Noe⁴⁴³.</p> <p>El 13 de octubre de 2016 se decretó como MMR solicitar a la Superintendencia que remitiera las actas de las reuniones de asistencia al regulado llevadas a cabo con CMN.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de motivación <p>La reclamante señala que tanto, en la resolución que rechaza el PDC, como en las que se rechaza la reposición y la apelación subsidiaria existe falta de motivación por parte de la SMA, pues no se encuentran debidamente justificadas y no se explican los motivos de la decisión del</p>

⁴⁴¹ Los cargos 4, 5 y 7 no fueron incorporados al PDC, dado que respecto del N° 5 y 7 el administrado solicitó su desacumulación para posteriormente presentar los descargos correspondientes; mientras el N° 4 lo fue, por la SMA en base a su clasificación de cargo gravísimo por considerar que produjo un daño ambiente no susceptible de reparación.

⁴⁴² Mediante escrito el 8 de octubre de 2015, representados por Álvaro Toro Vega.

⁴⁴³ Mediante escrito del 24 de noviembre de 2015, representados por Cristian Gandarillas Serani.

órgano administrativo. Esto, “toda vez que la SMA no indica ni singulariza cuáles compromisos ambientales propuestos dependerían de la sola voluntad de CMN, atribuyendo a ésta una falta de seriedad respecto de la voluntad de cumplir con sus obligaciones ambientales. Por otra parte, agrega que la falta de motivación también se presenta al no resolver la SMA todas las cuestiones planteadas por el interesado”⁴⁴⁴.

- **Desviación de poder**

De acuerdo a lo señalado por la reclamante, el fin de este acto administrativo –la resolución que aprueba o rechaza el PDC- debe encontrarse vinculado al fin del instrumento, es decir, el restablecimiento de la normativa incumplida, y en el caso sublite, la SMA habría contrariado el fin en ciertas partes, a saber, cuando exige que el PDC contemple todas las infracciones, ya que esta exigencia no estaría contemplada en la ley ni en ningún reglamento; de modo que habría desviación de poder en la ejecución de este acto administrativo. Arguye también, que si la empresa considera que para volver al cumplimiento se requiere de otras medidas que son por naturaleza incompatibles con un PDC, éstas no pueden incluirse en el mismo, y que debe resguardarse el derecho de presentar eventualmente descargos, que fue lo que sucedió en el caso en comento.

- **Infracción de ley en la aplicación del criterio de integridad**

Esta parte, arguye que la SMA habría hecho una incorrecta interpretación de los criterios de aprobación, ya que a su parecer aquella los interpretaría también como criterios de procedencia, cuestión no contenida en la ley. Arriba a esta conclusión señalando que el titular debe incluir en el PDC todos aquellos cargos que considere son constitutivos de infracción, dejando fuera aquellos que a su parecer no lo son y/o que distan de la calificación jurídica entregada por la SMA ya que de lo contrario el titular estaría incurriendo en una autoincriminación de hechos no constitutivos de infracción; y que por

⁴⁴⁴ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 30 de diciembre de 2012, Rol N° 75-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-75-2015-30-12-2016-Sentencia.pdf>>, 9p.

	<p>lo mismo, la interpretación que la SMA hace de la norma es contraria a la lógica porque les exige que se defiendan de todos los cargos; y por consiguiente en este caso el PDC no debió haber sido rechazado en razón de no contener todos los cargos formulados por la SMA, ya que la formulación de cargos como acto, es uno de carácter provisional o preliminar, del cual no puede depender exclusivamente el accionar del titular para acceder a un instrumento como el PDC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de la prerrogativa de asistencia al regulado <p>La reclamante señala que para aquellas consideraciones que la SMA formuló en la resolución recurrida a ‘título de ejemplo’, podría haber “requerido antecedentes o haber aprobado bajo condición suspensiva el PDC”⁴⁴⁵, si es que la aprobación dependía de opiniones técnicas o tenían que ser certificadas por un órgano sectorial, en su lugar, estableció que era improcedente.</p> <p>Reclamada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de motivación <p>La SMA ante esta alegación procura señalar que quién utiliza fórmulas vacías es la infractora, toda vez que crea hipótesis de ilegalidad artificiosamente⁴⁴⁶, “pues en ningún momento ella señala cuáles son los argumentos que esperaba recibir para cumplir con la debida motivación o cómo aquellos que fueron desarrollados por la SMA han sido errados o incompletos”⁴⁴⁷. Por último, añade que la resolución que rechaza el PDC se encuentra debidamente motivada porque en sus considerandos se establece que no cumple con el criterio de integridad tanto en su totalidad como en específico, relacionado con determinados hechos específicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desviación de poder <p>En este acápite, la Superintendencia del Medio Ambiente deja constancia que interpretando de un modo sistemático tanto el DS N°</p>
--	---

⁴⁴⁵ Ibídem, 14p. Tribunal citando a parte reclamante.

⁴⁴⁶ Ibídem, 9p.

⁴⁴⁷ Ibídem, 9p.

	<p>30/12 como los artículos pertinentes de la LOSMA, resulta que el objetivo de la normativa del PDC es incentivar a los regulados al cumplimiento, pero este incentivo no puede acomodarse a los intereses de los infractores, sino que debe cumplir con los requisitos establecidos para ello; es así como concluye que si el instrumento se acomodara al interés del infractor se volvería “fácilmente defraudable por regulados que buscan el mayor beneficio al menor costo posible”⁴⁴⁸.</p> <ul style="list-style-type: none">• Infracción de ley en la aplicación del criterio de integridad <p>Sobre el particular, la SMA niega haber abordado de manera incorrecta, tanto los criterios de admisibilidad como los de aprobación, y a contrario de lo que señala la reclamante dice haber aplicado adecuadamente y de forma separada ambos criterios. Además añade su disconformidad con lo que señala la infractora en cuanto a que es ilógico su actuar en la interpretación de la normativa aplicable, puesto que lo ilógico es asumir que el criterio de integridad pueda contrariar la naturaleza y los objetivos del PDC, y “agrega que tras el argumento de CMN está la idea de que se ostenta un derecho subjetivo de elegir por la presentación o no de un programa de cumplimiento, en términos discrecionales, respecto a los cargos que le convenga”⁴⁴⁹, cuestión que rechaza rotundamente ya que el cumplimiento promovido por la LOSMA no puede dejarse al arbitrio de los regulados, puesto que sus efectos y consecuencias son importantes, como lo es, el inhibir el ejercicio de la potestad sancionatoria del órgano regulador, siendo improcedente que el regulado sea quien modifique a su antojo la naturaleza y objetivos de este instrumento.</p> <p>Por último, rechaza el carácter de provisorio que le entrega la reclamante a la formulación de cargos en cuanto a los hechos, pues según el art. 54 de la LOSMA son inamovibles en atención al principio de congruencia.</p>
--	---

⁴⁴⁸ Ibídem, 11p.

⁴⁴⁹ Ibídem, 13p.

	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de la prerrogativa de asistencia al regulado <p>Respecto de este punto, la SMA no se hace cargo en su informe.</p>
<p>Parte dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Consideraciones generales (relevantes para la resolución del asunto controvertido)</p> <p>El tribunal comienza señalando que previo al pronunciamiento sobre el fondo, “es necesario tener en consideración qué son los programas de cumplimiento, su finalidad, características y beneficios”⁴⁵⁰.</p> <p>Uno de los objetivos de la Ley N° 20.417 era precisamente modificar el carácter sancionatorio propio de la Institucionalidad Ambiental imperante antes de la reforma.</p> <p>Para esto el Legislador erige como principio, el de cooperación entre la Administración y los regulados, introduciendo distintos mecanismos que tuviesen por función incentivar al cumplimiento⁴⁵¹, y “que éstos se estructuraran como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo”.⁴⁵²</p> <p>Dentro de las características que destaca el Tribunal sobre estos instrumentos, vale la pena nombrar los siguientes: i) es un instrumento que procede únicamente frente a la comisión de una infracción, es decir, no es de carácter preventivo distinguiéndose de lo que sucede en materia penal o de libre competencia; ii) el instrumento que se constituye como alternativa a la sanción administrativa es el PDC; iii) “lo que caracteriza a estos instrumentos, es la colaboración entre las partes y que éstos establecen beneficios recíprocos para ellas. (...) [Ésta] no se estructura sobre la base de una situación de igualdad entre el regulado y la SMA en la determinación del contenido y alcance del programa. (...) pues el programa de cumplimiento tiene como objetivo último la protección del medio ambiente”⁴⁵³; y vi) que “el rol activo de la SMA, en cuanto prerrogativa pública que se impone sobre la</p>

⁴⁵⁰ Ibídem, (Considerando segundo).

⁴⁵¹ Ibídem, (Considerando tercero).

⁴⁵² Ibídem, (Considerando quinto).

⁴⁵³ Ibídem, (Considerando décimo).

autorregulación del administrado, se justifica, además, porque la presentación de un programa y su posterior aprobación se enmarca dentro de un procedimiento administrativo sancionador”, que tiene como efecto la suspensión de éste.

Luego, los sentenciadores definen al PDC “en cuanto a su finalidad, esto es, como un instrumento que busca **corregir una situación de incumplimiento y los efectos derivados de éste**”⁴⁵⁴ (el destacado es nuestro); de esto deviene que el PDC se constituye como un instrumento de protección del medio ambiente, toda vez que su objetivo es corregir el incumplimiento del infractor y de sus efectos anticipadamente⁴⁵⁵.

Que así también, el PDC presenta beneficios para ambas partes, para el titular lo sería la conclusión del procedimiento sancionatorio, mientras que para la Administración el beneficio obtenido sería la protección del medio ambiente, la generación de un incentivo al regulado para volver al cumplimiento, y por último no incurriría en los costos asociados a la tramitación de un procedimiento sancionatorio.

II. Asunto Controvertido

a. Desviación de poder e incorrecta aplicación del criterio de integridad

El tribunal reproduce los art. 7º y 9º del DS N° 30/2012 para señalar que el instrumento PDC “se estructura en función de la protección del medio ambiente”, y que en virtud de ello los requisitos de ambos artículos apuntan a que el titular se haga cargo de todos los incumplimientos y de los efectos generados por estos. Señala además, que “la interpretación que la SMA hace 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 todos los hechos imputados de una vez, anticipando la corrección del

⁴⁵⁴Ibídem, (Considerando decimotercero).

⁴⁵⁵ Ibídem, (Considerando decimocuarto).

	<p>incumplimiento y sus efectos”⁴⁵⁶, no dejando la señalización de ambas cuestiones para una oportunidad posterior. Añade que la interpretación de la SMA, es también concordante con el tenor literal del art. 9 del comentado DS pues éste dice que el PDC debe “<i>hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones</i>” (el destacado es nuestro). Así también, el órgano jurisdiccional precisa que, que el PDC contenga todas las infracciones objeto de la formulación de cargos es coherente con sus consecuencias, a saber, la suspensión del procedimiento y su posterior conclusión; y “supone que para que se suspenda el procedimiento administrativo y posteriormente éste concluya, todos los incumplimientos contenidos en la formulación de cargos deben formar parte del programa”⁴⁵⁷, <i>a contrario sensu</i>, no podría generarse el efecto nombrado. Por lo tanto, el tribunal arriba a la conclusión de que en orden a que se cumpla con el criterio de integridad, el PDC debe contener todos los cargos formulados por la SMA y por consiguiente no habría desviación de poder en cuanto al criterio de integridad, ya que teniendo en consideración a lo que el tribunal establece previamente, la decisión de la SMA de rechazar el instrumento es afín al interés de proteger el MA.</p> <p>En relación con la alegación de la reclamante de que la SMA incurre en una desviación de poder al entender los criterios de aprobación como de procedencia, el tribunal señala que consta en los antecedentes de autos que la SMA declaró admisible a tramitación el PDC puesto que mediante Resolución Exenta N° 4 lo tuvo por presentado y que con aquello se cumplieron los requisitos de procedencia establecidos en el art. 42 de la LOSMA. Que a su vez, en la resolución que rechaza el PDC en sus considerando 8⁴⁵⁸ y 9⁴⁵⁹ la SMA arguyó por qué no se entendía</p>
--	---

⁴⁵⁶ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoprimer).

⁴⁵⁷ *Ibíd*em, (Considerando trigesimotercero).

⁴⁵⁸ Resolución exenta N° 7/2015 de fecha 24 de junio de 2015 SMA, considerando 8: “[...] CMN SpA presentó un programa de cumplimiento por 7 de los 9 hechos infraccionales sobre los cuales era procedente su presentación, es decir pudiendo haber presentado este instrumento para los cargos individualizados en los numerales 5 y 7 [...] se abstuvo de hacerlo y formuló descargos a su respecto”.

⁴⁵⁹ Resolución exenta N° 7/2015 de fecha 24 de junio de 2015 SMA, considerando 9: “[...] la propuesta del programa de cumplimiento [...] no ha dado observancia al criterio de integridad que exige el literal a) del artículo 9 del D.S. N° 30/2012, razón por la cual se estima que esta no puede ser aprobada en los términos planteados, ya que la empresa

	<p>respetado el requisito de integridad de modo que la conclusión lógica era rechazarlo, de modo que nuevamente no habría desviación de poder.</p> <p>Que, por último, en cuanto a la errónea aplicación del criterio de integridad alegada por la reclamante el tribunal se remite a lo ya dicho en razón de este criterio y además agrega que “si bien el administrado es quién opta por presentar un PDC, éste debe necesariamente cumplir con el criterio de integridad, que exige incorporar al programa todos los hechos infraccionales”⁴⁶⁰. Esto último en virtud de que la reclamante habría señalado en su alegación que es el titular el llamado a elegir que cargos incluye y cuales no, es más, también justifica su argumento comparándolo con la facultad de iniciar el procedimiento sancionatorio, señala que si carece de ésta para darle inicio ni así de incluir cargos no puede tampoco discrecionalmente elegir cuales cargos incorporar en el PDC⁴⁶¹.</p> <p>Rechaza por lo tanto todas las alegaciones de la reclamante a su respecto.</p> <p style="text-align: center;">b. Falta de motivación en el rechazo del programa de cumplimiento</p> <p>A juicio del tribunal, la Resolución recurrida utiliza de manera correcta el criterio de integridad para rechazar el PDC presentado y se encuentra debidamente fundamentada a partir de dicho criterio entre los considerandos 1º a 9º de dicha resolución y, que en adelante, los siguientes considerando pretenden analizar el PDC de CMN a modo ilustrativo, siendo irrelevantes para la decisión de fondo que se encuentra fundamentada de acuerdo a la ley. Se rechaza la alegación de la reclamante.</p> <p style="text-align: center;">c. Incumplimiento de la prerrogativa de asistencia al regulado</p>
--	--

decidió dividir su presentación, no haciéndose cargo de todos los hechos constitutivos de infracción [...] sin que existiera impedimento jurídico alguno [...]”.

⁴⁶⁰ Ibídem, (Considerando cuadragésimotercero).

⁴⁶¹ Ibídem, (Considerando cuadragésimoquinto).

	<p>A juicio del tribunal “al igual como sucedió con el análisis a modo ilustrativo que la SMA hizo del contenido del programa, el órgano administrativo realizó, en el considerando 15 de la resolución impugnada, una propuesta de acciones “a modo de ejemplo” para que el regulado cumpliera con los instrumentos de gestión ambiental fuera del PDC, específicamente en relación a los cargos que fueron excluidos del programa por la reclamante”⁴⁶², y que como esta proposición distan de ser el motivo del rechazo del PDC, y que solo fueron propuestas “a modo de ejemplo”, y que constando en autos que se realizaron dos reuniones de asistencia, mal podría configurarse un incumplimiento al deber de asistencia al regulado. Por lo anterior, se rechaza la alegación.</p>
--	--

⁴⁶² *Ibíd*em, (Considerando quincuagesimoquinto).

11. Rol N° 45-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Tercer Tribunal Ambiental
Rol	45-2016 (01/02/2017)
Carátula	Canteras Lonco S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Canteras Lonco S.A.
Sentencia de Casación	No se interpuso recurso de casación
Hechos	<p>Con fecha 20 de diciembre de 2016, Canteras Lonco S.A. presenta reclamación en contra de la Resolución Exenta N°9/Rol N° D-048-2015 dictada el 22 de noviembre de 2016 por la SMA que rechazó el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 8 del 20 de septiembre de 2016 del mismo organismo, que acoge el aumento de plazo solicitado por el titular y modifica de oficio el PDC.</p> <p>Previo a esto y con fecha 22 de julio de 2016 el titular solicitó a la SMA la modificación del PDC “a objeto de ampliar el plazo de 6 a 12 meses, para la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental (...) en razón de levantar una campaña adicional para la caracterización en terreno de las especies de fauna silvestre en época estival, entre octubre y noviembre, y agregar la posibilidad de que el titular, en caso de que lo estime necesario, ingrese directamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (...) a través de un Estudio de Impacto Ambiental”⁴⁶³.</p> <p>Resolviendo dicha solicitud, la Superintendencia modificó el PDC, ampliando los plazos solicitados e incluyendo además en la resolución,</p>

⁴⁶³ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia 1 febrero de 2017, Rol N°45-2016, [en línea] <https://www.3ta.cl/wp-content/uploads/2017/02/Sentencia_R-45-2016.pdf>, (Considerando segundo).

	<p>que “Canteras Lonco S.A. no podrá operar la cantera hasta la obtención de la Resolución de Calificación Ambiental favorable”⁴⁶⁴.</p> <p>Como consecuencia de dicha resolución, el 28 de septiembre de 2016 Canteras Lonco S.A. presentó recurso de reposición en contra de ésta, el cual se rechazó por la resolución reclamada en autos.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <p>El titular del PDC solicita al Tribunal “dejar sin efecto la Resolución Reclamada, en cuanto debió acoger la reposición intentada por ella misma, en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol N°D-048-2015 de la Superintendencia; ya que esta última, modificó de oficio el programa de cumplimiento en su resultado esperado N°2 del Objetivo N°1, al no permitir operar la cantera para las actividades de extracción de áridos, hasta la [obtención de la] Resolución de Calificación Ambiental favorable.”⁴⁶⁵</p> <p>A juicio del titular, la modificación por parte de la SMA vulnera el principio de congruencia, “por cuanto se pronuncia sobre una materia no solicitada al efecto”⁴⁶⁶; además la decisión de la SMA le causa un perjuicio, ya que la resolución que aprobó el PDC le permitía extraer áridos por debajo del umbral de ingreso al SEIA, situación imposible tras la modificación. Agregando por último, que esta decisión carece de motivación.</p> <p>Reclamada (SMA):</p> <p>La SMA asume que la reclamante está en lo correcto al señalar que en las resoluciones no se desarrolla clara y fundadamente las razones que dan lugar a la paralización total del proyecto.</p> <p>En el acto de informar, la reclamada deja sin efecto ambas resoluciones y ordena a Canteras Lonco S.A. que informe y acredite ciertos aspectos técnicos en un plazo de 6 días.</p>

⁴⁶⁴ *Ibídem*.

⁴⁶⁵ *Ibídem*, (Considerando cuarto).

⁴⁶⁶ *Ibídem*, (Considerando quinto).

Parte Dispositiva del Fallo	<p>“Dada la naturaleza del procedimiento, como asimismo el contenido de los actos trámite dejados sin efecto, se aprecia que el obrar de la Administración ha sido de verificar el cumplimiento de la legalidad; como asimismo, corregir sus infracciones. (...) por lo que la presente reclamación carece de objeto litigioso dada las circunstancias sobrevenidas dentro del procedimiento administrativo, y por tanto, desaparece el presupuesto por el cual el Tribunal debe efectuar su pronunciamiento de fondo.”⁴⁶⁷</p> <p>Se rechaza entonces la reclamación.</p>
-----------------------------	--

⁴⁶⁷ *Ibíd*em, (Considerando octavo).

12. Rol N° 112-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulada “Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	R-112-2016 (02/02/2017)
Carátula	Eco Maule S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular del Programa de Cumplimiento	Eco Maule S.A.
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Casación en la forma y en el fondo interpuestos por Eco Maule S.A. (Rol N° 8.456-2017) • Sentencia rechaza ambos recursos (22/05/2018)
Hechos	<p>Ecomaule S.A. es titular del proyecto “Centro de Tratamiento de Residuos Ecomaule”, el que consta de tres calificaciones ambientales⁴⁶⁸.</p> <p>Los días 21 de enero y 13 de febrero de 2015, la SMA llevó a cabo actividades de fiscalización ambiental que dieron origen al Informe de Fiscalización Ambiental respectivo⁴⁶⁹, en donde se constataban irregularidades tales como ejecución de actividades no autorizadas, entre otras. Posteriormente la SMA dictó la Resolución Ex. N° 1/D-002-2015 el día 4 de marzo de 2015 en la cual se formuló los siguientes cargos a Eco Maule:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 letra a) de la LOSMA⁴⁷⁰:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia de lixiviados y basuras en canal perimetral de conducción de agua lluvia, correspondiente al borde sur poniente y poniente del alveolo N° 2 del proyecto, así como en las áreas aledañas (grave). 2. Falta de utilización permanente de barrera móvil de mallas frente al lugar de descarga de los residuos, en el frente de trabajo. Constatación de la presencia de residuos esparcidos

⁴⁶⁸ RCAs N° 52/2004, N° 277/2007 y N° 104/2014.

⁴⁶⁹ Informe de Fiscalización Ambiental Centro de Tratamiento Eco Maule N° DFZ-2015-50-VII-RCA-IA.

⁴⁷⁰ Ley N° 20.417. CHILE. Art. 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<p>en sector del frente de trabajo, y por las caras poniente y sur del relleno sanitario (leve).</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Incumplimientos del límite máximo permitido por el DS N° 90/2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, para descarga de residuos líquidos a cuerpos de aguas fluviales en lo referido a la concentración de mercurio para la muestra de 16 de enero de 2013, y de los límites máximos de cloruros y nitrógeno total kjeldahl en las muestras correspondientes a los meses de diciembre de 2013 y abril de 2014, respectivamente (leve). 4. Falta de construcción e implementación del segundo pozo de sondaje de pequeño diámetro, cuyo objeto es la extracción de muestras de agua subterránea (grave). 5. Omisión del registro de cuatro camiones que ingresan al área de pesaje de camiones, sin constatar el contenido y origen de la carga ingresada, lo que fue evidenciado en la inspección efectuada el 26 de junio de 2013 (grave). 6. Falta de implementación de techumbre en dos canchas de secado de lodos producto de la planta de tratamiento de lixiviados, de acuerdo a lo constatado en las fiscalizaciones de 2013 y 2014 (grave). 7. Falta de implementación de proceso de acondicionamiento de lodos sanitarios, al no mezclarse éstos con residuos de madera como viruta o aserrín (grave). 8. Acumulación de lodos sanitarios sin tratamiento de precompostaje, en piscinas no autorizadas por RCA, desde el año 2013 al 2015 (grave). 9. Acumulación de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales, sin ser absorbido con algún material (grave). 10. Recepción de tonelaje de residuos para compostaje, superior a la capacidad máxima de recepción establecida en la DIA según
--	---

	<p>lo constatado en las inspecciones ambientales de 2013 y 2014 (leve).</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Afloramiento y posterior aposamiento de lixiviado en canal perimetral y base del alveolo 1, así como también en la etapa de habilitación del alveolo 2, específicamente en el proceso de impermeabilización basal (grave). 12. Existencia de prendimiento de las plantas de sólo 260 plantas/há., incumpliendo así el Plan de Manejo Forestal aprobado por CONAF (grave). 13. Omisión de elaboración y apoyo respecto a programas de reforestación de especies arbóreas utilizadas por los campesiones para energía y otros usos agrícolas (grave). 14. Acumulación de material compostado al ingreso de la instalación, que no corresponde al área de compostaje fijado por las RCA N°s 52/2004 y 277/2007 (leve). <p>B. Por infracciones del art. 35 letra j) de la LOSMA⁴⁷¹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. No presentación de antecedentes solicitados en relación con la activación de procedimiento de enmascaramiento de olores, habiendo sido requerido de ellos mediante Acta de Fiscalización de 29 de octubre de 2013 (leve). 16. Falta de entrega de información relativa al Permiso Ambiental Sectorial del Artículo 93 del DS N° 95701 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, siendo requerido a ello por personal de la SMA durante la inspección ambiental de 27 de febrero de 2014 (leve). <p>Frente a esto el infractor presentó un PDC el día 6 de abril de 2015, ante el cual la SMA formuló observaciones mediante Resolución Ex. N° 3, recogidas éstas por el titular, presenta el texto refundido el 22 de junio de 2015 y se aprueba mediante Resolución Ex. N° 6 el 1 de julio de dicho año.</p>
--	---

⁴⁷¹ *Ibídem, "Artículo 35 j).- Incumplimientos de los requerimientos de información que la SMA dirija a los sujetos calificados"*

	<p>Durante el tiempo que el PDC estuvo vigente, la SMA realizó actividades de fiscalización los días 20 de agosto, 21 de octubre y 2 de diciembre de 2015, las que dieron origen a un nuevo Informe de Fiscalización⁴⁷² que concluyó que habían medidas del PDC que no se estaban implementando o se implementaban de tal manera que desatendía el objetivo de dicho instrumento. Luego, este informe es remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 14 de enero de 2016, para posteriormente dictarse el 3 de febrero la Resolución Ex. N° 7 en la cual la SMA declara el incumplimiento del PDC por inobservancia de medidas de control y mitigación de olores molestos vinculados a los cargos 7, 8 y 9, reiniciando el Procedimiento sancionatorio. Tanto en marzo como en mayo la SMA volvió a realizar actividades de fiscalización para observar en terreno si se estaban cumpliendo las medidas provisionales dictadas el 16 de febrero mediante Resolución Ex. N° 141.</p> <p>Ante esta situación el titular interpuso el recurso de reclamación en contra de la Resolución Ex. N° 7 que declara el incumplimiento del PDC y en contra de la N° 11 que rechaza la reposición deducida y confirmó la primera y también en contra de la N° 357 que rechazó el recuso superior jerárquico subsidiario.</p> <p>La reclamante en su escrito solicita al órgano judicial que acoja la reclamación, declare la resolución recurrida ilegal, decrete cualquier medida a su favor y condene en costas a la SMA; y en su primer otrosí solicita se decrete la medida cautelar conservativa de suspensión del procedimiento sancionatorio, solicitud que fue rechazada por el tribunal por estimar que no se cumplían los requisitos generales para la procedencia de estas medidas, y porque no se cumplía el art. 24 LTA que dice relación con la dictación de las medidas cautelares por parte del Tribunal Ambiental.</p>
Alegaciones de las partes	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente motivación jurídica de la resolución reclamada

⁴⁷² Informe de Fiscalización Ambiental PDC DFZ-2015-633-VII-PC-IA.

	<p>A juicio de la reclamante la SMA no habría fundamentado bien lo relativo a malos olores u olores molestos, y si bien esta categoría es la utilizada por la SMA para dejar sin efecto el PDC; lo cierto es que dicha categoría no se encuentra regulada en materia ambiental. En diversos pasajes de la Resolución recurrida “se alude a olores molestos y malos olores sin explicitar qué son tales conceptos o bajo que parámetro se ha resuelto”⁴⁷³. Agrega que esperaba que la SMA concluyera la existencia de un incumplimiento a partir de un informe técnico previo, cuestión que no sucedió, finalizando su alegación aludiendo al Rol N° 2684-14-INA del TC para señalar que en éste se establecen criterios mínimos para afectar derechos de los regulados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desproporción entre hechos constatados y medida impuesta en Resolución Exenta N° 7 <p>En lo particular, la reclamante arguye que determinar el incumplimiento del PDC es desproporcionado, toda vez que no se consideraron los avances notorios en el cumplimiento del instrumento, “lo que se acreditó con toda la información presentada a la SMA, la que consta en el expediente respectivo, y es además, verificable con la simple apreciación visual del predio donde se emplaza el proyecto”⁴⁷⁴. Cita en este punto, dictámenes de la Contraloría General de la República N°s 40570/2001, 67847/2009 y 14296/2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulneración del principio de oportunidad <p>Este principio se habría vulnerado, ya que la resolución que determina el incumplimiento del PDC se habría dictado 6 meses después de la constatación de parte de la SMA del supuesto incumplimiento. Agrega además “que en la época en que se declaró incumplido el PDC los olores y vectores no generaban las molestias denunciadas en los meses previos, por lo que dicha decisión, al carecer de la debida oportunidad, fue ilegal”⁴⁷⁵.</p>
--	---

⁴⁷³ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2017, Rol N° 112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, 13p.

⁴⁷⁴ Ibídem, 14p.

⁴⁷⁵ Ibídem.

• **Falta de ejecución del PDC**

A juicio de la reclamante no se habrían configurados hechos que permitan a la SMA declarar el incumplimiento, “atendido que cumplió con todas las acciones dispuestas en dicho Programa para mitigar y controlar olores, en particular las asociadas con los cargos N°s 7, 8 y 9.”⁴⁷⁶ Que en lo relativo al proceso de enmienda de lodos, al haberse activado la RCA N° 104/2014 en febrero de 2015⁴⁷⁷, se rige por lo autorizado en ésta, así también el mono-relleno desde que éste entró en operaciones en julio de 2015. Agrega, que al momento de realizarse la fiscalización de diciembre de 2015 ya se encontraba vigente la RCA N°104/2014 y a saber, que “en dicha RCA se estableció que EcoMaule no realizaría el proceso de compostaje durante el invierno y que sólo acopiaría lodos en espera de mejores condiciones para la operación”⁴⁷⁸, por lo tanto, no se estaría incurriendo en ninguna infracción. Sostiene, además, que en el acto recurrido se estaría vulnerando el art. 24 de la LBGMA que dispone que “*el 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*”. Por lo tanto, a juicio de la reclamante, no habría incumplimiento del PDC sino que cumplimiento –de buena fe- de las obligaciones contenidas en la RCA N° 104/2014. Agrega por otro lado, que “retiró los lodos sin tratar que estaban contenidos en piscinas y que una parte de ellos comenzó a ser destinadas al mono-relleno”⁴⁷⁹ debidamente aprobado; por último “niega haber construido nuevas piscinas, al margen del SEIA, para recibir nuevos lodos, durante la vigencia del PDC”, como se habría constatado en la fiscalización de diciembre de 2015, sino que se trataría de una cancha de acopio de lodos de los meses de julio y agosto de 2015 que no pudieron ser trasladados al mono-relleno por la intensidad de las precipitaciones, que les impidió tener la humedad

⁴⁷⁶ *Ibíd*em, 15p.

⁴⁷⁷ Cumpliendo con notificar al SEA y a la SMA el 10 de febrero de 2015.

⁴⁷⁸ 2° T.A., Op. Cit., 16p.

⁴⁷⁹ *Ibíd*em, 17p.

	<p>necesaria. Como última cuestión a señalar, la reclamante señala que la SMA no habría explicitado la relación y el alcance de las obligaciones del PDC con las de la RCA N° 104/2014.</p> <p>Reclamada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extemporaneidad de la reclamación dirigida contra las resoluciones N° 7 y 11 <p>La reclamada alega la extemporaneidad en la presentación de este recurso, ya que la infractora habría esperado que se resolviera el recurso superior jerárquico planteado subsidiariamente para interponer la reclamación, aún cuando estaba en conocimiento de que éste era improcedente el recurso subsidiario ya que en la Resolución Ex. N° 489 de 18 de junio de 2015 que resolvió una apelación subsidiaria interpuesta contra Resolución Ex. N° 3 se le señaló a la reclamante su improcedencia porque: “i) los artículos 54 y siguientes de la LOSMA han establecido los recursos o medios de impugnación especiales que deben interponerse; ii) en dicho cuerpo legal no hay un vacío que permita la aplicación de dicha normativa; iii) el recurso jerárquico no es conciliable con las peculiaridades de los procedimientos establecidos en la LOSMA”⁴⁸⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente motivación jurídica de la resolución reclamada <p>El órgano regulador además de solicitar el rechazo de esta alegación, señala que “surge la duda respecto de cuál de los tres actos reclamados es el que carece de motivación y cuáles son los temas, materias o ámbitos específicos en los cuáles se manifestaría dicha falta de motivación”⁴⁸¹, y que contrario a lo que esgrime la reclamante, a partir de un estudio de dichas resoluciones es posible vislumbrar cada uno de los incumplimientos, cómo se configuran y la motivación de la decisión posterior, “entregando cifras, fotos y gráficos, los que tienen como antecedente directo la realización de una serie de actividades de</p>
--	---

⁴⁸⁰ *Ibíd*em, 12p.

⁴⁸¹ *Ibíd*em, 13p.

	<p>fiscalización ambiental. Precisa, además que en autos no hay discusión sobre la presencia o no de malos olores”⁴⁸² pues aquella materia se está analizando en una reclamación distinta. Considera por otro lado, inaplicable al caso la jurisprudencia del TC citada por la reclamada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulneración del principio de oportunidad <p>La reclamada señala que no existió una demora en la declaración de este incumplimiento, y que la normativa aplicable –como lo son, la LOSMA y el DS N° 30/2012- “no fijan un plazo dentro del cual se deba efectivamente reiniciar el procedimiento una vez constatadas las infracciones”⁴⁸³. Y que, el reinicio de un procedimiento sancionatorio es una medida de carácter excepcional, se reserva para incumplimientos graves y que por lo mismo exige de un estudio pormenorizado de éstos, en conjunto con las obligaciones del PDC, de los reportes periódicamente entregados por la reclamante y de los informes de fiscalizaciones; análisis que en su totalidad tiene por finalidad “descartar la configuración de una situación puntual y excepcional, amparada por algún impedimento o supuesto previsto en el PDC”⁴⁸⁴, y que es sometida a estudio por etapas en distintas unidades de la SMA en virtud del art. 7 de la LOSMA, todo lo que permite concluir que no existe una demora sino que es de la naturaleza de este análisis que transcurra tiempo antes de arribar a una decisión final.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de ejecución del PDC <p>Para justificar la existencia de incumplimiento del PDC por parte de la infractora, la SMA alude a los siguientes antecedentes “i) la presencia de lodos sin ningún tipo de tratamiento o enmienda para disminuir su humedad; ii) la formación inorgánica y desordenada de las pilas de compostaje; iii) la utilización de piscinas para el acopio de lodos; iv) la construcción de una nueva piscina que no tiene ningún tipo de autorización ambiental⁴⁸⁵”. Y que así también dan cuenta las</p>
--	---

⁴⁸² Ibídem, 13p.

⁴⁸³ Ibídem, 15p.

⁴⁸⁴ Ibídem, 15.p

⁴⁸⁵ Ibídem, 18p.

	<p>fiscalizaciones ambientales que fueron realizadas en tres oportunidades distintas, distanciadas en el tiempo, y en las que se concluía el incumplimiento de las obligaciones del titular, respecto del mal manejo tanto de los lodos como de las piscinas, algunas de las cuales lisa y llanamente operaban fuera de la normativa legal. Respecto de lo primero, “produjo una serie de problemas ambientales, que se tradujeron especialmente en la existencia de olores molestos y presencia de vectores, que afectaron a las comunidades vecinas al Centro de Tratamiento de Residuos”⁴⁸⁶. Molestias que se tradujeron en dos nuevas denuncias ciudadanas en contra de la infractora, efectuadas durante la vigencia del PDC. Agrega la SMA, que por otro lado “la reclamante, deliberadamente, apuró el inicio de la entrada en operación de la RCA 104/2014, que autorizó el mono-relleno, para eludir sus compromisos asumidos en el Programa, bajo la excusa de que ella lo habilitaba para almacenar lodos de invierno en piscinas de acumulación”⁴⁸⁷, toda vez que el PDC se aprobó el 1 de julio de 2015 y la entrada en funcionamiento del relleno fue 2 días después, que por lo demás, no autorizaba a utilizar el mono-relleno de la manera en que el titular lo estaba haciendo, y que tampoco se dio cumplimiento a la disposición del PDC que obligaba a EcoMaule a notificar con 25 días de anticipación a la Autoridad. Finaliza señalando que “resulta irrelevante discutir acerca de la fecha de entrada en vigencia de la RCA N° 104/2014, ya que mientras estuvo vigente el Programa la reclamante debió cumplir con las medidas establecidas”. Todo lo cual permitiría desechar la alegación de la reclamante.</p>
<p>Parte dispositiva del fallo</p>	<p style="text-align: center;">I. De la extemporaneidad de la reclamación</p> <p>El tribunal desestima la alegación de extemporaneidad en la presentación del recurso planteada por la SMA, la que señala que la infractora habría esperado que se resolviera el recurso superior jerárquico para interponer la reclamación, aún cuando estaba en conocimiento de su improcedencia porque en la Resolución Ex. N°</p>

⁴⁸⁶ Ibídem, 19p.

⁴⁸⁷ Ibídem, 20p.

	<p>489/2015 a propósito de un recurso de igual naturaleza presentado por la reclamante, le habría comunicado las razones de su improcedencia. Lo desestima en atención a que en la Resolución Ex. N° 11 en uno su considerando segundo “eleva” los antecedentes al Superintendente para que éste conozca del mismo, de modo que la SMA lo habría admitido a tramitación.</p> <p style="text-align: center;">II. De la motivación de la resolución reclamada</p> <p>El tribunal aborda esta alegación señalando primeramente la normativa aplicable a la motivación de los actos administrativos como los son los art. 11⁴⁸⁸, 41 inc. 4 y 6⁴⁸⁹ de la Ley N° 19.880, arts. que reciben aplicación supletoria en virtud del art. 62 de la LOSMA⁴⁹⁰, y además enuncia doctrina⁴⁹¹ para señalar que la motivación de estos actos se encuentra estrechamente vinculada con el control de los mismos. Inmediatamente señala, que en cuanto a la alegación que hace la reclamante sobre la insuficiente motivación jurídica en la utilización de los conceptos “malos olores” y “olores molestos”, la reclamante no puede alegar estar en desconocimiento de aquellos, toda vez que en la DIA del Proyecto Modificación al Sistema de Manejo</p>
--	---

⁴⁸⁸Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. “Artículo 11.- Principio de imparcialidad. La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.

⁴⁸⁹Ibídem, Artículo 41. *Contenido de la resolución final. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados.*

Cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas, ellas serán puestas en conocimiento de los interesados, quienes dispondrán de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimen pertinentes y aportar, en su caso, medios de prueba. Transcurrido ese plazo el órgano competente decidirá sobre ellas en la resolución final.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente.

Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”
⁴⁹⁰Ley N° 20.417. Op. Cit. “Artículo 62.- En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880”

⁴⁹¹ 2°T.A., Op. Cit., (Considerando octavo). Tribunal citando a ARÓSTICA MALDONADO, I., La motivación de los actos administrativos en el derecho chileno, Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, N° X, 1986, pp. 508-509.

de Lodos Sanitarios aprobado mediante RCA N° 104/2014 se contienen dichos conceptos; y que así también sucede con la RCA en comento, la que en distintos y numerosos parajes contiene los conceptos “malos olores” y “olores molestos”. Y que por lo anterior “queda de manifiesto que, tanto la DIA, como la RCA N° 104/2014 incorporaron los conceptos ‘olores molesto’ o ‘malos olores’ discutidos por la reclamante, estableciendo medidas para evitar o enfrentar el impacto asociado a su generación, por lo que si bien dichas expresiones no se encuentran reguladas en específico por nuestra legislación, resultan perfectamente oponibles a la reclamante en tanto titular del proyecto en cuestión, por cuanto las obligaciones de su autorización de funcionamiento tienen un estándar de exigibilidad idéntico al de una norma vigente”⁴⁹².

En segundo lugar, pasa a analizar si la resolución recurrida estuvo debidamente motivada. Para ello enuncia todos los aspectos contenidos en dicha resolución –y que a su parecer dicen relación con la motivación del acto- que finalmente le permitieron a la SMA tomar la decisión de declarar el incumplimiento del PDC y reiniciar así, el procedimiento sancionatorio. Es así como enuncia las denuncias ciudadanas respectivas, los resultados de las distintas actividades de fiscalización y sus posteriores informes, también se refiere al Acápito III de la Resolución Ex. N° 7 sobre la “evaluación del cumplimiento de las acciones comprometidas en el PDC” que comprende el período entre la fecha de aprobación y la del último reporte del titular, y por último desarrolla el contenido de los considerandos N°s 37 a 59, N°s 60 a 73 y N°s 74 a 81 que describen los incumplimientos de acciones relacionadas con los cargos N°s 7, 8 y 9. Todo lo anterior fueron antecedentes que condujeron a la SMA a concluir que existía un incumplimiento grave y reiterado. Que por otro lado, el tribunal señala que la Resolución Ex. N° 11, que rechaza la reposición estuvo latamente fundada. Por lo tanto, respecto de esta alegación el tribunal resuelve que “la pretensión de la reclamante en orden a que la

⁴⁹² 2° T.A., Op. Cit, (Considerando decimosegundo).

	<p>resolución impugnada no se sustenta en un “juicio o informe técnico previo” que justificara la decisión de declarar incumplido el Programa, no es efectiva, toda vez que los antecedentes expuestos por la SMA, tanto en la Resolución Exenta N° 7, como en la N° 11, sustentados con la información consignada en las actas de las actividades de fiscalización y en el Informe respectivo, contrastada con la información aportada por Eco Maule S.A: en sus reportes a la Autoridad, constituyen el juicio técnico previo que justificó la decisión de tener por incumplido el Programa”⁴⁹³.</p> <p>Se rechaza la alegación al respecto.</p> <p style="text-align: center;">III. Del principio de oportunidad</p> <p>Al respecto, el tribunal señala que este principio está ampliamente recogido en la doctrina del derecho procesal penal⁴⁹⁴, así como en el Código Procesal Penal⁴⁹⁵, y que en la Ley N° 19.880 en su art. 4, donde se recogen los principios rectores del procedimiento administrativo no se enuncia el principio de oportunidad, aún cuando existe doctrina⁴⁹⁶ que lo caracteriza en términos similares. Que en atención a lo anterior, “queda de manifiesto que la pretensión de la reclamante no dice relación con el principio de oportunidad, sino más bien con una eventual inactividad o retraso en la administración, que podría vincularse con el principio de celeridad, el cual sí está reconocido en el art. 4 de la Ley N° 19.880”⁴⁹⁷. Que por lo demás ni la LOSMA ni el DS N° 30/2012 contienen un plazo en relación a declarar el incumplimiento de un PDC, y que previo a éste la SMA debe llevar a</p>
--	--

⁴⁹³ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoprimer).

⁴⁹⁴ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoquinto). Tribunal citando a HORWITZ LENNON, María Inés y LÓPEZ MASLE, Julián, Derecho Procesal Penal Chileno. Principios. Sujetos Procesales. Medidas Cautelares. Etapa de Investigación. Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, p. 48: “[El principio de oportunidad] enuncia que el ministerio público, ante la noticia de un hecho punible o, inclusive, ante la existencia de prueba completa de la perpetración de un delito, está autorizado para no iniciar, suspender, interrumpir o hacer cesar el curso de la investigación pena, cuando así lo aconsejan motivos de utilidad social o razones político-criminales”.

⁴⁹⁵ Ley N° 19.696. CHILE. Código Procesal Penal. “Artículo 170.- *Los fiscales del ministerio público podrán no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se tratare de un hecho que no comprometiére gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito excediere la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo o que se tratare de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones*”.

⁴⁹⁶ 2°T.A., Op. Cit., (Considerando vigesimosexto). Tribunal citando a OSORIO VARGAS, C., Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General, Editorial Thomson Reuters, Santiago, 2016, p. 488: “[En virtud del principio de oportunidad] la autoridad administrativa podrá decidir archivar las denuncias efectuadas y aquellos antecedentes, que, a su juicio, no revisten la seriedad y mérito suficiente o que resulten ser infracciones leves o bagatelas a su juicio”.

⁴⁹⁷ 2° T.A., Op. Cit., (Considerando vigesimoséptimo).

cabo un pormenorizado estudio de toda la información recaba, a saber, la entregada por la infractora, la recolectada en las fiscalizaciones ambientales y en conjunto con un análisis del PDC. Y que así también, las acciones relacionadas con los cargos N°s 7, 8 y 9 decían relación con obligaciones de reporte mensual o informe bimestral⁴⁹⁸, todo lo que permite concluir que la SMA requería de tiempo necesario para adoptar una decisión. Que por otro lado, la reclamante alega que al momento de declararse el incumplimiento no existían los malos olores denunciados previamente por vecinos, lo que justifica con cartas que fueron enviadas al Gerente de Eco Maule S.A que corroboraba dicha información. Sin embargo, dichas cartas están fechadas en mayo de 2016, es decir, meses después de la dictación de la Resolución Ex. Recurrída. Y que por todo lo anterior, el tribunal rechaza la alegación, negando la vulneración del principio de oportunidad.

IV. De la observancia del Programa de Cumplimiento

En lo particular el tribunal estima necesario analizar la naturaleza jurídica, objetivos, características de los PDC para luego, desarrollar la alegación de la reclamante de que su actuar se encontraba amparado por la RCA N° 104/2014, lo que se traduciría en la inexistencia del incumplimiento que se le imputa. Para lo anterior, se remite a lo resuelto por el mismo en causa Rol N° 75-2015, en cuanto ésta desarrolla los objetivos de la reforma ambiental y la necesidad de introducir mecanismos de incentivo al cumplimiento en la legislación chilena, cuál es la finalidad de estos instrumentos, y agrega que “se puede colegir que este instrumento se establece para proteger el medio ambiente, ya que el objetivo de su implementación es la corrección del incumplimiento normativo y de sus efectos de manera anticipada, sin tener que esperar la finalización del procedimiento administrativo sancionador y, eventualmente, una posterior etapa recursiva.”⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ *Ibíd*em, (Considerando vigesimonoveno).

⁴⁹⁹ *Ibíd*em, (Considerando cuadragesimoquinto).

	<p>Que en relación a la alegación de la reclamante se debe señalar que el PDC, en relación a los cargos N°s 7, 8 y 9 contuvo referencias a la RCA N° 104/2014, por cuanto ciertas acciones⁵⁰⁰ debían efectuarse mientras la RCA no se activara, y en ese sentido el PDC “explicitó claramente el sentido y alcance de las obligaciones en él establecidas, en relación con aquellas contempladas en las correspondientes RCAs, señalando que algunas de las acciones vinculadas a los cargos N°s 7 y 8 debían realizarse de una determinada forma hasta la activación de la RCA N° 104/2014, momento a partir del cual debía procederse conforme a dicho instrumento de gestión”⁵⁰¹, de modo que no puede la reclamante alegar que la SMA no aclaró la relación entre las obligaciones del PDC con las de la RCAs. Continúa el sentenciador agregando que en el caso de la entrada en funcionamiento del mono-relleno 2 días después de la aprobación del PDC, no se dio cumplimiento a lo estipulado en éste, y actuando el titular “de buena fe” en el cumplimiento de la RCA N° 104/2014 no realizó el compostaje durante lo meses de invierno, como lo permitía ésta, a diferencia de lo que se señalaba en el PDC que obligaba a realizarlo durante esa temporada; a juicio de este sentenciador con ello se incumplió una de las acciones más importantes del PDC, como lo era la enmienda de lodos, vulnerando el objetivo específico N°7 del PDC.</p> <p>Que en cuanto a la buena fe o justa causa de error esgrimida por la reclamante en la ejecución de lo estipulado en la RCA en cuestión, es del parecer del tribunal, que aún actuando con ella, “la forma como interpretó [el titular] la aplicación del Programa de cumplimiento en relación con la referida RCA, implicó el incumplimiento de la primera disposición o primera fase de la acción 1.1. del objetivo específico N° 7 del mismo, esto es, la enmienda de lodos”⁵⁰², de modo que al no realizar dicha enmienda durante un período del invierno del año 2015,</p>
--	---

⁵⁰⁰ Acción 1.1 y 1.3 relativas al cargo N° 7, 1.1, 1.2, 2.1, 3.1 y 4.1 relativas al cargo N°8; las que en términos generales suponían dos etapas, la primera establecía determinadas obligaciones mientras no se activara la RCA N° 104/2014 y una segunda etapa una vez que se activara la misma, la que modifica a su vez la obligación.

⁵⁰¹ 2° T.A., Op. Cit, (Considerando cuadragesimonoveno).

⁵⁰² Ibídem, (Considerando quincuagesimoséptimo).

	<p>y junto a los otros antecedentes recabados por la SMA, justifican la Resolución Ex. Nº 7 dictada por tal órgano.</p> <p>Que así también el tribunal utiliza el criterio hermenéutico para recalcar que las normas deben ser interpretadas de tal manera que produzcan efectos útiles y no así a la inversa, cuestión que no se dio el caso ya que la forma en que interpretó la reclamante el PDC tornó en ineficaz la referida acción 1.1.</p> <p>Además agrega que “a juicio del Tribunal el Programa de Cumplimiento estaba orientado al vaciado de las piscinas de acumulación de lodos sanitarios (...). A la luz de ello, la interpretación que hace la reclamante del Programa, contraviene el espíritu de éste, al justificar la no realización del proceso de compostaje durante el invierno –y la consiguiente acumulación de lodos- al amparo de una disposición de la RCA Nº 104/2017”⁵⁰³.</p> <p>Desecha también que se haya vulnerado el art. 24 de la LBGMA toda vez que ese cumplimiento debe armonizarse con las disposiciones del PDC voluntariamente asumido por el infractor.</p> <p>En base a todo lo anterior, los enjuiciadores concluyen que no se configura la ilegalidad reclamada por la autora rechazando la presente alegación.</p> <p style="text-align: center;">V. De la proporcionalidad de la resolución reclamada</p> <p>El tribunal desestima esta alegación ya que “la argumentación de falta de proporcionalidad de la decisión de poner término al Programa de Cumplimiento, adolece de manifiesta falta de fundamento, por cuanto la misma se dirige a una cuestión que no se orienta a los diversos elementos que componen un juicio de proporcionalidad, razón suficiente para desestimarla”⁵⁰⁴.</p>
--	--

⁵⁰³ Ibídem, (Considerando sexagésimo).

⁵⁰⁴ Ibídem, (Considerando sexagesimoséptimo).

13. Rol N°8.456-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Eco Maule S.A con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	N° 8.456-2017 (22/05/2018)
Carátula	Eco Maule S.A con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular PDC	Eco Maule S.A.
Resultado sentencia (acoge/rechaza)	Rechaza casación en la forma y en el fondo
Hechos	<p>Ecomaule S.A. es titular del proyecto “Centro de Tratamiento Ecomaule” que se emplaza en la zona de Camarico, el cual fue evaluado favorablemente mediante tres RCA⁵⁰⁵. Con fecha 4 de marzo de 2015, la SMA inicia el procedimiento sancionatorio N° D-00-2015 en contra del titular, teniendo como antecedentes –entre otros- dos fiscalizaciones realizadas por la SMA en los meses de enero y febrero del año 2015, en donde se constataban infracciones cometidas por Ecomaule. El 1 de julio de 2015, y ante la presentación de un PDC por parte del titular del proyecto, la SMA procede a aprobarlo mediante Resolución Ex. N° 6.</p> <p>Posteriormente y en el mismo año, el órgano fiscalizador procede a realizar nuevas inspecciones en terreno los días 20 de agosto, 21 de octubre y 2 de diciembre, de las cuales emanan distintos Informes de Fiscalización Ambiental⁵⁰⁶. Estos informes permiten concluir que Ecomaule no está dando cumplimiento íntegro al PDC aprobado meses antes. Frente a esta situación la Superintendencia toma la decisión de declarar el incumplimiento del instrumento ambiental a través de la Resolución Ex. N° 7 de fecha 3 de febrero de 2016, reanudándose por consiguiente el procedimiento administrativo sancionador.</p> <p>En contra de esta Resolución, Ecomaule deduce en sede administrativa los recursos de reposición y superior jerárquico subsidiario, de los cuales ninguno prospera siendo ambos</p>

⁵⁰⁵ RCAs N° 52/2004, N° 277/2007 y N° 104/2014.

⁵⁰⁶ Para mayor información, remitirse a Ficha de Análisis Rol N° 112-2016, 2° T.A.

	<p>rechazados por el ente competente. Es en este escenario, que la infractora decide interponer un recurso de reclamación en contra de la resolución que declara el incumplimiento del PDC previamente aprobado ante el Segundo Tribunal Ambiental, arguyendo –entre otras razones- que uno de los incumplimientos detectados por la SMA se encontraba amparado por la activación de la RCA N° 104/14 el 3 de julio del 2015, y que frente a esta declaración se infringía el art. 24 de la Ley N° 19.300; que la resolución carecía de fundamento suficiente; que la decisión de la SMA no reconocía los evidentes avances alcanzados por Ecomaule y que se habría vulnerado el principio de oportunidad toda vez que este incumplimiento se dictó 6 meses después desde la primera fiscalización.</p> <p>El Tribunal de instancia decide rechazar la reclamación presentada en base a distintos argumentos⁵⁰⁷ y la reclamante deduce recursos de casación en la forma y en el fondo.</p>
Argumentos de las partes	<p>I. En cuanto al Recurso de Casación en la forma Recurrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción del art. 26 de la Ley N° 20.600⁵⁰⁸ <p>En lo particular, la actora señala que el Tribunal Ambiental en la valoración de la prueba habría infringido las reglas de la sana crítica, toda vez que éste no habría considerado en modo alguna la prueba</p>

⁵⁰⁷ *Ibidem.*

⁵⁰⁸ Ley N° 20.600. Crea los Tribunales Ambientales. CHILE. “Artículo 26.- *Recurso.* En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

El plazo para la interposición de la apelación será de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva.

En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales, establecidas en los numerales 1), 2), 3), 5), 6), 7) y 8) del artículo 17, procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, sólo por las causales de los números 1, 4, 6 y 7 de dicho artículo. Asimismo, procederá este recurso cuando en la sentencia definitiva se hubiere omitido alguno de los requisitos establecidos en el artículo 25 de esta ley; o cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica.

El recurso de casación deberá interponerse ante el Tribunal Ambiental que dictó la resolución recurrida para ante la Corte Suprema y tendrá preferencia para su vista y fallo. Para tales efectos, los plazos y procedimientos para el conocimiento del recurso de casación se ajustarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

No será aplicable para estos efectos lo dispuesto en los artículos 769 y 775 del mismo Código.

Ante la Corte sólo podrá rendirse prueba documental salvo que ella, de oficio, disponga la práctica de otras pruebas.”

por la reclamante presentada en sede judicial. Así, “[r]efiere que el fallo recurrido fue dictado sin valorar los numerosos antecedentes aportados por la reclamante, consistentes en numerosas cartas que fueron suscritas por distintas organizaciones sociales e instituciones públicas del sector de Camarico (...), y que, en lo sustantivo, afirman que durante los meses de verano de 2016, época en la cual se dictó la resolución reclamada, la realidad de los olores y vectores generados por Ecomaule S.A. era diametralmente opuesta a lo constatado durante el año 2015”⁵⁰⁹. Conforme a lo anterior, el no haber ponderado el Tribunal la evidencia aportada en juicio por Ecomaule al momento de alcanzar su decisión impidió a los sentenciadores apreciarla íntegramente, vulnerando los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, afectando así sustancialmente lo dispositivo del fallo, pues –sostiene la actora- de lo contrario se habría acogido en su totalidad la reclamación.

II. En cuanto al Recurso Casación en el fondo

Recurrente:

- **Infracción a los artículos 24 de la Ley Nº 19.300, 42 de la LOSMA y 19 del Código Civil**

En este punto, la actora insiste “en haber actuado estrictamente acorde a lo permitido en la RCA Nº 104/2014, instrumento que le permitía no realizar labores de compostaje durante invierno, agregando que el programa de cumplimiento no puede tenerse por transgredido, pues la acciones 1.1, en relación a los hechos 7 y 8, debían ser ejecutadas en tanto no se ‘activare’ la RCA antes señalada, fenómeno que, en la especie, aconteció”⁵¹⁰. Esta alegación dice relación con que el programa de cumplimiento que se aprobó mediante Resolución Exenta Nº 6 el día 1 de julio de 2015 contenía

⁵⁰⁹ Corte Suprema, sentencia de 22 de mayo de 2018, Rol Nº 8.456-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3217466&CRR_IdDocumento=2725394&Cod_Descarga=11> (Considerando primero).

⁵¹⁰ Ibídem, (Considerando séptimo).

	<p>acciones “para mitigar y controlar olores, en particular con las asociadas a los cargos N°s 7, 8 y 9”⁵¹¹. En cuanto a lo anterior, señalar primero, que los cargos 7 y 8 versan sobre incumplimientos de enmienda de lodos, y segundo, que de acuerdo a la reclamante y posterior actora en autos, cumplió debidamente con estas acciones. Así, argüía que los supuestos “incumplimientos” que detectó la Superintendencia en sus fiscalizaciones posteriores, no serían de tal entidad, toda vez que la RCA N° 104/2014 que se activó el 3 de julio de 2015 –dos días después de la aprobación del instrumento de incentivo al cumplimiento- permitía darle a la enmienda de lodos, un tratamiento distinto del que se había comprometido voluntariamente a ejecutar en dicho instrumento; por tanto, no se encontraría en una situación de incumplimiento, sino que amparado por la vigencia de la RCA. A juicio de la recurrente, existía prevalencia del instrumento de gestión asociado por sobre el programa de cumplimiento, de orden legal, fundamentado en el artículo 24 de la LBGMA, el cual señala que “<i>el 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</i>”; y en el escenario en que se encontraba, éste recibía aplicación.</p>
<p>Parte dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Casación en la forma</p> <p>La Excelentísima Corte Suprema señala en este acápite que “ha declarado en reiteradas oportunidades que la evaluación de conformidad con las reglas de la sana crítica comprende la explicitación de las razones jurídicas asociadas a las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en cuya virtud el tribunal asigna o resta mérito a los medios probatorios”⁵¹², y que en ese sentido, era dable que la autora en su escrito explicitara o detallara de manera específica cómo habían sido infringido estas reglas por parte del Tribunal de instancia, cuestión que en el caso no</p>

⁵¹¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2017, Rol N° 112-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, 15p.

⁵¹² C.S., Op. Cit., (Considerando tercero).

se dio, ya que en su lugar, la infractora se limitó a señalar de manera general que cierta prueba presentada por ella no había sido valorada en la decisión del Tribunal.

Así las cosas, el Máximo Tribunal concluye que lo que está contenido en las alegaciones de la autora dicen relación con la decisión adoptada por el Segundo Tribunal Ambiental –y su disconformidad para con ella- y no con la infracción de derecho en un principio alegada; y que “lo cierto es que lo impugnado es, verdaderamente, la apreciación que los jueces del grado hicieron de las probanzas aparejadas, así como el resultado que de este ejercicio extrajeron”⁵¹³. Así las cosas, la primera nulidad impetrada no puede prosperar, toda vez que no fue posible verificar las vulneraciones a las reglas de la sana crítica alegada por la autora.

II. Casación el fondo

Respecto de este punto, la Corte comienza señalando que la “decisión del asunto estriba en determinar si la obligación de compostar los lodos recibidos por el Centro de Tratamiento, conforme al programa de cumplimiento, era o no exigible una vez activada la RCA N° 104/2014”⁵¹⁴, es decir, determinar si prevalece la obligación de dar plena ejecución al PDC o el principio de estricta sujeción a la RCA contenida en el art. 24 de la Ley N° 19.300.

A continuación, señala que “el programa de cumplimiento consiste en una forma anormal de término del procedimiento sancionatorio administrativo ambiental, (...) [y] que **nos encontramos frente a un mecanismo de tutela destinado a impedir la continuación de los efectos que perturban el medio ambiente y la proliferación de sus consecuencias adversas, mediante un plan provisto de etapas y plazos a los que se obliga voluntariamente el administrado, consagrando, así, los principios de colaboración y prevención**” (el destacado es nuestro)⁵¹⁵.

⁵¹³ Ibídem, (Considerando quinto).

⁵¹⁴ Ibídem, (Considerando décimo).

⁵¹⁵ Ibídem, (Considerando undécimo).

	<p>Así también señala “[q]ue, en la especie, si bien el programa de cumplimiento contiene una serie de acciones de corrección cuya ejecución debía cesar al momento de la activación de la RCA N°104/14, por su propia naturaleza es posible concluir que no fue previsto que tal fenómeno –la activación de la RCA mencionada– ocurriese sólo dos días después de aprobarse dicho programa”⁵¹⁶.</p> <p>El Tribunal Supremo concluye esta parte del arbitrio señalando que el Tribunal Ambiental falló conforme a derecho al otorgarle prevalencia a las obligaciones contenidas en el PDC por sobre la normativa legal contenida en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, “pues pretender justificar su inobservancia en la vigencia de la RCA N° 104/14 implica, no sólo desconocer el espíritu de la solución colaborativa, sino 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”(el destacado es nuestro)⁵¹⁷.</p> <p>Se rechazan los recursos de casación en la forma y en el fondo.</p> <p>III. Voto de minoría del Ministro Sergio Muñoz; quien estuvo por declarar inadmisibles los recursos de casación en la forma y en el fondo</p> <p>Para explicar esta decisión, el Ministro Muñoz utiliza distintos argumentos. En primer lugar, el art. 26 de la Ley N° 20.600 es nombrado para señalar que ahí se dispone que en contra de las sentencias definitivas que <i>resuelvan reclamaciones</i> deducidas en contra de resoluciones dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente procederá el recurso de casación en el fondo más no el de casación en la forma. Luego, continúa explicando su raciocinio agregando que es imprescindible determinar la naturaleza de las resoluciones dictadas por la SMA que son susceptibles de ser recurridas por medio de una reclamación; para lo cual usa la</p>
--	---

⁵¹⁶ Ibídem, (Considerando duodécimo).

⁵¹⁷ Ibídem, (Considerando decimotercero).

	<p>normativa legal –el art. 56 de la LOSMA⁵¹⁸- y la doctrina chilena, la que ha dicho que “Es impugnabile por esta vía toda resolución de la SMA, y no sólo la que impone una sanción. En efecto, ello se desprende de lo dispuesto del art. 56 inc. 1º LOSMA (...). La literalidad de la disposición no limita la impugnación a los actos administrativos sancionadores de la SMA, sino a cualquier resolución de ésta. (...) En este punto no debe olvidarse que lo impugnabile en el Derecho administrativo chileno son los actos terminales, es decir, el acto administrativo propiamente dicho, pero no lo son los actos de trámite”⁵¹⁹.</p> <p>A partir de lo anterior, concluye primeramente que las resoluciones dictadas por la SMA en contra de las cuales procede la reclamación ante el Tribunal Ambiental son todas aquellas que ostenten el carácter de acto terminal⁵²⁰ dentro de un procedimiento administrativo.</p> <p>A continuación, señala que para dilucidar si en la especie procedían o no los recursos de casación interpuestos, se debe determinar la naturaleza jurídica de la resolución que declara incumplido un PDC regulado en el art. 42 de la LOSMA, es decir, si es un acto administrativo terminal o de mero trámite; y en esto, es de su opinión que “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</p>
--	---

⁵¹⁸ Ley N° 20.417. CHILE. Art. 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, “Artículo 56.- Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

Las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables y aquéllas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta.

Para el caso que el infractor no interponga reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones pecuniarias y pague la respectiva multa, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, se le reducirá un 25% del valor de la multa. El pago deberá ser acreditado en el plazo señalado presentando copia de la consignación del valor de la multa reducida efectuado en la Tesorería General de la República.

⁵¹⁹ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto). Tribunal cita a Bermúdez Soto, Jorge. La Legitimación Activa en el Contencioso Ambiental, en Ferrada Bórquez, Juan y otros, La Nueva Justicia Ambiental. La Ley, 2015, 168p.

⁵²⁰ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto). Tribunal cita a Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, 2011, 122p: “aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública”.

	<p>normativa ambiental, sino que responde a no perseverar respecto de fines y objetivos exclusivamente reparatorios, (...). En otras palabras, la presente reclamación se dedujo en contra de un acto trámite”⁵²¹. En consecuencia de lo anterior, y nuevamente asiéndose del art. 26 de la ya nombrada Ley N° 20.600, sólo es procedente el recurso de casación en la forma y en el fondo en contra de una reclamación que se interponga en contra de una resolución que revista el carácter de acto terminal. Al no ser este el caso, es improcedente la interposición de ambos recursos, debiendo declararse inadmisibles.</p>
--	--

⁵²¹ *Ibíd*em, (Considerando decimocuarto).

14. Rol N°116-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	116-2016 (28/06/2017)
Carátula	Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Consortio Santa Marta S.A.
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de Casación en el Fondo interpuesto por Catalina Andrea Carrasco Martínez (Rol N° 36.202 – 2017) • Sentencia rechaza el recurso de casación en el fondo (06/11/2017)
Hechos	<p>Con fecha 21 de junio de 2018, Catalina Carrasco Martínez interpuso reclamación en contra de la resolución dictada por la SMA que aprueba el programa de cumplimiento presentado por Consortio Santa Marta.</p> <p>En septiembre de 2013, la SMA lleva a cabo una fiscalización ambiental al Relleno Sanitario Santa Marta, cuyo informe⁵²² da cuenta de una serie de incumplimientos a las RCA⁵²³ que regulan las actividades del Relleno Sanitario y sus modificaciones.</p> <p>Luego, en junio y julio de 2015 la SMA vuelve a fiscalizar el proyecto⁵²⁴, encontrándose con incumplimientos adicionales a los ya constatados.</p> <p>Finalmente, en enero de 2016, como consecuencia de las emergencias sanitarias verificadas tras un deslizamiento y remoción de la masa de residuos y del incendio, se llevó a cabo una nueva fiscalización por la</p>

⁵²² Disponible en el expediente DFZ-2013-889-XIII-RCA-IA.

⁵²³ RCAs N°433/2001, N°69/2010, N°212/2001, N°417/2005, N°509/2005, N°79/2012 y N°966/2009.

⁵²⁴ De Los resultados y conclusiones de dicha inspección se dejó constancia en el Informe de Fiscalización Ambiental disponible en el expediente DFZ-2016-678-XIII-RCA-IA.

	<p>SMA y la Seremi de Salud de la RM, dando cuenta de nuevos incumplimientos.</p> <p>El 9 de febrero de 2016 la SMA mediante Resolución Exenta N°1/Rol F-011-2016 formula cargos en su contra, siendo éstas las siguientes:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 letra a) de la LOSMA⁵²⁵:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No haber implementado las medidas de mitigación consistentes en instalar una barrera interceptora de material fino en suspensión y mallas tipo raschel en el frente de trabajo del relleno (grave); 2. No haber efectuado el manejo silvícola del espinal existente en el área de tratamiento (leve); 3. No haber implementado el correspondiente plan de seguimiento de la concentración de NOx y CO en el ducto de salida del sistema de control de emisiones, en el primer semestre de 2013 (leve); 4. Ejecutar en forma parcial las reforestaciones comprometidas en conformidad a los Planes de Manejo aprobados por resolución de la CONAF (3) (grave); 5. No haber presentado registros mensuales en los que constara la reparación de la totalidad de las grietas detectadas entre enero y diciembre de 2015 (grave); 6. Haber operado el relleno sanitario mediante celdas mayores a 4 metros de altura (grave); 7. Haber sobrepasado la tasa de ingreso de residuos sólidos, excediendo en 38.771 toneladas lo autorizado para el año 2014 y en 100.641 toneladas lo autorizado para el año 2015 (grave); 8. Haber ingresado sin autorización 52.511 toneladas de lodos durante el año 2014 y de 57.418 toneladas de lodos durante el año 2015 (grave);
--	---

⁵²⁵ Ley N° 20.417. CHILE. Artículo 2 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente. "Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA"

	<p>9. No haber reportado, total o parcialmente, los informes de seguimiento ambiental de diversas materias ambientales; (gravísima) y,</p> <p>10. No haber efectuado los monitoreos de calidad del aire en el período 2013 a la fecha (leve).</p> <p>En marzo de 2016, el titular presentó un PDC a la SMA, quien presentó observaciones. En mayo del mismo año la infractora ofreció un PDC refundido, el que fue aprobado con correcciones de oficio y suspendió el procedimiento sancionatorio.</p> <p>La reclamante solicita al tribunal acoger la reclamación y anular la Resolución Exenta N°06/2016 de la SMA que acoge el PDC, mientras el Superintendente, al informar solicita se rechace en todas sus partes y se declare que la resolución ha sido dictada conforme a la normativa vigente.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad del instrumento regulatorio <p>La reclamante plantea que la aprobación de este PDC, como “[i]nstituto jurídico regulado reglamentariamente como un instrumento de incentivo al cumplimiento”⁵²⁶, rompería con la lógica interna del sistema de incentivos al cumplimiento ideado por el legislador y además interfiere indebidamente en la causa seguida ante el mismo Tribunal Ambiental bajo el Rol N°D-23-2016 producto de una demanda por daño ambiental, ya que podría afectarse la evidencia del daño ambiental y la apreciación de la prueba. Esto consecencialmente podría repercutir en la determinación de responsabilidad.</p> <p>Por esto la reclamante sostiene que entender que el PDC cumple con los requisitos para su aprobación “implicaría desconocer la gravedad de sus incumplimientos, y de las consecuencias jurídicas.”⁵²⁷ Plantea que la</p>

⁵²⁶ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia 28 junio de 2017, Rol N°116-2016, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-116-2016-28-06-2017-Sentencia.pdf>>, 6p.

⁵²⁷ Ibídem, 7p.

	<p>Resolución Reclamada pasa por alto hechos tan graves y lesivos como los ocurrido en enero del año 2016 y concede “ventajas competitivas a la empresa para que continúe desarrollando su actividad económica sin que el Estado se detenga, siquiera, a realizar un diagnóstico ambiental y sanitario de la denominada ‘zona de falla’ y sus alrededores.”⁵²⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indemnidad de la reparación del daño ambiental <p>La SMA debió rechazar el PDC y haber proseguido el procedimiento administrativo sancionador hasta su conclusión, señalando que la “voluntad del legislador, plasmada en el artículo 44 de la Ley N° 20.600, es garantizar la indemnidad de la reparación del daño ambiental. (...) habiendo daño ambiental, <i>‘no pueden las partes concernidas convenir ni acordar eximir al autor de implementar medidas efectivas de reparación ambiental del daño causado’</i>.”⁵²⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de responsabilidad ambiental <p>El principio de responsabilidad es la base del instrumento de gestión ambiental cuestionado y del procedimiento especial de la Ley que crea los Tribunales Ambientales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de oportunidad e integridad del programa de cumplimiento aprobado <p>El PDC carecería de oportunidad, ya que “<i>el transcurso del tiempo (casi cuatro meses en este caso) torna irrelevante hoy la presentación de antecedentes relativos, por ejemplo, a las grietas detectadas antes del desmoronamiento y remoción de la masa de residuos ocurridos en el mes de enero. Máxime cuando la Superintendencia del Medio Ambiente solicitó parte de la información comprometida en el marco de las fiscalizaciones (...) sin obtener resultados positivos.</i>”⁵³⁰</p>
--	--

⁵²⁸ *Ibíd.*

⁵²⁹ *Ibíd.*

⁵³⁰ *Ibíd.* Tribunal citando a la parte reclamante.

	<p>En caso de desestimarse estos argumentos, el PDC no lograría satisfacer el criterio reglamentario de la integridad, ya que en el procedimiento sancionatorio se solicitó a la SMA información sobre el cumplimiento por parte de CSM de la obligación de compensar emisiones a la atmósfera generadas en el Relleno Sanitario Santa Marta. Esto en función de los informes de fiscalización que indicarían un incumplimiento de dicha obligación.</p> <p>Dicha solicitud no se encontraba ejecutoriada al momento de presentar la reclamación. De esta manera, <i>“mientras no sea posible descartar un incumplimiento en materia de compensación de emisiones, la formulación de cargos efectuada en el proceso administrativo sancionatorio Rol F-011-2016, queda en entredicho su falta de completitud.”</i>⁵³¹ Esto afectaría la validez jurídica del PDC, ya que si el antecedente del PDC es un acto administrativo incompleto, mal podría el PDC presentado adolecer de integridad y ubicar al titular en un plano de cumplimiento normativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supuesto de hecho sometido al ordenamiento jurídico ambiental <p><i>“Según la reclamante, “(...) la ejecución de un Programa de Cumplimiento podría redundar en una exoneración de responsabilidad para la empresa en un sistema de responsabilidad civil extracontractual subjetiva como el de la Ley N° 19.300, no obstante pudieran disponerse medidas provisionales y la empresa pudiera posteriormente presentar un Plan de Reparación.”</i>⁵³²</p> <p>Reclamada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad del instrumento regulatorio <p>La SMA plantea que la reclamante al señalar que el PDC debió ser rechazado, debido a que las infracciones generaron una hipótesis de</p>
--	---

⁵³¹ Ibídem, 12p. Tribunal citando a la parte reclamante.

⁵³² Ibídem, 15p. Tribunal citando a la parte reclamante.

	<p>daño ambiental, volviendo inaplicable el uso de esta herramienta, está cometiendo un error basal, ya que no estaría analizando en detalle los cargos imputados. Estos no se calificaron como supuestos de daño ambiental y por ende éste no puede invocarse para fundar el rechazo del PDC.</p> <p>Además, en la denuncia la reclamante alude a los mismos hechos constitutivos de cargos que la SMA habría formulado, sin hacer una recalificación de éstos. Asimismo, en la reclamación no se señala cual sería el daño ambiental ni qué incumplimiento lo habría producido.</p> <p>Otro error sería que la reclamante basó su argumentación en elementos externos al expediente sancionatorio (como la demanda por daño ambiental), señalando que el PDC “sólo debe guardar coherencia con lo obrado en el expediente administrativo donde se encuentra la respectiva formulación de cargos.”⁵³³ Considerar el otro procedimiento en la resolución de ésta, iría en contra de la jurisprudencia del mismo Tribunal ambiental (cita sentencia R-51-2014) <i>“el Tribunal debe realizar un control de legalidad de lo resuelto por la SMA, lo que no implica reproducir en sede de reclamación administrativa, las exigencias propias y el estándar de prueba aplicable al procedimiento por daño ambiental (...)”</i>⁵³⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indemnidad de la reparación del daño ambiental <p>Una demanda por daño ambiental constituye una sede distinta a la administrativa sancionatoria, y en el expediente administrativo no se verificó una hipótesis de daño ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de responsabilidad ambiental <p>Justamente la demanda por daño ambiental es una de las expresiones del principio de responsabilidad, pero el actuar de la SMA no ha infringido dicho principio. La reclamante “se limitó a citar dicho principio, sin</p>
--	--

⁵³³ Ibídem, Pp. 8-9.

⁵³⁴ Ibídem, 9p. Tribunal citando a la parte reclamada.

explicar cómo se infringe y cómo se relaciona con las supuestas ilegalidades alegadas.”⁵³⁵

- **Falta de oportunidad e integridad del programa de cumplimiento aprobado**

La **falta de oportunidad** como supuesta ilegalidad del PDC está mal fundada. Para que tuviera asidero, la reclamante tendría que haber acreditado que el PDC mismo se presentó fuera de plazo.

Además, señala que la argumentación respecto a que sería inoficioso solicitar los antecedentes descritos luego de 4 meses, sería vacía, ya que la reclamación no explica por qué esta información ya no sería importante. La reclamada “estima que esa información sigue siendo fundamental para seguir evaluando la estabilidad del Relleno Sanitario Santa Marta y las acciones que deben tomarse ‘(...) *para superar el escenario de contingencia que tiene al proyecto con una clausura casi total*”⁵³⁶

Respecto a la eventual **falta de integridad**. La reclamante comete nuevos errores; en primer lugar, porque la denuncia fue hecha por otros denunciantes y en segundo lugar, porque la información solicitada no estaba relacionada con el procedimiento sancionatorio. Ningún hecho infraccional de la formulación de cargos dice relación con las obligaciones de compensación de emisiones del Relleno Sanitario.

Al tratarse de materias nuevas no involucradas en la formulación de cargos, respecto de la cual se inicia un nuevo procedimiento, mal podría generarse un problema de integridad del PDC en cuestión.

- **Supuesto de hecho sometido al ordenamiento jurídico ambiental**

La SMA señala que la reclamante confunde la responsabilidad de CSM por los cargos formulados (sede administrativa) y la responsabilidad por

⁵³⁵ *Ibíd*em, 11p.

⁵³⁶ *Ibíd*em, 13p. Tribunal citando a la parte reclamada.

	<p>daño ambiental. En el primer caso, la responsabilidad en caso de ejecución satisfactoria o no del PDC está determinada por el Legislador y no por la SMA. Así, si el denunciante no está de acuerdo con la disposición legal del artículo 42 de la LOSMA, no es esta la sede -Tribunal Ambiental- para hacer un análisis de idoneidad de ella.</p> <p>Además, el resultado de un procedimiento administrativo sancionatorio no determina una exoneración de responsabilidad por daño ambiental, sino que será determinado, en caso de proceder, por la sentencia que se dicte en la causa Rol N°D-23-2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• La reclamante no tendría la calidad de afectada por la resolución impugnada <p>La Reclamada sostiene que la parte reclamante no tendría la calidad de afectada por la resolución que impugna según los criterios del artículo 56 de la LOSMA. De acuerdo a éste, las ilegalidades “deben generar una afectación al reclamante, la que se debería analizar bajo el principio de conservación del acto administrativo.”⁵³⁷</p> <p>La hipótesis de afectación que alega la reclamada dice relación con que la aprobación del PDC puede interferir en la demanda por daño ambiental existente, dejando dicho daño sin reparación y exonerando de responsabilidad a CSM. La reclamación “tendría sustento si la parte reclamante hubiere demandado a CSM por la existencia de daño ambiental”⁵³⁸, lo que no sucedió.</p> <p>Además, existe una incoherencia en la postura de la reclamante, ya que ni en la formulación de cargos, ni en su denuncia se hace referencia a la existencia de un daño ambiental, y menos aún hace la parte reclamante una demanda ante este Tribunal por dicha razón. En virtud de esto, el reclamo judicial carece de fundamento.</p>
--	---

⁵³⁷ *Ibíd*em, 15p.

⁵³⁸ *Ibíd*em.

<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p style="text-align: center;">I. De la falta de legitimación activa</p> <p>Siguiendo la jurisprudencia del mismo Tribunal Ambiental (Rol N°6-2013) “el criterio de afectación que servirá para determinar la legitimación activa de quien reclama, no dice relación con el análisis realizado por la reclamada vinculado a la existencia de una demanda de daño ambiental, sino con determinar la calidad de directamente afectada de la reclamante en relación con la resolución impugnada.”⁵³⁹</p> <p>Siguiendo esta lógica, la SMA otorgó la calidad de interesada a Catalina Carrasco Martínez en el procedimiento sancionatorio en atención a la denuncia presentada⁵⁴⁰, y por ende, sus derechos o intereses pueden afectarse por los actos dictados dentro del procedimiento administrativo en cuestión, lo que también dice relación con lo descrito en el artículo 21 de la Ley N°19.880⁵⁴¹. Es el propio legislador –por medio de la LOSMA y de la Ley N°19.880- quien reconoce al denunciante una eventual relación de afectación entre su interés y la resolución que ponga término al proceso, por el cumplimiento de los requisitos (Rol N°6-2013).</p> <p>A mayor abundamiento, la reclamante se puede considerar como directamente afectada considerando que su domicilio se encuentra en la misma comuna en la que se ejecuta el proyecto.</p> <p>La noción de área de influencia de un proyecto como criterio de determinación de la legitimación sigue la definición del profesor Jorge Bermúdez Soto sobre el “entorno adyacente”.</p> <p>En conclusión, la reclamante si cuenta con legitimación activa y la alegación de la SMA a este respecto es desestimada.</p>
------------------------------------	--

⁵³⁹ *Ibidem*, (Considerando cuarto).

⁵⁴⁰ Op. Cit. “Artículo 21.- [...] el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento.”

⁵⁴¹ LBPA “Artículo 21.- Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.
2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
3. Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y de apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

II. De la idoneidad del programa de cumplimiento

Para analizar si corresponde la aprobación del PDC es necesario analizar los requisitos de procedencia (art.42 LOSMA) y aprobación de éstos (art.7 y 9 DS N°30/12).

A juicio de los sentenciadores, teniendo en cuenta los requisitos de procedencia y aprobación de un PDC contenidos en su Reglamento, la existencia paralela de un procedimiento de daño ambiental substanciado ante el mismo tribunal no obsta la presentación ni aprobación de un PDC, ni interfiere en las diligencias necesarias en el procedimiento judicial de reparación del daño ambiental. Por esto la pretensión de la reclamante es desestimada.

III. Del principio de responsabilidad y la indemnidad de la reparación del daño ambiental

“[A] juicio del Tribunal y tal como lo ha señalado en sentencia Rol N°51-2014, “(...) es manifiesta la diferencia que tiene, desde el punto de vista de sus efectos, el daño ambiental como requisito para la clasificación de las infracciones dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, respecto al que tiene como presupuesto de la responsabilidad por daño ambiental. En este último caso, y de concurrir los demás elementos de la citada responsabilidad, se genera la obligación del demandado de reparar el daño. De ahí que, en este procedimiento, se contemple una extensa etapa probatoria, con elementos de oralidad e inmediatez, que está directamente destinada a que las partes discutan latamente acerca de la existencia del daño ambiental y los otros elementos de la responsabilidad, lo que no es reproducible en el procedimiento administrativo sancionatorio, ni en sede de reclamación judicial” (considerando septuagésimo séptimo).”⁵⁴²

En consecuencia, la utilización del daño ambiental en sede administrativa para clasificar infracciones no se relaciona directamente

⁵⁴² 2°T.A., Op. Cit., (Considerando vigesimotercero).

con su acreditación en sede judicial. “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.⁵⁴³ Por esto se desestima la pretensión.

IV. De la eventual falta de oportunidad e integridad del PDC

Respecto a la falta de **oportunidad**, según lo dispuesto en el artículo 42 de la LOSMA, 10 días desde el acto que lo incoa, “resulta evidente que la oportunidad del programa de cumplimiento se refiere al momento en que éste puede ser presentado.”⁵⁴⁴ En el caso concreto, analizando el expediente se observa que el titular lo presentó el día 2 de marzo de 2016, justo el día en que vencía el plazo de 5 días hábiles de ampliación concedido por la SMA.

En cuanto al criterio de **integridad** del PDC, en el expediente del presente procedimiento sancionatorio consta la solicitud de fiscalización respecto de la obligación de compensar emisiones, lo que dio origen a un procedimiento nuevo, distinto del de autos.

Según plantea el artículo 9° del Reglamento, respecto al criterio de integridad, el PDC debe contener las acciones y metas que se hagan cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos, pero “dichas infracciones a las que alude la norma, se refieren exclusivamente a las que hayan sido objeto de la formulación de cargos del procedimiento sancionatorio en el que se presentó el programa de cumplimiento, y no a otras posibles infracciones contenidas en otro procedimiento.”⁵⁴⁵

Consecuentemente se desestiman las argumentaciones de la reclamante respecto a la falta de oportunidad y de integridad del PDC.

⁵⁴³ *Ibíd*em, (Considerando vigesimocuarto).

⁵⁴⁴ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoséptimo).

⁵⁴⁵ *Ibíd*em, (Considerando vigesimonoveno).

V. De la eventual exoneración de responsabilidad

A juicio del tribunal, “la aprobación de un programa de cumplimiento no dice relación con vías judiciales paralelas a la administrativa, por lo que dicha circunstancia no es óbice para hacer efectiva las eventuales responsabilidades civiles, ambientales o de otra naturaleza, en sede judicial, razón por la cual la pretensión a este respecto será desestimada.”⁵⁴⁶

⁵⁴⁶ *Ibíd*em, (Considerando trigesimotercero).

15. Rol Nº 36.202-2017 de la Corte Suprema, caratulado “Carrasco Martínez Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Corte Suprema
Rol	36.202-2017 (06/11/2017)
Carátula	Carrasco Martínez Catalina con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Consorcio Santa Marta S.A.
Resultado Sentencia (acoge/rechaza)	Se rechaza Recurso de Casación en el fondo
Hechos	Catalina Carrasco Martínez interpone recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental en causa R-116-2016, que rechazó en todas sus partes la reclamación interpuesta en contra de la Resolución N°6/Rol F-11-2016, de 26 de mayo de 2016, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, a través de la cual se acogió el programa de cumplimiento presentado por Consorcio Santa Marta S.A.
Argumentos de las partes	<p>Recurrente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracción al Art. 47 inciso 7° de la LOC de la SMA contenida en el artículo 2° de la Ley 20.417 (LOSMA) <p>Alega que la sentencia impugnada infringe el Art. 47 inciso 7° de la LOC de la SMA contenida en el artículo 2° de la Ley 20.417 (LOSMA) por no haber recibido una aplicación efectiva.</p> <p>La sentencia impugnada valida la decisión de la SMA y declara que el titular satisfizo los criterios reglamentarios –a los que se remite el artículo en cuestión- entre ellos el de integridad, “pese a que el</p>

	<p>documento no considera los efectos del incumplimiento arrastrados en el tiempo por casi tres lustros”⁵⁴⁷.</p> <p>Señala que no se aplica correctamente el art. 42 de la LOSMA, ya que se realiza un análisis hacia el futuro pasando por alto ciertos incumplimientos a lo largo de los años.</p> <p>De esta forma se valida el actuar de la SMA, que al decidir aceptar el PDC lo hizo “atendiendo sólo a los cargos formulados, sin hacer un diagnóstico ambiental ni otra actividad de similar naturaleza y alcance, orientada a determinar los efectos que han tenido los incumplimientos en el medio ambiente y la salud de las personas.”⁵⁴⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vulneración igualdad ante la ley <p>La recurrente señala que además se vulnera el derecho de igualdad ante la ley, ya que en un caso similar –Rol 104-2016- el tribunal ambiental realizó un análisis detallado del plan de acciones y metas, estableciendo que la resolución adolecía de falta de fundamentación por no hacerse cargo de los efectos de las infracciones contenidas en la formulación de cargos. Se refiere también a la sentencia Rol 36-2016 del Tercer Tribunal Ambiental, en la que éste obliga a la SMA complementar el programa por su falta de integridad.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>A juicio del Excelentísimo Tribunal, en el recurso en comento, quien impugna intenta introducir nuevas alegaciones, “pues las críticas de ilegalidad que se formulan contra el fallo cuya invalidación se persigue, se vuelcan sobre la base de la improcedencia de aprobar el PDC (...) por estimar que este 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.”⁵⁴⁹</p>

⁵⁴⁷ Corte Suprema, sentencia de 6 noviembre de 2017, Rol N°36.202-2017, [en línea] <http://suprema.poderjudicial.cl/SITSUPPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=1&CRR_IdTramite=3111047&CRR_IdDocumento=2623559&Cod_Descarga=11>, (Considerando segundo).

⁵⁴⁸ Ibídem, (Considerando segundo).

⁵⁴⁹ Ibídem, (Considerando quinto).

	<p>La reclamante sostenía la improcedencia de la aprobación de un PDC en caso de haberse generado daño ambiental, puesto que no sería idóneo y atentaría contra el principio de indemnidad ambiental.</p> <p>Cuando cuestiona la integridad es por una fiscalización relacionada con el análisis de la información sobre el cumplimiento de la obligación de compensar emisiones a la atmosfera que se encuentra pendiente, y mientras no se formulen cargos por dicha infracción, el PDC estaría a su vez también incompleto.</p> <p>“Ha sido la propia actora quien en su reclamación delineó las materias que a su juicio permitían configurar la ilegalidad del PDC aprobado por la autoridad administrativa, cuestión que ahora es desconocida, pues el error de derecho se sostiene en una alegación que jamás fue expuesta, ni por lo tanto discutida, en autos.”⁵⁵⁰</p> <p>Es improcedente “hacer valer una o más causales de casación fundadas en la infracción de preceptos legales que abordan materias distintas de las discutidas en la Litis, que no fueron promovidas por las partes en la etapa de discusión, para conceder a la contraria la posibilidad de manifestar su parecer sobre la pertinencia de aplicarlas al caso sub judice”⁵⁵¹. Si se acepta atentaría contra el principio de la bilateralidad de la audiencia, y del principio de pasividad y de congruencia procesal, determinados por los asuntos sometidos a su decisión, “principio que enlaza la pretensión, la oposición, la prueba, la sentencia y los recursos, en una armónica concatenación de ideas”⁵⁵² y siguiendo lo que señala el mismo CPC en el numeral 6º del artículo 170; “los fallos deben ajustarse al mérito del proceso, no pudiendo considerar puntos o aspectos no sometidos expresamente a juicio por los contradictores, salvo en cuanto las leyes autoricen o permitan proceder de oficio”.⁵⁵³</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, sirve de suficiente fundamento para desestimar el recurso señalar los vicios formales que presenta y lo hacen inviable, “toda vez que omite explicar cómo se vulneran las normas</p>
--	--

⁵⁵⁰ Ibídem, (Considerando quinto).

⁵⁵¹ Ibídem, (Considerando sexto).

⁵⁵² Ibídem, (Considerando tercero).

⁵⁵³ Ibídem, (Considerando cuarto).

	<p>invocadas, desarrollando la forma en que se ha producido este error de derecho”⁵⁵⁴ ya que no se refiere a los efectos que debieron considerarse por el titular en el PDC y que las autoridades ambientales pasaron por alto, no está por tanto expresando en qué consiste él o los errores de derecho que adolece la resolución recurrida.</p> <p>El recurso carece de razonamientos dirigidos a demostrar los errores de derecho, haciendo imposible de resolver, “por cuanto ello importaría dejar a la discrecionalidad de esta Corte la determinación del error de derecho en que pudiere incurrir la sentencia, cuestión que atañe a un asunto que la ley ha impuesto a la parte agraviada.”⁵⁵⁵</p> <p>El recurso no puede prosperar por manifiesta falta de fundamento y por lo tanto se rechaza.</p>
--	--

⁵⁵⁴ C.S., Op. Cit., (Considerando séptimo).

⁵⁵⁵ *Ibidem*, (Considerando octavo).

16. Rol Nº 132-2016 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	R-132-2016 (20/10/2017)
Carátula	León Cabrera, Andrés Alejandro con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Corporación Nacional del Cobre (Codelco)
Sentencia de Casación	No se interpuso Recurso de Casación
Hechos	Codelco es propietaria de la Fundición y Refinería Ventanas, instalación que es parte del denominado Complejo Industrial Ventanas. Dicha fundición tiene asociadas 9 RCA ⁵⁵⁶ todas correspondientes a DIA, aprobadas favorablemente por la COREMA de la Región de Valparaíso. El día 15 de enero de 2013 la SEREMI del Medio Ambiente de la Región de Valparaíso remitió a la SMA una denuncia de fecha 07 de noviembre de 2012 interpuesta por el Movimiento Comunidades por el Derecho a la Vida y por la asociación Dunas de Ritoque ⁵⁵⁷ ; posteriormente con fechas de 07 de mayo de 2015, 14 de agosto de 2013 y 17 de enero de 2014 el señor Andrés León Cabrera presentó tres nuevas denuncias, complementando la primera el día 06 de junio de 2013; así también el día 22 de enero de 2014 se remitió a la SMA una denuncia interpuesta por el Sr. Nielz Cortés ante la Ilustre Municipalidad de Puchuncaví. Por último el Sr. León Cabrera presentó nuevas denuncias el 21 de marzo de 2014 y el 29 de enero de 2015, complementando esta última el día 21 de julio de 2015 e interponiendo una última denuncia el día 11 de septiembre de 2015. Todas las denuncias interpuestas dicen relación con la División de Codelco Ventanas por diversas infracciones (p.ej.: la empresa estaría funcionando sin permisos definitivos de construcción y sin ingreso de carpetas; el sector donde se encontraría el botadero corresponde a una zona de inundación; se habrían realizado

⁵⁵⁶ RCA Nº 48/1998, RCA Nº 161/2004, RCA Nº105/2005, RCA Nº 157/2007, RCA Nº 462/2008, RCA Nº 1369/2009, RCA Nº 25/2010, RCA Nº 789/2011, RCA Nº 27/2013.

⁵⁵⁷ Representados por Hernán Ramírez y Andrés León Cabrera respectivamente.

	<p>modificaciones sustanciales a la Planta de Ácido del Complejo Industrial Ventanas, entre otras).</p> <p>Ante lo anterior, la SMA en conjunto con la Seremi de Salud proceden a hacer fiscalizaciones los días 14 y 15 de Mayo, y el 26 de septiembre del 2013. Por su parte funcionarios de la SEREMI de Salud realizan nuevas fiscalizaciones el día 30 de octubre de 2014 y funcionarios de la SMA los días 01 y 02 de julio de 2015.</p> <p>El día 06 de mayo de 2016 mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-018.2016 la SMA formuló lo siguientes cargos a Codelco:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 letra a) LOSMA⁵⁵⁸:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No convertir a gas natural la totalidad de los procesos y equipos señalados en la RCA N° 48/1998 (grave). 2. No contar con sistema de captación, lavado y extracción de gases de neblina ácida en la Planta de Electrolito según la RCA N° 462/2008 (grave). 3. Generar una cantidad una cantidad de laminilla de plomo mayor a la autorizada ambientalmente en los años 2013, 2014 y 2015 (leve). 4. Producir cobre electrolito en una cantidad mayor a la evaluada ambientalmente en los años 2013 y 2014 (leve). 5. No ejecutar el procedimiento de rescate de fauna silvestre (grave). 6. Almacenamiento de tambores con barros anódicos en un patio interior de la Planta Metales Nobles, el cual no constituye una abogada acondicionada para el almacenamiento de sustancias peligrosas (leve). 7. Entregar solo una vez al año el análisis de abundancia y concentración de cobre en el organismo intermareal Emerita análoga durante 2013 y 2014 (leve).
--	--

⁵⁵⁸ Art. 2° Ley N° 20.417. CHILE. LOSMA "Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA"

	<p>8. No ejecutar la totalidad de los compromisos relacionados con el cierre del proyecto Planta Piloto Tratamiento de Polvos de Electro-filtros Fundición (leve).</p> <p>9. No ejecutar la totalidad de compromisos relacionados con el cierre del proyecto Quinto Horno Deselenización Planta de Metales Nobles Ventanas (leve).</p> <p>B. Por infracciones del art. 35 letra e) LOSMA⁵⁵⁹:</p> <p>10. El muestreo de granulometría en sedimentos, incluido los Informes del Programa de Vigilancia Ambiental de la Bahía de Quintero fue efectuado por una entidad sin acreditación certificación y/o autorización vigente para estos efectos (leve).</p> <p>11. No se acreditó la certificación de los laboratorios que realizaron el muestreo y análisis para determinar las emisiones de Azufre en los informes mensuales remitidos en el marco del plan de descontaminación del complejo Ventanas (grave).</p> <p>C. Por infracciones del art. 35 letra j) LOSMA⁵⁶⁰:</p> <p>12. Entrega de información inconsistente respecto de la generación de residuos en respuestas a requerimientos de información, la que a su vez es inconsistente con datos reportados en otras instancias (leve).</p> <p>13. No entregar información en los términos prescritos en la Resolución Exenta N° 319 de 19/04/15 de la SMA al no incluir informes del laboratorio que realizó las mediciones (leve).</p> <p>En virtud de la configuración de cargos, el 27 de mayo de 2016 Codelco presentó un PDC. El día 08 de junio el Sr. León Cabrera presentó observaciones, y lo mismo hizo la SMA el día 22 de junio de 2016 mediante Resolución Exenta N°5 otorgándole 8 días hábiles para que Codelco adecuara su PDC a las observaciones presentadas por la SMA y evacuando traslado respecto de las observaciones presentadas por el particular. El día 12 de agosto del mismo año mediante Resolución Ex. N° 7 la SMA aprobó el PDC presentado por Codelco, corrigiéndolo de</p>
--	---

⁵⁵⁹ *Ibíd*em, “Artículo 35 e).- Incumplimientos de las normas e instrucciones generales que la SMA imparta en ejercicio de sus atribuciones”

⁵⁶⁰ *Ibíd*em, “Artículo 35 j).- Incumplimientos de los requerimientos de información que la SMA dirija a los sujetos calificados”

	<p>oficio en distintos puntos por medio de la dictación de la Resolución Ex. N° 8 de 19 de agosto de 2016.</p> <p>Posteriormente el Sr. León Cabrera interpuso una solicitud de reconsideración ante la SMA, señalando a grandes rasgos, que el PDC no contendría medidas para cuantificar el daño ambiental que las infracciones provocaron; resolviendo la SMA rechazar la reposición. Ante el rechazo, el mismo interpone una reclamación contra la resolución que rechazó la reposición interpuesta (N° 9) en contra de las resoluciones que aprobaron y complementaron el PDC presentado por Codelco (N° 7 y 8 respectivamente).</p> <p>En la causa Codelco solicitó hacerse parte de la reclamación como tercero coadyuvante de la SMA.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de pronunciamiento de la SMA <p>La reclamante alega que respecto de 3 puntos denunciados la SMA no se pronuncia, infringiendo el art. 47 de la LOSMA y el art. 8 de la ley 19.880, “a saber: i) inconsistencias respecto de la zonificación territorial sobre la cual se levanta la refinería y fundición de ventanas; ii) la existencia de daño provocado por las infracciones relacionadas a la disposición de residuos altamente tóxicos; iii) no se pronuncia acerca de la información sobre la cual han de levantarse las obligaciones para cumplir con la normativa ambiental, no exigiendo una auditoría extensa”⁵⁶¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PDC omite hacerse cargo de los efectos de las infracciones <p>En lo particular, la reclamante arguye que el art. 7 letra b) del DS N° 30/12 del MMA dispone lo siguiente como parte del contenido mínimo del PDC “b) <i>Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento</i>”; y que en virtud de este artículo el PDC en comento lo estaría infringiendo puesto que su contenido carecería de medidas tendientes a la reparación de los daños producidos por el</p>

⁵⁶¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 20 de octubre de 2017, Rol N°132-2016, [en línea], <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-132-2016-20-10-2017-Sentencia.pdf>> 11p.

	<p>infractor. Es así como en la reclamación se establece que “el programa de cumplimiento resulta ser insuficiente para hacerse cargo de los efectos provocados por los hechos constitutivos de infracción”⁵⁶² y “afirma que el PDC aprobado por la SMA no se refiere en ningún punto a alguna acción que “remedie” los daños efectuados por los incumplimientos cometidos”⁵⁶³.</p> <p>Por último y en relación con este punto, “precisa que en el considerando 17 de la Resolución Exenta N° 9/2016, se establece que no habría daño ambiental de trascendencia como para generar responsabilidad, lo que fue reafirmado en considerando 18° al indicar que “[...] <i>no todo efecto potencialmente adverso al medio ambiente es susceptible de configurar daño ambiental</i>”⁵⁶⁴, soslayando la SMA la presentación de antecedentes –que se le habría hecho a lo largo de tres años- que acreditaban daño ambiental en la zona. Esta omisión (de los daños ocasionados) importa una segunda vulneración normativa como lo es, la del letra d) del art. 7 del mismo cuerpo reglamentario, y que por todo lo argumentado, no podía sino arribar en la decisión de rechazar el PDC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La aprobación del programa tiene como finalidad eludir la responsabilidad <p>Esto en el entendido que el art. 9 inc. 2 del DS N° 30/12 del MMA señala que ningún PDC se aprobará con el fin de obtener efectos dilatorios, de aprovecharse de su infracción o de eximirse de responsabilidad. Y en el caso <i>sublite</i> arguye la reclamante que “era exigible para las infracciones contenidas en los cargos 11, 12 y 13, referidas a la información ambiental, que se llevara a cabo una auditoría ambiental externa que permitiera verificar los parámetros que proponía Codelco, en atención a que el programa de cumplimiento se realiza sobre la información proporcionada por la misma empresa”⁵⁶⁵.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infracciones vulneran derechos constitucionales
--	---

⁵⁶² *Ibíd*em, (considerando trigesimoquinto).

⁵⁶³ *Ibíd*em, 12p.

⁵⁶⁴ *Ibíd*em, (considerando trigesimosexto).

⁵⁶⁵ *Ibíd*em, 13p.

	<p>Se estaría vulnerando el derecho a la salud y a un medio ambiente libre de contaminación ya que en esta unidad industrial Ventanas, Codelco de 9 DIA presentadas estaría infringiendo 6 de ellas.</p> <p>Reclamada (SMA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • El reclamo se reduce solamente a una parte de los cargos formulados <p>Lo que permitiría deducir que la actora se encontraría conforme con el resto del contenido del PDC, puesto que solo presentó observaciones respecto de algunos de los cargos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de pronunciamiento por parte de la SMA <p>La SMA rechaza la alegación que dice relación con la vulneración del art. 47 de la LOSMA. En cuanto al primer punto denunciado por la reclamante, señala que ella “es incompetente para fiscalizar el cumplimiento de la normativa referida al ordenamiento territorial”⁵⁶⁶; que en relación al segundo punto denunciado afirma que “sí analizó este tema y que los cargos N° 3 y N° 6 se relacionarían de alguna forma con los hechos denunciados, (...) [que respecto del cargo N° 3] no se constataron antecedentes que acreditaran una hipótesis de daño”⁵⁶⁷ de modo que no debía por qué ser incluido en el PDC, y que en el caso del cargo N°6 la reclamante no presentó observaciones siendo incongruente su alegación en sede judicial; y que por último, y en relación al último punto denunciado la SMA precisa que “dicha exigencia no era necesaria, ya que, si Codelco cumple con la normativa vigente en los términos exigidos por la SMA en el programa de cumplimiento aprobado, el análisis de las muestras siempre estará a cargo de laboratorios externos que cuenten con las autorizaciones y acreditaciones correspondientes”⁵⁶⁸.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PDC omitiría hacerse cargo de los efectos de las infracciones
--	---

⁵⁶⁶ *Ibíd*em, (Considerando vigesimooctavo).

⁵⁶⁷ *Ibíd*em, (Considerando vigesimooctavo).

⁵⁶⁸ *Ibíd*em, (Considerando vigesimooctavo).

	<p>A juicio de la SMA para rechazar la alegación de la reclamante, es menester establecer <i>a priori</i> ciertos puntos, siendo imprescindible señalar que “i) no basta con presentar pruebas de un supuesto daño ambiental para que el programa de cumplimiento se haga cargo del mismo. Para que ello suceda, es necesario que dicho daño sea atribuible claramente a uno o más de los cargos imputados a la empresa, situación que no sucedería en el presente caso”⁵⁶⁹, no siendo éste el caso de autos. Así también, señala que la reclamación tiene inconsistencias en relación a dos puntos. En primer lugar, precisa que lo que la reclamante está alegando es la infracción del criterio de eficacia, cuestión que no fue señalado en ningún momento por quien deduce el recurso; y en segundo lugar, estima que cuando este ente fiscalizador observa la existencia de daños producto de un incumplimiento “debe pre-clasificar estos incumplimientos en la formulación de cargos según lo dispuesto en el artículo 36, N° 1, literal a), o 36, N° 2, literal a) de su ley orgánica (...). En el caso de autos, sin embargo, ninguno de los cargos fue clasificado según la existencia de un daño ambiental”⁵⁷⁰.</p> <p>Por último, sentencia que la reclamante lo que ha hecho, es identificar situaciones inciertas e hipotéticas de daño ambiental⁵⁷¹, debiendo ser rechazada esta alegación.</p> <p>Tercero Coadyuvante (Codelco)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Improcedencia procesal de la reclamación <p>El recurso sería improcedente por tres razones: a) la presentación realizada en sede administrativa era improcedente; b) No agotó la vía administrativa; c) la reclamación no se enmarcaría dentro de los límites del art. 56 de la LOSMA.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Improcedencia procesal de la reclamación</p> <p>a. Improcedencia de la solicitud de reconsideración</p> <p>El tercero coadyuvante señala en su argumentación que esta solicitud se presentó de manera inoportuna e injustificada en sede</p>

⁵⁶⁹ *Ibidem*, (Considerando trigesimo octavo)

⁵⁷⁰ *Ibidem*, (Considerando trigesimo octavo).

⁵⁷¹ *Ibidem* (Considerando trigesimo noveno).

	<p>administrativa, haciendo improcedente su presentación y afectando también el recurso de reclamación, tornándolo de igual manera en improcedente. Además, al tenor de su raciocinio se desprende que no consideraría la solicitud de reconsideración un mecanismo de objeción de la aprobación del PDC puesto que en ella no se hacen valer ni vicios ni infracciones⁵⁷².</p> <p>Ante este último cuestionamiento (que duda sobre la naturaleza de recurso de reposición que tiene la solicitud de reconsideración) el tribunal señala que “el elemento esencial para determinar si estamos ante una reposición, es que ésta se interponga ante el órgano administrativo del cual emana la decisión que se impugna”⁵⁷³, siendo el caso de autos, ya que se interpuso ante la autoridad que dictó la resolución. Y que por lo señalado concluye que “la solicitud de reconsideración presentada en sede administrativa por la reclamante de autos tiene la naturaleza jurídica de un recurso de reposición, y que tanto su denominación, contenido, tramitación y resolución corresponden al mencionado medio de impugnación”⁵⁷⁴; en cuanto a la extemporaneidad señala que habiéndose interpuesto dentro del plazo legal que empieza a correr a partir de la aprobación del plan, y que siendo además la resolución que aprueba el plan un acto trámite⁵⁷⁵ no se había concluido ningún proceso y por lo tanto el tribunal rechaza la solicitud de la reclamada.</p> <p style="text-align: center;">b. Falta de agotamiento de la vía administrativa</p> <p>En este acápite Codelco, vinculaba “dos alegaciones al respecto: i) la falta de agotamiento por no haberse utilizado la totalidad de los remedios impugnaticios que franquea la ley, y, ii) la falta de agotamiento en función del cierre de la discusión y del alcance de la reconsideración planteada por la reclamante”⁵⁷⁶.</p> <p>Así, en primer término, precisa que según lo dispuesto en el art. 54 de la Ley N° 19.880, si el interesado decide impugnar un acto administrativo</p>
--	---

⁵⁷² *Ibíd*em, 15p.

⁵⁷³ *Ibíd*em, 17p.

⁵⁷⁴ *Ibíd*em, 18p.

⁵⁷⁵ *Ibíd*em, (Considerando undécimo).

⁵⁷⁶ *Ibíd*em, (Considerando duodécimo).

	<p>en sede administrativa, debe agotar esta vía, lo que para el caso sublite se traduce en que correspondía que el particular haya deducido el recurso de reposición y en subsidio el superior jerárquico, antes de decidir impugnar el acto en sede judicial, pues sólo cumpliendo con el agotamiento de la vía administrativa, se vuelve procedente el recurso de reclamación.</p> <p>En cuanto al siguiente sustento de la alegación, fundamenta Codelco que la parte reclamante habría expuesto en sede administrativa diversas materias de las planteadas en sede judicial, introduciendo por primera vez alegaciones de determinadas ilegalidades ante el Tribunal Ambiental, cuando lo que correspondía en orden de concluir la discusión era manifestar los vicios en la instancia administrativa. Lo anterior tendría dos consecuencias importantes, la primera es que habría impedido tanto a la SMA como a Codelco que se hicieran cargo de ellas oportunamente ante la Superintendencia, y una segunda es que tornaría en inútil las etapas recursivas contenidas en el art. 54 de la LPA. El Tribunal resuelve la primera parte de la alegación señalando que el art. 54 de la LPA dispone que <i>“en subsidio [del recurso de reposición] podrá interponerse el recurso jerárquico”</i>; en virtud de la literalidad de la norma, el tribunal entiende que lo que hace la ley es otorgarle al particular la facultad de deducir el recurso superior jerárquico cuando así lo estime conveniente. Por lo tanto, la vía administrativa se encontrará agotada cuando la autoridad resuelva el último recurso presentado por el administrado. En caso de autos, con la dictación de la Resolución Ex. Nº 8 se agotó la discusión administrativa.</p> <p>En relación al segundo fundamento de la alegación, el Tribunal es de la opinión que al disponer el art. 54 de la LPA una facultad para el particular, el agotamiento de la vía administrativa lo es también facultativa para el mismo, “lo que implica que puede ejercer los recursos administrativos que estime sean procedentes (...), o si lo prefiere, recurrir directamente ante los Tribunales de Justicia. Lo anterior se explica porque el sistema recursivo con que cuenta el administrado, ha</p>
--	---

	<p>sido concebido en su favor”⁵⁷⁷. Que siguiendo con lo dispuesto en dicho artículo, el cual señala en su inciso 1º que <i>“Interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”</i>, los sentenciadores afirman que “emana con claridad que el efecto que produce optar por el agotamiento de la vía administrativa en relación a la vía jurisdiccional, es que mientras se ventila la primera no se puede deducir la misma pretensión ante la judicatura”⁵⁷⁸, estableciendo una independencia entre las pretensiones administrativas y judicial, porque si bien se puede recurrir en contra la resolución que resuelve el recurso administrativo, la resolución a la que se está refiriendo el art. 54 de la LPA es la resolución impugnada administrativamente.</p> <p>Por lo tanto, “no es necesario para entender agotada la vía administrativa que se planteen todas las alegaciones que el recurrente estime que concurren en relación a lo realizado por la Administración, no existiendo obstáculo jurídico para que éstos sean alegados por primera vez ante la judicatura ambiental, en la medida que exista un grado de vinculación”⁵⁷⁹ entre ambas pretensiones. Se desestima la alegación de Codelco.</p> <p style="text-align: center;">c. La reclamación de autos no se enmarca dentro de los presupuestos básicos del artículo 56 de la LOSMA</p> <p>De acuerdo a la visión de Codelco en relación a que la solicitud de reconsideración no constituiría un medio de impugnación del PDC no procedería la reclamación posterior en virtud de la norma de la LOSMA. El tribunal se limita a señalar que “la norma no supedita el ejercicio de la acción judicial a ningún presupuesto sustantivo o de contenido”⁵⁸⁰. Desestima la alegación.</p>
--	--

⁵⁷⁷ Ibídem, (Considerando decimoséptimo).

⁵⁷⁸ Ibídem, (Considerando decimonoveno).

⁵⁷⁹ Ibídem, (Considerando vigesimosegundo).

⁵⁸⁰ Ibídem, (Considerando vigesimocuarto).

	<p style="text-align: center;">II. Limitación al contenido de la reclamación</p> <p>Si bien la SMA entendería que las observaciones realizadas por la reclamante en relación a la aprobación del PDC eran solo respecto de ciertos cargos, éste estaría conforme con el contenido del PDC no objetado. A juicio del tribunal esta interpretación sería incorrecta, “por cuanto las observaciones al PDC constituyen una actuación que no se encuentra regulada expresamente en la ley y que debe ser entendida a la luz del principio de no formalización consagrado en el art. 13 de la Ley N° 19.880”⁵⁸¹, de modo que no hay una exigencia de congruencia entre las observaciones realizadas en sede administrativa y las alegadas en sede judicial, por lo tanto esta alegación merece el rechazo.</p> <p style="text-align: center;">III. Ilegalidades planteadas por la reclamante</p> <p style="text-align: center;">a. Falta de pronunciamiento por parte de la SMA</p> <p>La reclamante alega que la SMA omitió pronunciarse respecto de tres puntos denunciados, infringiendo lo estipulado en el art. 47 de la LOSMA. El tribunal señala que la doctrina⁵⁸² ha dicho que mientras una denuncia tenga seriedad y méritos suficientes “tiene la obligación de dar respuesta fundada a la petición, aunque no necesariamente de formular cargos”⁵⁸³, y que en el caso de autos la SMA habría cumplido con su obligación de dar respuesta motivada a cada una de las denuncias interpuestas por el reclamante, ordenando una investigación de los hechos denunciados y terminando en un procedimiento sancionatorio. Y por último, que si lo que quería la reclamante era cuestionar el contenido de la resolución que señalaba la formulación de cargos, era contra esta resolución la que debía impugnarse y no aquella que aprobó el PDC. Por lo tanto, se rechaza la alegación de la reclamante.</p> <p style="text-align: center;">b. El PDC omite hacerse cargo de los efectos de las infracciones</p>
--	---

⁵⁸¹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimosexto).

⁵⁸² BERMÚDEZ SOTO, J. Fundamentos de Derecho Ambiental 2º ed. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Chile, 2014, 504p.

⁵⁸³ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoprimer).

	<p>Primeramente, el tribunal señala que “para resolver esta controversia, se debe tener presente que la alegación de la reclamante radica en que el programa de cumplimiento aprobado resulta ser insuficiente para hacerse cargo de los efectos provocados por los hechos constitutivos de infracción. En efecto, si bien la reclamante habla indistintamente de “daños” y “efectos”, el Tribunal estima que la calificación jurídica de los supuestos efectos, como concepto genérico e inclusivo de daños, resulta innecesaria en esta sede”⁵⁸⁴. Así, lo relevante es determinar si el PDC se hizo cargo de los efectos de los incumplimientos, de modo que el tribunal no se pronuncia respecto de la existencia o no de daño ambiental.</p> <p>Lo anterior, se determinará en virtud de la función del PDC, que tal como se señaló en la causa Rol R-75-2015, éste “se estructura en función de la protección del medio ambiente. De ahí que su finalidad sea revertir los incumplimientos contenidos en la formulación de cargos y los efectos de éstos, situación que se confirma al verificar los requisitos contenidos en los artículos 7 y 9 del D.S. N° 30 de 2012 (considerando vigésimo séptimo)”⁵⁸⁵.</p> <p>Es del caso, que la reclamante alega que en virtud de esta omisión no se cumplirían los requisitos mínimos contenidos en la normativa reglamentaria para la aprobación del plan (DS N° 30/2012). Que en atención a los art. 7 y 9 del mismo decreto, los sentenciadores señalan que es necesario “que el titular describa los efectos que se derivan de los hechos, actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso en concreto, lo que debe ser determinado por la SMA”⁵⁸⁶; ya que solo si se cuenta con esta información desarrollada de manera lata respecto de todos los cargos, se estará en condiciones de decidir sobre si las acciones y metas propuestas satisfacen los criterios de integridad y eficacia.</p>
--	---

⁵⁸⁴ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimo).

⁵⁸⁵ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimoprimer).

⁵⁸⁶ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimoquinto).

	<p>Es así, como el tribunal señala que “lo primero que se debe analizar es la motivación de la resolución reclamada en relación a los efectos derivados de los hechos constitutivos de infracción”⁵⁸⁷ (el destacado es nuestro).</p> <p>Producto de un análisis del instrumento de cumplimiento, el tribunal deja constancia que el titular del PDC habría señalado en éste que solo respecto de un cargo (el N° 5) existirían efectos producto de la infracción, mientras que en los 12 cargos restantes habría señalado que no se constatan efectos negativos que remediar. Junto a lo anterior, la misma SMA señala en la formulación de cargos que tres de ellos serían de carácter grave (N° 1, 2 y 5) y que “dada la clasificación dada por la propia SMA, es dable que salvo antecedentes en contrario, si se incumplieron medidas destinadas justamente a eliminar o minimizar efectos adversos asociados, pueda entenderse que ellos tenían una alta probabilidad de haberse producido”⁵⁸⁸, y que por lo tanto es insuficiente la simple aseveración de que no hay daños. Así también, es tarea de la SMA velar por el cumplimiento de los requisitos para la aprobación de un PDC, y que se requiere fundamentación técnica para señalar por qué un incumplimiento no produjo efectos negativos, y en el caso en comento eso no existió. Y que por todo lo anterior el tribunal considera que: “i) dadas las características de los incumplimientos que forman parte del programa, no es posible descartar que alguno de ellos produzca efectos negativos; ii) la insuficiente descripción que el titular hace en el programa de cumplimiento de los efectos negativos respecto a un cargo y la nula mención a efectos en los doce restantes; iii) la insuficiente fundamentación por parte del titular de su afirmación en relación a que “no se constataron efectos negativos que remediar”; se debe concluir que el PDC no cumple con los requisitos mínimos de aprobación”⁵⁸⁹.</p> <p>Se acoge la reclamación parcialmente. Se dejan sin efecto las Resoluciones Ex. N° 7 y N° 8, “en lo que dice relación con la descripción</p>
--	---

⁵⁸⁷ *Ibíd*em, (Considerando cuagragesimosexto).

⁵⁸⁸ *Ibíd*em, (Considerando quincuagesimosegundo).

⁵⁸⁹ *Ibíd*em, (Considerando quincuagesimoquinto).

	de efectos de los incumplimientos contenidos en cada cargo, ordenándose a la SMA exigir al titular que complemente el programa de cumplimiento, de forma tal de hacerse cargo de los defectos constatados en la presente sentencia” ⁵⁹⁰ .
--	--

⁵⁹⁰ *Ibíd*em, 39p.

17. Rol Nº 82-105 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	R-82-2015 (29/11/2017)
Carátula	Minera Corporación de Desarrollo del Norte con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular del Programa de Cumplimiento	Minera Corporación de Desarrollo del Norte
Sentencia de Casación	No se interpuso recurso de casación
Hechos	<p>La Sociedad Contractual Minera Corporación de Desarrollo del Norte es titular de los proyectos “Ampliación Plan de Producción de Yodo Soledad” y “Aumento Producción de Yodo Cala- Cala SCM Cosayach” autorizados por la Comisión de Evaluación ambiental de la Región de Tarapacá⁵⁹¹.</p> <p>El día 9 de abril de 2013 SQM presentó una denuncia ante la SMA, en contra de las empresas SCM Corporación de Desarrollo del Norte, SCM Copiapó, SCM Compañía de Salitre y Yodo Cala Cala, SCM Compañía de Salitre y Yodo Soledad y SCM Negreiros, porque a su juicio existía fraccionamiento de proyectos; ejecución de un proyecto para el cual la ley exige RCA sin contar con ella; daños a recursos renovables; daño de áreas y recursos protegidos; daños provocados al patrimonio cultural y daños provocados a la salud de las personas por el impacto en la calidad del aire de Pozo Almonte. Posteriormente los días 13 de agosto de 2013, y 15 y 16 de octubre del mismo año funcionarios de distintos organismos realizaron inspecciones a las faenas mineras de la reclamante, a partir de las cuales se constataron distintas irregularidades que quedaron registradas en el respectivo informe⁵⁹². Más tarde, la SMA requirió de información a la reclamante sobre ciertos puntos lo que fue remitido al órgano regulador. Así también, la Jefa (S) de la DSC SMA en los siguientes meses requirió información a</p>

⁵⁹¹ RCAs Nº 1/2013 y Nº 91/2013 respectivamente.

⁵⁹² Informe de Fiscalización Ambiental “Proyectos Mineros Cala Cala, Negreiros, Soledad y Chiniquiray” DFZ-2013-843-I-RCA-EI.

	<p>distintos organismos –DGA, SERNAGEOMIN, entre otros- principalmente sobre el consumo y fuente de agua industrial de las faenas mineras.</p> <p>Una vez que le fue remitida toda la información requerida, el 31 de marzo de 2015, la SMA procedió a formularle cargos a la titular mediante Resolución Ex. Nº 1/D-007-2015:</p> <p>A. Por Infracciones del art. 35 a) de la LOSMA⁵⁹³ en Faena Soledad⁵⁹⁴:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Exceder el consumo de agua autorizado por la RCA Nº 1/2013, durante el periodo comprendido entre enero de 2013 y abril de 2014 (grave). 2. Inexistencia de señalética y cercado durante un período de al menos nueve meses (leve). 3. No haber efectuado el Programa de Monitoreo de Patrimonio Histórico Cultural, sino hasta noviembre de 2013, diez meses luego del comienzo de sus operaciones. <p>B. Por Infracciones del art. 35 a) de la LOSMA⁵⁹⁵ en Faena Cala-Cala:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. No haber ingresado el informe trimestral que incluye las planillas del registro de tronaduras, para el período comprendido entre diciembre de 2013 y febrero de 2014 (leve). 5. No haber contado con un arqueólogo encargado del monitoreo de los monumentos históricos Humberstone y Santa Laura, sino hasta diciembre de 2013, siendo solicitado el permiso al CMN para realizar esta actividad el 18 de diciembre de 2013, y siendo remitido a la SMA el primer informe de monitoreo quincenal, el 27 de diciembre de 2013 (grave). 6. Ejecutar una modificación de proyecto, específicamente de la Planta Química, consistente en el aumento de producción de
--	--

⁵⁹³ Ley Nº 20.417. CHILE. LOSMA. Artículo 2. "Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA"

⁵⁹⁴ En la Formulación de cargos, la enumeración utilizada en este acápite es A.1 – A.3 para referirse a las infracciones cometidas en Faena Soledad y B.1 – B-3 para aquellas relativas a Faena Cala-Cala. Por decisión de las autoras se respetará la enumeración propia. Sin perjuicio de lo anterior, en el análisis posterior se hará uso de la que consta en la Resolución de la Formulación de cargos.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

	<p>toneladas de yodo equivalente, contenidas en solución concentrada de yoduro, sin contar con una RCA que lo autorice (grave).</p> <p>Ante ésta, la titular solicitó una reunión de asistencia al cumplimiento, la que se llevó a cabo el 11 de mayo de 2015, para luego, el 13 del mismo mes presentar su PDC. Este PDC fue derivado a la División de Fiscalización de la SMA para que emitiera un pronunciamiento técnico sobre el mismo, esto, a solicitud de la Fiscal Instructora del procedimiento, conclusiones que fueron evacuadas el 10 de junio de 2015. El 18 siguiente, la SMA decidió rechazar el PDC presentado por la infractora mediante Resolución Ex. N° 5, por carecer éste de los criterios para la aprobación del instrumento, contenidos en el art. 9 del DS N° 30/2012.</p> <p>Frente a este escenario, el día 3 de julio de 2015 CMN Minera Desarrollo del Norte dedujo una solicitud de reposición solicitando que se aprobara el PDC con las modificaciones que se le realizaron y que constaba acompañado en el Primer Otrosí, y en subsidio que se le formularan las observaciones correspondientes determinando un plazo para su saneamiento.</p> <p>El 18 de agosto de 2015 mediante Resolución Ex. N° 8 el órgano regulador decidió rechazar el recurso de reposición deducido por el titular, arguyendo que era improcedente, dada la naturaleza de mero trámite de la resolución repuesta la que impedía su reposición, y en segundo lugar las carencias del PDC eran tales que no permitían su corrección, sino únicamente su rechazo.</p> <p>Ante lo anterior, el titular decide interponer una reclamación en contra de las Resoluciones Ex. N° 5 y 8, ambas dictadas por la SMA.</p> <p>A este proceso judicial y por orden del Tribunal, el día 26 de diciembre del 2016, se le acumulan dos reclamaciones más interpuestas por el mismo reclamante⁵⁹⁶, a saber, la primera interpuesta con fecha de 15 de marzo, y que fue deducida en contra de la Resolución Ex. N° 9 de 10 de noviembre de 2015 que rechazó oficiar al Consejo de Monumentos Nacionales, la lista de testigos presentadas y la solicitud de excluir a SQM como tercero</p>
--	---

⁵⁹⁶ Estas reclamaciones se interponen posteriormente en el marco del procedimiento sancionatorio que continuó de forma paralela, y en el cual el día 7 de julio el titular presentó sus descargos.

	<p>interesado, y en contra de la Resolución N° 10 de 17 de febrero de 2016 que rechaza reposición deducida en contra de la Resolución N° 9, asignándosele el Rol N° R-100-2016; mientras que la segunda reclamación fue interpuesta el día 13 de julio de 2016 en contra de la Resolución Ex. N° 333 del día 19 de abril de 2016 mediante la cual se sancionó a la reclamante con multas que alcanzaron un total de 342 UTA, y en contra de la Resolución Ex. N° 550 de 20 de junio de 2016 que rechazó la reposición interpuesta contra la resolución que determinó la sanción, causa a la que se le asignó el Rol N° 119-2016.</p> <p>Estas dos últimas causas, que si bien fueron acumuladas a la R-82-2015, no serán analizadas por carecer de pertinencia al tema en estudio.</p>
<p>Alegaciones de las partes</p>	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ilegalidades de la Resolución Exenta N° 5/2015 <p>La reclamante señala en primer lugar, que a diferencia de lo acordado en la reunión de asistencia al cumplimiento, la SMA en lugar de formular observaciones al PDC presentado, lisa y llanamente determina su rechazo, cuando en realidad se trataba de errores que a todas luces eran salvables, como se demostró en el PDC complementario y refundido que se acompañó en el recurso de reposición.</p> <p>Señala además que el PDC cumple con el criterio de integridad, y que no sería efectivo que presentó descargos respecto de los cargos A.1 y B.3 toda vez que el objetivo específico en ambos casos era cumplir con la normativa infringida, y que es del caso que no hay impedimento legal para presentar un PDC “a quien rechace uno o más de los cargos formulados”⁵⁹⁷. Respecto del cargo A.2 –que según la SMA constituye un caso de falta de integridad toda vez que la reclamante habría señalado que la acción se encontraba ejecutada, no obstante su incorporación al cronograma del PDC- la autora señala que “ello se debía a que en las áreas en actual explotación ya se</p>

⁵⁹⁷ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de septiembre de 2017, Rol N° 82-2015, [en línea] < <https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2014/07/R-112-2016-02-02-2017-Sentencia.pdf>>, 13p.

habría ejecutado el plan, lo que no habría sucedido en aquellas que aún no han sido objeto de explotación”⁵⁹⁸. En cuanto al criterio de eficacia, el titular hace referencia a que tanto los plazos, las metas perseguidas, los indicadores, como otros parámetros necesarios para entender observado este criterio, se habrían corregido en el PDC reformulado y acompañado al recurso de reposición, por lo tanto se cumpliría con el criterio. Y por último señala que en relación al resto de las observaciones, a juicio de la División de Fiscalización de la SMA, eran fácilmente salvables, toda vez que así aparecería en el Memorándum N° 245 de dicha división, de modo que no correspondía su rechazo.

- **Ilegalidades de la Resolución Exenta N° 8/2015**

En este punto la reclamante señala que con el rechazo del recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Ex. N° 5/2015, se vulneraron los principios de juridicidad, impugnabilidad y contradictoriedad. Los principios de juridicidad e impugnabilidad fueron infringidos por la reclamada, ya que a juicio de la reclamante, ante un conflicto de normas debe preferirse la de mayor jerarquía, y es del caso que el recurso de reposición se encuentra regulado en el art. 15 de la Ley N° 19.880 y en el art. 10 de la Ley N° 19.653, que al ser LOC, es decir de rango superior que la LOSMA debe preferirse su aplicación, procediendo por lo tanto, siempre el recurso de reposición. Por otro lado, la reclamante alegó una equivocación en la naturaleza jurídica que la SMA le otorga al acto recurrido, ya que a su juicio “la resolución impugnada estaría lejos de ser una resolución de mero trámite, dado que ella generaría derechos y deberes para el administrado”⁵⁹⁹, los que variarían de ser positiva o negativa la resolución. Así también, se refiere al principio de contradictoriedad que recibiría aplicación por encontrarse consagrado en el art. 4 de la Ley N° 19.880, y que tiene aplicación supletoria en la materia, en virtud del cual “el órgano administrativo debió pronunciarse sobre el fondo del recurso”⁶⁰⁰, lo que no se dio.

⁵⁹⁸ *Ibíd.*

⁵⁹⁹ *Ibíd.*, 16p.

⁶⁰⁰ *Ibíd.*, 38p.

Por otro lado, y en cuanto a las oportunidades en que presentó sus antecedentes, la reclamante expresa que “la regulación especial no señalaba el número de presentaciones que los titulares pueden hacer en estos procedimientos y que por esa razón, la interposición del recurso de reposición no obstaría a las finalidades específicas que la LOSMA habría intentado lograr mediante el procedimiento administrativo de incentivo al cumplimiento y sancionador”⁶⁰¹, expresando así que se encontraba facultado para complementar su PDC.

Finaliza la reclamante señalando que la SMA no observó el carácter de procedimiento racional y justo en el rechazo del PDC ya que justamente le estaría creando al titular, dificultades inexistentes que le impiden cumplir con la normativa ambiental.

Reclamada

- **Ilegalidades de la Resolución Exenta N° 5/2015**

Ante las alegaciones de la reclamante, la SMA señala que “la Administración no está obligada a formular observaciones para permitir al titular sanear un programa de cumplimiento que haya sido formalmente rechazado”⁶⁰², y que eso se desprende del art. 42 de la LOSMA que contiene un plazo y un contenido preciso para la presentación del PDC; y que por otro lado el deber de asistencia al regulado se cumple orientándolo en los criterios y requisitos necesarios para su presentación y aprobación.

Así también agrega que “no existe, a nivel legal o reglamentario, una facultad que permita al regulado presentar, más allá de los plazos establecidos en ellos, un programa que satisfaga los requisitos de aprobación, ni exigir correcciones técnicas a la autoridad que impliquen extender dichos plazos”⁶⁰³. Sin perjuicio de que este argumento se configura como uno suficiente para rechazar la pretensión de la reclamante, la SMA también señala que el PDC rechazado no cumplía con los criterios necesarios para su aprobación. Que en cuanto al criterio de integridad, no se cumple ya que en el Plan el titular se hace responsable

⁶⁰¹ *Ibíd*em, 17p.

⁶⁰² *Ibíd*em, 14p.

⁶⁰³ *Ibíd*em, 14p.

	<p>solamente de 10 de las 23 zonas de exclusión arqueológicas contenidas en la RCA y en segundo lugar, porque en el plan de metas y acciones no se da cuenta en cada caso de todos los hechos que constituyen una infracción. Que en cuanto al criterio de eficacia, no se apuntaba al restablecimiento de la normativa ambiental infringida. Y por último en cuanto al de verificabilidad, la SMA señala que no se observó “pues no se comprometían para todas las medidas, sus respectivos plazos de ejecución; metas; indicadores (...), como expresamente se indicaba en las guías y modelos de la SMA, que se pusieron a disposición del titular”⁶⁰⁴.</p> <p style="text-align: center;">• Ilegalidades de la Resolución Exenta N° 8/2015</p> <p>A este respecto, el ente fiscalizador confirma el carácter de mero trámite que tiene la resolución que rechaza un PDC, ya que esta naturaleza no tiene origen en la importancia del acto administrativo, sino en la etapa en la que se origina, y este acto al no dar fin ni tampoco iniciar un procedimiento nuevo y/o distinto, no puede ser sino un acto de mero trámite; por lo tanto, no cumple con los requisitos del art. 15 de la Ley N° 19.880 para su impugnación.</p> <p>En cuanto a la aplicación de las diversas leyes, recibe preferencia la aplicación en cuanto al criterio de especialidad y que “de donde se debe partir, se encuentra la LOSMA, a la que se aplican plenamente los principios de la Ley N° 19.880, mientras el resto de sus reglas rigen de manera subsidiaria, en ausencia de una regulación especial”⁶⁰⁵.</p>
<p>Parte dispositiva del Fallo</p>	<p style="text-align: center;">I. De las eventuales ilegalidades de la Resolución Exenta N° 8/2015, que rechazó el recurso de reposición</p> <p>A este respecto, el tribunal está conteste en que dentro del procedimiento administrativo –el cual se encuentra definido en el art. 18 inc. 1 de la Ley N° 19.880- existe una clara diferencia conceptual entre los actos trámites y los actos terminales, ya que mientras los primeros dan curso progresivo al procedimiento administrativo, los segundos son aquellos que ponen fin a éste, mediante la dictación de una decisión. La importancia de esta</p>

⁶⁰⁴ Ibídem, 15p.

⁶⁰⁵ Ibídem, 18p.

distinción, radica que mientras los actos trámites a la luz del art. 15 de dicha Ley no son impugnables –salvo excepciones-, los actos terminales si lo son. Las excepciones que permiten la impugnabilidad de los primeros, continúa el tribunal, están dadas en el inc. 2 del mismo art. 15, a saber, cuando ponen término al procedimiento administrativo o producen indefensión. Entiende el tribunal además, que estas causales que permiten excepcionalmente impugnar un acto trámite deben interpretarse restrictivamente, mismo modo en el que lo ha entendido tanto la doctrina nacional⁶⁰⁶ como española⁶⁰⁷.

Que a juicio del tribunal, la resolución que rechaza un PDC es por naturaleza un acto trámite, toda vez que el procedimiento administrativo termina con la resolución que imponga una sanción o absuelva al infractor de la misma, en virtud del art. 54 inc. 1 de la LOSMA, y que para determinar si es impugnable o no, debe necesariamente satisfacer alguna de las dos hipótesis del inc. 2 del art. 15 de la Ley N° 19.880. Por consiguiente, “en concepto del Tribunal, 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 transforma en un acto recurrible –mediante recurso de reposición- y objeto, en consecuencia, de un necesario control judicial”⁶⁰⁸, de modo que acoge la alegación de la reclamante, encontrándose facultado para analizar a continuación la legalidad de la Resolución Ex. N° 5/2015.

II. De las eventuales ilegalidades de la Resolución Exenta N° 5/2015, que rechazó el programa de cumplimiento

i) Consideraciones generales sobre el programa de cumplimiento

En lo particular, El tribunal hace el alcance de que es necesario primeramente pronunciarse sobre los PDC en general. Para ello, señala someramente que el PDC es un instrumento que se enmarca dentro de aquellos, que la doctrina ha denominado como “mecanismos de incentivo

⁶⁰⁶ JARA SCHNETTLER, J., Apuntes Actos y Procedimiento Administrativo, Magister Derecho Constitucional PUC, 2009, p. 52; CORDERO VEGA, Luis, Lecciones de Derecho Administrativo, Editorial Thomson Reuters, 2015, 254p.

⁶⁰⁷ MUÑOZ MACHADO, S., Diccionario de Derecho Administrativo, Iustel, 2005, 87p.

⁶⁰⁸ 2º T.A., Op. Cit., (Considerando decimoctavo).

al cumplimiento”, y que su regulación la podemos encontrar en los art. 42 de la LOSMA, el art. 7 y 9 del DS N° 30/12 del MMA. Que en este último artículo se contienen los criterios de aprobación de un PDC, los que en síntesis obligan al regulado a “(i) hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones por las que se le han formulado cargos (criterio de integridad); (ii) asegurar el retorno al cumplimiento de la normativa infringida, así como reducir o eliminarr los efectos de los hechos constitutivos de infracciones (criterio de eficacia); y (iii) contemplar mecanismos de acreditación de cumplimiento (criterio de verificabilidad)”⁶⁰⁹.

ii) De las eventuales ilegalidades cometidas por la SMA al rechazar el programa de cumplimiento

El tribunal divide este análisis en atención a las alegaciones hechas por la Reclamante, “ilegalidades relativas a i) la falta de observaciones al programa; ii) errores en la aplicación del criterio de integridad; iii) errores en la aplicación del criterio de eficacia; y iv) que las demás observaciones no revestirían una entidad tal que permitiera a la SMA considerar que fueran insalvables”⁶¹⁰.

Que para analizar el primer punto, el Tribunal decreta como medida para mejor resolver que la SMA le remita información sobre la aprobación y rechazo, tanto de plano como después de haber formulado observaciones, de los PDC; información que fue remitida por la SMA el día 29 de febrero de 2016, la que reflejaría que de un total de 178 PDC, existentes a ese día, 23 habrían sido rechazados, de los cuales “ *fueron rechazados de plano 18, y que 5 de ellos fueron rechazados previa formulación de observaciones al titular*”.⁶¹¹ A partir de esta información, el Tribunal concluye que a pesar de ser una práctica habitual el rechazo de plano dada esa estadística, “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

⁶⁰⁹ *Ibíd*em, (Considerando vigesimooctavo).

⁶¹⁰ *Ibíd*em, (Considerando trigesimosegundo).

⁶¹¹ *Ibíd*em, (Considerando cuadragésimotercero). El tribunal citando informe de la SMA a fs. 261.

	<p>éste no cumple con los criterios de aprobación”⁶¹², rechazando así, esta alegación.</p> <p>Que para continuar con el análisis de las ilegalidades reclamadas por la autora, el tribunal analiza la fundamentación de la resolución recurrida. Es así, como señala que la SMA en los considerandos N°s 13 y 14 de dicha resolución explica por qué no se entiende observado el criterio de integridad, ya que respecto de los cargos A.1 y B.3 no se reconocerían las infracciones y más que hacerse cargo de sus efectos, lo que aparecería en el PDC serían descargos, y que respecto del cargo A.2 la infractora habría señalado que la acción pertinente se encuentra ejecutada cuando luego aparece como una obligación pendiente, tornándola en inconsistente. Continúa el tribunal aludiendo a lo ya señalado en los Considerandos N°s 31 y 32 de la sentencia Rol N° R-75-2015, donde se concluye que en atención al bien jurídico protegido y a la finalidad del instrumento, <i>“las acciones y metas del programa deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se incurrido y sus efectos”</i>⁶¹³; y que en atención a esto, no se puede entender como una excepción a la necesidad de incluir todos los cargos en virtud del criterio de integridad, las alegadas por la reclamante, ya que deben estar todas las infracciones incluidas en el PDC sin justificación alguna. Que por otro lado, <i>“tampoco es una facultad de la SMA elegir cuáles cargos deberán incorporarse a un programa de cumplimiento y cuales no –esto es, imposibilidad material o jurídica- ya que, los beneficios de un programa, planteados en las consideraciones generales, tampoco se alcanzarían si es que la SMA decidiera incluir solo ciertos cargos –o efectos- y continuar con el procedimiento sancionatorio por aquellos no incluidos en el programa”</i>⁶¹⁴. Y así, rechaza el segundo error de la resolución pretendido por la Reclamante.</p> <p>Los sentenciadores analizan la fundamentación de la Resolución en lo relativo al criterio de eficacia, concordando con el juicio al que arribó la SMA en los considerandos de la resolución donde aparece que respecto de</p>
--	--

⁶¹² Ibídem, (Considerando cuadragésimoquarto).

⁶¹³ Ibídem, (Considerando cuadragésimoquinto). El tribunal citando sentencia de 30 de diciembre de 2016 de 2º T.A, Rol N° 75-2015 (Considerandos 31 y 32).

⁶¹⁴ Ibídem, (Considerando quincuagésimo).

	<p>los cargos A.2, A.3, B.1 y B.2 no se cumplía con este criterio por distintos motivos, y en la cual se concluye que el PDC <i>“no cumple con los criterios de aprobación de un programa de estas características, al no ser íntegro, eficaz y verificable de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de Programas de Cumplimiento”</i>,⁶¹⁵ errores que no eran salvables mediante correcciones de oficio, sino que merecían su rechazo. Añade que además el Memorándum N° 245 de la División de Fiscalización habría señalado que el PDC no se orienta al restablecimiento de los objetivos allí planteados, y que en la forma en que se plantea impide su fiscalización.</p> <p>Por todo lo anterior es que “a juicio del Tribunal, el programa de cumplimiento presentado por el titular es insuficiente para alcanzar los estándares exigidos por la normativa para su aprobación”⁶¹⁶, rechazando la pretensión de ilegalidad de la Resolución Exenta N° 5/2015.</p>
--	--

⁶¹⁵ Ibídem, (Considerando cuadragésimosegundo). Tribunal citando Resolución Exenta N°/2015 de la SMA.

⁶¹⁶ Ibídem, (Considerando cuadragésimoquinto).

18. Rol Nº 58-2017 del Tercer Tribunal Ambiental, caratulado “Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Tercer Tribunal Ambiental
Rol	R-58-2017 (02/02/2018)
Carátula	Ana Stipicic Escauriaza con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular del Programa de Cumplimiento	Minera Invierno S.A. y Portuaria Otway Ltda.
Sentencia de Casación	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de casación en el fondo interpuesto por Ana Stipicic Escauriaza (Rol Nº 3.572-2018) • Causa en estado de acuerdo, vista de la causa realizada el 15 de mayo de 2018
Hechos	<p>El día 9 de agosto de 2016 la Superintendencia del Medio Ambiente dictó la Resolución Ex. Nº 1 que dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-050-2016 en contra de Minera Invierno S.A., titular del Proyecto Mina Inverno⁶¹⁷ y en contra de Portuaria Otway Ltda., titular del Proyecto Portuario Isla Riesco⁶¹⁸, por diversos incumplimientos en sus respectivas RCA. Entre los antecedentes que dan origen a este procedimiento se encuentra la denuncia interpuesta por el Sr. Gregor Stipicic Escauriaza el día 2 de octubre de 2014 –motivada, entre otros motivos, por la ruptura del humedal conformado por los Chorrillos Invierno 1 y 2-, la cual fue derivada por la SEREMI del Medio Ambiente, Región de Magallanes a la SMA. En la resolución ya señalada se le formularon los siguientes cargos a los infractores.</p> <p>En contra de Minera Invierno S.A.⁶¹⁹:</p> <p>A. Por infracciones al art. 35 letra a) de la LOSMA⁶²⁰:</p>

⁶¹⁷ RCA Nº 25/2011.

⁶¹⁸ RCA Nº 291/2009.

⁶¹⁹ En la Formulación de cargos, la enumeración utilizada en este acápite para referirse a las infracciones cometidas por Minera Invierno S.A. por violaciones al art. 35 a) es A.1 – A.7, y por aquellas al art. 35 e) es B; así también en relación a las infracciones cometidas por Portuaria Otway Ltda. la utilizada por el ente administrativo es C.1-C.2 para referirse a las que quebrantan el art. 35 a), y por último D es la que hace alusión a la infracción al art. 35 g). Por decisión de las autoras se respetará la enumeración propia. Sin perjuicio de lo anterior, en el análisis posterior se hará uso de la que consta en la Resolución de la Formulación de cargos.

⁶²⁰ Ley Nº 20.417. CHILE. Artículo 2 que crea Superintendencia del Medio Ambiente. “Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA”

	<ol style="list-style-type: none">1. Las obras de decantación para el manejo de las aguas provenientes del rajo y los canales interceptores 1 y 2 no cumplen con su objetivo de abatir los sólidos suspendidos de las aguas que luego son vertidas hacia el Chorrillo Invierno 2, de acuerdo a los resultados de los monitoreos efectuados desde diciembre de 2013 a noviembre de 2015 (gravísima).2. Superación de los valores de referencia establecidos para el punto SUP-8 respecto de los parámetros Sólidos Suspendidos Totales, Sólidos Disueltos Totales, Conductividad eléctrica, Sulfatos, Manganeso disuelto, Hierro disuelto y Aluminio disuelto (grave).3. No haber acordado con la autoridad sectorial los indicadores de cumplimiento y las medidas asociadas para prevenir y atender las alteraciones en la calidad relativos a los planes de vigilancia para alerta temprana (en adelante PVAT) de calidad del agua y control de arrastre de sólidos (grave).4. Las siguientes omisiones en el reporte de monitoreos: a) no reportar monitoreos de protección de la calidad de las aguas correspondientes a los trimestres: diciembre de 2015 a febrero de 2016 y marzo a mayo de 2016; b) no reportar monitoreos de la calidad de las aguas superficiales correspondientes a los trimestres: noviembre de 2015 a enero de 2016 y febrero a abril de 2016; c) no reportar monitoreos del PVAT para calidad del agua y control de arrastre de sólidos correspondiente al semestre de noviembre de 2015 a abril de 2016 (leve).5. Efectuar humectación de caminos con aguas provenientes del interior del rajo que no han recibido tratamiento (grave).6. La planta de tratamiento de aguas servidas (en adelante PTAS) presentó superación del límite máximo permitido en
--	--

	<p>la Tabla N°1 del DS N° 90/2000 para el parámetro DBO5 y SST (leve).</p> <p>7. No haber informado los remuestreos debido a las superaciones de SST, DBO5 y Coliformes Fecales que debía efectuar en los meses correspondientes (leve).</p> <p>B. Por infracciones al art. 35 e) de la LOSMA⁶²¹:</p> <p>8. Deficiencias en el reporte de los siguientes informes de monitoreo: a) informes de monitoreo de protección de calidad de aguas para los trimestre junio a agosto de 2015 y septiembre a noviembre de 2015: (i) no identifica las fechas de análisis de las muestras; (ii) no presenta los resultados en forma gráfica; (iii) no incluye un análisis en el tiempo de las variables ambientales asociadas ni informa de las acciones tomadas ante resultado anómalos; (iv) no incorpora en sus conclusiones los resultados de informes anteriores; b) informes de monitoreo de aguas superficiales para los trimestres de mayo a julio de 2015 y agosto a octubre de 2015: (i) no incorporan en el análisis los valores de referencia establecidos para el punto SUP-8 para los siguientes parámetros: SST, Aluminio disuelto, Hierro disuelto, Manganeso disuelto, Sulfatos y Sólidos disueltos totales; (iii) presenta información gráfica de SST para el punto SUP-8 que es inconsistente con los valores numéricos reportados para dicho parámetro; c) informe de monitoreo de PVAT de gasto sólido para el periodo de mayo a octubre de 2015 con información gráfica de SST para las obras de decantación N°3 y 4 que no tiene correlación con los valores numéricos reportados para dicho parámetro (leve).</p> <p>En contra de Portuaria Otway Ltda:</p> <p>C. Por infracciones al art. 35 a) de la LOSMA⁶²²:</p>
--	--

⁶²¹ *Ibíd*em, "Artículo 35 e).- Incumplimientos de las normas e instrucciones generales que la SMA imparta en ejercicio de sus atribuciones"

⁶²² *Ibíd*em, "Artículo 35 a).- Incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en las RCA"

	<p>9. Haber superado el límite máximo permitido en la Tabla N°1 del DS N° 90/2000 para el parámetro DBO5 y SST, en la descarga efectuada al Río Cañadón (leve).</p> <p>10. No reportar el monitoreo superficial de las aguas almacenadas en la piscina de acumulación-decantación correspondiente al año 2015 (leve).</p> <p>D. Por infracciones al art. 35 g) de la LOSMA⁶²³:</p> <p>11. No haber reportado el caudal descargado al Río Cañadón el día 4 de junio de 2015 (leve).</p> <p>En la misma resolución se le informó a los infractores que tenían un plazo de 10 días hábiles para presentar un PDC y que en tal caso debían presentarlo conjuntamente por tratarse de la misma unidad fiscalizada. Ante esta formulación los infractores presentaron un PDC el 27 de abril de 2017, el cual fue complementado el 19 de mayo y aprobado posteriormente por la SMA el 30 de junio del mismo año mediante Resolución Ex. N° 10, ordenando ciertas modificaciones al instrumento.</p> <p>Frente a esta resolución el día 31 de julio de 2017, doña Ana Stipicic Escauriaza interpuso el recurso de reclamación ante el 8vo Juzgado de Garantía de Santiago en virtud del art. 20 de la Ley N° 20.600⁶²⁴, el que fue remitido e ingresado al 3er T.A. el día 16 de agosto de 2017. Previo a proveer el tribunal le solicitó a la reclamante que acreditase dentro de tercero día la notificación de la resolución reclamada, ante lo cual la Sra. Stipicic se limitó a señalar que no se le notificó personalmente y que tomó conocimiento de la misma mediante carta certificada del día 10 julio de 2017 dirigida a su hermano, el Sr. Stipicic. Posteriormente, el tribunal admitió a tramitación el recurso, en el cual se hicieron parte tanto Minera Invierno S.A. como Portuaria Otway Ltda., ambos en calidad de tercero independiente.</p>
--	--

⁶²³ *Ibídem, "Artículo 35 g).- El incumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales"*

⁶²⁴ *Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales. CHILE. "Artículo 20.- Presentación de la demanda. La reclamación, solicitud o demanda se presentará al Tribunal Ambiental competente. Si el domicilio del legitimado se encontrare fuera de la región de asiento del Tribunal, ellas podrán presentarse en el juzgado de letras en lo civil en cuyo territorio jurisdiccional aquél esté domiciliado. En este caso, el juzgado deberá remitir el documento al Tribunal respectivo el mismo día o, a más tardar, el día hábil siguiente al de su recepción"*

<p>Alegaciones de las partes</p>	<p>Reclamante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación progresiva del PDC, en atención a los parámetros de referencia, mantenían los incumplimientos de la RCA <p>En cuanto al cargo A.2 la reclamante señala que este tipo de implementación, no puede realizarse en un periodo de 2 años sin importar impactos ambientales acumulativos que al fin y al cabo tiene como consecuencia directa el sobrepasar los umbrales de parámetros previstos, de modo que el PDC contempla “escenarios de superación de la norma dentro de un lapso de dos años; esto, implicaría una modificación encubierta de la RCA, en términos de permitirle a los terceros incrementar los índices de emisiones por sobre los umbrales permitidos”⁶²⁵, sin control alguno. Señala que es ilegal esta implementación progresiva porque conlleva situaciones de incumplimiento de emisiones; y lo que correspondía era haber aprobado una medida que cumpliera con la normativa ambiental, es decir la RCA, careciendo de competencia la SMA para modificarla en cuanto ésta le corresponde al SEA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuado PVAT <p>En lo particular, la reclamante expresó su disconformidad en relación a que el plan correspondiente al cargo A3⁶²⁶ se estuviese a lo expresado por la infractora en el Anexo 13 del PDC refundido que contenía indicadores, puntos de control y que señalaba que estarían sujetos a control de la DGA; ya que para la SST, “el PDC determinaba que el PVAT se iba a activar si el indicador superaba el 80% por 4 semanas consecutivas, no indicando los criterios en que se basaban las medidas ni lo que se efectuaría si rebasaba a los fijados en la RCA”⁶²⁷. Lo anterior, a juicio de la reclamante, importa nuevamente una modificación de la RCA involucrada, esa vez unilateral e importa además una situación en que la se puede alcanzar el 100% por 4</p>
----------------------------------	---

⁶²⁵ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia de 02 de febrero de 2018, Rol N° 58-2017, [en línea] <https://3ta.cl/wp-content/uploads/Sentencia_definitiva-R-58.pdf>, (Considerando segundo).

⁶²⁶ El que dice relación a que no se hubiese acordado con la autoridad sectorial un PVAT de calidad de agua y control de arrastre de sólidos.

⁶²⁷ 3º T.A., Op. Cit., (Considerando segundo).

semanas sin que se tome ninguna medida respectiva; de modo que convierte al PDC en ilegal toda vez que se permiten “plazos de cumplimiento que importaban superación de los estándares o umbrales establecidos para la emisión de residuos sólidos”⁶²⁸.

- **Irregularidades referidas a la humectación de caminos y arbitrariedades de medidas de umbrales de parámetros químicos**

En este punto, la reclamante señala primeramente que es una exigencia establecida en la RCA que las aguas del Rajo fueran a parar al Río Chorrillo Invierno (después de ser bombeadas, decantadas y posteriormente descargadas), mientras que en el PDC se propone humectar con aguas del rajo, “uso no autorizado por la RCA, dado que el agua destinada a la humectación debía provenir de ríos cercanos o producto de los derechos de aguas del titular”⁶²⁹. Y en relación a lo segundo, es decir, “a las medidas asociadas a los parámetros químicos propuestos por el titular, particularmente los destinados a la estimación de concentración mensual a la salida de piscinas”⁶³⁰ sostiene que en el PDC se utiliza una medida estadística basada en un valor estadísticos y no en uno real y por lo tanto no se daría cumplimientos a los parámetros ya fijados.

Reclamada (SMA)

- **Implementación progresiva del PDC, en atención a los parámetros de referencia, mantenían los incumplimientos de la RCA**

Rechaza la ilegalidad de la medida, toda vez que la que se relacionaba con el cargo A1 además de contener objetivos de cumplimiento, importaba monitoreo y acciones complementarias. Así, de acuerdo al criterio de integridad, el “PDC propuso acciones que estaban orientadas a mejorar la calidad de las aguas que llegaban al Chorrillo

⁶²⁸ *Ibíd.*

⁶²⁹ *Ibíd.*

⁶³⁰ *Ibíd.*

	<p>Invierno 2 y a reducir los sólidos suspendidos totales”⁶³¹; y que en virtud del criterio de eficacia se tuvo en consideración a la mejora de calidad de las aguas que llegan al Chorrillo Invierno 2. Teniendo esto en consideración, no era real exigir un cumplimiento inmediato por lo que se dispuso en 4 fases de cumplimiento. Añade que la ilegalidad alegada por la reclamante se basaría en un errada concepción de que lo son PDC y de este en particular, ya que tuvo en consideración la protección del medio ambiente y la salud de las personas y que este PDC merece un análisis de las acciones en su conjunto ya que en la medida en que se garantice el cumplimiento de los cargos A.1 se obtiene el del cargo A.2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadecuado PVAT <p>La reclamada “sostuvo que este plan tenía por objeto evaluar tendencias, es decir, obtener el valor representativo de un periodo de tiempo”⁶³², y que por lo mismo tenía por objeto activar un plan de alerta, el cual por lo demás era transitorio ya que le corresponde a la DGA establecer un plan con indicadores definitivos, es decir es la autoridad sectorial competente la llamada a establecer un PVAT y no así la SMA. Por último, agrega el órgano administrativo que “respecto de la integridad de las acciones ordenadas ejecutar, (...) [éstas] apuntaban a subsanar el incumplimiento normativo del cargo A.3, no obstante, en lo referente a la no declaración de los efectos de lo PVAT, estos se encontraban abordados en las medidas fijadas para los cargos A.1 y A.2. En lo relativo al criterio de eficacia, este debía apuntar a la obtención de la aprobación de plan por parte de la DGA”⁶³³.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades referidas a la humectación de caminos y arbitrariedades de medidas de umbrales de parámetros químicos <p>Señala la SMA que no se establece expresamente en el PDC que la humectación de caminos deba realizarse con aguas del rajo, y que en</p>
--	---

⁶³¹ *Ibíd*em, (Considerando tercero).

⁶³² *Ibíd*em.

⁶³³ *Ibíd*em.

	<p>virtud del criterio de integridad las medidas tomadas apuntan a la regularización de las aguas del rajo por medio de una evaluación ambiental, mientras que en aplicación del criterio de eficacia “estimó que se debía contar con un tratamiento básico para la humectación de caminos con aguas del rajo, dentro del área de emplazamiento de la mina, lo cual se encontraba abordado en las acciones del PDC”⁶³⁴, lo que se vería reflejado en las medidas relacionadas con el cargo A.2 y A.5.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de Legitimación Activa <p>En esta parte, la reclamada cuestiona la legitimación activa de la reclamante, señalando que ésta no habría acreditado su perjuicio o afectación con la resolución en pleito y que además no habría participado de modo alguno como interesada en el procedimiento administrativo, careciendo por lo tanto de legitimación que le permitiera actuar en autos.</p> <p>Reclamada (Tercero Independiente Minera Invierno S.A.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de Legitimación Activa <p>Señala el tercero que la Sra. Stipicic no tuvo calidad de interesada en el procedimiento administrativo ni tampoco acreditó en el recurso la forma en que se veía afectada por la aprobación del PDC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extemporaneidad del recurso <p>A juicio del tercero el recurso no habría sido interpuesto dentro de plazo ya que la reclamante habría utilizado fecha de notificación de carta certificada (10 de julio 2017) dirigida al hermano, Sr. Stipicic, quien tenía calidad de interesado en sede administrativa, pero teniendo la reclamante calidad de tercero absoluto le regía el plazo de publicación de la resolución en el sistema nacional de información de fiscalización ambiental (en adelante SNIFA), la que fue el día 30 de junio de 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Improcedencia reclamación por ser acto trámite
--	---

⁶³⁴ Ibídem.

	<p>Esto por cuanto a juicio del tercero, el acto recurrido no genera indefensión ni pone término a un procedimiento administrativo⁶³⁵, era improcedente su reclamación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • PDC se ajusta a derecho <p>Por último, el tercero “indicó que el cumplimiento progresivo de los parámetros del PDC se ajustaba a derecho y no modificaban la RCA del proyecto. Adicionalmente, indicó que la definición de los indicadores del PVAT cumplía con un objetivo ambiental y eran congruentes con la finalidad del PDC; que la humectación de los caminos cumplía con un objetivo del PDC; y que no hubo una elección arbitraria de la media de los umbrales de parámetros químicos”⁶³⁶.</p> <p>Reclamada (Tercero Independiente Portuaria Otway Ltda.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de Legitimación Activa; extemporaneidad del recurso e improcedencia reclamación por ser acto trámite <p>Argumentos similares a los de Minera Invierno S.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> • PDC se ajusta a derecho <p>Señala que la reclamación no contenía ninguna ilegalidad, sino que criticaba aspectos técnicos del PDC, y dejó constancia que la reclamante pretendía dejar sin efecto un PDC que atañe a ambos infractores y que el petitorio de la actora se refería únicamente a medidas concernientes a Minera Invierno S.A.</p>
<p>Parte dispositiva del Fallo</p>	<p>I. Extemporaneidad del recurso</p> <p>En lo particular, el tribunal señala que la Sra. Stipicic arguyó ostentar la calidad de legitimante activa, toda vez que tanto ella como su hermano son miembros de la agrupación sin personalidad jurídica Isla Riesco, y que la denuncia interpuesta por don Gregor Stipicic lo habría sido en esta calidad, de modo que la carta certificada debía entenderse que notificaba a todos los miembros de dicha agrupación –que desde esa fecha empezaba a contar el plazo para deducir el</p>

⁶³⁵ Ibídem, (Considerando cuarto).

⁶³⁶ Ibídem.

	<p>recurso- y que ella en calidad de vocera de la ya nombrada agrupación estaba legitimada activamente para interponer el recurso. Que sustenta este argumento en el art. 7 de la Ley N° 20.500, el que señala que <i>“en procura de los fines de tales agrupaciones podrán actuar otras personas, jurídicas o naturales”</i>; y así también en el hecho de que ella complementó la denuncia del Sr. Stipicic con información que fue recogida en el considerando 14 de la Resolución Ex. que formulaba cargos a ambos titulares, compareciendo por lo tanto en el procedimiento administrativo de forma tácita en virtud del art. 21 N° 3 de la LPA, aprovechándole lo anterior para otorgarle legitimación activa y así también la notificación por carta certificada. Que termina su argumentación señalando que tanto su hermano como ella actuaron en sede administrativa y judicial en representación de la agrupación Isla Riesco.</p> <p>Que por otro lado, señala el tribunal, ambos terceros insistieron en la extemporaneidad del recurso teniendo en consideración que la reclamante no tuvo calidad de interesada en el procedimiento sancionatorio y que por lo tanto no podía utilizar el plazo que corre para aquellas personas que sí lo tuvieran, como lo es, el caso de su hermano.</p> <p>El tribunal para analizar el asunto, señala primeramente que no se cuestiona que la agrupación en comento carezca de personalidad jurídica. En segundo lugar que la norma utilizada por la reclamante otorga un beneficio a los terceros, que es que cuando se obre a nombre de la agrupación, se debe indicar que se actúa en nombre de ésta, y que consta en autos que la denuncia fue interpuesta por don Gregor Stipicic en calidad de persona natural. Y señalan en el mismo sentido que <i>“estiman que no puede exigirse a la SMA que presuma que el Sr. Gregor Stipicic lo hizo también como miembro o en representación de la agrupación Alerta Isla Riesco, sin existir ninguna referencia expresa al respecto en la denuncia”</i>⁶³⁷. Que por otro lado, cuando la reclamante acompaña información,</p>
--	---

⁶³⁷ *Ibidem*, (Considerando décimo).

	<p>complementando así la denuncia de su hermano, nada parece indicar que lo hace en representación de la agrupación, salvo el membrete de la carta; y que utilizando el mismo argumento que en el caso de su hermano, dice que la SMA no puede presumir que actuaba en representación de la agrupación. Agrega el órgano jurisdiccional que en la Resolución Ex. N° 1 se le reconoció la calidad de interesado al Sr. Stipicic por interponer una denuncia como persona natural, y que ante aquella expresa denominación el denunciante no interpuso recurso de reposición para salvaguardar su calidad como representante de la Agrupación, de modo que se le reconociera a ésta calidad de interesada. Así tampoco fue el obrar de la reclamante, quien no utilizó la vía correspondiente para que le reconociera la calidad por ella alegada.</p> <p>Es así como el tribunal termina por señalar que “no queda sino concluir que, durante el procedimiento administrativo la Sra. Stipicic nunca tuvo formalmente la calidad de interesado, y por tanto era un tercero absoluto. Además que el Sr. Stipicic si tuvo la calidad de interesado, pero únicamente como persona natural”, así las cosas, la notificación de la resolución solo produjo efectos para él.</p> <p>Con esa cuestión zanjada, el tribunal pasa a discutir sobre los plazos aplicables para los terceros absolutos. Para este punto, señala que hay que distinguir si los actos administrativos tienen efecto individual, en donde el plazo se cuenta desde su notificación, o bien, si tienen efectos de carácter general o son de los demás casos del art. 48 de la LPA⁶³⁸, se cuenta desde su publicación. El primero, sería el caso de autos, un acto con efecto individual por lo tanto no se contaría desde su publicación, arribando el tribunal al razonamiento</p>
--	--

⁶³⁸ Ley N° 19.880, LBPA. CHILE. “Artículo 48.- Obligación de publicar. Deberán publicarse en el Diario Oficial los siguientes actos administrativos:

- a) Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general;
- b) Los que interesen a un número indeterminado de personas;
- c) Los que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado, de conformidad a lo establecido en el artículo 45;
- d) Los que ordenare publicar el Presidente de la República; y
- e) Los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.

Tratándose de los actos a que se refiere la letra c), la publicación deberá efectuarse los días 1° ó 15 de cada mes o al día siguiente, si fuese inhábil”

de que “existe por tanto, una laguna o insuficiencia sustancial, porque de acuerdo a la legislación vigente no es posible determinar desde cuándo comienza a contarse el plazo para interponer los recursos administrativos y, en lo que nos importa, los judiciales, para aquellos que no han sido notificados del acto administrativos”⁶³⁹ y que se vean afectados por dicho acto. En este punto señala que puede ser útil la aplicación del art. 22 inc. 2 del Código Civil⁶⁴⁰; y que si bien la Administración no tiene obligación de notificar los actos administrativos de efecto individual a quienes no son interesados, la LOSMA regula que la SMA los debe hacer públicos mediante la plataforma SNIFA, y que la “publicidad de estos actos administrativos del procedimiento sancionatorio, permite a todos tomar conocimiento de lo resuelto”⁶⁴¹. Utiliza así también fallos de la Corte Suprema Rol N° 31176-2016 y Rol N° 45807-2016 para argumentar que si bien en ambos casos –uno de procedimiento sancionatorio de la SMA y el segundo sobre evaluación ambiental del SEA- el máximo tribunal entiende que la “publicidad se realiza únicamente a los interesados, la inmediata publicidad de estos actos permite a los terceros absolutos tomar conocimiento de los mismos”⁶⁴², lo que le permite adquirir convicción sobre el hecho que la publicitación en las plataformas web es equivalente a la publicación del art. 48 LPA, y que en el caso de autos, la reclamante interpuso el recurso fuera de plazo, ya que la resolución se publicitó en SNIFA el día 30 de junio de 2017 y por tanto el plazo transcurrió el 21 de julio del 2017 mientras que la acción se interpuso recién el día 31 del mismo mes.

Se accede a lo solicitado por los terceros independientes.

II. Legitimación activa de la Sra. Stipicic; procedencia del recurso contra actos trámites; ilegalidades relacionadas con la implementación progresiva del PDC, en atención a

⁶³⁹ 3° T.A., Op. Cit., (Considerando decimotercero).

⁶⁴⁰ DFL N° 1. Código Civil. CHILE. “Artículo 22 inc. 2.- *Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto*”

⁶⁴¹ 3° T.A., Op. Cit., (Considerando decimotercero).

⁶⁴² *Ibídem*.

	<p>los parámetros de referencia, asociado al cargo A.2; ilegalidades relacionadas con el PVAT e ilegalidades relacionadas con irregularidades referidas a la humectación de caminos, y arbitrariedades de medidas de umbrales de parámetros químicos.</p> <p>En virtud de lo ya resuelto por el tribunal, éste opta por omitir pronunciamiento respecto de estas controversias, por ser inoficioso. Se rechaza el recurso de reclamación en todas sus partes.</p>
--	--

19. Rol N°163-2017 del Segundo Tribunal Ambiental, caratulado “López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente”	
Tribunal	Segundo Tribunal Ambiental
Rol	163-2017 (29/06/2018)
Carátula	López Aránguiz, David Marcial con Superintendencia del Medio Ambiente
Titular Programa de Cumplimiento	Sociedad Comercial Antillal Limitada
Sentencia de Casación	No se interpone Recurso de Casación
Hechos	<p>El 14 de julio de 2015 la Superintendencia del Medio Ambiente recepciona una denuncia presentada por David López Aránguiz ante la SEREMI de Medio Ambiente de la Región del Maule, producto de ruidos generados por Frigorífico Antillal, establecimiento perteneciente a la Sociedad Comercial Antillal Limitada.</p> <p>Esta instalación ya había sido sancionada en una oportunidad anterior al pago de 48 UTA en Rol D-008-2014, debido a la superación de los límites máximos de los niveles de presión sonora corregidos –establecidos para áreas rurales-, lo que habría significado el incumplimiento de la norma de emisión de ruidos del D.S. N°146/97 del MINSEGPRES⁶⁴³, procedimiento que habría sido iniciado por el mismo denunciante en este nuevo caso.</p> <p>A la denuncia del Sr. López Aránguiz se agrega una del día 8 de septiembre de 2015 interpuesta por Cecilia Inés Espinoza Vásquez en virtud del mismo motivo.</p> <p>El 29 de septiembre de 2015 la SMA requirió de información a la empresa denunciada, la que respondió el 16 de noviembre del mismo año, con la información técnica sobre los niveles de ruido emanados del establecimiento, que corresponden al funcionamiento de cuatro frigoríficos, un electrógeno y unos ventiladores.</p>

⁶⁴³ Decreto Supremo N° 146/97 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. Establece norma de emisión de ruidos molestos generados por fuentes fijas, elaborada a partir de la revisión de la norma de emisión contenida en el Decreto N° 286 de 1984 del Ministerio de Salud. Diario Oficial, Chile, 17 de abril de 1998.

	<p>Posteriormente el día 19 de octubre de 2016, la SMA realizó una inspección ambiental, emitiéndose el Informe⁶⁴⁴ respectivo el 29 de diciembre del mismo año, en donde se consigna “el incumplimiento a la norma de referencia, el D.S. N°38/2011. (...) [P]roducto de las mediciones realizadas, en horario nocturno (...), la SMA registró una excedencia de 2 dB (A) en el receptor L1, sobre el límite establecido para una zona rural.”⁶⁴⁵</p> <p>El 17 de marzo se realizó una nueva fiscalización por parte de la SMA, generándose un nuevo Informe de Fiscalización,⁶⁴⁶ en donde se consigna nuevamente el incumplimiento de la misma norma de referencia y se deja constancia de mediciones en horario nocturno que registran la excedencia de 4 dB(A) por sobre el límite establecido para una zona rural.</p> <p>Como resultado de las fiscalizaciones, la SMA formula cargos mediante Resolución Exenta N°1/Rol D-016-2017 el día 5 de abril de 2017, por el incumplimiento del D.S. N°38/2011⁶⁴⁷, en virtud de los siguientes hechos:</p> <p>A. Por infracciones del art. 35 h) de la LOSMA⁶⁴⁸:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La obtención, con fecha 19 de octubre de 2016, de Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) nocturno de 47 dB(A) medidos en el receptor L1, ubicado en la zona rural con nivel máximo permisible de 45 dB(A); y la obtención, con fecha 17 de marzo de 2017, de NPC nocturno de 49 dB(A) medidos en el receptor L1, ubicado en zona rural con un nivel máximo permisible de 45 dB(A) (grave). <p>Con fecha 10 de mayo de 2017 el titular presenta ante el mismo organismo un programa de cumplimiento proponiendo medidas para</p>
--	--

⁶⁴⁴ Informe de Fiscalización Rol DFZ-2016-344-VII-NE-IA.

⁶⁴⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia de 29 de junio de 2016, Rol N°163-2017, [en línea] <<https://www.tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2018/07/R-163-2017-29-06-2018-Sentencia.pdf>> 3p.

⁶⁴⁶ Informe de Fiscalización Ambiental Rol DFZ-2017-449-VII-NE-IA.

⁶⁴⁷ Decreto Supremo N°38/11 del Ministerio del Medio Ambiente. Establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica, elaborada a partir de la revisión del Decreto N° 146, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Diario Oficial, Chile. 12 de Junio de 2012.

⁶⁴⁸ Art. 2° Ley N° 20.417. CHILE. LOSMA “Artículo 35 h) El incumplimiento de las Normas de Emisión, cuando corresponda”

	<p>cumplir con la normativa infringida. Luego de que la SMA respondiera con observaciones al mismo, el titular presenta un PDC refundido el 3 de agosto del mismo año, dictando la Superintendencia, el mismo día la Resolución Exenta N°6/Rol D-016-2017 que lo aprueba.</p> <p>Como consecuencia de la dictación de esta resolución, el denunciante – don David López Aránguiz- interpone recurso de reclamación ante el Segundo Tribunal Ambiental, solicitando se revoque la Resolución Exenta N°6/Rol D-016-2017 que aprobó el programa de cumplimiento refundido presentado por Sociedad Comercial Antillal Limitada y suspendió el procedimiento sancionatorio llevado en su contra. “En el segundo otrosí de la reclamación, solicitó, como medidas cautelares, la suspensión de los efectos de la resolución reclamada y la suspensión temporal de funcionamiento del frigorífico de propiedad de la empresa.”⁶⁴⁹</p> <p>El Tribunal admite a trámite la reclamación sin dar lugar a la solicitud de medias cautelares.</p> <p>Doña Cecilia Inés Espinoza Vásquez –otrora la segunda denunciante- solicita ser considerada como tercero coadyuvante de la reclamante en autos, solicitud a la que el Tribunal accede.</p>
Argumentos de las partes	<p>Reclamante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventual infracción al artículo 49 de la LOSMA <p>La reclamante arguye que “la resolución reclamada consolidaría un procedimiento sancionatorio viciado, por cuanto este se habría iniciado a partir de la formulación de cargos efectuada en contra de la empresa, la que a su juicio <i>(...) es abiertamente parcial e insuficiente para efectos de que el infractor cumpla debidamente con la normativa ambiental vulnerada</i>.”⁶⁵⁰ Específicamente, alega que la formulación de cargos fue resultado de mediciones realizadas solo en los puntos “L1” correspondiente al domicilio del tercero coadyuvante en autos, sin</p>

⁶⁴⁹ Ibídem, 4p.

⁶⁵⁰ Ibídem, 6p. Tribunal citando a parte reclamante.

embargo, en su opinión, estas no serían suficientes y carecerían de la riguridad necesaria para identificar la magnitud de la infracción.

Alega que la medición parcial lleva a que la descripción de los hechos constitutivos de infracción –de la formulación de cargos- sea imprecisa, así, a un incumplimiento del artículo 49 de la LOSMA y consecutivamente a que las medidas propuestas en el PDC insuficientes.

- **Eventual infracción al artículo 42 de la LOSMA, y a los artículos 7° y 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento**

- a. **Supuesta infracción a los contenidos mínimos del PDC (artículo 7° del Reglamento)**

Según la reclamante, el PDC no satisface los contenidos mínimos exigidos por el Reglamento;

- i) **Respecto de la descripción de los hechos**

Para la reclamante el relato del titular restringe la infracción a un espacio geográfico acotado, como se explicó en la alegación anterior, siendo por lo tanto incompleta.

- ii) **Plan de acciones y metas para cumplir con la normativa**

En este punto, la reclamante plantea que la empresa propone una medida consistente en la construcción de una barrera acústica, la cual no puede cumplir con su finalidad de reducir los efectos negativos para todos los receptores –medidos o no medidos- por haberse restringido los efectos de la infracción de la norma únicamente al punto de medida L1, sin considerar el resto del área.

- iii) **Información técnica y de costos que permitan acreditar la eficiencia y seriedad del PDC**

En su opinión, el PDC no satisface este requisito al entregar información parcializada e insuficiente. Particularmente, el titular no presenta la información que acredite que la construcción de un muro de contención

	<p>reducirá el efecto negativo de las emisiones de ruido. Tampoco señala los costos totales estimados de la medida, lo que atenta con su viabilidad y seriedad. Por último, por tratarse de una obra de edificación, debiese esta cumplir con la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p> <p>b. Supuesta infracción al criterio de integridad (artículo 9° letra a) del Reglamento)</p> <p>La reclamante fundamenta el incumplimiento del criterio de integridad en tres aspectos:</p> <p>i) En relación al riesgo para la salud de las personas</p> <p>A juicio de la reclamante, la reclamada propone una solución parcial e ineficaz con la construcción de la barrera. Esta sólo aminoraría la emisión de ruido en el punto de medición L1 y no respecto del resto de los destinatarios de las emisiones sonoras.</p> <p>Agrega que “la SMA debió tener en cuenta la finalidad que tiene el cumplimiento de la normativa en este caso, de asegurar de modo general la salud de todas las personas, sobre lo cual destaca la existencia de lo que considera abundante evidencia respecto a los efectos de la exposición al ruido en la salud de las personas”⁶⁵¹.</p> <p>Por último, alega que el ruido produce un efecto negativo en su salud, principalmente en las noches cuando lo privan de descanso. Esta falta de descanso le produce irritabilidad y somnolencia día a día, llegando a afectar el entorno en el que se relaciona.</p> <p>ii) El principio preventivo</p> <p>La reclamante plantea que la aprobación de un PDC ineficaz e incompleto vulnera este principio, ya que las acciones y metas en él propuestas no se harían cargo de todos sus efectos, debido, por ejemplo, a la falta de especificaciones técnicas sobre la construcción de la barrera acústica.</p> <p>iii) El principio precautorio</p>
--	--

⁶⁵¹ Ibídem, 11p.

Para la reclamante, la falta de certeza científica absoluta –producto de la falta de estudios médicos sobre el riesgo a la salud del ruido constante-, “no se debe utilizar para descartar la adopción de las medidas óptimas para la protección del medio ambiente, en este caso, la falta de un diagnóstico médico respecto de las víctimas individualizadas”⁶⁵².

c. Supuesta infracción al criterio de eficacia (artículo 9° Letra b) del Reglamento)

Plantea que el PDC aprobado por la resolución reclamada no cumpliría con el criterio de eficacia por tres razones: “(i) se basa en una formulación de cargos deficiente, ante lo cual reitera lo señalado respecto de la vulneración del artículo 49 de la LOSMA; (ii) el PdC no cumpliría con los requisitos mínimos del artículo 7° del Reglamento, como para gozar a lo menos de una presunción de eficacia (ineficacia por falta de requisitos mínimos); y (iii) la resolución reclamada condiciona la eficacia a gestiones futuras del infractor, con lo cual, a su juicio, ‘(...) reconoce que las medidas no son eficaces en sí mismas, sino que ello será objeto de una medición acústica final luego del levantamiento de dicha barrera’.”⁶⁵³

Respecto del último punto, la reclamante cree que la SMA estaría confundiendo el criterio de eficacia (calidad de la medida para cumplir con la normativa y reducir los efectos negativos) con el de verificabilidad (mecanismos que acrediten su cumplimiento).

• Sobre la motivación de la resolución reclamada

La reclamante alega que la resolución reclamada carece de la debida motivación, señalando que “*pese a que no se haya establecido en la ley un estándar determinado de motivación, la mayor parte de la doctrina ha reconocido la facultad que tiene el juez de verificar no solo la existencia de motivos, sino también la suficiencia de los mismos, (...) la suficiencia de la motivación reviste particular importancia en materia del control del*

⁶⁵² Ibídem, 12p.

⁶⁵³ Ibídem, Pp. 13-14. Tribunal citando a parte reclamante.

ejercicio de potestades discrecionales', como a su juicio, ocurriría en este caso.”⁶⁵⁴

Para esta parte la resolución carece de motivación y de razonabilidad suficientes por basarse en antecedentes insuficientes, como son la formulación de cargos en base a mediciones incompletas de niveles de ruido, un PDC con escasa información técnica para evaluar la única medida propuesta, y por último por no abordar todos los efectos que genera la infracción a la salud de la población.

Reclamada:

- **Eventual infracción al artículo 49 de la LOSMA**

La SMA “cuestiona el hecho de que la reclamante, por primera vez en sede de PdC, presente cuestionamientos respecto de la formulación de cargos, pues a su juicio, “(...) *todas las alegaciones relativas a dicho acto son improcedentes y extemporáneas*”.”⁶⁵⁵

Solicita la reclamada que se rechace el cuestionamiento a las mediciones, toda vez que éstas “se habrían materializado en los receptores que denunciaron a la SMA la infracción del D.S. N°38/2011.”⁶⁵⁶

Según la reclamada, las acciones contenidas en el PDC “no estarían destinadas a enfrentar la generación de ruidos molestos, solamente respecto de los puntos L1 y L2, sino respecto de todos los receptores susceptibles de ser afectados por la instalación de la empresa. Además, plantea que estos son los receptores más cercanos por no existir otras denuncias, y en este escenario, no se justificaría la medición desde puntos distintos para determinar la existencia de infracciones y su entidad. En conclusión, no sería comprensible que la aprobación del PDC transgrediera el artículo alegado, menos si la parte no cuestionó la formulación de cargos con anterioridad.

⁶⁵⁴ *Ibíd*em, 16p. Tribunal citando a parte reclamante.

⁶⁵⁵ *Ibíd*em, 7p. Tribunal citando a parte reclamada.

⁶⁵⁶ *Ibíd*em, 8p.

	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual infracción al artículo 42 de la LOSMA, y a los artículos 7° y 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento a. Supuesta infracción a los contenidos mínimos del PDC (artículo 7° del Reglamento) <ul style="list-style-type: none"> i) Plan de acciones y metas para cumplir con la normativa <p>A juicio de la SMA, la reclamante está cometiendo dos errores en este punto: primero, porque el PDC “no podría haberse referido a superaciones de la norma de emisión distintas a la constatada en el punto L1, porque solo aquellas fueron objeto del cargo formulado, acto que delimita el contenido del PdC”⁶⁵⁷, y en segundo lugar, el hecho de que la infracción se haya constatado sólo respecto del punto L1 “no significa que las medidas contenidas en el PdC vayan solo en beneficio de dicho receptor. A su juicio, las acciones contenidas en el PdC tienen por objeto evitar más superaciones al D.S. N°38/2011, tanto en el receptor “L1” (...) como en los demás receptores que pueden verse afectados por el funcionamiento de la instalación.”⁶⁵⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> ii) Información técnica y de costos que permitan acreditar la eficiencia y seriedad del PDC <p>La SMA plantea que debido a la existencia de un Protocolo “que determina las medidas de control de ruido típicas para este caso, ‘(...) <i>no es necesario que el PdC justifique con mayor detalle por qué la misma es idónea para lograr los fines buscados (...)</i>’. Agrega que, el PdC señala expresamente cuáles son los costos totales estimados de la barrera acústica, lo que se ve graficado en el cuadro ubicado en su punto 2.3.”⁶⁵⁹ Por último respecto al cumplimiento de la normativa urbanística, las alegaciones están fuera de lugar por no corresponder a la competencia</p>
--	---

⁶⁵⁷ *Ibíd*em, 9p.

⁶⁵⁸ *Ibíd*em, 10p.

⁶⁵⁹ *Ibíd*em, Pp. 10-11. Tribunal citando a parte reclamada.

de la SMA, sin embargo, señala que, de requerirse permisos, éstos deberán ser obtenidos por el titular.

b. Supuesta infracción al criterio de integridad (artículo 9° letra a) del Reglamento)

La reclamada plantea que “la reclamante debió haber acreditado en su reclamo que las infracciones constatadas generaron ‘efectos’, respecto de los cuales el PdC no se habría hecho cargo”⁶⁶⁰ y en su opinión, el reclamo se limita a hacer suposiciones respecto de los efectos de los ruidos en la salud de las personas. Además de que no se presentan antecedentes que permitan al menos presumir efectos no abordados por el PDC.

Sobre la utilidad de la barrera, la SMA postula que según sus características estructurales, ésta logra abatir las emisiones desde la fuente, no en algún receptor en particular, lo que beneficia a todos los receptores posiblemente afectados.

c. Supuesta infracción al criterio de eficacia (artículo 9° letra b) del Reglamento)

La SMA responde la alegación señalando que la reclamante “no entrega ningún antecedente técnico, consideración, o explicación lógica que acredite la supuesta falta de suficiencia de la medida de barrera acústica, para cumplir con la norma de ruido.”⁶⁶¹ Agregando que además dicho planteamiento no sería efectivo por las mismas razones señaladas con anterioridad.

Luego, la reclamada insiste en la alegación sobre la deficiencia de la formulación de cargos es improcedente y extemporánea, y que el PDC debe plantearse en relación con los cargos formulados, cargos que se levantaron de acuerdo a las mediciones realizadas en los receptores de los denunciantes, por lo que no habría problema alguno.

⁶⁶⁰ *Ibíd*em, 13p.

⁶⁶¹ *Ibíd*em, 14p.

	<p>Finalmente, la parte reclamada “asegura que la reclamante yerra en sus conclusiones, porque la SMA ‘(...) reconoce que la medición final es una acción referida al criterio de verificabilidad’; (...) y porque el hecho de exigir una medición final de ruidos ‘(...) no implica que la SMA tenga dudas o existe una incerteza absoluta sobre la efectividad de la medida de barrera acústica’. Aclara que, dicha medición final, ‘(...) es necesaria justamente para asegurarnos de que se satisfaga uno de los principales motivos del PdC, esto es, que se vuelva al cumplimiento de la norma de emisión y no se vuelvan a verificar excedencias que afecten a los receptores cercanos.’ A su juicio, la reclamante debió haber acreditado técnicamente que la barrera exigida no cumpliría con los objetivos de reducir los niveles de emisión capaces de afectar a los receptores, lo cual no ocurrió.”⁶⁶²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre la motivación de la resolución reclamada <p>La reclamada reitera sus argumentos referidos a que los cuestionamientos a la formulación de cargos están fuera de lugar. Las mediciones se hicieron en los receptores de los denunciados y luego se formuló cargos según las excedencias constatadas. Respecto a la falta de idoneidad de la barrera, señala que ésta sólo se plantea en base a suposiciones sin revisar el Protocolo de la SMA al respecto. Y por último, alega que la reclamante no presenta antecedentes que hagan al menos presumir la existencia de efectos que no hayan sido abordados por el PDC.</p> <p>El tercero coadyuvante de la reclamante apoya la posición y los argumentos de la reclamante.</p>
<p>Parte Dispositiva del Fallo</p>	<p>Para la resolución de la controversia el Tribunal se pronuncia sobre las siguientes materias:</p> <p style="text-align: center;">I. De la pérdida de objeto</p> <p>Primeramente, el tribunal señala que existe constancia que la SMA con fecha 28 de mayo de 2018, informó la realización de una fiscalización a</p>

⁶⁶² Ibídem, 15p. Tribunal citando a parte reclamada.

la instalación en el mes de marzo, en la cual se constató el incumplimiento del PDC, ordenándose por Resolución Exenta N°7/Rol D-016-2017 la reapertura del procedimiento sancionatorio en contra el titular en cuestión.

Esta circunstancia lleva a que la reclamación carezca de un objeto litigioso actual por haber desaparecido el presupuesto del pronunciamiento del Tribunal, “lo que no obsta a tomar y disponer las medidas tendientes a asegurar una expedita respuesta de la Administración respecto de un incumplimiento de la normativa ambiental”⁶⁶³. Sin perjuicio a que esto es motivo suficiente para el rechazo de la reclamación, el Tribunal se pronuncia sobre el fondo.

II. De los PDC asociados a normas de emisión

a. Sobre las normas de emisión como instrumentos de gestión ambiental

Por no ser una temática directamente relacionada con la materia estudiada en esta investigación –PDC-, se omitirán las consideraciones del Tribunal. Estas se encuentran entre los considerandos quinto y octavo de la sentencia.

b. Consideraciones generales sobre los PDC

El tribunal hace una descripción de la normativa y consideraciones generales de los incentivos al cumplimiento, el principio de cooperación y los programas de cumplimiento en particular, cuestión que no es necesario analizar en la presente ficha por encontrarse en el Capítulo I de la presente investigación.

c. PDC asociados a normas de emisión

La SMA “tiene asignada la función de impartir directrices técnicas de carácter general y obligatorio, definiendo protocolos, procedimientos y métodos de análisis de los organismos fiscalizadores, (...) [quienes] deberán aplicar para el examen, control y medición del cumplimiento de

⁶⁶³ Ibídem, (Considerando tercero).

	<p>las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.”⁶⁶⁴ En el ejercicio de esta atribución, la Superintendencia “aprobó el protocolo técnico para la fiscalización del D.S. N° 38/2011 y exigencias asociadas al control del ruido en instrumentos de competencia de la SMA.”⁶⁶⁵</p> <p>Teniendo esto en consideración, es necesario que los PDC asociados a normas de emisión deban ser concordantes con lo dispuesto con la normativa –D.S. N°38/2011- y el protocolo contenido en la Resolución Exenta N°867 de la SMA.</p> <p style="text-align: center;">III. De las eventuales ilegalidades cometidas por la SMA al aprobar el PDC</p> <p style="text-align: center;">a. Sobre el cumplimiento del artículo 49 de la LOSMA</p> <p>El Tribunal hace presente que la SMA en la Resolución Exenta N°1/Rol D-016-2017 además de formular cargos, otorga el carácter de interesados a la parte reclamante en autos y al tercero interesado, ambos denunciante. “[E]n consecuencia, si lo alegado es el contenido o extensión de la formulación de cargos, cabe tener presente que el denunciante tiene el carácter de interesado en el procedimiento administrativo sancionatorio, (...) la que lo habilita para interponer recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por la SMA, en la medida que éstas le afecten. Así las cosas, (...) lo que correspondía era impugnar –en sede administrativa- la resolución de que formula cargos, y no aquella que aprobó el programa de cumplimiento, que es la resolución de fondo en contra de la cual se dirige la reclamación en autos.”⁶⁶⁶ En consecuencia, esta alegación no puede prosperar.</p> <p style="text-align: center;">b. Sobre la eventual infracción a los contenidos mínimos del PDC</p>
--	---

⁶⁶⁴ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoprimer).

⁶⁶⁵ *Ibíd*em, (Considerando vigesimosegundo).

⁶⁶⁶ *Ibíd*em, (Considerando vigesimoséptimo).

Tras revisar el PDC y la normativa pertinente, el Tribunal indica que “es posible aseverar que dicho programa fue elaborado utilizando el formato que entrega la propia SMA, para facilitar el cumplimiento. Asimismo, en cuanto a su contenido, el PdC describe los hechos que constituyen la infracción, los que resultan coincidentes con los cargos formulados por la SMA mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol D-016-2017. Por otra parte, se incorpora un plan de acciones específicas a realizar y reportar. Por último, se constata que el PdC describe, entre otras, la medida principal consistente en la construcción de una barrera acústica, cuyo costo estima en diez millones de pesos.”⁶⁶⁷ Por todo lo anterior estima que el PDC aprobado cumple con los requisitos mínimos contenidos en el artículo 7° del Reglamento.

c. Sobre el criterio de integridad

A juicio del Tribunal, las alegaciones sobre la afectación de la salud de las personas y las relativas “a los principios preventivos y precautorio respecto de los efectos futuros, (...) tienen relación con el criterio de eficacia y no de integridad, por lo que serán abordados en el siguiente apartado.”⁶⁶⁸

En relación al requisito de integridad, el sentenciador plantea que hay que considerar lo anteriormente determinado por el mismo Tribunal en las Resoluciones Rol N°75-2017 y 82-2015 “en cuanto a que ‘(...) el criterio de integridad exige que el programa de cumplimiento incorpore todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos (...)’.”⁶⁶⁹ En el presente caso, para los jueces el PDC incorpora todas las infracciones constatadas en la formulación de cargos, y para ellas se proponen acciones y metas respectivamente.

Y con respecto a los efectos de la infracción, “el acto impugnado señala que ‘(...) si bien se calificó como infracción grave, no existen antecedentes en el presente procedimiento sancionatorio que evidencien la existencia de

⁶⁶⁷ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoprimer).

⁶⁶⁸ *Ibíd*em, (Considerando trigesimoquinto).

⁶⁶⁹ *Ibíd*em, (Considerando trigesimosexto).

*efectos negativos derivados de la infracción’.*⁶⁷⁰ Además, como plantea la reclamada en su informe, la reclamante no acreditó la generación de efectos negativos no abordados por el programa no acompañó antecedentes que permitieran presumirlos. En consecuencia, “el Tribunal concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada respecto a que el PdC cumple con el criterio de integridad, por lo que la pretensión a este respecto será desestimada.”⁶⁷¹

d. Sobre el criterio de eficacia

En primer lugar, el Tribunal indica que en lo que respecta a la deficiente formulación de cargos y los contenidos mínimos del PDC hay que estarse a lo ya resuelto en los considerandos anteriores.

En segundo lugar, el Tribunal se refiere a las alegaciones referidas al criterio de eficacia de las medidas del PDC (enunciadas en el criterio de integridad por la reclamante). Respecto de estas “cabe señalar que la barrera acústica propuesta y descrita en el PdC –que concuerda con aquella recomendada por el Protocolo que ha elaborado la SMA al efecto– es la medida idónea para asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción. A mayor abundamiento, resulta de toda lógica suponer que la interposición de una barrera material entre la fuente emisora de la energía, ruido en este caso, y los potenciales receptores de la misma, resulte en una disminución neta de la energía recibida; luego, midiendo el receptor de mayor intensidad de dicha energía, por la aplicación del mismo principio físico, es suficiente para establecer que la reducción de la exposición para todos los demás receptores será igual o mayor que la del citado receptor, siendo consistente la decisión de la reclamada con el conocimiento de la física de ondas aplicables a la situación fiscalizada.”⁶⁷²

⁶⁷⁰ *Ibíd*em, (Considerando trigesimooctavo). Tribunal citando resolución reclamada.

⁶⁷¹ (Considerando trigesimonoveno).

⁶⁷² (Considerando cuadragésimotercero).

	<p>Finalmente agrega que la medida de verificación planteada por el titular correspondiente a una medición final de ruidos que acredite el cumplimiento de la normativa no desvirtúa el cumplimiento del requisito de eficacia, por vincularse justamente con el de verificabilidad. Así el Tribunal concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada en cuanto a la satisfacción del criterio de eficacia.</p> <p style="text-align: center;">e. Sobre la motivación de la resolución reclamada y consideraciones finales sobre el ruido</p> <p>Finalmente, el Tribunal decide que “atendido lo razonado precedentemente, y teniendo en consideración que las alegaciones relativas a una supuesta falta de motivación en la resolución reclamada se fundan en los mismos argumentos abordados con anterioridad, a juicio de estos sentenciadores, la pretensión a este respecto no puede prosperar por las razones dadas en cada caso y que se refieren a la debida fundamentación del acto administrativo impugnado.”⁶⁷³ Resulta innecesario pronunciarse sobre las demás alegaciones.</p> <p>A continuación, el Tribunal decide pronunciarse sobre el incumplimiento del PDC y los importantes efectos de la contaminación acústica en la población. Plantea finalmente que “en vista de los nocivos efectos del ruido en la calidad de vida cotidiana y eventualmente en la salud de las personas, a juicio del Tribunal, resulta relevante que la actividad de la SMA tenga en consideración que el manejo de casos que involucren emisiones sonoras por sobre lo normado y que afecten a la comunidad aledaña, requieren pronta respuesta.”⁶⁷⁴</p> <p>Luego, refiriéndose al caso en particular, indica que “el tiempo transcurrido entre la aprobación del PdC -3 de agosto de 2017- y la fiscalización de su cumplimiento -13 de marzo de 2018-, esto es, más de siete meses, parece excesivo y transgrede el principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la Ley N°19.880. De igual manera, la demora en reanudar el procedimiento administrativo sancionatorio –</p>
--	---

⁶⁷³ (Considerando cuadragésimo.)

⁶⁷⁴ (Considerando quincuagésimo).

	<p>más de 2 meses-, una vez constatado el incumplimiento, tampoco se justifica, y le resta efectividad y confiabilidad al instrumento de incentivo al cumplimiento. Por lo anterior, se representa a la SMA dicha circunstancia, la que deberá adoptar las medidas necesarias a efecto de poner fin a esa situación de contaminación acústica, junto con dar curso progresivo al procedimiento sancionatorio reiniciado mediante Resolución Exenta N°7/D-016-2017, de 24 de mayo de 2018.</p> <p>Se rechaza la reclamación en todas sus partes.</p>
--	---