

**RECHAZA PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO Y REINICIA
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO
EN CONTRA DE ACONSER RESIDUOS SPA.**

RESOLUCIÓN EXENTA N° 9/ ROL D-145-2021

Santiago, 20 de octubre de 2022

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, (en adelante, “LO-SMA”); en la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 13 de mayo de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 2.124, de 30 de septiembre de 2021, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Fija Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 658, de 2 de mayo de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente que Establece Orden de Subrogancia para el cargo de Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 30, de 20 de agosto de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación; en la Resolución Exenta N° 166, de 8 de febrero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Crea el Sistema de Seguimiento de Programas de Cumplimiento (“SPDC”) y Dicta Instrucciones Generales sobre su uso; en la Resolución Exenta N° 549, de 31 de marzo de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Renueva Reglas de Funcionamiento Especial de Oficina de Partes y Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la SMA; y en la Resolución N° 7, de 26 de marzo 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

CONSIDERANDO:

**A. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO**

**a. Incumplimiento del requerimiento de ingreso
al SEIA**

1. Que, esta Superintendencia dio inicio al procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) a través de la Resolución Exenta N° 1910, de 23 de diciembre de 2019 – generando el expediente REQ-023-2019– con la finalidad de esclarecer si ACONSER Residuos SpA (en adelante, “titular” o “compañía”) debió someterse a una evaluación ambiental previa, en virtud de la verificación de un “cambio de consideración” de sus operaciones, conforme a la letra g) del artículo 2 del del D.S.



N°40/12 del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “RSEIA”).

2. A este respecto, analizada la información contenida en las declaraciones realizadas vía ventanilla única en el sistema sectorial SINADER¹, de las imágenes satelitales obtenidas, de la información entregada por la Secretaría Regional Ministerial (en adelante, “SEREMI”) de Salud, Región de Los Lagos, y por el mismo titular en relación al tipo de residuos y toneladas ingresadas en los pozos, permitieron advertir que posterior al año 2013 se habrían dispuesto más de 50 toneladas de residuos en pozos no autorizados, por lo tanto, se trataría de un proyecto de saneamiento ambiental de tipo sistema de tratamiento y disposición de residuos industriales, que debe someterse al SEIA bajo la tipología establecida en el literal o.8 del artículo 3° del RSEIA.

3. En el marco de este procedimiento, se confirió traslado al titular para que, en el plazo de 15 días hábiles desde la notificación de la resolución, hiciera valer sus observaciones, alegaciones o pruebas. Al mismo tiempo, mediante Oficio Ord. N°3809, de 23 de diciembre de 2019, la Superintendencia solicitó al SEA un pronunciamiento sobre si las actuales obras del proyecto en examen debieron ser sometidas previamente de forma obligatoria al SEIA, en consideración a la letra i) del artículo 3° de la LO-SMA.

4. Que, en este escenario, por medio del Ord. N°15/2019, también de fecha 23 de diciembre de 2019, el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos, concluyó que la titular requiere de una resolución de calificación ambiental para la ejecución de esas obras, puesto que las obras del proyecto se subsumen en la tipología establecida en el literal o.8 del RSEIA.

5. Que, con fecha 21 de enero de 2020, doña María de la Rosa Hermoso, en representación del titular, solicitó la invalidación de la Resolución Exenta N° 1910/2019, arguyendo que dicho acto adolecería de un vicio de nulidad, por haber sido dictada por una autoridad incompetente. Asimismo, solicitó tener por interrumpido el plazo para dar respuesta al traslado concedido por el acto impugnado.

6. Que, mediante Resolución Exenta N°141/2020, de 24 de enero de 2020, la SMA rechazó la solicitud de invalidación bajo el argumento que el acto impugnado no constituye por sí mismo un requerimiento de ingreso al SEIA, sino que mediante su dictación se dio inicio formal a un procedimiento, el cual tiene como objetivo recabar antecedentes que permitan determinar si corresponde o no exigir dicho ingreso, en conformidad al artículo 3° literal i) de la LO-SMA. En cuanto al plazo para dar respuesta al traslado, la SMA otorgó al titular 7 días hábiles desde la notificación de la Resolución Exenta N°141/2020, para presentar las observaciones y alegaciones pertinentes ante este organismo.

7. Que, con fecha 10 de febrero de 2020, la titular dedujo un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°141/2020, el cual fue rechazado por medio de la Resolución Exenta N°370, de 25 de febrero de 2020, realizando un análisis de fondo que, en definitiva, replicaba lo señalado en la Resolución Exenta N°141/2020. En ese pronunciamiento, además, se relevó que, con fecha 12 de febrero 2020, la titular evacuó el traslado al caso, de manera

¹ La Unidad Fiscalizable “ACONSER Mocopulli ex Najar” se encuentra identificada en dicho sistema bajo el ID 5461631.



que tanto la solicitud de invalidación como la reposición de la resolución que la rechaza, carecen de objeto ya que se ha dado curso al procedimiento según lo establecido por la regulación pertinente.

8. Que, así las cosas, la titular evacuó traslado en el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, mediante presentación de 12 de febrero de 2020, haciendo presente las consideraciones que, en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso, a su juicio eran pertinentes considerar².

9. Que, finalmente, con fecha 6 de marzo de 2020, mediante Resolución Exenta N°427/2020, esta Superintendencia ordenó a ACONSER Residuos SpA, bajo apercibimiento de sanción, el sometimiento al SEIA del proyecto vertedero ACONSER Mocopulli. En dicha resolución se otorgó el plazo de 10 días hábiles para que la titular presente un cronograma a la SMA, para su revisión y validación.

10. Que, en contra de la recién referida Resolución Exenta N°427/2020, la titular presentó un reclamo de ilegalidad ante el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental caratulados “Aconser Residuos SpA con Superintendencia del Medio Ambiente”, en virtud del artículo 56 de la LO-SMA y la letra N°3) del artículo 17 de la Ley N°20.600, seguido bajo el Rol R-9-2020. Posteriormente, con fecha 24 de junio de 2020, el mencionado Ilustre Tribunal rechazó la reclamación interpuesta por ACONSER Residuos SpA y, en consecuencia, confirmó la legalidad de la resolución reclamada que requirió el ingreso al titular.

11. Que, en este contexto, con fecha 5 de agosto de 2020, por medio de la Resolución Exenta N° 1351/2020, la SMA reiteró la solicitud a la empresa para que presentara un cronograma para el ingreso al SEIA bajo apercibimiento de sanción. En esa misma fecha, por medio del Ordinario N° 2015, se solicitó a la Ilustre Municipalidad de Dalcahue y a la SEREMI de salud de la Región de Los Lagos abstenerse de otorgar permisos o autorizaciones, en virtud del artículo 24 de la Ley N° 19.300.

b. Formulación de cargos

12. Que, con fecha 22 de junio de 2021, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la LO-SMA, inició la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-145-2021, con la formulación de cargos en contra de ACONSER Residuos SpA, Rol Único Tributario N° 76.603.913-8, titular del proyecto “Vertedero Aconser Mocopulli (Ex Najar)”.

13. Que, los hechos constitutivos de infracción imputados, de conformidad a la Resolución Exenta N°1/Rol D-145-2021, consisten en dos infracciones indicadas en el artículo 35 letra b) de la LOSMA: la ejecución de proyecto y desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella; y el incumplimiento al requerimiento efectuado según lo previsto en el literal i) del artículo 3°. En particular, se imputaron los siguientes cargos:

Tabla N°1: Cargos imputados en procedimiento sancionatorio Rol D-145-2021

Hecho	Exigencias infringidas
1. Operación del vertedero ACONSER Mocopulli (Ex Najar)	Ley N°19.300, artículo 10, literal o):

² Véase Expediente: REQ-023-2019.



<p>cuyas modificaciones (pozos N°3 y 4) constituyen sistemas de disposición de residuos industriales sólidos con una capacidad igual o mayor a treinta toneladas día (30 t/día) de tratamiento o igual o superior a cincuenta toneladas (50 t) de disposición.</p>	<p><i>“Art. 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:</i></p> <p><i>o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos”.</i></p> <p><u>Decreto Supremo 40/2013 que aprueba el Reglamento del SEIA</u></p> <p><i>“Art. 2°: realización de obras, acciones o medidas tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad, de modo tal que éste sufra cambios de consideración” [...] “se entenderá que un proyecto sufre cambios de consideración cuando: [...] g.2. Para los proyectos que se iniciaron de manera previa a la entrada en vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental, si la suma de las partes, obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad de manera posterior a la entrada en vigencia de dicho sistema que no han sido calificados ambientalmente, constituye un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del presente Reglamento”.</i></p> <p><i>“Art. 3°, literal o: Se entenderá por proyectos de saneamiento ambiental al conjunto de obras, servicios, técnicas, dispositivos o piezas que correspondan a: o.8 Sistemas de tratamiento, disposición y/o eliminación de residuos industriales sólidos con una capacidad igual o mayor a treinta toneladas día (30 t/día) de tratamiento o igual o superior a cincuenta toneladas (50 t) de disposición [...]”.</i></p>
<p>2. Incumplimiento al requerimiento de ingreso al SEIA efectuado por medio de Resolución Exenta N°427, de 6 de marzo de 2020.</p>	<p><u>LOSMA, artículo 3, letra i):</u></p> <p><i>“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:</i></p> <p><i>i) Requerir, previo informe del Servicio de evaluación, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la ley N°19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente.”</i></p> <p><u>Resolución Exenta N° 427, de 6 de marzo de 2020:</u></p> <p><i>“RESUELVO: PRIMERO: REQUERIR, BAJO APERCIBIMIENTO DE SANCIÓN, a ACONSER Residuos Spa, RUT N° 76.603.916-8, en su carácter de titular del proyecto “Vertedero ACONSER Mocupulli (SIC) y de las obras verificadas en éste con posterior al inicio de la vigencia del SEIA, el ingreso de tales obras a dicho sistema, ya que constituyen un cambio de consideración en los términos del artículo 2° literal g.2) del RSEIA, por configurar, por sí mismas, la tipología de ingreso del literal o) del artículo 10 de la Ley N° 19.300 y en el mismo literal, subliteral o.8) del artículo 3° del RSEIA”.</i></p>

Fuente: Resolución Exenta N°1 Rol D-145-2021

14. Que, con fecha 2 de julio de 2021, la titular presentó un escrito mediante el cual solicitó prórroga de plazo para presentar el programa de cumplimiento y descargos. Posteriormente, con fecha 7 de julio de 2021, en virtud del artículo 3 letra u) de la LOSMA, se realizó una reunión de asistencia al cumplimiento a solicitud de la empresa.

15. Que, por medio de la Resolución Exenta N°2/Rol D-145-2021, de fecha 8 de julio de 2021, se otorgó al titular una ampliación de plazos para la presentación de programa de cumplimiento y descargos. Posteriormente, con fecha 22 de julio de 2021, la empresa



presentó un programa de cumplimiento y documentación adjunta, que consistió en registros fotográficos.

16. Que, con fecha 11 de agosto de 2021, mediante Memorándum N° 35.462/2021, la fiscal instructora del procedimiento derivó el programa de cumplimiento al Fiscal de la SMA para que determine su aprobación o rechazo. Consecuentemente, con fecha 17 de agosto de 2021, por medio de la Resolución Exenta N°3/Rol D-145-2021, se formularon observaciones al programa de cumplimiento presentado, otorgando un plazo de 6 días hábiles para presentar una propuesta refundida que las incorpore.

17. Que, con fecha 24 de agosto de 2021, la empresa presentó una solicitud de aumento de plazo para presentar la propuesta refundida del programa de cumplimiento. En la misma fecha, mediante Resolución Exenta N°4/Rol D-145-2021, se concedió la solicitud de aumento de plazo presentada por la titular. Así, con fecha 30 de agosto de 2021, la empresa presentó un programa de cumplimiento refundido.

18. Que, con fecha 24 de septiembre de 2021, mediante Resolución Exenta N°5/Rol D-145-2021, se tuvo por presentado el PdC refundido de la titular y se formularon nuevas observaciones, para lo cual se otorgó un plazo de 8 días hábiles. Así, con fecha 30 de septiembre de 2021, en virtud del artículo 3 letra u) de la LOSMA, se efectuó una nueva reunión de asistencia al cumplimiento.

19. Que, con fecha 1 de octubre de 2021, la empresa presentó una solicitud de aumento de plazo para presentar una nueva versión del programa de cumplimiento, la cual fue concedida por medio de la Resolución Exenta N°6/Rol D-145-2021, de fecha 6 de octubre de 2021.

20. Que, con fecha 13 de octubre de 2021, María de la Rosa Hermoso, en representación de ACONSER Residuos SpA, presentó una solicitud de aumento de plazo para la presentación del programa de cumplimiento refundido. En virtud de dicha presentación, con fecha 14 de octubre de 2021, mediante Resolución Exenta N°7/Rol D-145-2021, se rechazó la solicitud de ampliación de plazo y se concedió, de oficio un nuevo plazo de 8 días hábiles para presentar el programa de cumplimiento refundido.

21. Que, con fecha 26 de octubre de 2021, la titular presentó una nueva propuesta refundida del programa de cumplimiento a la cual acompañó un conjunto de documentos.

22. Que, con fecha 19 de noviembre de 2021, mediante Resolución Exenta N°8/Rol D-145-2021, se formularon nuevas observaciones al programa de cumplimiento refundido, para lo cual se concedió un plazo de 10 días hábiles. Enseguida, con fecha 23 de noviembre de 2021, en virtud del artículo 3 letra u) de la LOSMA, se realizó una nueva reunión de asistencia al cumplimiento.

23. Que, con fecha 6 de diciembre de 2021, se presentó una nueva versión refundida del programa de cumplimiento junto con un conjunto de documentos adjuntos que se individualizarán más adelante.



24. Que, a continuación, con el objetivo de resolver la aprobación o rechazo del programa de cumplimiento presentado, se analizarán los criterios para su aprobación, establecidos en el artículo 9 del D.S. N°30/2012, a saber, (i) integridad; (ii) eficacia; y (iii) verificabilidad.

B. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE APROBACIÓN DE UN PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO EN EL PRESENTE CASO

25. Que, a continuación, se analizarán los criterios de aprobación previamente señalados, en relación con el programa de cumplimiento presentado con fecha 28 de julio de 2020, y complementado con las presentaciones de fecha 4 de noviembre de 2020, 17 de febrero de 2021 y 16 de junio de 2021.

a. Integridad

26. Que, el criterio de integridad contenido en la letra a) del artículo 9° del D.S. N° 30/2012, indica que el programa de cumplimiento debe contener acciones y metas para hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido, así como de sus efectos. Conforme a este criterio, las acciones y metas contenidas en un programa de cumplimiento deben abordar todos los hechos infraccionales contenidos en la formulación de cargos y, simultáneamente, tratar los efectos ocasionados de cada una de las infracciones.

27. Que, en cuanto a la primera parte de este criterio, en el presente procedimiento sancionatorio se formularon 2 cargos, proponiéndose por parte de ACONSER un total de 11 acciones, por medio de las cuales se abarcan los hechos constitutivos de infracción, contenidos en la Resolución Exenta N° 1/ D-145-2021. **A este respecto, se advierte que la titular no ofreció ninguna acción asociada al cargo N°2, referido al incumplimiento del requerimiento de ingreso al SEIA formulado por esta Superintendencia. Por ello, el criterio de integridad se estima incumplido.**

28. Ahora, respecto a la segunda parte de este criterio, relativa a que el PdC se haga cargo de los efectos de las infracciones imputadas, será analizado en conjunto con el criterio de eficacia. Ello se debe a que, como se desprende de su lectura, tanto los requisitos de integridad como de eficacia tiene una faz que mira a los efectos producidos a causa de cada infracción, y demandan que, en consecuencia, el PdC se haga cargo de ellos, o los descarte fundadamente.

b. Eficacia

29. Que, el criterio de eficacia contenido en la letra b) del artículo 9° del D.S. N° 30/2012, señala que las acciones y metas del PdC deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, esto es, procurar un retorno al cumplimiento ambiental, y la mantención de esta situación. Conjuntamente, en virtud de este criterio, el presunto infractor debe adoptar las medidas para contener y reducir, o eliminar, los efectos negativos de los hechos que constituyen infracciones.



30. Que, a continuación, se analizará este criterio con respecto de cada uno de los hechos infraccionales imputados, en relación con las acciones propuestas por la titular.

a. Hecho infraccional N°1: Operación del vertedero ACONSER Mocopulli (Ex Najar) cuyas modificaciones (pozos N°3 y 4) constituyen sistemas de disposición de residuos industriales sólidos con una capacidad igual o mayor a treinta toneladas día (30 t/día) de tratamiento o igual o superior a cincuenta toneladas (50 t) de disposición.

31. Que, en cuanto a la primera parte del criterio de eficacia – consistente en que las acciones y metas del PDC aseguren el cumplimiento de la normativa infringida–, la propuesta por ACONSER Mocopulli ex Najar para abordar el hecho infraccional N°1 imputado, contempla la ejecución de 11 acciones principales: “Revisión y reparación de los cercos perimetrales y portones de acceso a los pozos N°1, N°2, N°3 y N°4” (Acción N°1); “Verificación del estado de las zanjas de aguas lluvias de los pozos N°1, N°2, N°3 y N°4” (Acción N°2); “Diagnosticar el estado de las chimeneas de los pozos N°1, N°2, N°3 y N°4 y medir gases combustibles en todas ellas” (Acción N°3); “Verificar el estado de la cámara de lixiviados del pozo N°3 y posibles filtraciones de lixiviados en cualquier pozo realizado por terceros calificados” (Acción N°4); “Solicitud de Autorización Sanitaria para el cierre definitivo de los pozos 3 y 4, en condiciones de seguras” (Acción N°5); “Mejora de caminos de acceso dentro del vertedero y de las zanjas de aguas lluvias de los pozos N°1, N°2, N°3 y N°4” (Acción N°6); “Cierre definitivo de los pozos N°1 y N°2 de acuerdo al Plan de Cierre aprobado por la Seremi de Salud en la Resolución N°5 de 2014” (Acción N°7); “Llenado y cierre definitivo del pozo °3. Se realizará de acuerdo a lo que indica el Decreto N°189/2008” (Acción N°8); “Llenado y cierre definitivo del pozo N°4. Se realizará de acuerdo a lo que indica el Decreto N°189/2008” (Acción N°9); “Plantación de árboles nativos y reincorporación de los pozos N°1, N°2 N°3 y N°4 a su entorno natural” (Acción N°10); “Monitoreo de control de gases, lixiviados, canales de aguas lluvias y olores” (Acción N°11).

32. Cabe hacer presente que, luego de tres rondas de observaciones al PdC presentado por la titular, la propuesta de ACONSER no satisface un estándar mínimo para caracterizar los posibles efectos ocasionados por los hechos infraccionales imputados por medio de la Resolución Exenta N°1/Rol D-145-2021. En este sentido, mediante la Resolución Exenta N°3/Rol D-145-2021, de fecha 17 de agosto de 2021, esta Superintendencia realizó una serie de observaciones que solicitaban robustecer el informe técnico acompañado, con el objetivo de determinar el verdadero alcance de los efectos ocasionados por las infracciones.

33. Así, en el literal a) del Resuelvo II de la Resolución Exenta N°3/Rol D-145-2021, se solicitó al titular que su informe de efectos incluyera, al menos, “un planteamiento técnico que analice, en la especie, que tanto las actividades para construir dichos pozos, como la recepción de residuos, no generaron efectos concretos, para lo cual se debe abarcar, por ejemplo, riesgos de derrumbes, deslizamientos en masa por laderas, afectaciones a quebradas o cuerpos de agua superficial aledaños, rebalse de zanjas con lixiviados ocasionados por lluvias, eventual acumulación de biogás, eventuales infiltraciones de lixiviados a aguas subterráneas producto de impermeabilizaciones en mal estado, todo en caso que procediera”.

34. Como es posible advertir, esta observación es concordante con lo señalado por la Guía de presentación de PdC³, a saber: “Se **deben identificar los**

³ Guía para la presentación de programas de cumplimiento por infracciones al instrumento de carácter ambiental (2008), p. 11.



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” (el destacado es nuestro). Lo anterior, en consideración a la finalidad preventiva y protectora del medio ambiente que resguarda este instrumento.

35. A pesar de las observaciones formuladas, en la primera versión refundida del PdC, de fecha 30 de agosto de 2021, la compañía sostuvo que el hecho infraccional no habría ocasionado efectos negativos, fundado en que los pozos N°3 y N°4 se habrían construido de conformidad con las especificaciones técnicas del proyecto “Vertedero Mocopulli (Ex – Najar); Plan de Ocupación y Mejora del Sitio de Disposición Final de Residuos Industriales”. Así, la empresa sostuvo que dicho proyecto de Ingeniería fue realizado por los ingenieros consultores Marcia Esparza y Cristian Vega, en abril de 2019 y dando cumplimiento a lo señalado en el D.S. N°189/2005 del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básica en los rellenos sanitarios.

36. Que, frente a esta primera versión refundida del PdC, en el literal a) del Resuelvo II de la Resolución Exenta N°5/Rol D-145-2021, se señaló a ACONSER que abordar el análisis de efectos únicamente desde la perspectiva de la construcción de los pozos no es suficiente a la luz de los criterios de aprobación de los programas de cumplimiento y, específicamente, se reiteró la *“necesidad de complementar el análisis con un planteamiento técnico que analice, en la especie, que tanto las actividades para construir dichos pozos como la recepción de residuos, no generaron efectos concretos, para lo cual se debe abarcar, por ejemplo, riesgos de derrumbes, deslizamientos en masa por laderas, afectaciones a quebradas o cuerpos de agua superficial aledaños, rebalse de zanjas con lixiviados ocasionados por lluvias, eventual acumulación de biogás, eventuales infiltraciones de lixiviados a aguas subterráneas producto de impermeabilizaciones en mal estado, todo en caso que procediera”*.

37. Enseguida, al examinar la segunda versión refundida del PdC, de fecha 27 de octubre de 2021, la empresa reiteró su tesis consistente en que el hecho infraccional no habría ocasionado efectos negativos, sin fundar por medio de los antecedentes necesarios dicha afirmación. Por dicho motivo, se estimó necesario reiterar observaciones del mismo tenor que la previamente formulada solicitando que *“se presenten informes técnicos que den cuenta del análisis de suelo, aguas subterráneas y aguas superficiales, a partir del cual se puede establecer que dichos componentes no han sido afectados por la operación del proyecto. En ese sentido, el programa de cumplimiento debe abordar los efectos negativos asociados a la modificación del uso de suelo y a los volúmenes de residuos depositados al tiempo transcurrido durante la infracción. Además, la descripción de los efectos negativos deberá contemplar el análisis de variables geológicas e hidrogeológicas”*⁴.

38. Frente a estas observaciones, el 6 de diciembre de 2021, la titular presentó una tercera versión refundida del PdC, el cual, redunda en las mismas deficiencias previamente detectadas, a saber, la deficiente caracterización relativa a los componentes de suelo, aguas subterráneas y superficiales.

39. En conclusión, la titular no ha cumplido con los requisitos mínimos para descartar los efectos generados producidos del hecho infraccional o,

⁴ Considerando 27° del acápite II, Resolución Exenta N° 8/Rol D-145-202.



alternativamente, reconocerlo para proponer acciones para abordarlo. En este sentido, es importante reiterar que mediante las Resoluciones Exentas N° 3, 5 y 8/Rol D-145-2021 se solicitó enfáticamente a la empresa que **incorporara antecedentes que permitiesen a esta Superintendencia ponderar si las acciones y metas propuestas permitían contener, reducir o eliminar los efectos derivados de la infracción.**

40. Además, como ya se expuso previamente, por medio de la Resolución Exenta N°427/2020, esta Superintendencia requirió al titular el ingreso al SEIA, bajo apercibimiento de sanción y, previo informe del SEA de la Región de Los Lagos. Lo cual, por lo demás, fue confirmado por el Ilustre Tercer Tribunal de Valdivia, por medio de la sentencia de fecha 24 de junio del año 2020, Rol R-9-220.

41. Todavía más, la Guía para la presentación de programas de cumplimiento (2018), establece para el caso de las infracciones que constituyan una elusión al SEIA y que no incorporen como una de sus acciones el ingreso a evaluación ambiental, una causal de rechazo de un programa de cumplimiento. Este último criterio, ha sido respaldado por la jurisprudencia reciente de los Tribunales Ambientales. Es el caso del Tercer Tribunal Ambiental, el que, en la sentencia de fecha 14 de abril de 2022, Rol N°R-15-2021, señaló que ***“la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento normativo respecto de la infracción de elusión es el sometimiento del Proyecto al SEIA, para lo cual la SMA detenta diferentes vías de ajuste como la sanción y/o el requerimiento de ingreso”*** (Cons. 46°) (destacado agregado).

42. De esta manera, el incumplimiento de la obligación de someterse al SEIA por parte del titular, se desprende tanto de la normativa ambiental aplicable a los proyectos susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, que se encuentren listado en el artículo 3 de la Ley N° 19.300; del requerimiento de ingreso realizado por esta Superintendencia; de la Guía de presentación de Programas de Cumplimiento y; adicionalmente, del reciente fallo del ilustre Tercer Tribunal Ambiental recién citado.

43. Bajo este entendido, la propuesta de PdC presentada por la titular no satisface el criterio de eficacia establecido en la letra b) del artículo 9 del Reglamento, debido a que no permite el retorno al cumplimiento de la normativa ambiental.

44. Además, las deficiencias detectadas en los antecedentes técnicos no permiten caracterizar los efectos ambientales aparejados a los hechos infraccionales. Consecuentemente, esta misma circunstancia, impide evaluar la eficacia de las acciones y metas propuestas por la compañía. Por lo tanto, atendiendo el análisis precedente es posible sostener que la propuesta de ACONSER no satisface el requisito de eficacia, ni el criterio de integridad en su dimensión sustantiva.

b. Hecho infraccional N°2: Incumplimiento al requerimiento de ingreso al SEIA efectuado por medio de Resolución Exenta N°427, de 6 de marzo de 2020.

45. Que, las consideraciones asociadas a la insuficiente identificación y caracterización de los efectos ambientales desarrolladas en los considerandos 32 a 44 de la presente resolución, son replicables respecto del hecho infraccional N°2. Por consiguiente, las acciones y meta presentadas por la titular tampoco permiten cumplir con el criterio de eficacia para el



hecho infraccional N°2, puesto que la meta de esta infracción también debería estar encaminada al ingreso al SEIA y a la obtención de una autorización ambiental.

46. En otras palabras, ambos cargos tienen aparejada la acción de ingreso al SEIA y la consecuente obtención de una autorización ambiental. Así, tanto para el cargo N°1 como para el cargo N°2, la titular no presentó una propuesta de plan de acciones y metas que permita hacerse cargo de la infracción, en circunstancias que el hecho infraccional imputado al titular por medio de la Resolución Exenta N°1/ D-145-2021, corresponde a una elusión (cargo N°1) y al incumplimiento al requerimiento de ingreso al SEIA (cargo N°2).

47. Lo anterior, en consideración a que si bien tanto el requerimiento de ingreso, como el procedimiento sancionatorio corresponden a mecanismos de diferente índole para efectos de reforzar el cumplimiento de las exigencias ambientales⁵, en este caso la acción de ingresar al SEIA satisfacía ambos hechos infraccionales tanto desde la perspectiva del cumplimiento de la normativa ambiental, como del tratamiento de los efectos ocasionados. De esta manera, tanto el criterio de eficacia como el criterio de integridad en su dimensión sustantiva, se estiman incumplidos desde la perspectiva del hecho infraccional N°2.

C. Verificabilidad

48. Que, el criterio de verificabilidad, establecido en la letra c) del artículo 9 del Reglamento, exige que las acciones y metas del programa de cumplimiento contemplen mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento, por lo que la titular debe incorporar para todas las acciones los medios de verificación idóneos y suficientes que permitirán evaluar el cumplimiento de cada acción propuesta.

49. Que, el criterio de verificabilidad es funcional al criterio de eficacia, en la medida que las acciones y metas cuyo cumplimiento debe acreditarse, deben contener, reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción. Por lo tanto, las acciones antes que ser verificables, deben satisfacer el criterio de eficacia previamente examinado.

50. Adicionalmente, el PdC presentado por ACONSER Residuos SpA no incorporó medios de verificación idóneos ni suficientes, que aporten información exacta y relevante para evaluar el cumplimiento de cada una de las acciones propuestas. A este respecto, es relevante advertir que respecto de la **Acción N°1**, no se acompañó ningún medio verificador; por su parte, respecto de la **Acción N°2**, no se entregaron antecedentes respecto de la persona que realizó la verificación de las zanjas, ni informes relativos al estado de las zanjas de aguas lluvias; en cuanto a la **Acción N°3**, no se entregaron respaldos financieros que den cuenta de la irrogación del gasto asociado a la acción, tampoco se acompaña el currículum del profesional que

⁵ En efecto, el requerimiento de ingreso corresponde a una medida de corrección de la legalidad que tiene por objeto que un proyecto o actividad (o su modificación) que se encuentran en elusión, ingrese al SEIA. Así, esta medida no se encuentra vinculada necesariamente al ejercicio de la potestad sancionadora, de tal suerte, que la reacción sancionatoria frente a un supuesto de elusión sólo eventual, en la medida que el titular puede restablecer la legalidad si se somete al SEIA. Al respecto: Hunter, A. "Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental". En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso LIV (Valparaíso, Chile, 1er semestre de 2020), pp. 107–108. En igual sentido, la facultad de requerimiento de ingreso es caracterizada como un mecanismo de restablecimiento de la legalidad que puede o no acumularse a instrumentos sancionatorios, en Pretch, J. y Pretch, A. "¿Es el procedimiento administrativo sancionatorio la única vía para el logro del cumplimiento de ingreso de proyectos al SEIA?", en: Revista de Justicia Ambiental (Núm. 8, diciembre 2016), p.148 y siguientes.



efectuó la medición en la chimenea, y, además, se utilizó una herramienta inidónea (“*detector multigas portátil*”) para analizar el estado de los pozos. Respecto a la Acción N°4, no se acompañaron respaldos financieros de la actividad realizada, informes técnicos de verificación del estado de la cámara de lixiviados del pozo N°3, ni se especifica quién realizó la actividad. En lo relativo a la **Acción N°5**, no se ha entregado ningún medio verificador. En cuanto a la **Acción N°7, Acción N°8 y Acción N°9**, no se acompañan facturas, boletas o cotizaciones que acrediten el gasto vinculado a la acción; por último, respecto de la **Acción N°11**, no se acredita la aptitud técnica de quién realizó el monitoreo.

51. En definitiva, la propuesta de PdC no satisface el criterio de verificabilidad, en tanto que no se contemplan mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.

D. Otras consideraciones en relación al artículo 9 del D.S. N°30/2012

52. Que, el inciso segundo del artículo 9 del D.S. N° 30/2012 dispone que “*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*”.

53. Tal como se desarrolló anteriormente, en numerosas ocasiones este Servicio solicitó a la empresa incorporar dentro de su análisis los efectos negativos generados por la infracción, sin embargo, en cada una de las presentaciones se insistió en la hipótesis contraria, sin atender a las observaciones relativas a las deficiencias metodológicas detectadas.

54. Sumado a lo anterior, la empresa no comprometió el ingreso al SEIA del proyecto. En este sentido, el Tercer Tribunal Ambiental, por medio de la sentencia de fecha 14 de abril de 2022 (Rol N°R-15-2021), distinguió entre aquellas acciones y medidas que impliquen el aseguramiento del cumplimiento de la normativa infringida, de aquellas que “*buscan eliminar los supuestos de hecho que hacen aplicable la norma infringida*” (Cons. 46°). Este último grupo de acciones y medidas, a diferencia de las primeras, tienen por objetivo rehuir de las exigencias ambientales que pesan sobre la titular y, por lo tanto, no aseguran un retorno al cumplimiento normativo.

55. En virtud de lo anterior, es posible sostener que el objetivo del PdC era sustraer de la normativa aplicable lo establecido en los artículos 8 y 10, literal o) de la Ley N° 19.300, restringiendo su propuesta a la realización de cierres sectoriales. De esta manera, resulta intolerable desde la perspectiva ambiental que la titular no comprometa el ingreso al SEIA, luego de que el precedente procedimiento fuese precedido de un requerimiento de ingreso al SEIA.

E. DECISIÓN EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO PRESENTADO POR ACONSER RESIDUOS SPA

56. Que, esta Superintendencia ha analizado el cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 9° del D.S N°30/2012, en base a los antecedentes disponibles en el expediente sancionatorio a la fecha, los cuales se detallan en la Sección



A, B y C de la presente resolución, estimando que el programa de cumplimiento de marras no cumple con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad.

57. Que, cabe señalar que el PdC, por su propia naturaleza, constituye un instrumento de incentivo al cumplimiento, el cual podrá suspender el procedimiento sancionatorio, en caso de ser aprobado y, en definitiva, si se ejecuta de manera satisfactoria, podrá dar por concluido el proceso sancionador sin que medie sanción alguna. No obstante, a fin de que este incentivo al cumplimiento pueda ser aprobado, se deben cumplir con los requisitos legales que establece el artículo 42 LO-SMA, así como con los criterios que establece el D.S. N°30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente. Por tanto, aparece de manifiesto que esta figura legal de incentivo al cumplimiento para poder ser utilizada deberá necesariamente cumplir con un estándar mínimo, conforme a los requisitos y criterios establecidos a nivel legal y reglamentario. De lo contrario, el presunto infractor pierde esta oportunidad y beneficio procesal, debiendo continuarse el procedimiento administrativo hasta su conclusión, instancia en la que se determinará una eventual sanción o absolución.

58. Que, en el caso del PdC presentado por Aconser Residuos SpA en el procedimiento sancionatorio Rol D-145-2021, a pesar de haber sido presentado dentro de plazo y no encontrarse afecto a los impedimentos señalados en las letras “a”, “b” y “c” del art. 6 del D.S. N° 30/2012 y del art. 42 de la LO-SMA, no cumple con los criterios de aprobación de un programa de estas características, de conformidad al art. 9 del D.S. N° 30/2012.

RESUELVO

I. RECHAZAR, el Programa de Cumplimiento presentado por ACONSER Residuos SpA, con fecha 6 de diciembre de 2021, en relación con los cargos contenidos en el Resuelvo I de la Res Ex. N° 1/Rol D-145-2021, por no haber dado cumplimiento a los criterios de aprobación de este instrumento de acuerdo a lo indicado en los considerandos 26 a 48 de la presente resolución.

II. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DECRETADA en el Resuelvo VI de la Resolución Exenta N° 1/ Rol D-145-2021, de fecha 22 de junio de 2021, por lo que, desde la fecha de notificación de la presente resolución, comenzará a contabilizarse en el plazo de días restantes para la presentación de **DESCARGOS**, por los hechos constitutivos de la infracción, plazo otorgado por el Resuelvo IV de la ya referida Resolución Exenta N° 1/ Rol D-145-2021, y ampliado por el Resuelvo I de la Resolución Exenta N° 2/ Rol D-145-2021, de fecha 8 de julio de 2021.

III. RECURSOS QUE PROCEDEN EN CONTRA DE ESTA RESOLUCIÓN. De conformidad a lo establecido en el Párrafo 4° del Título III de la LO-SMA, en contra de la presente resolución procede reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de la presente resolución, así como los recursos establecidos en el Capítulo IV de la Ley N° 19.880 que resulten procedentes.



IV. **NOTIFICAR POR CORREO ELECTRÓNICO**, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 19.880 y a lo solicitado por la empresa en su presentación, a María de la Rosa Hermoso, representante legal de ACONSER Residuos SpA, a la casilla de correo electrónico [REDACTED].



Benjamín Muhr Altamirano

Benjamín Muhr Altamirano
Fiscal (s)
Superintendencia del Medio Ambiente

AFM/VOA/STC

C.C.:

- Oficina Regional de Los Lagos, Superintendencia del Medio Ambiente.

