

EN LO PRINCIPAL	: Presenta descargos
EN EL PRIMER OTROSÍ	: Solicita la apertura de un término probatorio
EN EL SEGUNDO OTROSÍ	: Acompaña documentos

SEÑOR FISCAL INSTRUCTOR
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

ALEJANDRO RUIZ FABRES, Cédula de Identidad N° 10.734.804-2, en representación de El Corralillo SpA, R.U.T. N° 76.821.485-9, todos con domicilio para estos efectos en Pid-pid S/N, comuna de Castro, Región de Los Lagos, en procedimiento sancionatorio Rol N° D-041-2023, vengo en solicitar respetuosamente a Ud.:

Que, dentro del plazo legal, vengo en presentar descargos en contra de la Res. Ex. N° 1/Rol. N° D-041-2023, de 15 de marzo de 2023, de conformidad con el artículo 49 del artículo segundo de la Ley 20.417, que contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ('LOSMA').

En efecto, el segundo rechazo consecutivo de plano al programa de cumplimiento presentado por este sujeto regulado, realizado mediante Res. Ex. N° 7 de 23 de octubre de 2024, no deja más remedio a esta parte que presentar sus descargos.

Cabe tener presente que los cargos formulados fueron los siguientes:

1. *Implementación y operación, durante al menos 4 años, de un sistema de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos, con infiltración de sus efluentes en terreno, y cuya carga contaminante media diaria es igual o superior al equivalente a las aguas servidas de una población de cien personas, en uno o más de los parámetros señalados en la norma de descarga de residuos líquidos, sin contar con RCA.*
2. *El titular realizó descargas de residuos líquidos provenientes de la fuente emisora, a través del suelo (infiltración), sin haber presentado antecedentes para la calificación como fuente emisora y obtención de Resolución de Programa de Monitoreo para la descarga de aguas tratadas.*

A continuación se exponen los antecedentes de hecho y de derecho que sirven de defensa al matadero operado por El Corralillo SpA.

I. Antecedentes.

El Matadero El Corralillo consiste en un **negocio de tipo familiar de categoría pequeña empresa (SII) que se desarrolla en la comuna de Castro, isla grande de Chiloé, el cual se encuentra en operación desde la década de 1980**. De hecho, cuenta con aprobación de proyecto de la Autoridad Sanitaria de 1982, autorizándose su funcionamiento por la misma en 1984, según se da cuenta en documentos que se acompañaron en su

oportunidad, como parte de los antecedentes del programa de cumplimiento presentado con fecha 19 de abril pasado.

El Matadero El Corralillo corresponde actualmente a la **mayor instalación formal de faena de animales existente en la isla**, cubriendo entre el 80 y el 90% de la demanda insular de carnes para alimentación de la población local. **El restante 10 a 20% es proveído por centros de faenamiento de autoconsumo (CFA)**, con todos los riesgos sanitarios que ello involucra.

Tal como lo consigna el Oficio Ord. N° 653, de 14 de junio de 2017, del Servicio Agrícola y Ganadero dirigido a la SMA, el establecimiento contaba a 2016 con una faena total de 5.689 bovinos, 268 porcinos y 3.488 ovinos durante el año, con lo cual **no alcanza las dimensiones de una actividad industrial. Es decir, se trata de un proyecto que no debe ingresar al SEIA conforme a su capacidad productiva.**

Durante todas estas décadas de operación, el matadero ha sido permanentemente fiscalizado por las autoridades competentes (Servicio Agrícola y Ganadero y SEREMI de Salud). De hecho, **cada jornada de trabajo** -actualmente se faena animales los días lunes, miércoles y viernes- **no puede iniciarse sin la autorización previa de un funcionario del SAG**. Es decir, contrario a lo que puedan sugerir los cargos formulados, la industria del faenamiento de carnes es intensivamente supervisada por dicha autoridad sectorial, y el matadero El Corralillo no constituye una excepción a esa regla, **destinándose un equipo permanente SAG de 2 funcionarios** al mismo, según da cuenta informe que se acompaña en el segundo otrosí, suscrito por profesional responsable.

A partir de 2008, la regulación sectorial elevó significativamente sus estándares con la dictación del D.S. 94/2008 MINAGRI Reglamento sobre Estructura y Funcionamiento de Mataderos, incluyendo Plantas de Despostado. En su artículo 38, éste dispone que *“[c]orresponderá al Servicio Agrícola y Ganadero y a la autoridad sanitaria competente fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normas establecidas en este Reglamento, en conformidad a las facultades que a cada uno les otorga la legislación vigente.*

Asimismo, le corresponderá a la autoridad sanitaria competente aprobar, mediante resoluciones de autorización, la instalación y funcionamiento de los mataderos, unidades de faena móvil, lugar de emplazamiento de unidades de faena móvil, faenamientos de autoconsumo, cámaras frigoríficas, establecimientos frigoríficos y plantas despostadoras. Esta aprobación comprenderá, además, la verificación del cumplimiento de las exigencias de este reglamento”.

En 2017, la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos dictó la Resolución Sanitaria N° 366 de 13 de abril 2017, la cual recepciona y autoriza funcionamiento de planta de tratamiento de Riles destinada a matadero. También se acompañó este pronunciamiento como parte de los anexos del PDC, por lo que consta en autos administrativos.

De este modo, mi representada entendió que había adecuado su instalación al permiso preexistente, sujetando la modificación de su actividad principal -por la incorporación de una planta de Riles al matadero- a una autorización coherente con la autorización sanitaria que previamente ostentaba.

II. Desarrollo de los Descargos.

1. Pérdida de Objeto.

Frente a la denuncia por elusión formulada a la SMA por parte de la Sra. Luisette Foitzick Aguilar, gerenta del Matadero San Daniel¹, la SMA estimó preliminarmente que la modificación de proyecto consistente en la incorporación de la planta de Riles era susceptible de contar con evaluación ambiental previa, por lo que dio inicio a un procedimiento especial de requerimiento de ingreso, Rol N° REQ-010-2021, en contra de mi representada, mediante Res. Ex. N° 742 de 31 de marzo de 2021.

Más tarde, la SMA puso término a dicho procedimiento especial mediante Resolución Ex. N° 2142 de 5 de octubre de 2021, del Superintendente del Medio Ambiente, la que enmarca el sentido y alcance de un eventual procedimiento sancionatorio ulterior en los siguientes términos:

III. CONCLUSIONES.

21. En base a lo anteriormente señalado, el Matadero El Corralillo ha dejado de operar la planta de tratamiento de RILes, así como también ha terminado con la disposición de los mismos en el terreno, por tanto, ya no se encuentra en las hipótesis de ingreso al SEIA establecidas en los subliterales 0.7.2 y 0.7.4 del artículo 3º del Reglamento del SEIA, por lo cual, carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto ingrese al aludido sistema, ya que las obras que se encontraban en elusión (planta de tratamiento de riles), dejaron de operar, según informó el titular en mayo del año 2021, lo cual fue constatado por la Autoridad Sanitaria con fecha 21 de julio de 2021; no habiendo en la actualidad una obra en elusión que requiera ser evaluada.

22. Luego, recordar que el literal b) del artículo 35 de la LOSMA, establece que la elusión corresponde a una infracción, cuya sanción es competencia de este organismo. En la especie, se constató la ejecución de un proyecto en elusión que, en la actualidad, no se encuentra en operación, pero que, respecto de él, no ha operado el plazo de prescripción de 3 años que establece el artículo 37 de la LOSMA.

23. Por su parte, verificado el Sistema de Denuncias que administra esta Superintendencia, **no existen nuevas denuncias en contra de la unidad fiscalizable**, por lo que de acuerdo a lo ya señalado en el presente acto, no existe mérito para que esta SMA realice nuevas acciones de fiscalización a dicho proyecto.

24. En virtud de lo anterior, se procede a resolver lo siguiente:

RESUELVO:

PRIMERO. DAR TÉRMINO al procedimiento administrativo especial de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, REQ-010-2021.

¹ Empresa que hasta hace un par de años operaba en el mismo rubro del faenamiento de carnes, pues actualmente no se encuentra en funcionamiento.

SEGUNDO. DERIVAR los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia, para que se ejerzan las competencias que la LOSMA establece respecto de las infracciones listadas en su artículo 35.

TERCERO. OFICIAR a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Los Lagos y al Servicio Agrícola y Ganadero, para que, **en caso de tener noticias del reinicio de las actividades asociadas a tratamiento y disposición de RILes por el proyecto “Matadero El Corralillo”, deberán notificar dicha situación a esta Superintendencia y deberán abstenerse de otorgar cualquier tipo de permiso y/o autorización, en el evento que el titular del proyecto no cuente con una resolución de calificación ambiental favorable o con un pronunciamiento de la Dirección Regional de Los Lagos del Servicio de evaluación Ambiental que indique que el proyecto no requiere ingresar al SEIA.**

Con ello queda de manifiesto que **la SMA resolvió formalmente que exigir que mi representada ingresara al SEIA había perdido objeto**, dado que no se perseveraría en la modificación de proyecto consistente en adicionar una planta de tratamiento de Riles al proyecto original de matadero.

Sin perjuicio de lo anterior, y en uso de sus potestades legales, el Superintendente - conforme indica la resolución- derivó los antecedentes al Departamento (hoy División) de Sanción y Cumplimiento, el que identificó potenciales infracciones asociadas a los hechos subyacentes en procedimiento REQ-010-2021, lo que motivó la apertura de procedimiento administrativo sancionador que se inició con la Resolución Ex. N° 1 en expediente Rol N° D-041-2023.

En la Formulación de Cargos contenida en esta última, la SMA afirma que “33. [...] requerir el ingreso de un proyecto que ha eludido el SEIA, corresponde a una medida correctiva en el marco de las facultades y atribuciones de la SMA, que se adopta a través del inicio de un procedimiento administrativo especial, el cual no obsta ni impide el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental para efectos de imponer las sanciones que correspondan, en atención al periodo en que ejecutó irregularmente su actividad”.

Todo lo anterior lleva a concluir que, descartada la opción de requerir ingreso al SEIA a mi representada, el procedimiento sancionatorio incoado se dirige a establecer las responsabilidades administrativas de El Corralillo SpA. No obstante, lo primero se encuentra resuelto por la propia SMA cuando señala que “*carezce de sentido actualmente requerir que dicho proyecto ingrese al aludido sistema*”, evidenciando una pérdida de objeto declarada por el mismo órgano.

Lo anterior vino a ser corroborado por sentencia del I. Tercer Tribunal Ambiental en causa Rol R-35-2023, la cual está dirigida al presente procedimiento administrativo, y en cuyo considerando 38 refrendó la pérdida de objeto al señalar que “*Que, analizada la motivación del acto administrativo terminal, a juicio de estos sentenciadores, la exigencia de contemplar una acción de ingreso del proyecto al SEIA no se encuentra justificada. En efecto, en este caso concreto, y tal como se explicó precedentemente, no resulta razonable exigir el ingreso del proyecto al SEIA dado que todas sus fases se encuentran ejecutadas*”. (Énfasis agregado)

La pérdida de objeto ha sido largamente reconocida en la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales como una causal suficiente para poner término a un procedimiento

administrativo (a modo de ejemplo, Sentencia del I. Tercer Tribunal Ambiental en causa Rol N° R-27-2019; Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental en causa Rol R-285-2021).

El criterio subyacente fue refrendado por la Excma. Corte Suprema en el caso de una intervención de cauce realizado por parte de la Dirección de Obras Hidráulicas, obra que se encontraba construida y en operación. El máximo Tribunal razona, de manera unánime, que “*se debe considerar que la actividad impugnada se encuentra por completo ejecutada, sin que sea posible perder de vista que el SEIA implica la realización de la evaluación previa de los impactos ambientales que puede suscitar un determinado proyecto o actividad, lo que, en la especie, no ocurre, pues las obras de conservación finalizaron durante el mes de agosto del año 2021, tal como aparece refrendado por lo informado por el Servicio de Evaluación Ambiental a instancias de esta judicatura, de tal modo que no resulta procedente disponer el ingreso del proyecto al SEIA a través de un Estudio de Impacto Ambiental, tal como se dispone en la sentencia en alzada, tanto más si se considera que dicha medida en ningún caso refleja el resguardo del principio preventivo que gobierna la materia*”.²

En definitiva, si el reproche de la SMA estuvo en que el proyecto no ingresó al SEIA, y la misma entidad concluye que no tiene sentido exigirlo una vez que la causa ya no existe, lo cual es confirmado por el Tribunal Ambiental competente, **la responsabilidad de mi representada para esos efectos queda sin sustento, puesto que lo accesorio (medida correctiva de ingreso al SEIA) no puede sino correr la suerte de lo principal (reprochabilidad del hecho causal)**.

2. Venire Contra Propium Factum Nulli Conceditur.

En los casos de aparente elusión al SEIA, la SMA cuenta variadas herramientas, incluyendo iniciar un procedimiento de requerimiento de ingreso y/o un procedimiento sancionatorio, adoptar medidas provisionales del artículo 48 de la LOSMA, entre otras. Si bien dichas herramientas no son *per se* excluyentes, los principios de eficiencia, eficacia y coordinación, todos reconocidos en el artículo 3 de la Ley 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, exigen coherencia en el ejercicio de las variadas distintas atribuciones con que cuenta la SMA a estos efectos. Mal podría el ente fiscalizador duplicar o sobreponer el ejercicio de potestades sobre el mismo objeto.

Durante estos más de diez años de funcionamiento de la SMA, cuando ha constatado visos de elusión se ha escogido casuísticamente si ella se aborda mediante un procedimiento sancionatorio o bien por vía de un procedimiento de requerimiento de ingreso. Asimismo, ha habido casos en que se ha obtenido, como la Ley manda, informe previo del Servicio de Evaluación Ambiental, pero en otros no. Estas actuaciones han sido objeto de orientación y rectificaciones por parte de los Tribunales Ambientales, que eventualmente han dejado sin efecto determinados pronunciamientos de la SMA al verificarce que ellos no se han ajustado a Derecho o que se han apartado de un ejercicio racional de sus facultades legales.

Ante este escenario, y como una forma de ordenar esta situación, la SMA dictó la Res. Ex. N° 1445/2023, en la cual se han hecho definiciones que eran necesarias por una cuestión de

² SCS Rol N° 7.932-2022, de 27 de marzo de 2023. **Esta sentencia fue citada por el I. Tercer Tribunal Ambiental en el considerando 35 del fallo recaído en causa Rol R-35-2023 que se dirige al caso de Matadero El Corralillo SpA, en específico.**

seguridad jurídica de los sujetos regulados. En dicho pronunciamiento se ha plasmado de manera formal la aproximación que la SMA ha tenido -y que de ahora en adelante ha de tener con certeza- ante el escenario descrito.

Para destacar, el artículo 3º de dicha Resolución establece que: *“El procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso es un procedimiento administrativo correctivo que tiene por objeto determinar si el proyecto o actividad investigada debió someterse al SEIA y, en caso de que se compruebe la obligación, requerir el ingreso del proyecto o actividad al SEIA, con el propósito de que obtenga una RCA favorable”*.

Por otra parte, el artículo 15 de mismo acto administrativo prescribe que *“En caso de que la conclusión descarte la elusión objeto del procedimiento, se procederá a dictar una resolución de término del procedimiento de requerimiento de ingreso, dando cuenta del análisis fundado de los antecedentes recabados en el procedimiento”*.

Pues bien, como se describió más arriba, el procedimiento sancionatorio en curso fue antecedido por el procedimiento de requerimiento de ingreso Rol REQ-010-2021, el cual se abocó justamente a determinar si se configuró elusión al SEIA por parte del Matadero El Corralillo.

La expresión del principio conclusivo de dicho procedimiento se materializó en la Resolución Ex. N° 2142 de 5 de octubre de 2021, nada menos que del propio Superintendente del Medio Ambiente, concluyendo categóricamente lo siguiente:

“[...] carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto ingrese al aludido sistema, ya que las obras que se encontraban en elusión (planta de tratamiento de riles), dejaron de operar, según informó el titular en mayo del año 2021, lo cual fue constatado por la Autoridad Sanitaria con fecha 21 de julio de 2021; no habiendo en la actualidad una obra en elusión que requiera ser evaluada. [...]”

RESUELVO:

PRIMERO. DAR TÉRMINO al procedimiento administrativo especial de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, REQ-010-2021 [...].

Es precisamente respecto de esta decisión sobre la cual rige plenamente la doctrina de los actos propios, la cual ha sido reconocida expresamente por la Corte Suprema como un principio general del derecho que informa todo el ordenamiento jurídico, incluyendo la actividad de la Administración del Estado, y que se traduce en que se debe mantener una conducta administrativa leal y honesta, que impida al órgano ponerse en posiciones contradictorias y que signifiquen ir en contra de sus propios actos y pronunciamientos.

La doctrina de los actos propios deriva del principio de buena fe, sobre el cual se ha dicho que *“La jurisprudencia contencioso-administrativa muestra que la buena fe se opone como exceptio frente a pretensiones que lesionan la confianza legítima de las partes, bien sea de la Administración, bien sea de los administrados. Tal sucede cuando una de las partes: a) actúa contra sus propios actos -venire contra factum proprium-”*³.

³ Véase Sáinz Moreno, Fernando, “La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados”, en Revista de Administración Pública 89 (1979): p. 313.

En el caso en revisión, la SMA sustanció un procedimiento de requerimiento de ingreso, **concluyendo que dados los antecedentes** (fundamentalmente que las obras en cuestión no se encontraban operativas) **no se configuraba estrictamente elusión**, desistiendo en definitiva de requerir el ingreso al SEIA.

No puede entonces la Administración, casi dos años después de su resolución del caso, volver sobre exactamente lo mismo para contradecir lo concluido previamente sobre el particular. Si lo anterior se encuentra vedado a órganos distintos a la luz del principio de coordinación, más lo está refiriéndose al mismo ente público. La utilización de uno u otro procedimiento no puede significar que la SMA puede ahora revisar el contenido u objeto del primer procedimiento. Lo anterior es inadmisible y pugna con los principios más básicos del Derecho Público, por lo que urge sea corregido en sede administrativa, y que no haya que esperar a sede judicial para su rectificación.

No es viable que la SMA, *so pretexto* de recurrir a la apertura de un procedimiento sancionatorio para investigar las eventuales responsabilidades sobre los hechos acaecidos, dirija su acción administrativa **al mismo objeto sobre el cual ya se pronunció**. Se está incurriendo en un error de interpretación grave, porque si bien la Resolución N° 2142 brinda la posibilidad de pesquisar responsabilidades, se refiere a otras que no sean la elusión y el consiguiente requerimiento de ingreso al SEIA, que ya gozan de un pronunciamiento conclusivo. Esto fue incluso reprochado por la sentencia del I. Tercer Tribunal Ambiental en sentencia recaída en autos Rol R-35-2023 (ver considerando 34).

El vicio anotado es grave y genera perjuicio en un sujeto regulado que participó activamente del procedimiento Rol REQ-010-2021, actuando en consecuencia conforme la propia SMA le orientó para concluir el mismo.

3. Confianza Legítima.

El principio de confianza legítima se asocia al “*amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, de que como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares*”.⁴

Desde la perspectiva de su función limitante al poder discrecional de los órganos de la Administración del Estado, el principio de protección de la confianza legítima se encuentra directamente relacionado con la posibilidad con que ella cuenta para dejar sin efecto actos de contenido favorable. En otras palabras, definir la aplicación práctica del principio en cuestión supone aclarar, en una primera instancia, en qué casos la Administración puede volver sobre su actuación dejándola sin efecto y en qué casos esa potestad revocatoria o de contrario imperio se encuentra vedada o limitada.⁵

Como se ha comentado en los acápite previos, al momento de poner término el procedimiento de requerimiento de ingreso Rol REQ-010-2021, la Resolución Ex. N° 2142, declara expresamente que “[...] **carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto**

⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. “Derecho administrativo general. Santiago”. Editorial Abeledo Perrot/Thomson Reuters. 2011. p.89.

⁵ Cfr. BERMÚDEZ, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”. Revista de Derecho (Valdivia), 2005.

ingrese al aludido sistema -en referencia al SEIA-, ya que las obras que se encontraban en elusión (planta de tratamiento de riles), dejaron de operar según informó el titular en mayo del año 2021, lo cual fue constatado por la Autoridad Sanitaria con fecha 21 de julio de 2021; no habiendo en la actualidad una obra en elusión que requiera ser evaluada".

La Res. Ex. Nº 1, que contiene la Formulación de Cargos, revoca en los hechos la Resolución Ex. Nº 2142, ya que existe total incongruencia entre lo resuelto en ambas por parte del mismo órgano.

Este cambio de criterio, sino derechamente cambio de opinión, en su conjunto constituye una vulneración patente a la confianza legítima, la cual ha sido definida por el profesor Javier Millar Silva (2012) como "*un instrumento de protección frente a la actuación de los poderes estatales, procurando la estabilidad de las situaciones jurídicas basadas en actuaciones administrativas que han generado en los particulares una confianza digna de protección*".⁶ El profesor Jorge Bermúdez Soto (2005) complementa lo anterior señalando que en virtud de dicho principio "*se entiende que un órgano administrativo no puede -sin cumplir los requisitos legales pertinentes- emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos*".⁷

Existe jurisprudencia en materia ambiental que reprocha la ausencia de aplicación homogénea de criterios por parte de la autoridad administrativa. Así, en causa Rol R-182-2018 del Segundo Tribunal Ambiental, donde se produjo un cambio de criterio por parte del Director del Servicio de Evaluación Ambiental frente a los mismos antecedentes, la sentencia declaró que "[...] con la dictación de la resolución reclamada, el Director Ejecutivo del SEA vulneró valores esenciales del ordenamiento jurídico, tales como el principio de protección de la confianza legítima -límite de la potestad invalidatoria de la Administración- y, también, el de seguridad jurídica, atendido que Bimar vio afectado de manera arbitraria el status jurídico de su proyecto, según ya se señaló". (c. 75)

En un caso más reciente, la misma judicatura se refiere al reclamo de una sanción impuesta por la SMA a un regulado obviando un criterio que había aplicado uniformemente en procedimientos administrativos sancionatorios semejantes de los dos últimos años (el llamado criterio COVID-19). Al efecto, reprocha el actuar del ente fiscalizador al señalar que "[...] dicha omisión por parte de la SMA no se encuentra justificada en la resolución reclamada, situación que impide comprender razonablemente por qué en este caso la SMA modificó su criterio -a diferencia de lo resuelto especialmente durante los años 2020 y 2021-, lo que hace que la decisión devenga en arbitraria [...]" (Sentencia Segundo Tribunal Ambiental en Causa Rol R-318-2021, c. 44).

Lo dicho se relaciona con la doctrina de la **cosa juzgada administrativa**, desarrollada profusamente en doctrina y jurisprudencia comparada, en el sentido que "[...] implica tan sólo una limitación a que la misma administración revoque, modifique o sustituya el acto, y no impide

⁶ Millar, Javier (2012): 'El principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República: una revisión a la luz del Estado de Derecho', en La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1917-2012).

⁷ Bermúdez, Jorge (2005): 'El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria'. Revista de Derecho (Valdivia), 2005.

que el acto sea impugnado y eventualmente anulado en la justicia".⁸ El profesor Miguel Marienhoff añade que "los efectos de la cosa juzgada administrativa son meramente relativos en tanto se agotan en el ámbito de la administración pública, a diferencia de la cosa juzgada judicial que reviste alcances absolutos".⁹

En definitiva, y sin desconocer las facultades de la SMA, el reproche que merece a este regulado el desconocerse ahora lo afirmado previamente por el mismo órgano en otro acto sobre la misma materia, dice relación con la falta de aplicación de un criterio homogéneo por parte de la SMA lo que deviene, como se dijo, en una vulneración al principio de confianza legítima que obra en favor de todo administrado. Ello constituye un límite a la facultad revocatoria o de contrario imperio que se verifica en la Res. Ex. N° 1, y desoírlo conduce inequívocamente a una arbitrariedad que trasunta un vicio esencial.

4. Reformulación de Cargos.

Conforme se ha reseñado previamente, la sentencia del I. Tercer Tribunal Ambiental recaída en autos Rol R-35-2023, de 11 de abril de 2024, viene en abordar el objeto central de la formulación de cargos: la falta de ingreso al SEIA del -a estas alturas- extinto sistema de tratamiento de Riles del Matadero El Corralillo SpA.

En dicha decisión, se hizo un análisis de materias que sirven de fundamento a los cargos formulados, señalándose en su considerando 29 lo siguiente: "*Que, a la luz de los antecedentes del caso concreto, este Tribunal estima que la tesis de la SMA, referida a que la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento es el sometimiento del proyecto al SEIA, carece de fundamento, según se explicará en los considerandos siguientes*". (Énfasis agregado)

Lo anterior es profundizado en considerandos posteriores. Si se considera que esta sentencia se encuentra firme o ejecutoriada, la SMA no puede contravenir el efecto de cosa juzgada que de ella deriva, por lo que, de perseverar en la persecución de responsabilidad en este caso, no tiene más remedio que reformular los cargos a otros idóneos, como consecuencia de la ocurrencia de este hecho público y notorio -sentencia de un Tribunal Ambiental derivada de estos autos administrativos- el cual es posterior a la Res. Ex. N° 1.

Sobre la figura de la reformulación de cargos, el Segundo Tribunal Ambiental ha señalado que "*más allá que nuestra normativa no ha establecido expresamente que se pueda reformular cargos, lo cierto es que tal atribución forma parte consustancial del ejercicio de la potestad sancionadora, que tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia administrativa y judicial reconocen expresa o tácitamente, aplicando a este acto trámite los mismos principios y disposiciones legales que informan y regulan la formulación de cargos*";¹⁰ y además que "Necesariamente y como consecuencia de la existencia de nuevos hechos o antecedentes que solo después de la iniciación del procedimiento han llegado a conocimiento del órgano

⁸ Sentencia de la Cámara de Apelaciones del Trabajo, Expediente N° 37.706/2018, Poder Judicial de la Nación (Argentina).

⁹ Marienhoff, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo" 1975, T II pág 611.

¹⁰ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, recaída en causa Rol R-192-2018. Considerando cuadragésimo séptimo. En el mismo sentido, sentencia de mismo Tribunal Rol R-122-2016, considerandos décimo sexto y siguientes.

instructor, será posterior a la imputación originaria, pudiendo producirse en una etapa avanzada de la tramitación, incluso en las postrimerías del procedimiento".¹¹

5. Vulneración del Principio de Non Bis in Idem.

Si bien el Principio de *Non Bis in Idem* no tiene un reconocimiento constitucional expreso, se ha asentado a través del tiempo una jurisprudencia en el marco del Derecho Público chileno.

En el Derecho Ambiental, dicho principio encuentra su consagración en el art. 60 de la LOSMA, del cual se puede desprender una doble dimensión –procedimental y sustantiva– que posee en sede sancionatoria. Así, el inciso segundo regula su dimensión sustantiva, señalando que “*En ningún caso se podrá aplicar al infractor, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, dos o más sanciones administrativas*”.

El I. Tercer Tribunal Ambiental califica lo anterior como sigue: “*En otras palabras, la norma transcrita contempla una prohibición de punición múltiple de un mismo hecho*”, no sin antes aclarar que “*El principio non bis in idem, desde una perspectiva general, prohíbe que el sujeto incriminado sea juzgado o sancionado dos veces por un mismo hecho*”.¹²

Por otra parte, en la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en causa Rol N° 6.250-2019, éste se ha referido a los elementos que es necesario que concurran, junto con su sustento normativo:

DÉCIMO: [...] al legislador le está vedado prever dos castigos por un mismo hecho, siempre que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Tal como ha señalado la Corte Suprema, el fundamento normativo del principio del non bis in idem “se halla en el debido proceso legal exigido por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política Nacional y en la [sic] ideal de que al admitirse una segunda condena por la misma infracción, se produce una manifiesta desproporción entre la falta y su castigo” [...].

Dichos elementos -componentes de la denominada ‘triple identidad’- han sido también reconocidos doctrinariamente, y consisten en:

- Sujeto
- Hecho, y
- Fundamento jurídico

Con respecto al primer elemento, no cabe discusión alguna en señalar que el **sujeto** regulado de ambos cargos es El Corralillo SpA, en su calidad de operador entre 2017 y 2021 de la planta de tratamiento de Riles, que es a quien se dirige la Formulación de Cargos.

En cuanto al **hecho**, parece conveniente transcribir nuevamente ambos cargos:

1. Implementación y operación, durante al menos 4 años, de un **sistema de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos, con infiltración de sus efluentes** en terreno, y cuya carga contaminante media diaria es igual o superior al equivalente a

¹¹ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, recaída en causa Rol R-262-2020. Considerando décimo segundo.

¹² Sentencia Tercer Tribunal Ambiental en causa Rol N° R-44-2022, de 27 de julio 2023.

las aguas servidas de una población de cien personas, en uno o más de los parámetros señalados en la norma de descarga de residuos líquidos, sin contar con RCA.

2. El titular realizó **descargas de residuos líquidos provenientes de la fuente emisora, a través del suelo (infiltración)**, sin haber presentado antecedentes para la calificación como fuente emisora y obtención de Resolución de Programa de Monitoreo para la descarga de aguas tratadas.

Queda de manifiesto que el hecho en cuestión y que subyace a ambos cargos consiste en implementar y operar un sistema de tratamiento y disposición de Riles cuyo efluente se infiltra en el terreno. La Formulación de Cargos destruye y desagrega este hecho de manera de hacer parecer que son dos hechos distintos, pero es clarísimo que **conceptual y técnicamente no es posible separarlo artificialmente en dos o más hechos, porque el sistema de tratamiento y disposición de Riles debe entenderse como tal, esto es, un sistema que comienza con la incorporación del Ril crudo y que termina con la disposición del efluente tratado (en este caso vía infiltración)**. Por lo demás, es así como lo contempla la propia autorización sanitaria de funcionamiento de 2017.

Siguiendo con dicho análisis, podemos revisar la procedencia del tercer elemento, consistente en el **fundamento jurídico**. Y aquí nuevamente encontramos que el sustento normativo es el mismo para ambos cargos: el D.S. 46 / 2002, MINSEGPRES, que Establece Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas, de la mano del Reglamento del SEIA (D.S. 40/2012 MMA). Ambas tipologías de proyecto que la SMA esgrime como causales de ingreso al SEIA (artículo 3 letras o.7.1 y o.7.4) tienen su origen en dicha norma de emisión.

La Res. Ex. N° 1 señala que el segundo cargo tiene su fundamento normativo en la Res. Ex. SMA N° 117/2013, que dicta e instruye normas de carácter general sobre procedimiento de caracterización, medición y control de residuos industriales líquidos, el cual es también una expresión -de menor densidad normativa- del propio D.S. 46/2002, y que es citado expresamente como fuente de origen, tanto en el mensaje o introducción (que brinda el ámbito de acción) como en su artículo octavo¹³.

En efecto, de la descripción realizada en cada cargo se visualiza un esfuerzo de la SMA por separarlos conceptual y jurídicamente, pero la naturaleza de las cosas no puede modificarse por mera semántica.

¹³ *Artículo octavo. Fuentes emisoras que cuentan con Resolución de Calificación Ambiental. Las fuentes emisoras que se encuentran sujetas a normas de emisión de residuos industriales líquidos y que cuentan con una Resolución de Calificación Ambiental, deberán remitir los monitoreos y, en su caso, remuestreos, asociados a descargas de residuos industriales líquidos a aguas marinas, continentales superficiales o aguas subterráneas, en el marco de lo dispuesto en el decreto supremo N° 90, de 30 de mayo de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece la Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales; en el decreto supremo N° 46, de 8 de marzo de 2002, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece la Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas; y en el decreto supremo N° 80, de 26 de julio de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece la Norma de Emisión para Molibdeno y Sulfatos de Efluentes Descargados desde Tranques de Relaves al Estero Carén, de conformidad a la presente instrucción.*

De hecho, la calificación de ‘fuente emisora’ para el Matadero El Corralillo se efectúa en la Res. Ex. Nº 1 en función de lo que al efecto consigna el propio D.S. 46/2002, de lo cual deriva tanto que debe someterse al SEIA como que debe reportar a la SMA los resultados de sus monitoreos periódicos, conforme a la Res. Ex. SMA Nº 117/2013.

En último caso, el bien jurídico protegido en ambos cargos es la protección del medio ambiente, y el Tribunal Constitucional ya ha dicho, en sentencia Rol Nº 12.527-2021, que “[s]i el fundamento de las dos sanciones obedece al mismo bien jurídico, sin duda se estará frente a una doble punición, en cambio, si obedece a bienes jurídicos diferentes, no se estará frente a una infracción al principio non bis in idem [...]”.

La vulneración del Principio de *Non Bis in Idem* obliga a lo menos a dejar sin efecto el Cargo Nº 2, por presentar un vicio esencial en su configuración. Dejar subsistentes ambos cargos resulta incompatible y debe ser corregido.

6. El Cargo Nº 2 Debe Ser Reclasificado.

La Res. Ex. Nº 1 señala que “sobre la base de los antecedentes que constan al momento de la emisión del presente acto, el cargo Nº 2, como gravísimo, conforme a lo dispuesto en el artículo 36, número 1, letra e), de la LOSMA, que establece que “[s]on infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente: (...) e) Hayan impedido deliberadamente la fiscalización, encubierto una infracción o evitado el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia”, en atención a lo indicado en el considerando 45º de la presente resolución”.

Siguiendo con lo dicho en el acápite anterior, si ya llamaba la atención que se configurara una segunda infracción derivada del mismo fundamento jurídico, el hecho que el Cargo Nº 2 sea clasificado, aunque sea preliminarmente, como gravísimo, atenta contra los elementos más básicos de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y realidad. Si por una parte, no ingresar al SEIA ha sido calificado por el propio Legislador como una infracción grave, dado que con ello se incumple una Ley marco ambiental como la contenida en la Ley 19.300 (artículo 10 letra o), en el mismo acto la SMA estima que el incumplimiento de una resolución que ella dictó, representa un disvalor aún mayor, basado en la aparente infracción de la misma.

Extraña que la SMA no repare en que el catálogo de infracciones gravísimas descansa mayormente en actuaciones con un componente volitivo del sujeto regulado. De hecho, la infracción que invoca (artículo 36 Nº 1 letra e) cae precisamente dentro de esa categoría en que el dolo juega un rol esencial.

De ahí a deducir que la omisión de la calificación como fuente emisora y la consiguiente falta de un programa de monitoreo sean necesariamente conductas dolosas, además de no motivarse, conlleva extender el argumento a una dimensión extrema. De nuevo, la infracción medular que plantea la Formulación de Cargos es no haber ingresado al SEIA; infracciones derivadas o accesorias a ésta, como son el no haberse calificado como fuente emisora ni haber contado con un programa de monitoreo, no sólo se siguen de aquélla, sino que difícilmente pueden representar una gravedad mayor. En el caso que así fuere, ello debe ser acreditado y no basta con meramente declararlo.

En otras palabras, declararse como fuente emisora está intrínsecamente vinculado con la necesidad de evaluar ambientalmente esa fuente y se sigue de ella, esto es, es esencialmente

consecuencial. La SMA yerra en su conceptualización jurídica, pues el Matadero El Corralillo pudo haber incumplido en su momento la Resolución Ex. SMA N° 117/2013, pero en ningún caso ha evitado maliciosamente el ejercicio de las atribuciones de la SMA. Esto no resiste ningún análisis.

Lo anterior obliga a que este cargo sea reclasificado como corresponde, esto es, en carácter de leve, a la luz de lo dispuesto en el artículo 36 N° 3 de la LOSMA. No sólo conduce a dicho derrotero la propia norma legal, sino también el sentido común y de realidad, lo que resulta relevante para el cumplimiento adecuado del estándar de apreciación de la prueba que la Ley impone a la SMA: la sana crítica (lógica, conocimiento científicamente afianzado, máximas de la experiencia y deber de fundamentación). Cualquier conclusión a que se arribe no puede pasar por sobre lo anterior.

7. Circunstancias del Artículo 40 de la LOSMA.

a) Importancia del daño causado o del peligro ocasionado:

Como se ha señalado más arriba, el Matadero El Corralillo en tanto planta de faenamiento de carne no presenta dimensiones industriales. Esto quiere decir que el hecho que su actividad productiva principal no esté sustentada en una RCA no se debe a que se inició en los años '80, antes de la vigencia del SEIA, sino a que se trata de una instalación menor.

Cabe recordar que el Reglamento del SEIA consigna una tipología de proyectos especial para estos casos, indicando a estos efectos que deben evaluarse ambientalmente los "*l.2. Mataderos con capacidad para faenar animales en una tasa total final igual o superior a quinientas toneladas mensuales (500 t/mes), medidas como canales de animales faenados*". Conforme se detallará más adelante, actualmente los volúmenes de faenamiento han ido disminuyendo progresivamente con el tiempo y actualmente promedian las 75 ton/mes, por lo que se está bastante lejos de alcanzar el umbral establecido.

Ahora bien, dado que la SMA mediante Res. Ex. N° 7 rechazó de plano la propuesta de programa de cumplimiento de El Corralillo SpA, el que incluyó un completo análisis y descarte de efectos negativos potenciales de la infracción, es que para una adecuada ponderación de esta circunstancia se solicitará en el primer otrosí la apertura de un período probatorio con el siguiente punto: *Existencia y magnitud de daño causado o peligro ocasionado como consecuencia de la infracción.*

Lo anterior se justifica desde que el concepto de daño a que alude la letra a) del artículo 40 es más amplio que el concepto de daño ambiental definido en el artículo 2 letra e) de la Ley 19.300, por lo que en rigor se debe pesquisar una potencial afectación ocurrida que sea atribuible a la infracción en cuestión, sea que se trate o no de un daño ambiental.

El segundo elemento de la circunstancia en análisis parece más sencillo de ser descartado en tanto "*es una hipótesis de peligro concreto, de ahí que se hable de "peligro ocasionado", es decir, requiere que se haya presentado un riesgo de lesión, más no la producción de la misma*".¹⁴ Lo anterior, debido a que la instalación se emplaza en un área eminentemente rural de Chiloé, y la denuncia que obra en autos administrativos, como se indicó, no tuvo que

¹⁴ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental en causa Rol R-128-2016.

ver con molestias a la comunidad ni contaminación de ningún tipo, sino con una ejecutiva de empresa de la competencia que denunció elusión.

A continuación se entrega una imagen actual de Google Maps:



No obstante lo anterior, y dado que los estándares actuales para la definición de esta circunstancia exigen determinar la existencia de un peligro y una ruta de exposición, ellos hacen aconsejable que sea objeto de prueba que permita a la SMA ponderar adecuadamente la sanción pecuniaria a imponer, llegado el caso.

b) Número de personas cuya salud pudo afectarse:

Si bien la actividad de fiscalización que antecede a la Formulación de Cargos proviene de una denuncia, su motivación, como la propia Res. Ex. N° 1 se encarga de reiterar, consistió en *“una presunta elusión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) por parte del establecimiento, por cuanto estaría disponiendo residuos en pampas y quebradas aledañas, sin autorización ambiental”*.

En otras palabras, la operación del matadero no generó molestias hacia la comunidad, lo que queda refrendado cuando la propia SMA en su Res. Ex. N° 2142 de 5 de octubre de 2021 señala que *“no existen nuevas denuncias en contra de la unidad fiscalizable, por lo que de acuerdo a lo ya señalado en el presente acto, no existe mérito para que esta SMA realice nuevas acciones de fiscalización a dicho proyecto”*. De hecho en estas cuatro décadas de operación nunca se ha recibido una denuncia de la comunidad local de Pid-pid.

Lo anterior lleva a la conclusión inequívoca de que la circunstancia relativa a una potencial afectación de la salud de las personas no debe ser considerada en este caso para aumentar la sanción, atendido que, por lo demás, ambos cargos se refieren cuestiones de cumplimiento normativo y en ningún caso a la presencia de malos olores, vectores, ruidos, vibraciones u otras molestias que podrían asociarse a esta instalación.

Ahora bien, como el estándar utilizado para aplicar esta circunstancia es la de ‘posibilidad de afectación de personas’, para lo cual habitualmente la SMA procede a cuantificar

el número de eventuales habitantes afectados mediante el establecimiento de un área de influencia de la fuente en cuestión, es que se solicita la inclusión de un punto de prueba en el siguiente sentido: *Descripción del área de influencia del matadero en función de las personas potencialmente afectadas por la infracción.*

c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción:

En materia de beneficio económico, no debe perderse de vista que la actividad productiva principal, esto es el matadero, se desarrolló durante décadas por la empresa, y que recién en 2017 se implementó un sistema de tratamiento de los riles provenientes de aguas de lavado del matadero, el que contemplaba una tecnología físico-química por flotación, la cual era capaz de generar la remoción directa de los sólidos suspendidos totales, de los aceites y grasas, y de los sólidos sedimentables; y la remoción indirecta de parte de la DBO y del nitrógeno.

A continuación se hace una breve descripción del proceso de tratamiento:

(i) Tamizado y Ecuallizacióñ: El Ril generado es filtrado para separar los sólidos mayores y que éstos no ingresen al tratamiento. Después del filtrado, el Ril pasa al ecualizador, el que cuenta con un agitador para mantener el Ril en movimiento. La función del ecualizador es amortiguar (ecualizar) las variaciones de caudal, temperatura, pH, sólidos suspendidos, carga orgánica y aceites y grasas, previo a la etapa de tratamiento.

(ii) Adición de coagulante y floculante: Esta etapa es la base del tratamiento ya que en ella se deben agregar productos químicos para producir el aumento del tamaño de las partículas en suspensión y la formación de flocs.

(ii.i) Aumento del tamaño de las partículas en suspensión: El coagulante (Cloruro Férrico) neutraliza las cargas eléctricas de las partículas contenidas en el Ril y hace que éstas no se repelan, permitiendo que se agrupen. Adicionalmente, el coagulante rompe las emulsiones presentes en el Ril facilitando la remoción de los aceites y grasas en los siguientes pasos de tratamiento.

(ii.ii) Formación de floc: Al añadir el floculante las partículas neutralizadas se agrupan formando flóculos (flocs), lo que permite que puedan ser retiradas en la fase siguiente. Al Ril coagulado y floculado se le añade aire en forma de microburbujas, las que se introducen dentro de los flocs formados permitiendo su flotación.

(iii) Clarificación por Flotación: El Ril acondicionado químicamente y saturado de microburbujas ingresa a la etapa de clarificación, donde se produce el siguiente proceso: los flóculos formados transportados por las burbujas de aire suben a la superficie, desde donde son retirados por medio de un barredor superficial y conducidos a la sección de lodos del equipo; el agua clarificada se retira por la parte inferior del estanque.

(iv) Desinfección: El agua clarificada es desinfectada con Hipoclorito de Sodio al 10% previo a su disposición final.

(v) Disposición de Lodos: Los lodos generados se depositan en un estanque acumulador desde donde son retirados por medio de una bomba de lodos. Los lodos pueden ser deshidratados o bien almacenados para su disposición final.

El gasto que significó incorporar este sistema de tratamiento y disposición de Riles fue cercano a los \$20.000.000.- aunque sólo se cuenta con facturas por \$7.592.394.- que se acompañan en el segundo otrosí. Por lo tanto, desde el punto de vista de los costos evitados, el único aspecto relevante -en un 'escenario de cumplimiento'- está constituido por el no sometimiento al SEIA, dado que se obtuvo autorización sanitaria de funcionamiento y la supervisión del SAG era y sigue siendo periódica, con los costos que ello involucra.

d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma:

Tal como lo indican las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones (SMA, 2017), *"La intencionalidad se verificará cuando el infractor comete dolosamente el hecho infraccional. [...] Por el contrario, cuando la infracción fue cometida solo a título culposo o negligente, esta circunstancia no será considerada"*.

Lo anterior es consistente con lo que se observa en las resoluciones sancionatorias de la SMA, donde se indica respecto a la intencionalidad que ésta implica haber actuado con la intención positiva de infringir, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico que vaya más allá de la mera negligencia o culpa infraccional.

Asimismo, la SMA considera que para evaluar la concurrencia de esta circunstancia se tiene especialmente en cuenta la prueba que denomina 'indirecta', referida a la prueba indiciaria o circunstancial, considerando las características particulares del sujeto infractor y el alcance propio del instrumento de carácter ambiental respectivo, debido a que elementos como la experiencia, el grado de organización, las condiciones técnicas y materiales de operación, entre otros, influyen en la capacidad para adoptar decisiones informadas.

El análisis anterior desemboca en la calificación de 'sujetos calificados', los cuales desarrollan su actividad a partir del conocimiento de las exigencias inherentes en materia de estándares regulatorio-ambientales a la luz de la legislación. A dichos sujetos se los caracteriza de la siguiente forma: *"Normalmente este tipo de regulados dispondrá de una organización sofisticada, la cual les permitirá afrontar de manera especializada, idónea y oportuna su operación y eventuales contingencias. Respecto de estos regulados, es posible esperar un mayor conocimiento de las obligaciones a las que están sujetos y que se encuentren en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental"* (Bases Metodológicas, 2017).

Pues bien, el análisis conceptual desarrollado precedentemente deja de manifiesto lo siguiente:

- El Corralillo SpA no ha incurrido en un actuar doloso que justifique recurrir a esta circunstancia para aumentar una eventual sanción pecuniaria. En efecto, el hecho que el sistema de tratamiento y disposición de Riles en cuestión haya contado con autorización sanitaria, junto con la supervigilancia permanente del SAG (conforme se acreditará), dan cuenta que este sujeto regulado, a lo sumo, incurrió en una negligencia al no someter oportunamente esta modificación de proyecto al SEIA.
- El Corralillo SpA no constituye un sujeto calificado, puesto que su actividad principal no requiere de evaluación ambiental, y no cuenta precisamente con una organización sofisticada que haga presumir un conocimiento acabado de los estándares normativos ambientales. El Corralillo SpA es una empresa familiar y de

pequeña categoría que opera desde 1982 en la isla de Chiloé, con todos los desafíos que involucra desarrollar negocios en zonas aisladas.

- El grado de participación de El Corralillo SpA no constituye un aspecto a profundizar, dado que evidentemente sería el autor de la omisión que se le imputa.

e) Conducta anterior del infractor:

Tal como se desarrolla en las Bases Metodológicas y en las resoluciones sancionatorias que periódicamente dicta la SMA, en este caso el sujeto regulado en relación a la unidad fiscalizable objeto del procedimiento sancionatorio, no presenta infracciones a exigencias ambientales cometidas con anterioridad que hayan sido sancionadas, por lo que esta circunstancia, lejos de agravar una potencial multa, debe ser considerada como un factor de disminución de la misma.

En efecto, para el procedimiento sancionatorio en cuestión lo relevante será determinar la concurrencia de una irreprochable conducta anterior de El Corralillo SpA.

Al respecto, las Bases Metodológicas presumen que el infractor tiene una irreprochable conducta anterior, cuando no está dentro de algunas de las siguientes situaciones:

- El infractor ha tenido una conducta anterior negativa.
- La unidad fiscalizable obtuvo la aprobación de un PDC.
- La unidad fiscalizable acreditó haber subsanado un incumplimiento a una exigencia normativa en corrección temprana, cuyo incumplimiento fue constatado nuevamente en una fiscalización posterior.
- Los antecedentes disponibles permiten sostener que la exigencia cuyo incumplimiento es imputado en el procedimiento sancionatorio actual ha sido incumplida en el pasado de manera reiterada o continuada.

Ninguna de estas causales de exclusión concurre en la especie, por lo que resulta plenamente procedente la aplicación de la irreprochable conducta anterior.

f) Capacidad económica del infractor:

Tal como lo señalan las Bases Metodológicas, *“la capacidad económica atiende a la proporcionalidad del monto de una multa con relación a la capacidad económica concreta del infractor”*. He ahí la filosofía que inspira el análisis que debe ser realizado por la SMA sobre esta materia.

Para efectos de determinar el tamaño económico de El Corralillo SpA, se acompañan balances generales de tres ejercicios, los cuales dan cuenta de las ganancias anuales para 2020, 2021 y 2022. Los estados resultados, llevados a unidades de fomento, conducen a que la empresa está dentro del rango de empresa pequeña conforme a la clasificación que efectúa el Servicio de Impuestos Internos.

La consideración del tamaño económico, conforme señalan las Bases Metodológicas, tiene el fin de *“internalizar las diferencias existentes entre las capacidades económicas de entidades de diferentes niveles de ingreso -sean actuales o potenciales- bajo la premisa de que las entidades de un determinado tamaño tienen la capacidad de hacer frente a la totalidad de una sanción impuesta por la SMA dentro de los rangos definidos por la LOSMA, en tanto que entidades de un tamaño económico menor tienen una capacidad económica reducida, en términos relativos,*

para hacer frente a una sanción similar. **Es así como la aplicación de esta circunstancia, cuando procede, se realiza a través de un factor de reducción de la sanción de acuerdo al tamaño económico**, siendo mayor la reducción cuando menor sea el tamaño económico de la empresa."

Con respecto a la capacidad de pago, este sujeto regulado solicita de forma expresa que ella sea considerada de llegar a la instancia de tener que determinarse una sanción pecuniaria. Los años de pandemia golpearon duramente a la empresa, de lo que dan cuenta particularmente los Estados Financieros 2020 y 2021, que producto de cierre obligados con motivo del COVID-19, redujeron significativamente los ingresos del matadero.

Cabe señalar que, siendo un negocio familiar fundado en la década de los '80 por el padre (hoy fallecido) de los cuatro hermanos que administran su operación, en la actualidad las utilidades que devenga sirven de fuente de ingresos para cuatro familias numerosas, todas las cuales habitan en la isla de Chiloé.

De hecho, si se observa la información contenida Of. Ord. N° 202110102241, del SEA Región de Los Lagos, contenido en expediente Rol N° REQ-010-2021, el total estimado de capacidad faenadora correspondía en esos años a **247.8 ton/mes**.

Año/mes	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	224.5	177.5	167.5	166.5
2014	213.92	226.47	185.91	183.37	165.98	183.92	194.07	184.77	218.95	175.54	184.06	205.07
2015	193.75	226.69	193.76	185.11	177.39	188.96	191.95	181.72	223.38	211.76	214.83	243.24
2016	232.62	264.02	219.25	211.2	218.3	195.02	179.21	196.92	255.59	304.9	330.71	351.96
2017	359.25	383.07	285.21	169.05	241.33	220.36	229.34	221.21	229.8	194.23	189.01	224.22

Fuente: Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2021-59-X-SRCA.

Hoy por hoy, la producción se ha reducida a casi una cuarta parte, conforme a formularios acompañados en segundo otrosí que fueron presentados en ventanilla única DAE y cuyas planillas correspondientes a 2021 y 2022 se transcriben a continuación:

Planilla 2021

AÑO	MES	CANTIDAD (TON.)			TOTAL MES
		BOVINOS	OVINOS	PORCINOS	
2021	ENERO	128,0	0,5	0,1	128,7
2021	FEBRERO	112,0	0,0	0,4	112,4
2021	MARZO	138,8	0,0	0,6	139,4
2021	ABRIL	128,5	0,0	0,3	128,8
2021	MAYO	120,0	0,0	0,0	120,0
2021	JUNIO	0,0	0,0	0,0	0,0
2021	JULIO	0,0	0,0	0,0	0,0
2021	AGOSTO	90,5	0,0	0,0	90,5
2021	SEPTIEMBRE	87,3	0,0	0,0	87,3
2021	OCTUBRE	59,8	0,3	0,0	60,1

2021	NOVIEMBRE	74,0	1,0	0,0	75,0
2021	DICIEMBRE	71,0	4,8	0,0	75,8
	TOTAL AÑO 2021	1010	7	2	1018
	1018				

Planilla 2022

AÑO	MES	CANTIDAD (TON.)			TOTAL MES
		BOVINOS	OVINOS	PORCINOS	
2022	ENERO	75,0	0,0	0,0	75,0
2022	FEBRERO	79,0	0,1	0,0	79,1
2022	MARZO	82,3	0,0	0,0	82,3
2022	ABRIL	67,8	0,0	0,0	67,8
2022	MAYO	87,3	0,0	0,0	87,3
2022	JUNIO	81,5	0,0	0,1	81,6
2022	JULIO	70,3	0,0	0,4	70,6
2022	AGOSTO	83,5	0,0	0,1	83,6
2022	SEPTIEMBRE	78,8	0,1	0,7	79,6
2022	OCTUBRE	58,5	0,1	0,3	58,9
2022	NOVIEMBRE	71,5	0,0	0,0	71,5
2022	DICIEMBRE	66,8	3,1	0,6	70,5
	TOTAL AÑO 2022	902	3	2	908
		908			

En tabla siguiente, se detalla la producción por toneladas mensuales en los últimos 4 años.

RESUMEN DEL PROMEDIO DE TONELADAS/MES

	Cantidad Faena	
	Nº Unidades	Promedio ton/mes
Año 2019	8.223	112,6
Año 2020	8.570	123,7
Año 2021	4.569	84,8
Año 2022	3.908	75,6

En conclusión, es posible constatar que se trata de una producción a la baja, que por lo mismo ha sufrido los embates económicos de la pandemia, el estallido y una mayor importación de carnes desde el extranjero, junto con el aumento de costos, todo lo cual incide en la capacidad de pago de El Corralillo SpA y que se solicita tenga a bien ser considerado. Si bien se trata de un emprendimiento de décadas, una multa relevante puede golpearlo de forma significativa.

g) Cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3º de la LO-SMA:

No aplica.

h) Detrimiento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado:

No aplica. Tal como lo señala el SEA Región de Los Lagos en su Of. Ord. N° 202110102241, de 21 de julio de 2021, dictado en expediente Rol N° REQ-010-2021, “*no se advierten, en el sector de emplazamiento del Proyecto componentes ambientales cuya necesidad de conservación o preservación hubiesen sido considerados para efectos de la declaratoria y que pudiesen resultar afectados por la ejecución del Proyecto, no estimándose entonces procedente su ingreso al Sistema de Evaluación Ambiental por la causal de la letra p) del artículo 10 de la Ley N°19.300*”.

i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción:

▪ **Cooperación Eficaz:**

El criterio que utiliza la SMA para que esta circunstancia pueda ser ponderada en un procedimiento sancionatorio consiste en que la cooperación brindada por el sujeto regulado sea eficaz, lo que dice relación con la utilidad real de los antecedentes proporcionados.

En particular, las Bases Metodológicas establecen elementos que sirven de ejemplo para valorar esta circunstancia, como es el hecho que el infractor haya dado respuesta oportuna, íntegra y útil a los requerimientos de información, o que los antecedentes provistos sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, o que el sujeto regulado haya prestado una colaboración útil y oportuna en las diligencias probatorias decretadas por la SMA.

Todos los aspectos anotados se evidencian del informe de fiscalización ambiental de febrero de 2021, donde se destaca la información enviada por el titular con fecha 20 de febrero de 2020, en respuesta a requerimiento de información mediante Res. Ex. N°12 de fecha 5 de febrero de 2020. Los antecedentes provistos por el titular fueron considerados suficientes por la SMA para razonar sobre los hechos, concluyendo que el sistema de tratamiento y disposición de Riles en cuestión era susceptible de evaluación ambiental.

Ahora bien, en dicho instrumento (IFA) también queda de manifiesto que representantes de El Corralillo SpA colaboraron durante la fiscalización, dando a los funcionarios un trato respetuoso. A continuación se extracta un pantallazo de la tabla relevante.

4.3.1 Ejecución de la inspección

Existió oposición al ingreso: NO	Existió auxilio de fuerza pública: NO
Existió colaboración por parte de los fiscalizados: SI	Existió trato respetuoso y deferente: SI
Observaciones:	

Todo lo anterior conduce a que la cooperación eficaz sea considerada en una eventual ponderación de multa como un factor de disminución.

▪ **Aplicación de Medidas Correctivas:**

Tal como ha sido largamente establecido en los antecedentes que fundan el presente procedimiento sancionatorio, el sistema de tratamiento y disposición de Riles en

cuestionamiento se dejó de operar en junio de 2021¹⁵. Esta decisión se adoptó de la mano con lo que indicó la propia SMA en la isla, durante sus actividades de fiscalización, en un contexto de máxima estrechez económica derivada de la pandemia en su momento más álgido.

A este respecto, el criterio que ha asentado la SMA consiste en que, posterior a la infracción o a su detección, se corrijan los hechos que la configuran, y/o se contengan, reduzcan o eliminen sus efectos, de modo tal de evitar que se produzcan nuevos efectos, y todo lo cual haya sido implementado de forma voluntaria, siendo las medidas idóneas y efectivas para los fines que se persiguen.

Lo anterior se cumple en la especie en función del cese de operación del sistema de tratamiento y disposición de Riles, por lo que en la eventualidad que se pondere una sanción pecuniaria, debiera tenerse este antecedente como aplicable en tanto factor de disminución de la pena.

Para efectos de ponderar detalladamente esta circunstancia, se solicita agregar un punto de prueba consistente en: *Aplicación de medidas correctivas para hacerse cargo de la infracción*.

▪ **Otros Factores de Disminución:**

La irreprochable conducta anterior y la capacidad de pago han sido abordadas más arriba en el acápite correlativo.

IV. Conclusiones.

El Matadero El Corralillo lleva 40 años produciendo carne certificada sanitariamente para la isla de Chiloé, constituyendo un negocio familiar de mucho esfuerzo que inició don Luis Vidal Vidal y que, luego de su muerte, continuó su operación de la mano de sus hijos, quienes han honrado la memoria de su padre proveyendo de un producto necesario y demandando por la comunidad local.

Durante todos estos años ha existido una genuina preocupación de cumplir la normativa que rige al faenamiento de carnes, por de pronto porque su producción debe cumplir exigentes estándares que son certificados por una empresa externa con acreditación oficial, conforme se explica en informe acompañado en el segundo otrosí.

Cuando en 2017 se implementó un sistema de tratamiento y disposición de los Riles generados, se obtuvo la autorización sanitaria respectiva en el entendido que se estaba modificando la resolución original de 1984. Una actuación administrativa más cauta habría sugerido que, ante la probabilidad que dicha planta requería evaluación ambiental previa, la autoridad sanitaria provincial se hubiese inhibido de autorizar.

El hecho de que eso no haya ocurrido obedece en buena parte a una realidad insular que, hemos constatado en este procedimiento, cuesta transmitir a una entidad centralizada como la SMA. Los servicios existentes en zonas aisladas son mucho más escasos, y si se aplica el estándar de actuación de áreas metropolitanas de Chile, sin duda habrá desfases y formas de

¹⁵ En el segundo otrosí se acompaña Acta de Inspección de la Autoridad Sanitaria que, con fecha 21 de julio de 2021, da cuenta que el manejo de los Riles había sido cambiado por esta razón.

abordar la permisología que, por mucho que se trate de un país unitario, en su *praxis* no siempre serán idénticas a las de Santiago.

Aún así, el cierre del sistema de tratamiento y disposición de Riles fue realizado en pleno apogeo de la pandemia -junio de 2021- de la mano de la SMA Región de Los Lagos, la cual en ejercicio de sus potestades discretionales validó dicha acción, que es la que se pretende revisitar mediante una Formulación de Cargos que presenta este innegable vicio de origen, pues desconoce lo obrado y resuelto por la anterior Administración de la institución.

La Administración actual de la SMA puede no estar de acuerdo con la forma en que se hicieron las cosas en 2021, pero ello no es óbice para que tenga el deber de respetar lo realizado y resuelto en el pasado, que por lo demás goza de validación del propio Superintendente del Medio Ambiente de la época, quien suscribe la tantas veces citada Resolución N° 2142/2021. La misma que en reunión de asistencia al cumplimiento celebrada el 11 de abril pasado, los funcionarios asistentes dijeron desconocer.

Es por todo lo anterior que se solicita que:

- Se resuelva la absolución de El Corralillo SpA, atendidos los vicios en que incurre la Res. Ex N° 1, a la luz de las normas y jurisprudencia citadas.
- En subsidio de lo anterior, se reformulen los cargos.
- En subsidio de lo anterior, se deje sin efecto el Cargo N° 2 por referirse al mismo sujeto, hecho y fundamento jurídico que el Cargo N° 1.
- En subsidio de lo anterior, que se reclasifique el Cargo N° 2 a leve.
- Por último, en caso de llegarse a la instancia de determinación de una sanción, que se consideren las razones de hecho y de derecho esgrimidas respecto de cada una de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA.

PRIMER OTROSÍ: De conformidad con lo establecido en los artículos 35, 36 y 41 de la Ley 19.880, se solicita decretar un período de prueba de a lo menos 20 días, que contemple los siguientes puntos de prueba:

1. Existencia y magnitud de daño causado o peligro ocasionado como consecuencia de la infracción.
2. Descripción del área de influencia del matadero en función de las personas potencialmente afectadas por la infracción.
3. Aplicación de medidas correctivas para hacerse cargo de la infracción.

SEGUNDO OTROSÍ: Solicito tener por acompañados los siguientes documentos:

- Informe relativo a supervisión diaria del SAG suscrito por Alejandra Cárdenas, ingeniero ambiental a cargo.
- Facturas asociadas a la implementación de la planta de tratamiento de Riles.
- Estados financieros de los años 2020, 2021 y 2022.
- Formularios ventanilla única DAE de años 2021 y 2022, que dan cuenta de la capacidad de faenamiento.
- Manual de Funcionamiento de la Planta de Riles, de enero de 2018.
- Acta de Fiscalización Sanitaria de 21 de julio de 2021.

Los antecedentes listados precedentemente pueden ser descargados desde el siguiente link:
<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/13N6bDvNzIcNmIA-M6PVNIZppr1uqDJOT>



Atentamente,
Alejandro Ruiz Fabres