

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, tres de febrero de dos mil veintiuno.

VISTOS:

El 16 de abril de 2019, Aconcagua S.A., Inmobiliaria Monte Aconcagua S.A. e Inmobiliaria Noval S.A., representadas por los señores Jorge Correa Carvallo y Augusto Coello Lizana; Inmobiliaria Ciudad de Batuco S.A., Inmobiliaria Brisas de Batuco S.A. y Constructora Brisas de Batuco S.A., representadas por los señores Augusto Coello Lizana y Mauricio Johnson Undurraga; Inversiones y Asesorías HyC S.A., representada por los señores Gustavo Johnson Undurraga y Mauricio Johnson Undurraga; y, Aguas Santiago Norte S.A., representada por el señor Enrique Guevara Castro (en adelante, "las reclamantes"), interpusieron -en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600")- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 9/Rol D-23-2015, de 3 de abril de 2019 (en adelante, "Resolución Exenta N° 9/2019" o "resolución reclamada"), de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA" o "la reclamada"), mediante la cual se rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 7/Rol D-23-2015, de 25 de junio de 2018 (en adelante, "Resolución Exenta N° 7/2018"), que declaró el incumplimiento del programa de cumplimiento (en adelante, "PdC") y reanudó el procedimiento sancionatorio. La reclamación fue admitida a trámite el 9 de mayo de 2019 y se le asignó el Rol R N° 207-2019.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

I. Antecedentes de la reclamación

El 19 de julio de 2013, la SMA recibió la denuncia realizada por el señor Juan Sergio Pizarro D'Alencon, actuando en representación de Condominio Los Cántaros de Batuco, en contra de Inmobiliaria Ciudad Batuco S.A. En la denuncia se indica que la denunciada se encontraría tramitando, a través de un tercero, Aguas Santiago Norte S.A., un proyecto llamado 'Planta de Tratamiento de Agua Potable y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Hacienda de Batuco', infringiendo el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"), debido a que este habría sido fraccionado con el fin de eludir el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (En adelante, "SEIA").

El 8 de octubre de 2014, la Directora Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de Santiago (en adelante, "SEA RM"), remitió a la SMA el oficio ordinario N° 1780, mediante la cual se aportó un conjunto de antecedentes vinculados al 'Proyecto Inmobiliario Estancia de Batuco'. En el oficio se indica que los antecedentes son remitidos para que la SMA, en virtud de sus competencias, lleve a efecto las investigaciones a que haya lugar para determinar una eventual infracción a lo dispuesto en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.300.

El 14 de noviembre de 2014, Inmobiliaria Ciudad de Batuco S.A. acompañó el oficio ordinario N° 5.198, del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, "SEREMI MINVU RM"), mediante el cual se pronuncia

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

sobre la carta presentada, el 22 de octubre de 2014, por dicha empresa en la que plantea un conjunto de consultas vinculadas con los Estudios de Impacto Urbano (en adelante, "EIU") y, en particular, con el EIU del proyecto Hacienda Batuco, aprobado mediante el oficio Ord. N° 3.549, de 8 de agosto de 2011.

El 10 de junio de 2015 la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1/Rol D-023-2015, mediante la cual formuló cargos en contra de las reclamantes, por haber fraccionado el proyecto inmobiliario "Hacienda Batuco" (en adelante, "el proyecto"), ubicado en la comuna de Lampa en la Región Metropolitana de Santiago. Los cargos contenidos en la citada resolución fueron los siguientes:

1. Fraccionamiento de un proyecto inmobiliario (Proyecto Hacienda Batuco), proyectado para ser ejecutado en un área de 131,6 has, en el sector de la Hacienda Las Mercedes, Batuco, comuna de Lampa. Este proyecto incluye los desarrollos inmobiliarios proyectados en el EIU "Proyecto Habitacional Hacienda Batuco", presentado a la SEREMI MINVU RM, así como una planta de tratamiento de agua potable y planta de tratamiento de aguas servidas que prestaría servicios al área urbanizada. Lo anterior se encuentra configurado por las siguientes acciones:

1.1. Presentación, a través de Aguas Santiago Norte S.A., ante el SEA RM, con fecha 30 de enero de 2013, de Declaración de Impacto Ambiental del proyecto "Planta de Tratamiento de Agua Potable y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Hacienda Batuco", referida a la construcción de un sistema de producción de agua potable, además del tratamiento y disposición de aguas servidas, servicios que serán proporcionados al sector

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

correspondiente a la Hacienda Batuco en la comuna de Lampa.

1.2. Construcción de Planta de Tratamiento de Agua Potable y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas correspondiente al proyecto "Planta de Tratamiento de Agua Potable y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Hacienda Batuco", presentado al SEA RM por Aguas Santiago Norte S.A., con fecha 30 de enero de 2013.

1.3. Presentación, a través de Inmobiliaria Ciudad de Batuco S.A., ante el SEA RM, con fecha 12 de diciembre de 2013, de Declaración de Impacto Ambiental del "Proyecto Inmobiliario Estancia Batuco", referida a la construcción de 409 viviendas en el sector de los Lotes 5, 7, 9 y 10 del Fundo las Mercedes, Batuco, comuna de Lampa.

1.4. Presentación de Consulta de Pertinencia ante SEA RM, con fecha 12 de junio de 2014, referida al proyecto "Loteo de Viviendas con Construcción Simultánea y Condominios Tipo A. 'San Rafael 1'", que incluye la construcción de 214 viviendas en el sector del Lote 18 del Fundo las Mercedes, Batuco, comuna de Lampa.

1.5. Construcción del proyecto "Loteo de Viviendas con Construcción Simultánea y Condominios Tipo A. 'San Rafael I'" en el sector del Lote 18 del Fundo las Mercedes, Batuco, comuna de Lampa.

El 14 de julio de 2015, las reclamantes presentaron un PdC, en el cual se proponían acciones para hacerse cargo de las infracciones imputadas mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol D-023-2015. En dicho documento se indica como resultado

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

esperado del PdC: *“Que las obras del proyecto ‘Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco’ sean sometidas al SEIA y cuenten con su RCA favorable en conformidad a la Ley N° 19.300”.*

El 23 de julio de 2015, por medio de la Resolución Exenta N° 3/ROL D-023-2015 (en adelante, “Resolución Exenta N° 3/2015”), la SMA aprobó el PdC, incorporando correcciones de oficio, suspendiéndose el procedimiento administrativo sancionatorio.

El 23 de agosto de 2016, durante la ejecución del PdC aprobado, las reclamantes solicitaron a la SMA una prórroga de plazo para ejecutar la acción 1.5, consistente en el reingreso al SEIA del Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco en la forma que determinada por el SEA, fundado en la necesidad de finalizar estudios de línea de base que serían necesarios para la presentación de un estudio de impacto ambiental (en adelante, “EIA”), en el marco del cumplimiento del PdC. Dicho aumento de plazo fue concedido el 31 de agosto de 2016, mediante Resolución Exenta N° 6/ROL D-023-2015, otorgándose dos meses adicionales al plazo original.

El 4 de junio de 2018, la División de Fiscalización remitió a la División de Sanción y Cumplimiento, ambas de la SMA, el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2016-2922-XIII-PC-IA (en adelante, “Informe de Fiscalización del PdC”). En este se identificaron los hallazgos consistentes en: i) *“La solicitud de desistimiento [de la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto Inmobiliario Estancia Batuco en tramitación ante el SEA RM] se realizó al sexto día hábil desde aprobado el PdC (23-07-2015), no dando cumplimiento al plazo de ejecución estipulado en la acción 1.1., el cual establece 5*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

días hábiles desde la aprobación por parte de la SMA del Programa de Cumplimiento”; y, ii) “El plazo para obtener la RCA [del proyecto Hacienda Batuco], correspondiente a 18 meses, venció el 11 de mayo de 2018, no encontrándose a la fecha una nueva presentación del proyecto en evaluación ambiental en el SEIA. Por lo anterior no se cumple el objetivo de obtener la RCA en el plazo estipulado”.

El 25 de junio de 2018, mediante Resolución Exenta N° 7/2018, la SMA declaró incumplido el PdC y reanudó el procedimiento administrativo sancionador, por las consideraciones que dicha resolución señala.

El 5 de julio de 2018, las reclamantes presentaron recurso de reposición respecto de la Resolución Exenta N° 7/2018.

El 3 de abril de 2019, mediante la resolución reclamada, la SMA resolvió rechazar la reposición interpuesta por las reclamantes y reabrir el procedimiento sancionatorio Rol D-023-2015.

El 16 de abril de 2019, las reclamantes interpusieron reclamación judicial del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 en contra de la Resolución Exenta N° 9/2019, la que fue declarada admisible por el Tribunal.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 246, las reclamantes interpusieron reclamación judicial ante este Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 9/2019.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Asimismo, le confirieron poder a los abogados señores Martín Santa María Oyanedel y Sebastián Abogabir Méndez.

A fojas 272, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 277, la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para informar, el que fue concedido mediante resolución de fojas 278, prorrogándose este en 5 días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 281, la reclamada evacuó el informe correspondiente, solicitando al Tribunal tenerlo por evacuado y declarar que "*[...] la Resolución Exenta N° 297, de fecha 7 de abril de 2017 y la Resolución Exenta N° 9/ Rol D-23-2015, de 3 de abril de 2019, de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con costas*".

A fojas 300, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 301, el abogado señor Sebastián Abogabir Méndez, por la parte reclamante, delegó poder en la abogada señora Antonia Ibarra Soto.

A fojas 303, la causa quedó en relación, fijándose como fecha para su vista el 11 de junio de 2020, a las 10:00 horas.

A fojas 304, la abogada señora Pamela Torres Bustamante, por la parte reclamada, junto con el abogado señor Sebastián

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Abogabir Méndez, por la parte reclamante, solicitaron la suspensión del procedimiento por el término de 30 días. A fojas 305 el Tribunal accedió a la suspensión solicitada y, a su vez, fijó como nueva fecha para la realización de la vista de la causa el día 30 de julio de 2020, a las 10:00 horas.

En la fecha establecida al efecto, se llevó a cabo la vista de la causa, en la que alegaron los abogados señor Sebastián Abogabir Méndez, por la reclamante; y el señor Benjamín Muhr Altamirano, por la reclamada, quedando la causa en estudio por treinta días, según consta del certificado de fojas 309.

A fojas 310, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactora de la sentencia a la Ministra señora Daniella Ramírez Sfeir.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, la reclamación interpuesta por Aconcagua S.A. y las demás reclamantes, impugna la Resolución Exenta N° 9/2019 dictada por la SMA el 3 de abril de 2019, mediante la cual se rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 7/2018, alegando que la reclamada declaró el incumplimiento del PdC sin conceder audiencia previa. Asimismo, argumenta que la reclamada, al ponderar el cumplimiento de las acciones contenidas en el PdC, no consideró la naturaleza del SEIA y de la acción comprometida, que su plazo de ejecución era estimado y que se ejecutaron satisfactoriamente la mayoría de las acciones, siendo aún obtenible su objetivo esperado. Finalmente, alega vulneración a la confianza legítima y la existencia de un error en la Resolución Exenta N° 7/2018.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Segundo. Que, la reclamada evacúa su informe desestimando las alegaciones de la reclamante, señalando que la resolución reclamada se ajustó a derecho. Expone que la declaración de incumplimiento no exige la audiencia previa del infractor y que las reclamantes efectivamente incumplieron las acciones y plazos establecidos en el PdC. Asimismo, afirma que no existen actos de la SMA que pudieran haber generado una confianza legítima en las recurrentes que su actuar era procedente. Finalmente, alega que el error contenido en la Resolución Exenta N° 7/2018 es solo de referencia y fue corregido en la forma que se indica en la Resolución Exenta N° 9/2019.

Tercero. Que, para la resolución de la controversia y a la luz de lo señalado precedentemente, el desarrollo de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

- I. Alegaciones referidas a la naturaleza jurídica de la declaración de incumplimiento del PdC
 1. Acto trámite cualificado
 2. Acto de gravamen y audiencia previa
- II. Alegaciones referidas a la ponderación del cumplimiento de las acciones contenidas en el PdC
 1. Del cumplimiento de los PdC en relación con la naturaleza del SEIA
 2. Plazo estipulado para la acción 1.6 del PdC
 3. Evaluación del cumplimiento del PdC y consideración de las gestiones realizadas por las reclamantes
 4. Presentación de informes bimensuales y confianza legítima

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

III. Supuestos errores de la SMA al declarar el incumplimiento de la acción 1.5 (a) del PdC

IV. Conclusión general

I. Alegaciones referidas a la naturaleza jurídica de la declaración de incumplimiento del PdC

Cuarto. Que, a continuación, se abordará y resolverá cada una de las alegaciones planteadas por las partes, comenzando por un análisis previo de la naturaleza e impugnabilidad de la declaración de incumplimiento del PdC, para luego referirse a la eventual necesidad de audiencia previa. Posteriormente, se abordan los cuestionamientos planteados a la ponderación realizada por la SMA respecto del cumplimiento de las acciones contenidas en el PdC, así como los supuestos errores que contendría la resolución reclamada.

1. Acto trámite cualificado

Quinto. Que, previo a conocer de la controversia resulta menester determinar la naturaleza jurídica de la Resolución Exenta N° 7/2018, que declaró incumplido el PdC presentado por las reclamantes.

Sexto. Que, en efecto, mediante la presente reclamación se impugna la Resolución Exenta N° 9/2019 mediante la cual se rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 7/2018, que declaró incumplido el PdC aprobado mediante la Resolución Exenta N° 3/2015, presentado por las reclamantes, y que ordenó reanudar el procedimiento sancionatorio Rol D-023-2015, el cual había sido suspendido de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

acuerdo con lo determinado por el resuelvo III de esta última resolución.

Séptimo. Que, cabe recordar que el presente contencioso administrativo está contemplado en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, el cual prescribe que: *“Los tribunales ambientales son competentes para: 3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente”*. Por su parte, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA señala que: *“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”*.

Octavo. Que, de conformidad con las disposiciones citadas en el considerando precedente, resultan reclamables ante esta judicatura, en principio, todas las resoluciones de la SMA que no se ajusten a la ley. De igual forma, una autora ha señalado que: *“Según las disposiciones señaladas, el reclamo de ilegalidad procede en contra de las resoluciones dictadas con ocasión o en el contexto del procedimiento sancionatorio instruido por la SMA, incluidas las resoluciones dictadas en razón a la solicitud de medidas provisionales o medidas urgentes. Así procedería, por ejemplo, en contra de la resolución que se pronuncia respecto a la inadmisibilidad de una autodenuncia; de una resolución que se pronuncia acerca de la ejecución (satisfactoria o no) del Programa de Cumplimiento o Plan de Reparación; o de la resolución que niega diligencias*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

probatorias, de conformidad lo dispone el artículo 50 de la LO-SMA" (destacado del Tribunal) (PLUMER BODIN, Marie Claude. "Los Tribunales Ambientales: se completa la reforma a la institucionalidad ambiental". Anuario de Derecho Público UDP. 2013, núm. 1, p. 314).

Noveno. Que, para determinar a qué resoluciones de la SMA aluden las normas precitadas, corresponde aplicar en forma supletoria la Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen la administración del Estado (en adelante, "Ley N° 19.880"). Así, en el artículo 18 de esta ley se entrega una definición de tal procedimiento, señalando que constituye "*una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal*". En base a esta disposición, se ha distinguido entre actos administrativos de trámite versus decisorios o terminales. Al respecto, se ha entendido en la doctrina que: "*Son actos trámites aquéllos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública*" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 2ª ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 142-143).

Décimo. Que, la distinción entre actos administrativos terminales y de trámite resulta relevante, pues conforme al artículo 15 de la Ley N° 19.880 la impugnación de estos últimos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

se encuentra limitada en tanto dicha norma prescribe que: *“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales. Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”* (destacado del Tribunal). Así, se ha entendido que los actos trámite pueden ser impugnados *“cuando con ellos el procedimiento no pueda seguir su curso o causen indefensión al interesado, esto es, cuando tengan una trascendencia análoga a la del acto terminal”* (destacado del Tribunal) (VALDIVIA, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018, p. 208).

Undécimo. Que, la declaración de incumplimiento de un PdC se encuentra regulada en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA, que previene en sus incisos cuarto a sexto que: *“Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá. Dicho procedimiento se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia. Cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido”*. Conforme a la disposición citada, la declaración del incumplimiento de un PdC tiene importantes efectos jurídicos para el administrado consistentes en la reanudación del procedimiento sancionatorio, con el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

consiguiente fin de esta instancia de incentivo al cumplimiento, evento en el cual se expone a la aplicación de una multa de hasta el doble a la que hubiere correspondido a la infracción original.

Duodécimo. Que, además, se debe considerar que la indefensión ha sido entendida como “[...] *la privación o limitación de los medios de defensa producida dentro de un proceso por una indebida actuación de los órganos judiciales y por una aplicación inequitativa del principio contradictorio o de igualdad entre las partes*” (GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo. “El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Chileno”. 2013, *Estudios Constitucionales*, vol. 11, Núm. 2, p. 262). Así, la consolidación de una situación de efectos jurídicos relevantes, como es la declaración de incumplimiento de un PdC, sin la posibilidad de una revisión judicial oportuna constituye, a juicio de este Tribunal, un supuesto de potencial indefensión que justifica conocer de la presente reclamación.

Decimotercero. Que, por otro lado, en la jurisprudencia se ha considerado consistentemente que la resolución que aprueba o rechaza un PdC sería impugnabile atendido a que se enmarca en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador y a los efectos que tendrían tales actos; por lo que, a su vez, la resolución que pondera el cumplimiento de un PdC aprobado -como la Resolución Exenta N° 7/2018- es la que efectivamente contiene una decisión que resulta terminal respecto de este instrumento de promoción del cumplimiento y mediante la cual la SMA decide poner término al procedimiento sancionatorio en el caso de ser ejecutado en forma satisfactoria o bien reiniciará éste, con las consecuencias ya señaladas, en el evento que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

declare incumplido el PdC.

Decimocuarto. Que, en tal sentido la Corte Suprema ha sostenido que: “[...] [I]nteresa destacar que los presentes autos inciden en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, esto es, en la rama de Derecho que regula la potestad que el ordenamiento reconoce a ciertos órganos administrativos para sancionar conductas que atentan contra las funciones de la Administración, o, contra otros bienes jurídicos que protegen los intereses generales de la Nación y que implican un atentado contra el bien común. En efecto, como se reseñó en el fundamento décimo octavo, el Programa de Cumplimiento, suspende el procedimiento y, **una vez que se cumplen las medidas comprometidas en este instrumento, éste culmina sin imponer sanciones.** Atendido que los actos administrativos conforme lo establece el artículo 3° de la Ley N° 19.880 gozan de presunción de legalidad, tal calidad conlleva la ejecutoriedad y exigibilidad del mismo ante el destinatario. Es por esta razón que nuestra legislación consagra la impugnabilidad de aquél, pues atendida la presunción de legalidad, las personas afectadas sólo pueden discutir su validez reclamando a través de las vías que consagra la ley. Lo anterior no es más que la concreción del debido proceso administrativo, toda vez que si bien el legislador establece que el acto administrativo es válido, otorga al administrado las herramientas jurídicas para discutir ese postulado. [...] Así, el término anormal del procedimiento administrativo, determinado por la **aprobación y ejecución de un programa de cumplimiento, puede ser controlado por los tribunales ambientales,** en virtud de la acción prevista en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, sin que quepa limitar el ejercicio de la acción a quien tuvo el carácter de denunciante, originando el referido procedimiento” (destacados

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

del Tribunal) (Corte Suprema, Rol N° 11.485/2017, de 5 de marzo de 2018, c. 28. En el mismo sentido: Corte Suprema, Rol N° 8456/2017, de 22 de mayo de 2018, c. 11).

Decimoquinto. Que, conforme a lo expuesto en las consideraciones anteriores, se colige que la resolución que declara el incumplimiento de un PdC constituye un acto trámite cualificado, pues mediante esta se determina la inefectiva ejecución de las acciones y metas que fueron aprobadas en su oportunidad, poniendo término a la instancia de promoción al cumplimiento, reanudando el procedimiento sancionatorio en el cual el administrado se ve enfrentado a la eventual aplicación de una multa de hasta del doble del original, de manera tal que la falta de revisión judicial oportuna de esta decisión, que consolida una situación jurídica en el procedimiento, puede producir indefensión a este respecto.

Decimosexto. Que, en conclusión, a juicio del Tribunal, la declaración de incumplimiento de un PdC, realizada en este caso mediante la Resolución Exenta N° 7/2018, constituye un acto de trámite cualificado, ya que si bien resulta accesorio al procedimiento sancionatorio, es capaz de producir indefensión a las reclamantes considerando su trascendencia análoga a la de un acto terminal y la eventual pérdida de oportunidad para reclamar de los eventuales vicios de la resolución en cuestión al reclamar en contra de la resolución sancionatoria, por lo que resulta menester su revisión judicial conforme a los artículos 56 de la Ley Orgánica de la SMA y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**2. Acto de gravamen y audiencia previa**

Decimoséptimo. Que, las reclamantes alegan que la declaración del incumplimiento del PdC y la reanudación del procedimiento sancionador constituye un acto administrativo desfavorable, el cual se ha realizado sin conceder audiencia previa a su parte. Afirman que esta circunstancia constituiría una infracción a los principios de colaboración y de contradictoriedad, además de infringir la garantía de un procedimiento racional y justo consagrada en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República (en adelante, "la Constitución"). Concluyen que, conforme a los principios y normas señaladas, la SMA, al menos, debió informar y poner en conocimiento a su parte respecto de cualquier eventual o supuesto incumplimiento del PdC, previo a declararlo incumplido y reiniciar el proceso sancionatorio, con las graves consecuencias que ello conlleva, más aún, si en sus actuaciones previas sobre la materia la SMA, contando con toda la información provista por los suscribientes, no efectuó reparo alguno.

Decimoctavo. Que, la reclamada, a su vez, sostiene el análisis del cumplimiento en la ejecución de un PdC se efectúa al momento de emitirse la respectiva resolución y no por otros medios inidóneos que carezcan de la formalidad y validez de un acto administrativo. Agrega que el pronunciamiento emitido por la SMA no exige audiencia previa del presunto infractor en un contexto de análisis de la ejecución de su PdC, lo que de todas formas carecería de objeto debido a que las interesadas contaron con vías procesales para hacer ver su disconformidad y buscar revertir la decisión, como ocurrió en este caso con

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la presentación del recurso de reposición y de la presente reclamación judicial. Concluye que no es efectivo que no se hayan garantizado el debido proceso y la contradictoriedad.

Decimonoveno. Que, como se determinó en el acápite anterior, la declaración de incumplimiento del PdC presentado por las reclamantes, realizado mediante la Resolución Exenta N° 7/2018, tiene como consecuencia la reanudación del procedimiento sancionatorio, el fin de la instancia de promoción del cumplimiento y la eventual aplicación de hasta el doble de la sanción original, efectos todos que permiten calificar a dicha resolución como un acto administrativo de gravamen.

Vigésimo. Que, este Tribunal ha resuelto previamente que la declaración de incumplimiento de un PdC constituye un acto de gravamen y que, por tanto, debe ser fundamentado. En efecto, se ha sostenido que: "*[...] la Ley N° 19.880, cuerpo legal aplicable supletoriamente a la LOSMA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de ésta, establece en el inciso segundo de su artículo 11, el deber de fundamentar los actos de gravamen, que en concepto de la doctrina, son aquellos que '[...] limitan la libertad o los derechos de los administrados o bien les imponen sanciones, restricciones o cargas'* [...]. En efecto, señala dicha disposición legal que '*[...] los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos'*. Por su parte, los incisos cuarto y sexto del artículo 41 de dicha Ley, establecen que '*[...] las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada'* y '*[...] la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cuando se incorporen al texto de la misma'" (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N°112-2016, de 2 de febrero de 2017, c. 7).

Vigésimo primero. Que, al respecto, se ha entendido en la doctrina, que: *"El acto administrativo favorable produce una ampliación o ensanchamiento del patrimonio de un ciudadano. Por el contrario, el acto administrativo de gravamen o de contenido negativo supone una restricción, merma o limitación en el ámbito jurídico de una persona"* (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. op. cit., p. 113-114). Además, se ha sostenido que: *"Actos favorables son aquellos que producen efectos jurídicos beneficiosos en la esfera jurídica de los destinatarios. Son irrevocables por razones de oportunidad: únicamente pueden ser eliminados del mundo jurídico por motivos de legalidad. Ahí se incluyen las admisiones, concesiones, autorizaciones (aunque tienen contenido limitador también), aprobaciones y dispensas. Actos de gravamen son los que limitan o restringen los derechos de los administrados. Pueden ser ablatorios (privativos de derechos: expropiación forzosa) o meramente limitadores (órdenes, etc.); se incluyen aquí también las sanciones administrativas. En principio, los actos de gravamen pueden ser revocables en cualquier momento y precisan, en todo caso, de habilitación legal previa por razón de su incidencia en la esfera jurídica de los administrados"* (SANZ RUBIALES, Iñigo. "El acto administrativo". En: RODRIGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María. *Curso de derecho administrativo iberoamericano*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 189-190).

Vigésimo segundo. Que, la calificación de la Resolución Exenta N° 7/2018 como un acto de gravamen tiene importancia para determinar las garantías procedimentales de que goza el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

particular ante una actuación que limite o restrinja sus derechos. Esta circunstancia ha llevado a aplicar un concepto amplio de sanción administrativa, entendiendo que todo acto con efectos desfavorables para el administrado tiene dicho carácter y, en consecuencia, las garantías sustantivas y adjetivas asociadas. Así, se ha indicado que: *“Tratándose de las garantías de carácter procedimental (racional y justo procedimiento), el Tribunal [Constitucional] ha utilizado un concepto amplio de sanción administrativa. En efecto, bajo un particular concepto de jurisdicción, ha entendido por sanción administrativa todo acto con efectos desfavorables que emane de los órganos de la Administración del Estado. El razonamiento que sigue el Tribunal Constitucional es que las expresiones ‘sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción’, contenidas en el inciso 5° del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, deben entenderse en un sentido amplio”* (destacado del Tribunal) (CORDERO QUINZACARA, Eduardo. “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena”. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. 2013, año XX, Núm. 1, p. 86).

Vigésimo tercero. Que, entre las principales garantías procedimentales que tienen fundamento en el derecho a un procedimiento racional y justo consagrado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, se encuentra el denominado principio de audiencia o contradicción. De esta forma, en el artículo 10 de la Ley N° 19.880 se consagra el principio de contradictoriedad en los siguientes términos: *“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria. Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento" (destacado del Tribunal). Al respecto, se ha señalado que la exigencia de un procedimiento racional y justo ante la Administración "quiere decir, fundamentalmente, que los administrados podrán ejercer en forma plena su derecho de defensa ante ella. Ello importa desde luego el derecho a contradecir, a aportar pruebas, a que no se pueda presumir de derecho su responsabilidad, a obtener una decisión fundamentada fáctica y jurídicamente, entre otros aspectos. **Nada de ello puede suprimirse con el pretexto de que luego se podrá reclamar de la decisión administrativa ante un tribunal de justicia. El derecho de defensa implica poder ejercerse ante la autoridad administrativa y luego ante la instancia jurisdiccional, si el administrado decide impugnar la decisión administrativa"** (destacado del Tribunal) (BORDALÍ SALAMANCA, Andrés y HUNTER AMPUERO, Iván. *Contencioso administrativo ambiental*. 1ª ed. Santiago: Editorial Librotecnia, 2017, p. 350). De esta forma, resulta claro que la posibilidad de impugnar una decisión de la administración no puede impedir al administrado ejercer en forma plena su derecho a defensa ni el deber de la autoridad en adoptar las medidas necesarias para el respeto al principio de contradicción o de audiencia.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo cuarto. Que, en este sentido, la Corte Suprema ha determinado que: “[...] existe consenso en la doctrina y jurisprudencia, respecto de los que son elementos básicos del debido proceso, como manifestación del principio de contradictoriedad el conocimiento de los cargos que se dirigen en contra de los administrados, la bilateralidad de la audiencia, que supone la oportunidad de presentar descargos y aportar las pruebas que se estimen pertinentes” y que “[...] el procedimiento sancionatorio llevado a cabo por un órgano administrativo requiere del respeto de garantías de las que goza el administrado en el marco del denominado debido proceso administrativo, que constituye una manifestación del respeto del derecho a ser oído, que se materializa a través del derecho a defensa que debe ser observado por cualquier autoridad” (Corte Suprema, Rol N° 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017, c. 15).

Vigésimo quinto. Que, de igual forma, se ha destacado en la doctrina que: “El principio de audiencia alberga en su seno uno de los valores más arraigados en la conciencia social de todas las épocas: el de poder exponer la postura propia antes de que la autoridad pública adopte una decisión capaz de incidir de manera negativa en la esfera jurídica personal” (CIERCO SEIRA, César. “El principio de audiencia y contradicción”. En: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial La Ley, 2010, p. 327).

Vigésimo sexto. Que, en conclusión, al constituir la Resolución Exenta N° 7/2018 un acto de gravamen, con importantes efectos desfavorables para los reclamantes, resultaba imperioso que la SMA, antes de decidir declarar el

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

incumplimiento del PdC, concediera audiencia al administrado con la finalidad de contar con todos los antecedentes necesarios para ponderar tal determinación a la luz del principio de contradictoriedad y del mandato contenido en el inciso final del artículo 10 de la Ley N° 19.880. Además, este vicio resulta de carácter esencial atendido que la falta de audiencia, en forma previa a declarar el incumplimiento del PdC, privó al administrado de ejercer su derecho a defensa en forma oportuna para exponer o acompañar antecedentes al respecto y obtener, eventualmente, una decisión diversa de la autoridad. Por todo lo expuesto, se acogerá la alegación de la reclamante, como se indicará en lo resolutivo.

II. Alegaciones referidas a la ponderación del cumplimiento de las acciones contenidas en el PdC

1. Del cumplimiento de los PdC en relación con la naturaleza del SEIA

Vigésimo séptimo. Que, las reclamantes argumentan que las dificultades en la obtención de la resolución de calificación ambiental (en adelante, "RCA") guardarían relación con la circunstancia de tener que evaluar como un único proyecto inmobiliario, desarrollos cuya ejecución están proyectada para un horizonte superior a 20 años. Además, indican que los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental (en adelante, "OAECA"), han requerido información adicional o han argumentado la falta de información esencial existiendo cuestionamientos al proyecto, algunos de los cuales serían *"improcedentes y otros que exceden su competencia ambiental"*, los que han debido ser aclarados ante cada servicio

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

para efectos de continuar la evaluación. Asimismo, señalan que para determinar el cumplimiento de la acción 1.6 la SMA debió haber considerado su naturaleza, por cuanto el cumplimiento de esta acción y los plazos asociados a ella no dependen única y exclusivamente de las empresas suscribientes del PdC. Afirman que conforme a la Ley N° 19.300 la emisión de una RCA es una facultad de la Comisión de Evaluación Regional, en este caso de la Región Metropolitana, y al momento de la calificación ambiental se llega luego de un arduo proceso de evaluación que involucra a los distintos OAECA y, en el caso de un EIA como este, a la comunidad por los procesos de participación ciudadana que deben abrirse. Afirman que la SMA debe considerar de manera calificada todas las acciones comprendidas en el PdC para determinar su estado de cumplimiento, teniendo presente que, en este caso, las empresas suscribientes del mismo ejecutaron satisfactoriamente todas las acciones que eran de su exclusiva responsabilidad.

Vigésimo octavo. Que la reclamada, a su vez, sostiene que en el momento en que una infractora compromete en un PdC el ingreso al SEIA y la obtención de la respectiva RCA que regularice el proyecto en elusión, es ella la que asume la responsabilidad de que dicha evaluación culmine con ese resultado. Agrega que, si las presentaciones que efectúa la infractora para lograr ese objetivo son defectuosas, lo cual deriva en la ineficacia del ingreso al SEIA, es ella la que incurre en un incumplimiento del PdC y no los servicios públicos que en el cumplimiento de sus deberes declararon inadmisibles el EIA o terminaron anticipadamente la evaluación ambiental. Señala que, en este caso, se efectuaron cinco ingresos fallidos al SEIA, dos de ellos declarados inadmisibles y uno de ellos desistido, por lo tanto, a su parecer, resulta

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

más incongruente aún atribuir, como lo hacen las recurrentes, que exista una responsabilidad compartida por los servicios públicos y por las reclamantes.

Vigésimo noveno. Que, como se indicó anteriormente, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA previene que aprobado un PdC el procedimiento sancionatorio se suspenderá, pudiendo reiniciarse en caso de incumplirse las obligaciones contenidas en este, o bien podrá darse por concluido el procedimiento si este instrumento ha sido cumplido dentro de plazo y de acuerdo con las metas fijadas en el mismo. A su vez, el artículo 10 del Decreto Supremo N° 30, de 12 de agosto de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante, "D.S. N° 30/2012"), establece que: *"El programa de cumplimiento será fiscalizado por la Superintendencia de conformidad a la ley. En caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, se reiniciará el procedimiento administrativo sancionatorio, en el estado en que se encuentre. En dicho evento, se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38 de la ley. En la determinación de la sanción, se considerará el grado de cumplimiento del programa, de acuerdo a lo indicado en la letra g) del artículo 40 de la ley"*. Además, resulta relevante considerar que el artículo 7° del D.S. N° 30/2012 establece, entre otros, como contenidos del PdC: *"[...] b) plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento"* y *"c) plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación".

Trigésimo. Que, en este orden de ideas, la SMA elaboró la "Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental" (en adelante, "la guía"), en la que se indica que: *"Debe definirse, para cada acción principal por ejecutar, en caso en que corresponda, los eventuales impedimentos o condiciones ajenas a la voluntad o responsabilidad del titular que podrían imposibilitar la ejecución de la acción dentro del plazo establecido"* (Disponible en web: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/guias-sma/>). Luego, la guía indica respecto de los impedimentos que implican un retraso o suspensión temporal en la ejecución de la acción que: *"En este caso se debe informar la ocurrencia del impedimento, junto con los documentos que la acrediten, las implicancias que tendría el impedimento y las gestiones que se adoptarán. Debe indicarse además el plazo máximo de retraso que podría tener la ejecución de la acción en caso que ocurra el impedimento"*. Finalmente, en este documento se señala que *"[l]a ocurrencia de un impedimento y los antecedentes respectivos deberán ser informados en el marco de los reportes del Plan de Seguimiento, en los términos señalados en la sección 2.3"*, sección en la cual se contempla como uno de los contenidos de los reportes *"[l]a ocurrencia de impedimentos, que ocasionen un retraso en la ejecución de una acción o la activación de una acción alternativa, y sus respectivos antecedentes"*. De esta forma, se reconoce expresamente en la guía un componente de incertidumbre en la ejecución de las acciones de los PdC mediante la figura de los denominados "impedimentos" o "supuestos", los que podrán ser aprobados o no por la autoridad

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

según las circunstancias específicas del caso, como es la hipótesis de contemplar la obtención de permisos o autorizaciones por parte de otros servicios públicos donde existen cuestiones que escapan del control de la SMA y del regulado.

Trigésimo primero. Que, de las disposiciones citadas y de lo razonado en el considerando precedente, se desprende que para la declaración de incumplimiento la SMA deberá determinar si las obligaciones contenidas en el plan de acciones y metas del PdC han sido cumplidas en el caso concreto, teniendo presente la eventual ocurrencia de impedimentos o la verificación de los supuestos que impliquen un retraso o demora en la ejecución de las acciones, analizando y ponderando los antecedentes remitidos por el administrado mediante los reportes periódicos, así como otros mecanismos que se encuentren contemplados en su plan de seguimiento o aquellos que se encuentren en el expediente administrativo. En tal sentido, esta judicatura ha sostenido anteriormente que la aprobación de PdC que contemplen entre sus acciones el ingreso al SEIA implica que *"[...] el análisis que debe realizar el órgano fiscalizador siempre es concreto, atendidas las particularidades de cada situación. De esta forma, lo exigible a la SMA es que su pronunciamiento sea fundado, esto es, debidamente motivado [...]"* (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 160-2017, de 21 de agosto de 2018, c. 61).

Trigésimo segundo. Que, además, a juicio del Tribunal, la ponderación del cumplimiento de un PdC debe considerar que sus objetivos inmediatos y mediatos, consistentes en el retorno al cumplimiento y en la protección del medio ambiente, para lo cual el titular propone un conjunto de acciones y medidas. Al respecto, este Tribunal ha sostenido, en relación con los PdC,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que su “[...] *objetivo inmediato es el retorno al estado de cumplimiento del infractor, sin perjuicio que el fin último siempre sea la protección del medio ambiente. De ahí que su finalidad sea revertir los incumplimientos contenidos en la formulación de cargos y los efectos de éstos, situación que se confirma al verificar los requisitos contenidos en los artículos 7 y 9 del D.S. N° 30 de 2012*” (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 170-2018, de 29 de abril de 2020, c. 24. En el mismo sentido: Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 199-2018, de 11 de agosto de 2020, c. 49).

Trigésimo tercero. Que, de igual forma, la Corte Suprema ha resuelto que los programas de cumplimiento constituyen: “[...] *un mecanismo de tutela destinado a impedir la continuación de los efectos que perturban el medio ambiente y la proliferación de sus consecuencias adversas, mediante un plan provisto de etapas y plazos a los que se obliga voluntariamente el administrado, consagrando, así, los principios de colaboración y prevención*” (Corte Suprema, Rol N° 8456/2017, de 22 de mayo de 2018, c. 11).

Trigésimo cuarto. Que, en este sentido, el ejercicio de las potestades de fiscalización y sanción de la SMA, en cuyo contexto se encuentran los PdC y la ponderación de su cumplimiento, debe realizarse en forma razonable, no pudiendo limitarse al solo contraste formal entre las obligaciones supuestamente infringidas y los hechos. Igualmente, la Contraloría General de la República ha destacado que la potestad sancionadora debe ser ejercida con la debida racionalidad, de manera que la constatación entre los hechos y la obligación incumplida no puede ser meramente formal (Cfr. Contraloría General de la República, Dictamen N° 34.021/2003,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de 11 de agosto de 2003).

Trigésimo quinto. Que, adicionalmente, algunos autores han señalado, en relación con el estándar de diligencia en la ejecución de un PdC, que: *“Por ello, la propia normativa establece que el PdC no puede implicar aprovecharse de su infracción, lo que a contrario sensu implica que el infractor debe realizar esfuerzos significativos para el cumplimiento [...]”* (destacado del Tribunal) (PLUMER BODIN, Marie Claude, et. al. “El Programa de Cumplimiento: Desarrollo actual e importancia del instrumento para la solución de conflictos ambientales”. *Revista de Derecho Ambiental*. 2018, Año VI, núm. 9, p. 221).

Trigésimo sexto. Que, en este caso, del examen del expediente administrativo se aprecia que el PdC presentado por las reclamantes, de 14 de julio de 2015, contempla como objetivo la: *“Correcta evaluación ambiental del Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco a ser ejecutado en área de 131,6 hectáreas en el sector de la Hacienda Las Mercedes, Batuco, comuna de Lampa, el cual incluirá los desarrollos inmobiliarios proyectados en el Estudio de Impacto Urbano ‘Proyecto Habitacional Hacienda Batuco’ presentado a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana así como una planta de agua potable y una planta de tratamiento de aguas servidas que prestarían servicios a dichos desarrollos, ambas plantas que cuenta con la RCA N° 180/2014”*. Asimismo, se contempla en este instrumento como resultado esperado: *“Que las obras del proyecto ‘Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco’ sean sometidas al SEIA y cuente con su Resolución de Calificación Ambiental favorable en conformidad a la Ley N°*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

19.300". Luego, se establecieron en el PdC como acciones 1.5 a) y 1.6 el *"reingreso a evaluación ambiental, en la forma determinada por el SEA, del proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco [...]"* y la *"tramitación de procedimiento de evaluación ambiental contemplado en la acción 1.4. o en su defecto en la acción y (sic) 1.5.(a) hasta la obtención de una Resolución de Calificación Ambiental que califique favorablemente el Proyecto [...]"*, respectivamente. Cabe hacer presente que este PdC contempla también la acción 1.2 consistente en la *"no ejecución de nuevas obras relacionadas con el proyecto inmobiliario Hacienda Batuco hasta la obtención de respectiva Resolución de Calificación Ambiental favorable"*, exceptuando la *"ejecución de actividades menores tendientes a terminar las 214 viviendas sociales, actualmente construidas en el Lote 18 y sus obras de conexión sanitaria"*. De esta forma, el PdC presentado por las reclamantes se orientaba al sometimiento del proyecto Hacienda Batuco al SEIA y a la obtención de una RCA favorable, comprometiendo, además, la no ejecución de nuevas obras en tanto no se obtuviera la calificación ambiental favorable del proyecto.

Trigésimo séptimo. Que, como se indicó en los considerandos precedentes, la ponderación del cumplimiento de un PdC debe efectuarse a la luz de su doble objetivo, bajo el principio de razonabilidad y considerando los antecedentes remitidos por el administrado en el caso concreto. Adicionalmente, en el evento que se contemple el sometimiento de un proyecto al SEIA y la obtención de una RCA favorable, se deberá considerar la naturaleza propia de este instrumento de gestión ambiental, así como las potestades que el legislador ha conferido al SEA, a su Director Ejecutivo, a las Comisiones de Evaluación, al Comité de Ministros y a los OAECA de conformidad con los

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

artículos 8°, 9°, 15, 20, 81 y 86 de la Ley N° 19.300.

Trigésimo octavo. Que, en igual sentido, se ha entendido en la doctrina que la inclusión de acciones que impliquen obtener, modificar o complementar una RCA, se refieren en realidad a la presentación de los antecedentes respectivos ante la autoridad competente y no a la obtención o modificación de dicho instrumento, debiendo determinarse un estándar de diligencia o contenidos mínimos de aquello que debe ser sometido al pronunciamiento respectivo, correspondiendo a un esfuerzo importante del infractor y precaviendo situaciones de riesgo ambiental. Así, se ha sostenido que: *"En efecto existen acciones que consideran la modificación, complementación o mejora de la RCA, pero en estos casos, no es la acción del PdC la modificación en sí misma o el trámite administrativo respectivo, sino que es un mandato para concurrir ante el organismo competente para que realice el pronunciamiento a través del procedimiento administrativo adecuado. En estas hipótesis, por lo tanto, lo que se hace es, por un lado, reconocer en el PdC dicho pronunciamiento administrativo y, por otro, fijar los plazos para hacer las presentaciones administrativas respectivas, fijando estándares de diligencia o contenidos mínimos en cuanto a lo que debe ser sometido a conocimiento del organismo competente. De este modo es ese organismo y no la SMA quien tiene, en última instancia, la potestad de declarar que se ajusta a derecho o no el cambio que se desea aplicar al proyecto"* (destacado del Tribunal) (PLUMER BODIN, Marie Claude, et. al., op. cit., p. 222). Estos autores han sostenido también que: *"Para los cargos relativos a elusión del SEIA, la acción consistente en el ingreso al mismo, evidentemente puede ser la acción principal, puesto que con ello se está dando cumplimiento a las normas infringidas.*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Regularmente, estas acciones relativas a obtener los permisos necesarios para ejecutar la actividad imputada, deben acompañarse de otras acciones materiales intermedias. En este último caso, estas acciones deben corresponder a un esfuerzo importante por parte del infractor, y precaver situaciones de riesgo ambiental, las que pueden considerar entre otras, acciones de paralización, o de seguridad y control, como también de limitación de producción” (destacado del Tribunal) (Ibid., p. 223).

Trigésimo noveno. Que, de conformidad a todo lo expuesto en los considerandos precedentes, se concluye que la evaluación del cumplimiento de un PdC debe comprender una ponderación y análisis razonable de todos los antecedentes remitidos por el administrado en el caso concreto, considerando que el objetivo último de este instrumento es la protección del medio ambiente y que, para el evento en que se comprometa la obtención o modificación de una RCA, se debe establecer un estándar de diligencia en la ejecución de tal acción debido a la naturaleza propia del SEIA. En efecto, como se razonó en las consideraciones que anteceden, el SEIA constituye un instrumento de gestión ambiental sometido a la administración del SEA, en el cual dicho servicio y los OAECA detentan potestades y competencias propias, de manera que la evaluación del cumplimiento de la acción 1.6 del referido PdC, así como el objetivo de obtener una RCA favorable, ha de considerar el esfuerzo y gestiones desplegadas sistemáticamente en el tiempo por el infractor.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

2. Plazo estipulado para la acción 1.6 del PdC

Cuadragésimo. Que, las reclamantes alegan que el plazo de 18 meses para la tramitación ambiental a que se refiere la acción 1.6 tendría un carácter estimado, pues no resultaría lógico sostener lo contrario al tratarse de una acción que no depende exclusivamente de su parte.

Cuadragésimo primero. Que, la reclamada, por el contrario, argumenta que el plazo de 18 meses para la ejecución de la acción 1.6 del PdC no es referencial, estimado ni voluntario, por cuanto este fue validado y fijado por la SMA en la resolución que aprobó el PdC, considerando que no resulta posible aprobar programas que sean manifiestamente dilatorios conforme con el artículo 9 del D.S. N° 30/2012.

Cuadragésimo segundo. Que, a este respecto, resulta menester señalar que en el inciso segundo del artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA se define el PdC como: “[...] *el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que **dentro de un plazo fijado por la Superintendencia**, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique*” (destacado del Tribunal). Luego, el artículo 8° del D.S. N° 30/2012 dispone, en sus incisos penúltimo y final, 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. La Superintendencia se pronunciará respecto al programa de cumplimiento y notificará su decisión al infractor. En caso de ser favorable, la*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

resolución establecerá los plazos dentro de los cuales deberá ejecutarse el programa y, asimismo, deberá disponer la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio. En caso contrario, se proseguirá con dicho procedimiento" (destacado del Tribunal). De estas normas, se desprende que la SMA debe establecer en la resolución que aprueba un PdC los plazos dentro de los cuales deberá ejecutarse, conforme al plan de acciones y metas presentado por el infractor. Además, se aprecia que, en general, la SMA no puede aprobar un PdC que sea manifiestamente dilatorio, de manera que, cuando corresponda, pueden establecerse plazos con espacios de flexibilidad atendida la naturaleza de las acciones contenidas en el PdC.

Cuadragésimo tercero. Que, en este caso, la acción 1.6, ya referida, señala, para el caso en que se haya procedido conforme a la acción 1.5 (a), que: "[...] se estima un plazo de tramitación de 18 meses contados desde la presentación al SEIA del Proyecto Hacienda Batuco". Luego, en la Resolución Exenta N° 3/2015 se indica que "[r]ealizando un análisis del programa de cumplimiento se observa que este fue presentado dentro del plazo, no se configuran los impedimentos señalados en las letras a), b) y c) del artículo 6° del Reglamento de Programas de Cumplimiento y del artículo 42 de la LO-SMA, y cumple con los requisitos legales exigidos para su aprobación", motivo por el cual se resuelve: "APROBAR el programa de cumplimiento presentado por Inmobiliaria Brisas de Batuco S.A., Inmobiliaria Ciudad Batuco S.A., Aguas Santiago Norte S.A., Aconcagua S.A., Inmobiliaria Noval S.A., Constructora Noval Limitada, Constructora Brisas Página 2 de 4 de Batuco S.A., Inversiones y Asesorías HyC S.A., e Inmobiliaria Monte Aconcagua S.A. con fecha 14 de julio de 2015". Adicionalmente, en esta última

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

resolución se resuelve corregir de oficio el PdC presentado, solamente los siguientes aspectos: *"Para el caso de la acción 1.1., se elimina el contenido de la columna 'supuestos'. - Para el caso de la acción 1.6., en la columna 'Reporte Periódico', se cambia '... informe bimensual ...' por '... informe semestral ...'".*

Cuadragésimo cuarto. Que, conforme con los extractos del PdC presentado por las reclamantes se aprecia que el plazo de 18 meses para la ejecución de la acción 1.6, consistente en la tramitación y obtención de una RCA favorable para el proyecto, fue expresamente establecido como "estimado", siendo aprobado en forma pura y simple por la Resolución Exenta N° 3/2015, sin que la SMA hubiere corregido de oficio este aspecto o establecido en su lugar un plazo fijo y fatal para la ejecución de la acción en cuestión, en circunstancias que se encontraba plenamente habilitada para hacerlo y que respecto de otros aspectos efectuó las correcciones que estimó necesarias.

Cuadragésimo quinto. Que, en consecuencia, el plazo para la ejecución de la acción 1.6 ha de entenderse como un plazo aproximado o estimado, existiendo flexibilidad al respecto, sin que la SMA hubiese señalado que dicho término era fijo o fatal y sin que haya corregido de oficio este en la oportunidad prevista en el artículo 8° del D.S. N° 30/2012. Además, como se estableció en los considerandos precedentes, el sometimiento de un proyecto al SEIA como acción de un PdC implica que la ponderación de su ejecución debe atender a la naturaleza propia de dicho procedimiento, para lo cual la SMA debe considerar si el infractor ha sido diligente en realizar las gestiones y esfuerzos para tal fin. Por lo expuesto, se acogerá la alegación de las reclamantes como se indicará en lo resolutivo.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

3. Evaluación del cumplimiento del PdC y consideración de las gestiones realizadas por las reclamantes

Cuadragésimo sexto. Que, las reclamantes sostienen que han cumplido el PdC de buena fe, ejecutando la mayoría de las acciones comprometidas, por lo que resulta "incomprensible" que la SMA opte por declarar ejecutado insatisfactoriamente un PdC que se encuentra en pleno proceso de implementación, cuyo resultado esperado, esto es, la obtención de una RCA favorable para el proyecto Hacienda Batuco, sería plenamente alcanzable y donde el tiempo transcurrido no afecta el medio ambiente, dada la existencia de un compromiso de noejecutar nuevas obras hasta la obtención de la RCA señalada. Afirman que en la actualidad solo se ha construido 214 viviendas, correspondientes al proyecto San Rafael, que se encuentra bajo el umbral de evaluación, además del proyecto sanitario "Planta de Tratamiento de Agua Potable y Planta de Tratamiento de Aguas Servidas Hacienda Batuco" ejecutado al amparo de la RCA N° 180, de 20 de marzo de 2014, de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana de Santiago (en adelante, "RCA N° 180/2014"). Señalan que el resultado esperando del PdC se encontraría vigente y alcanzable, pues las acciones que se han ejecutado hasta la fecha resguardan plenamente el objetivo de promover el cumplimiento de la normativa ambiental propio de todo PdC. Agregan que el 13 de junio de 2018 Inversiones y Asesorías HyC S.A. reingresó al SEIA el EIA del proyecto, el cual fue admitido a trámite por Resolución N° 211, 20 de junio de 2018, del SEA RM, y se encuentra actualmente en proceso de evaluación. Indican que todo lo anterior fue debidamente informado a la SMA por carta de 28 de junio de 2018, en forma previa a la notificación de la Resolución Exenta N° 7/2018.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Cuadragésimo séptimo. Que, la reclamada, por su parte, afirma que las alegaciones sobre este punto resultan carentes de sustento, ya que, tal como se desarrolla en la resolución reclamada, lo que se atribuye como motivo para declarar el incumplimiento insatisfactorio del PdC es no haber obtenido dentro de plazo la respectiva RCA del proyecto fraccionado. Agrega que la ejecución de las otras acciones contenidas en el PdC no permite justificar el incumplimiento de la acción 1.6, pues se trata de la acción más relevante del PdC y que da sentido a las demás medidas. Sostiene que la existencia de reiterados ingresos y reingresos al SEIA no da cuenta de un compromiso en el cumplimiento de la acción, sino que constituye prueba de la negligencia de las recurrentes en el cumplir con el mínimo requerido para que lograr el resultado esperado del PdC. Indica que las reclamantes han ingresado su proyecto al SEIA en cinco oportunidades, dos de dichos ingresos no fueron admitidos a trámite, por carecer de información básica; uno de ellos fue desistido por la propia proponente; y los dos restantes tuvieron resoluciones que declararon el término anticipado por carecer de información relevante y esencial.

Cuadragésimo octavo. Que, además, la reclamada afirma que, en el caso de los ingresos que no fueron admitidos a trámite, se trata también de una responsabilidad que recae en la propia proponente, ya que no cumplieron con la información básica necesaria para que pudiera iniciarse el procedimiento de evaluación. Respecto de los ingresos a los cuales se puso término anticipado, la SMA indica que esto obedece a que las reclamantes no acompañaron información de una trascendencia alta para la evaluación, al punto que se estimó que ella no era subsanable a través de una adenda. Señala el actuar negligente de las reclamantes se observa también en los plazos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que transcurrieron con motivo de los diversos ingresos al SEIA, destacando que, entre el rechazo al penúltimo ingreso, el cual tuvo lugar el 20 de marzo de 2017, y la presentación del siguiente EIA, transcurrió un año y tres meses, plazo que por sí sólo resulta excesivo, además que no fue autorizado.

Cuadragésimo noveno. Que, como se estableció en los considerandos precedentes, la evaluación del cumplimiento de la acción 1.6, consistente en someter el proyecto Hacienda Batuco al SEIA y en obtener una RCA favorable, debe realizarse a la luz de un análisis racional de los antecedentes allegados, del objetivo de la institución de los programas de cumplimiento, de la naturaleza propia del SEIA y de la diligencia o negligencia en las gestiones desplegadas por el infractor para lograr el objetivo señalado.

Quincuagésimo. Que, en el presente caso, constan en el expediente administrativo un total de 16 informes bimensuales asociados a la ejecución del PdC aprobado en los cuales se da cuenta de las gestiones realizadas por las reclamantes en orden a someter el proyecto Hacienda Batuco al SEIA y a la obtención de una RCA favorable.

Quincuagésimo primero. Que, en este sentido, en el informe N° 1, las reclamantes señalaron que "*[...] con fecha 31 de julio de 2015 Inmobiliaria Ciudad de Batuco S.A procedió a desistirse de la Declaración de Impacto Ambiental del 'Proyecto Inmobiliario Estancia Batuco'. Dicho desistimiento fue acogido por Resolución Exenta N° 350 de fecha 14 de agosto de 2015, del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana*" y que "*con el objeto de dar cumplimiento a la acción 1.4. del Programa de Cumplimiento, Asesorías HyC S.A.*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

contrató a la Empresa Consultora Ambiental DSS la que se encuentra desarrollando los estudios y campañas necesarios para someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") el Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco dentro del plazo de 6 meses comprometido". Esta información se reitera en el informe N° 2. Luego, en el informe N° 3 se indica que: "[...] con fecha 27 de enero de 2016, Inversiones y Asesorías HyC S.A. reingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental la DIA del proyecto Desarrollo Inmobiliario Batuco, subsanando los errores formales contenidos en la DIA presentada el día 21 del mismo mes. En razón de lo anterior, la DIA fue declarada admitida a tramitación por el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana mediante Resolución Exenta N° 63 de fecha 1 de febrero de 2016. La DIA antes mencionada se presentó de conformidad a lo establecido en la Acción 1.4. del Programa de Cumplimiento [...]". A continuación, en el informe N° 4 se señala que: *"Por Resolución Exenta N° 138 de fecha 11 de marzo de 2016, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana puso término anticipado al proceso de evaluación ambiental de la DIA del proyecto Desarrollo Inmobiliario Batuco conforme al art. 18 bis de la Ley 19.300. En atención al término anticipado de la DIA del proyecto Desarrollo Inmobiliario Batuco, los suscribientes se acogerán a la Acción 1.5. del Programa de Cumplimiento, encontrándose actualmente en proceso de revisión y análisis sobre si adoptarán la vía establecida en el literal 1.5.(a) o en el 1.5.(b). En cualquiera de los dos casos, la acción se realizará dentro del plazo de 6 meses establecido en el Programa de Cumplimiento, contados desde la Resolución Exenta N° 138 antes singularizada"*. Después, en el informe N° 7 se aprecia que las reclamantes *"[...] con fecha 23 de agosto de 2016 [...] solicitaron la ampliación del plazo para ejecutar la Acción 1.5.(a) del Programa de Cumplimiento,*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

consistente en someter al SEIA el proyecto Hacienda Batuco. Dicha solicitud fue resuelta favorablemente por la Superintendencia del Medio Ambiente mediante Res. Ex. N° 6/ Rol N° D-23-2015, otorgándose la ampliación de plazo por 2 meses adicionales". Posteriormente, en el informe N° 8 consta que: "En cumplimiento con la Acción 1.5.(a) del Programa de Cumplimiento y dentro del plazo otorgado por la Res. Ex. N° 6 / Rol N° D-23-2015 de la Superintendencia del Medio Ambiente, el pasado 11 de noviembre de 2016 Asesorías e Inversiones HyC S.A. sometió al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el EIA del proyecto 'Desarrollo Inmobiliario Batuco' que se emplaza en las 131,6 hectáreas de la Hacienda Batuco. Lamentablemente, por Resolución Exenta N° 605 de 18 de noviembre de 2016, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana ('SEA RM') no admitió a trámite dicho EIA. Dicho lo anterior, hacemos presente que Inversiones y Asesorías HyC S.A. se encuentra analizando las observaciones hechas por el SEA RM con el objeto de poder reingresar a la brevedad posible el EIA a evaluación ambiental, lo que informaremos a la Superintendencia del Medio Ambiente tan pronto ocurra. A mayor abundamiento, hacemos presente que este contratiempo no genera efectos negativos en el medio ambiente ni en la salud de las personas, dado que permanece plenamente vigente la Acción 1.2. del Programa de Cumplimiento por la cual los suscribientes se comprometen a no ejecutar obras relacionadas con el (sic) Población (salvo las excepciones que ya fueron realizadas) hasta la obtención de la respectiva Resolución de Calificación Ambiental favorable". De los informes N° 9 y 10 se aprecia que las reclamantes presentaron el "[...] 17 de enero de 2017 Asesorías e Inversiones HyC S.A. sometió al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el EIA del proyecto 'Desarrollo Inmobiliario Batuco' que se emplaza en las 131,6 hectáreas de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la Hacienda Batuco. El referido EIA fue admitido a trámite por Resolución del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de fecha 24 de enero de 2017, para luego terminar el proceso de evaluación de manera anticipada por Resolución del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana N° 110 de fecha 20 de marzo de 2017. Hacemos presente que dado lo reciente de esta última resolución, actualmente Inversiones y Asesorías HyC S.A., se encuentra analizando el contenido de la misma, con el objeto de definir el curso de acción a seguir". En los informes N° 11 y 12 consta que las reclamantes se encontraban abocadas en "[...] analizar las observaciones realizadas por los distintos servicios al EIA, incluyendo para ello la realización de una serie de reuniones de trabajo con algunos de dichos servicios, con el objeto de tener un mejor entendimiento de su contenido y alcance, con el objeto de definir el mejor curso de acción para el desarrollo del proyecto". En los informes N° 13 a 15 se advierte que las reclamantes efectuaron una "solicitud de rectificación del Oficio Ordinario N° 1108/2017 [...] ante la SEREMI MINVU RM con fecha 10 de agosto de 2017", la que fue "respondida por la SEREMI MINVU RM mediante Oficio Ordinario N° 4228 de fecha 10 de octubre de 2017, respecto del cual HyC S.A. interpuso con fecha 20 octubre 2017 un recurso de reposición", siendo éste "[...] resuelto durante el transcurso del bimestre objeto del presente informe [informe N° 15], mediante Resolución Exenta N° 3445 de fecha 21 de diciembre de 2017 de la SEREMI MINVU, la que fue rectificada y complementada por la Resolución Exenta N° 202/2018 de fecha 23 de enero de 2018. Dado que esta última resolución fue notificada a esta parte, recién el día 30 de enero de 2018, actualmente nos encontramos analizando su contenido y alcance y las implicancias en el reingreso al SEIA del proyecto Batuco". Finalmente, en el informe N° 16 se da

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cuenta que, conforme a lo resuelto por la SEREMI MINVU RM, las reclamantes se encontraban *"elaborando un nuevo EIA con el objeto de reingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental el proyecto Hacienda Batuco, lo que esperamos ocurra a la brevedad. En siguientes informes daremos cuenta del avance del referido proceso"*.

Quincuagésimo segundo. Que, de los sucesivos informes referidos en el considerando anterior, se desprende que las reclamantes, en ejecución de la acción 1.4 del PdC, presentaron la DIA correspondiente al proyecto "Desarrollo Inmobiliario Batuco" el 21 de enero de 2016, la que fue admitida a trámite el 1° de febrero de 2016, a cuyo respecto el SEA RM dispuso, mediante Resolución Exenta N° 138/2016, el término anticipado de la evaluación el 11 de marzo de 2016. Asimismo, aparece que dado el término anticipado de evaluación de la DIA "Desarrollo Inmobiliario Batuco", las reclamantes decidieron acogerse a la acción 1.5 (a) consistente en el *"[...] reingreso a evaluación ambiental, en la forma determinada por el SEA"* del proyecto Hacienda Batuco, motivo por el cual, el 23 de agosto de 2016, solicitaron una ampliación de plazo de dos meses para efectuar dicho reingreso del proyecto, solicitud que fue acogida por la SMA mediante la Resolución Exenta N° 6/Rol N° D-23-2015, de 31 de agosto de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 6/2016"). Luego, se aprecia que las reclamantes reingresaron el proyecto mediante un EIA el 11 de noviembre de 2016, dentro del plazo contemplado para la acción 1.5 considerando la ampliación concedida al respecto, el que, sin embargo, fue declarado inadmisibile por el SEA RM mediante Resolución Exenta N° 605/2016, de 18 de noviembre de 2016. A continuación, las reclamantes reingresaron nuevamente el EIA el 16 de enero de 2017 al SEIA, sin embargo, el SEA RM declaró, mediante

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Resolución Exenta N° 110/2017, el término anticipado de la evaluación el 24 de enero 2017. Posteriormente, de los antecedentes referidos se advierte que las reclamantes solicitaron, el 10 de agosto de 2017, la rectificación del Oficio N° 1108/2017 de la SEREMI MINVU RM, correspondiente al pronunciamiento de dicho organismo en la evaluación ambiental del EIA presentado el 16 de enero 2017, solicitud que fue rechazada el 10 de octubre de 2017, motivo por cual las reclamantes interpusieron un recurso de reposición que fue resuelto recién el 21 de diciembre de 2017, decisión que fue rectificadora y complementada en forma posterior, motivo por el cual se notificó el 30 de enero de 2018. Además, se aprecia que las reclamantes informaron el 4 de abril de 2018 estar trabajando en los alcances de lo resuelto por la SEREMI MINVU RM respecto del oficio N° 1108/2017, después de lo cual la SMA derivó el 4 de junio de 2018 los antecedentes a la División de Sanción y Cumplimiento, para luego declarar el incumplimiento del PdC mediante la Resolución Exenta N° 7/2018. Finalmente, se desprende que el 5 de julio de 2018 las reclamantes dedujeron recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 7/2018, en el cual se informa que “[...] con fecha 13 de junio de 2018, reingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) el Estudio de Impacto Ambiental (“EIA”) del proyecto inmobiliario Hacienda Batuco (el “Proyecto”), el cual fue admitido a trámite por Resolución N° 211 del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de fecha 20 de junio de 2018, y se encuentra actualmente en pleno proceso de evaluación”, recurso que fue rechazado mediante la Resolución Exenta N° 9/2019, impugnada en estos autos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo tercero. Que, por otra parte, del análisis de los antecedentes disponibles en el SEIA consta que la Resolución Exenta N° 138/2016, mediante la cual se puso término anticipado a la evaluación de la DIA del proyecto "Desarrollo Inmobiliario Hacienda Batuco", presentada el 27 de enero de 2016, se fundamentó en que: "*[...] la DIA del Proyecto carece de información esencial para descartar si éste genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en las letras b) 'efectos adversos significativos sobre cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire', c) 'reasantamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres humanos' y f) 'Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural del artículo 11 de la Ley N° 19.300 y la falta de la misma, además, no es susceptible de ser subsanada'*". Asimismo, consta que la Resolución Exenta N° 605/2016 declaró inadmisibile el EIA presentado por las reclamantes el 11 de noviembre de 2016, debido a que: "*[...] en el capítulo 10 del EIA, Plan de Seguimiento de Variables Ambientales, el titular, pese a señalar en el punto 10.1 que éste '[...] se encuentra descrito para aquellos impactos negativos sean estos significativos o no...', no acompaña un plan de seguimiento para las variables ambientales que dieron origen a la necesidad de presentar un Estudio de Impacto Ambiental identificadas en el propio Estudio, vale decir, la obstrucción o restricción a la libre circulación, conectividad o el aumento significativo de los tiempos de desplazamiento; y la alteración al acceso o a la calidad de bienes, equipamientos, servicios o infraestructura básica (literales b) y c) del artículo 7 del Reglamento del*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

SEIA)". En el mismo sentido, la Resolución Exenta N° 110/2017, dispuso el término anticipado de la evaluación del EIA presentado por las reclamantes el 16 de enero de 2017, fundada, entre otras cosas, en que: "[...] de conformidad a las normas y criterios citados, y examinados los antecedentes presentados en el EIA del Proyecto, se puede indicar que carece de información relevante para su evaluación ambiental, y la falta de la misma, además, no es susceptible de ser subsanada en Adenda. [...] En consecuencia, es imposible poder comprender las dimensiones del proyecto y si el área de futura ampliación proyectada, corresponde a una futura etapa. [...] Por lo que dicha falta de información e inconsistencia respecto del área total del Proyecto, es relevante e indispensable para la comprensión del proyecto como unidad, en cuanto a sus partes, obras y a los impactos que éste producirá en el área de influencia, considerando la magnitud del mismo. [...] Que de lo anteriormente expuesto se desprende que las medidas de mitigación a los impactos significativos identificados para el literal b) del artículo 7 del Reglamento del SEIA propuestas por el titular corresponden a las medidas aprobadas en el Estudio de Impacto Urbano del año 2011. Que en consecuencia, los antecedentes presentados no permiten evaluar si las medidas de mitigación propuestas son las adecuadas para hacerse cargo de los efectos, características y circunstancias identificadas [...] considerando los antecedentes proporcionados por el Titular en el EIA y el pronunciamiento de la CONAF RM, anteriormente citado, se puede indicar que el proyecto "Desarrollo Inmobiliario Batuco", genera los efectos, características y circunstancias del literal b) del artículo 11 de la Ley, por lo que debe ser sometido a evaluación ambiental, además, por la afectación a la flora y vegetación, por encontrarse dentro del área de influencia del Proyecto la presencia de Bosque de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Preservación de Prosopis chilensis. De esta manera, deberá presentar las medidas de mitigación, reparación y compensación que correspondan a la magnitud del impacto significativo identificado, con su respectivo plan de seguimiento que muestre efectivamente que las medidas determinadas cumplen con objetivos propuestos".

Quincuagésimo cuarto. Que, de los antecedentes referidos en los considerandos precedentes, se aprecia que en cada una de las oportunidades que se puso término a la evaluación, ya sea mediante declaración de inadmisibilidad del instrumento de evaluación ambiental respectivo o bien a través del término anticipado de la evaluación por falta de información relevante y/o esencial, el SEA RM fundamentó dichas decisiones en motivos diversos, desde la descripción de las etapas del proyecto, eventual falta de antecedentes para conceder el PAS N° 146, la supuesta omisión del plan de seguimiento de las variables ambientales, la determinación del área de influencia a la actualización de la línea de base referida a vialidad, entre otras. A juicio del Tribunal, a diferencia de lo sostenido por la reclamada que imputa la demora en la ejecución de la acción 1.6 del PdC, la diversidad en los contenidos de los pronunciamientos de los OAECA y del SEA RM, devela la falta de un análisis coherente y ordenado que diera cuenta de todas las eventuales falencias del proyecto en una sola oportunidad, cuestión que exigió que el titular, para abordarlos debidamente, utilizara un tiempo mayor al estimado en el PdC, de manera que, efectivamente, realizó un esfuerzo importante para subsanar las observaciones que le fueron planteadas. Asimismo, de los informes presentados por el titular en el contexto de la ejecución del PdC, se advierte que este informó a la SMA las numerosas dificultades y exigencias que presentó

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

el sometimiento del proyecto al SEIA, apreciándose la realización de esfuerzos comprobables para el cumplimiento efectivo de las acciones del PdC, en particular de las acciones 1.5 y 1.6.

Quincuagésimo quinto. Que, adicionalmente, resulta necesario destacar que la protección del medio ambiente, como objetivo mediato del PdC, se encontraba garantizada mediante la acción 1.2, consistente en la *"no ejecución de nuevas obras relacionadas con el proyecto inmobiliario Hacienda Batuco hasta la obtención de la respectiva Resolución de Calificación Ambiental favorable"*, exceptuando en forma expresa la *"[...] ejecución de actividades menores, tendientes a terminar las 214 viviendas sociales, actualmente construidas en el Lote 18 y sus obras de conexión sanitaria"*, constando en los informes bimensuales el cumplimiento permanente de esta obligación y sin que la SMA hubiese cuestionado la ejecución del PdC a este respecto. Así, estando garantizada la no ejecución de nuevas obras y sometido el proyecto al SEIA, el retraso en la ejecución de la acción 1.6 y el logro del resultado esperado del PdC no tuvo ningún efecto sobre el medio ambiente, afectando finalmente no a otro sino al propio titular la tardanza indicada, ya que se veía impedido de ejecutar su proyecto. En consecuencia, no tratándose de la regularización de un proyecto o actividad ya en ejecución, sino que, de la evaluación de una iniciativa nueva, no existe en la especie una urgencia en la calificación ambiental del proyecto, por lo que los retrasos esperables en la evaluación de impacto ambiental, considerando la naturaleza del SEIA, no han afectado la dimensión de protección ambiental del PdC.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo sexto. Que, de todo lo expuesto en las consideraciones que anteceden, se concluye que el titular realizó importantes esfuerzos para la ejecución de la acción 1.6 y para la obtención del resultado esperado del PdC, resultando justificadas las demoras en el cumplimiento de la acción señalada atendida la diversidad de cuestiones objetadas en cada una de las oportunidades en que el proyecto ingresó al SEIA, así como de la naturaleza propia de dicho instrumento de gestión ambiental, de manera que su actuar, en este caso concreto, resulta diligente en concepto de este Tribunal. Además, el cumplimiento de la acción 1.2, no rebatido por la SMA, y el sometimiento del proyecto al SEIA han permitido asegurar el objetivo de protección ambiental del PdC, de manera tal que la demora en el cumplimiento de la acción 1.6 solo tiene un efecto negativo para el propio titular, que por ello no ha podido ejecutar el proyecto inmobiliario Hacienda Batuco. En síntesis, tanto la resolución reclamada como la Resolución Exenta N° 7/2018 adolecen de un vicio de legalidad por errada motivación, de carácter esencial, pues ha causado un perjuicio a las reclamantes consistente en el término a la instancia de promoción al cumplimiento por la no ejecución del PdC, reanudando el procedimiento sancionatorio en el cual estas se ven enfrentadas a la eventual aplicación de una multa de hasta del doble del original, motivos por los cuales las alegaciones de la reclamantes serán acogidas, como se indicará en lo resolutivo.

4. Presentación de informes bimensuales y confianza legítima

Quincuagésimo séptimo. Que, las reclamantes argumentan que todas las dificultades en la tramitación de la RCA y de los diversos ingresos al SEIA, fueron debidamente informadas a la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

SMA, demostrando una actitud diligente y proactiva, actuando de buena y sin que la SMA hubiera objetado o advertido que el reingreso al SEIA no era factible, generando la confianza legítima en orden a que este actuar sería válido.

Quincuagésimo octavo. Que, la reclamada, a su vez, señala que no existen actos de la SMA que puedan haber generado la confianza en las recurrentes de que los sucesivos reingresos y la dilación en la evaluación ambiental, abiertamente contraria a los plazos establecidos en el PdC, eran procedentes. Agrega que, al efecto, el primer acto que se refirió al punto fue el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2016-2922-XIII-PC-IA, elaborado por la División de Fiscalización de la SMA, el cual sería sumamente categórico al momento de exponer los incumplimientos al PdC.

Quincuagésimo noveno. Que, como se señaló en el considerando vigésimo noveno de la sentencia, el artículo 7° del D.S. N° 30/2012 establece en su literal c) como uno de los contenidos del PdC el *"plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación"*. De esta forma, una de las obligaciones que impone la presentación y aprobación de un PdC es la remisión de reportes periódicos que den cuenta del grado de ejecución de sus acciones. Luego, dichos antecedentes resultarán cruciales para determinar el cumplimiento de este instrumento de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA, pudiendo este órgano público dar por concluido el procedimiento sancionatorio en el evento de determinar que su ejecución ha sido satisfactoria o, bien, disponer su reinicio cuando las obligaciones contraídas en el programa hubieren sido

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

incumplidas.

Sexagésimo. Que, como se desprende del considerando anterior y de las normas citadas, no existe una obligación para la SMA referida a emitir un pronunciamiento respecto de cada cuestión que se informa en un reporte periódico, debiendo ponderar dichos antecedentes, conforme a lo prescrito en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA, en la determinación del cumplimiento de un PdC.

Sexagésimo primero. Que, además, se debe considerar que en la doctrina se ha entendido que: *"El reconocimiento de un principio o regla de protección de la confianza legítima produce como efecto la imposición de determinados deberes específicos al actuar administrativo. Tales deberes son: i) Deber de actuación coherente: Una actuación coherente consiste en una actitud lógica y consecuente con una posición propia anterior [...]. ii) Vinculatoriedad del precedente administrativo: [...] la práctica administrativa consiste en el conjunto de actos sucesivos y reiterados en el mismo sentido, constituyéndose en un verdadero precedente administrativo [...]. iii) Deber de anticipación o anuncio del cambio de conducta: El cambio de criterio en la actuación de la Administración puede obedecer a diversos factores, tales como una reorientación al cumplimiento de determinados objetivos, debiendo tener en consideración, por una parte, la finalidad legal prevista y, por otra, las circunstancias del caso concreto [...]. iv) Deber de otorgar un plazo para el conocimiento o plazo de transitoriedad: [...] 'otra alternativa consiste en que la Administración, antes de cambiar una práctica constante, debe establecer algún tipo de disposición transitoria, o avisar con tiempo suficiente del cambio, para*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

así garantizar la protección de la confianza, sin que la Administración tenga que renunciar a cambiar en el futuro una interpretación reconocidamente antijurídica de la norma' [...]
v) *Deber de actuación legal en la nueva actuación: Es fundamental que el acto posterior que suscita este cambio de criterio se ajuste a Derecho [...]*" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 2ª ed. Santiago: Thomson Reuters, 2011, p. 94-95).

Sexagésimo segundo. Que, como se indicó en los considerandos quincuagésimo y siguientes, las reclamantes presentaron 16 informes bimensuales en los cuales informaron de la ejecución de las diversas acciones del PdC, dando cuenta pormenorizadamente de las dificultades en el cumplimiento de las acciones 1.5 y 1.6 vinculadas con el sometimiento del proyecto al SEIA y a la obtención de una RCA que calificara favorablemente el proyecto. Sin embargo, no existe en el expediente administrativo antecedente alguno que dé cuenta que la SMA validara o reconociera como correcto el actuar de las reclamantes, limitándose a otorgar una extensión de plazo cuando así fue solicitado, a remitir los antecedentes a la División de Sanción y Cumplimiento, a emitir el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2016-2922-XIII-PC-IA para, finalmente, dictar la Resolución Exenta N° 7/2018 declarando el incumplimiento del PdC presentado por las reclamantes y ordenando reiniciar el procedimiento sancionatorio.

Sexagésimo tercero. Que, de esta forma, no existió un actuar que no resultara coherente por parte de la SMA, como tampoco una práctica administrativa que diera a entender una cuestión diversa al titular o un cambio de criterio o nueva actuación que exigiera un plazo de transitoriedad, no verificándose en

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la especie ninguna de las hipótesis reconocidas al principio de protección a la confianza legítima. En consecuencia, la presente alegación debe ser desestimada.

III. Supuestos errores de la SMA al declarar el incumplimiento de la acción 1.5 (a) del PdC

Sexagésimo cuarto. Que, las reclamantes argumentan que, como lo hicieron presente en su recurso de reposición, la Resolución Exenta N° 7/2018 incurre en un error al afirmar en su considerando 58 que las empresas suscribientes del PdC “[...] han incumplido la acción 1.5. (a) comprometida en el Programa de Cumplimiento aprobado por la Resolución Exenta N° 3/Rol D-023-2015, que decía relación con el reingreso al SEIA bajo el instrumento indicado por el SEA y la obtención de la RCA favorable, en 18 meses”. Indican que el mismo error se reitera en el considerando 60 de dicha resolución. Afirman, que esto constituiría un error, en primer lugar, puesto que para analizar el estado de cumplimiento de la acción 1.5 (a), referente al reingreso del proyecto al SEIA, la SMA consideró el plazo estimado de tramitación ambiental de 18 meses a que se refiere la acción 1.6 (b) del PdC, en circunstancias que la acción 1.5 tiene un plazo e indicador de cumplimiento propio. Luego, en segundo lugar, sostienen que, pese a advertir este error a la SMA, esta resolvió que si bien la acción incumplida en realidad fue la acción 1.6, era de la satisfacción de esta última acción de la que dependía la eficacia de la acción 1.5, lo que no solo sería erróneo, sino que “*lesiona gravemente los derechos de mis representadas a un debido proceso y que los actos de la administración se encuentren debidamente fundados y permitan ejercer el derecho de defensa de manera adecuada*”.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Sexagésimo quinto. Que, la reclamada, a su turno, replica que esto correspondería únicamente a un error formal en que se incurrió al final de la Resolución Exenta N° 7/2018, en la parte de las conclusiones, en los considerandos 58 a 61. Señala que en dicho considerando se hace mención expresa a que lo incumplido por la empresa es el "Resultado Esperado" del PdC, de acuerdo al cual consistía en que "[...] *las obras del proyecto 'Proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco' sean sometidas al SEIA y cuenten con su Resolución de Calificación Ambiental*". Señala que, tal como se argumenta en la Resolución Exenta N° 7/2018, ese resultado esperado no fue alcanzado debido a que la empresa no obtuvo la RCA dentro de plazo. Indica que la Resolución Exenta N° 7/2018 es clara al indicar que lo incumplido es la obligación de obtener la RCA, lo que se especifica también en su considerando 56, en el que se señala que "[e]n conclusión, *la empresa no dio cumplimiento a la acción 1.5 (a) hasta obtener una RCA favorable, asociado todo lo anterior al Resultado Esperado del Programa de Cumplimiento, por lo que se estima que esta acción se ha incumplido*". Adiciona que esta situación fue expuesta por las reclamantes en su recurso de reposición, siendo aclarado en forma expresa en la Resolución Exenta N° 9/2019, cuestión que, en todo caso, no incide en la decisión final debido a que resultaba claro que el incumplimiento está asociado a la no obtención de la RCA dentro del plazo previsto en el PdC.

Sexagésimo sexto. Que, al respecto la Resolución Exenta N° 7/2018 señala en sus considerando 58 y 60 que: "*El análisis efectuado permite concluir que Inversiones y Asesorías HyC S.A.; Aguas Santiago Norte S.A.; Aconcagua S.A.; Inmobiliaria Monte Aconcagua S.A.; Inmobiliaria Noval S.A.; Constructora Noval Ltda.; Inmobiliaria Ciudad de Batuco S.A.; Inmobiliaria*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Brisas de Batuco S.A.; Constructora Brisas de Batuco S.A., han incumplido la acción 1.5 (a) comprometida en el Programa de Cumplimiento aprobado por la Resolución Exenta N° 3/Rol D-023-2015, que decía relación con el reingreso al SEIA bajo el instrumento indicado por el SEA y la obtención de RCA favorable, en 18 meses. [...] Todo lo expuesto lleva a concluir que el Programa de Cumplimiento ha sido incumplido a cabalidad, toda vez que el incumplimiento de la acción 1.5 (a), deriva en el incumplimiento del 'Resultado Esperado' -el que se identifica hoy en día con la 'meta' del Programa- consistente en la obtención de la RCA favorable del proyecto Hacienda Batuco. Lo anterior justifica el término del Programa y el levantamiento de la suspensión del procedimiento sancionatorio iniciado por la Resolución Exenta N° 1/D-023-2015, reactivándose éste" (destacado del Tribunal). Luego, la Resolución Exenta N° 9/2019 reconoce que "[...] sin perjuicio que la Resolución recurrida señala en los considerandos 58 y 60 que se incumplió la acción 1.5 (a), lo anterior no altera en ningún sentido el mérito de lo resuelto y la decisión de declarar incumplido el Programa de Cumplimiento, y en consecuencia, reiniciar el procedimiento", aclarando que "lo relevante es lo que resuelve dicho acto administrativo y el razonamiento que de su sentido natural obvio se desprende, en cuanto señala que el Programa de Cumplimiento se incumplió por parte de las empresas al haberse incumplido el plazo máximo total para alcanzar el Resultado Esperado (Obtención de RCA favorable), de 18 meses, que si bien se señala a propósito (sic) de la acción 1.6. relativa a la tramitación desde el reingreso (supuesto considerado), es el plazo máximo de todo el Programa, primero porque corresponde al mayor de los plazos en él indicado, y segundo, porque lo anterior se deriva lógicamente, puesto el único sentido de las acciones de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

reingresar (1.5 (a), y de tramitar (1.6) es lograr un resultado final que efectivamente permita volver al cumplimiento en relación a la normativa infringida en la Formulación de Cargos, y este resultado final es la obtención de la RCA favorable para el proyecto Hacienda Batuco en su totalidad" (destacado del Tribunal).

Sexagésimo séptimo. Que, como se indicó más arriba, las acciones 1.5 a) y 1.6 del PdC consisten en el "reingreso a evaluación ambiental, en la forma determinada por el SEA, del proyecto Inmobiliario Hacienda Batuco [...]" y la "tramitación de procedimiento de evaluación ambiental contemplado en la acción 1.4. o en su defecto en la acción y (sic) 1.5.(a) hasta la obtención de una Resolución de Calificación Ambiental que califique favorablemente el Proyecto [...]", contemplándose un plazo de "[...] 6 meses desde la fecha de la notificación de la resolución del Servicio de Evaluación Ambiental o de la Comisión de Evaluación de la Región Metropolitana [...]" y uno estimado de "[...] 18 meses contados desde la presentación al SEIA del proyecto [...]", respectivamente.

Sexagésimo octavo. Que, de los extractos citados de las Resoluciones Exentas N° 7/2018 y N° 9/2019, dictadas en el procedimiento Rol D-023-2015, así como de lo establecido en el PdC, se colige que si bien la Resolución Exenta N° 7/2018 contiene un error de referencia, toda vez que el plazo estimado de 18 meses se encuentra relacionado con la acción 1.6 y no con la acción 1.5, resulta claro que el fundamento de la declaración de incumplimiento del PdC presentado por las reclamantes consistió en la no obtención de una RCA del proyecto en forma favorable dentro del plazo estimado de 18 meses, como bien se aclara en la Resolución Exenta N° 9/2019.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

De esta forma, no existe un vicio de legalidad en la Resolución Exenta N° 7/2018, correspondiendo solo, como se dijo, a un error de referencia que fue subsanado por la SMA al resolver el recurso de reposición interpuesto por las reclamantes. En consecuencia, la presente alegación debe ser también desestimada.

IV. Conclusión general

Sexagésimo noveno. Que, conforme se ha razonado en la parte considerativa de este arbitrio, las Resoluciones Exentas N° 7/2018 y N° 9/2019 adolecen de diversos vicios de legalidad, así como la sustanciación del procedimiento que condujo a su dictación, por una parte, al constituir actos de gravamen dictados sin previa audiencia de las reclamantes y, por otra, al ponderar el cumplimiento del PdC y el plazo asociado a la acción 1.6 en forma errada, por lo que será dejada sin efecto, como se indicará en lo resolutivo.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 25, y 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 42, 50, 56 de la Ley Orgánica de la SMA; 8°, 9°, 11 bis, 15, 20, 81 y 86 de la Ley N° 19.300; 3°, 10, 11, 15, 18, y 41 de la Ley N° 19.880; 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del Decreto Supremo N° 30/2012; 19 N° 3 de la Constitución Política de la República; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes, se **resuelve:**

1. Acoger la reclamación deducida por Aconcagua S.A. y otros, en contra de las Resoluciones Exentas N° 7/2018 y N° 9/2019, dictadas por el Superintendente del Medio Ambiente, por carecer de una debida motivación, dejándolas sin efecto y ordenando a la reclamada reanudar la ejecución del Programa de Cumplimiento

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

presentado por las reclamantes, conforme a lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia.

2. No se condena en costas a la parte reclamada por no haber sido totalmente vencida.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Delpiano, quien, si bien comparte lo razonado en el numeral 1 del capítulo I, en el numeral 4 del capítulo II y en el capítulo III de la sentencia, estuvo por rechazar la reclamación, conforme a los siguientes argumentos:

1) Que, a juicio de este Ministro, si bien la declaración de incumplimiento de un PdC puede ser considerada como acto de gravamen por los motivos expuestos en la sentencia, la instancia de los informes bimensuales resulta suficiente para exponer los antecedentes que el titular considerara necesarios respecto de los problemas en la ejecución de las acciones contempladas en el PdC, así como también para realizar las solicitudes que estimare pertinentes, tales como son las ampliaciones de plazo, si así correspondiere.

2) Que, por otra parte, este sentenciador es del parecer que el artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA es claro en señalar que la ponderación del cumplimiento de un PdC debe ser realizada de manera objetiva, sobre la base de los plazos y condiciones establecidas en éste, sin que resulte procedente establecer un estándar de diligencia en lugar de la verificación estricta del cumplimiento en el plazo y formas establecidas en el instrumento referido. En otras palabras, el cumplimiento del PdC supone una obligación de resultado y no una obligación de medios, cuestión que, por lo demás, es

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

consistente con el propio objetivo del PdC, que es lograr que el administrado vuelva al cumplimiento de la normativa ambiental.

3) Que, en este caso, el plazo de 18 meses para la ejecución de la acción 1.6 y, en definitiva, para la obtención de la RCA que califique en forma favorable el proyecto, debe ser entendido necesariamente como un plazo determinado, considerando que el objetivo reflejado en el mandato del inciso segundo del artículo 42 de la Ley Orgánica de la SMA y del artículo 11 del D.S. N° 30/2012, exigen la implementación íntegra de cada una de las acciones en el plazo fijado en la resolución que aprobó el programa. Conforme a esta última norma, además, el administrado tiene la obligación de acreditar la realización de las acciones dentro del plazo, así como el cumplimiento de las metas.

4) Que, en este orden de ideas, si bien los plazos en el PdC pueden admitir cierta flexibilidad, tal como lo reconoce el voto de mayoría en el considerando cuadragésimo segundo, dicha flexibilidad en este caso se encontraba en la propia acción 1.6 del PdC, que contempla en forma expresa la posibilidad que: **"[...] por razones ajenas a los titulares el proceso de evaluación ambiental [pueda demorar] su tramitación más allá de los tiempos comprometidos en el Programa de Cumplimiento. En ese caso, el titular, previo al vencimiento del plazo original, solicitará a la SMA una prórroga en el plazo para el cumplimiento de esta acción"** (destacado de este Ministro). Así, el titular se encontraba plenamente facultado para solicitar a la SMA la prórroga del plazo considerado para la acción 1.6, cuestión que efectivamente solicitó en una oportunidad y que fue concedida por la autoridad. De esta forma, no corresponde

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

interpretar el plazo de 18 meses asociado a la acción en cuestión con un carácter estimado o relativo, sino que el titular debió dar estricto cumplimiento a la acción dentro del plazo determinado, o en su defecto, haber solicitado las prórrogas necesarias en los términos señalados en el propio PdC.

5) Que, por su parte, todas las consideraciones referidas al grado de cumplimiento del PdC y a las dificultades en la evaluación de impacto ambiental del proyecto, una vez declarado el incumplimiento de dicho instrumento, constituyen una circunstancia a considerar en la determinación de la eventual sanción a la luz del artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA, una vez reanudado el procedimiento sancionatorio, tal como lo prescriben los artículos 42 del mismo cuerpo legal y 10 del D.S. N° 30/2012. En consecuencia, el análisis del grado de cumplimiento del PdC no forma parte de la consideración en la instancia de evaluación de cumplimiento o incumplimiento de este.

6) Que, por lo tanto, en concepto de este Ministro, la ponderación del cumplimiento del PdC realizada por la SMA resulta correcta y debidamente motivada, debido a que el hecho objetivo es que el titular comprometió una acción dentro de un plazo determinado, mediando una sola prórroga del plazo por dos meses, lo que no fue cumplido, tal como consta de los informes bimensuales presentados y en los demás antecedentes del expediente administrativo.

7) Que, en conclusión, para este sentenciador, no existió infracción a los principios de audiencia y contradictoriedad, como tampoco se verifican vicios de legalidad en la motivación

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de las Resoluciones Exentas N° 7/2018 y N° 9/2019, dictadas en el procedimiento administrativo Rol D-023-2015.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 207-2019.

**ALEJAN
DRO
RUIZ
FABRES** Firmado digitalmente por ALEJANDRO RUIZ FABRES
Fecha: 2021.02.03 17:39:46 -03'00'

**DANIELLA
CAROLINA
RAMIREZ
SFEIR** Firmado digitalmente por DANIELLA CAROLINA RAMIREZ SFEIR
Fecha: 2021.02.03 18:18:18 -03'00'

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros señores Cristián Delpiano Lira, Presidente, Alejandro Ruiz Fabres y la señora Daniella Ramírez Sfeir. No firma el Ministro señor Delpiano, por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.

Redactó la sentencia la Ministra señora Daniella Ramírez Sfeir y la disidencia, su autor.

**LEONEL
ALEJANDRO
SALINAS
MUNOZ** Firmado digitalmente por LEONEL ALEJANDRO SALINAS MUNOZ
Fecha: 2021.02.03 18:23:21 -03'00'

En Santiago, a tres de febrero de dos mil veintiuno, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, señor Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.