

13-09-2023

CHILE

**PROCEDIMIENTO** : Reclamo de ilegalidad

**MATERIA** : Artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, Crea los Tribunales Ambientales

**PARTE RECLAMANTE** : El Corralillo SpA

**RUT** : 76.821.485-9

**REPRESENTANTE** : Luis Andrés Vidal Ángel

**RUT** : 14.088.188-0

**PATROCINANTE/APODERADO** : Alejandro Ruiz Fabres

**RUT** : 10.734.804-2

**PARTE RECLAMADA** : Superintendencia del Medio Ambiente

**RUT** : 61.979.950-K

**REPRESENTANTE** : Marie Claude Plumer Bodin

**RUT** : 10.621.918-4

**EN LO PRINCIPAL:** Deduce reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley 20.600, en contra de resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente; **PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos; **SEGUNDO OTROSÍ:** Acredita personería; **TERCER OTROSÍ:** Patrocinio y poder; **CUARTO OTROSÍ:** Solicita forma de notificación que indica.

### ILUSTRE TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

**Alejandro Ruiz Fabres**, abogado, en representación, según se acreditará, de **El Corralillo Sociedad por Acciones** ('la empresa'), Rol Único Tributario N° 76.821.485-9, ambos con domicilio para estos efectos en Pid-pid S/N, comuna de Castro, Región de Los Lagos; al **Ilustre Tercer Tribunal Ambiental**, con asiento en la ciudad de Valdivia, respetuosamente digo:

Que, dentro del plazo legal y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del artículo segundo de la Ley 20.417 que contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ('LOSMA') y en el artículo 17 N° 3 de la Ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, vengo en deducir reclamo de ilegalidad en contra de la Res. Ex. N° 6/Rol D-041-2023, de 25 de agosto de 2023, la cual rechaza recurso de reposición interpuesto contra Res. Ex. N° 4/Rol D-041-2023, de 17 de julio de 2023, que rechaza de plano el programa de cumplimiento presentado por El Corralillo SpA con fecha 19 de abril de 2023.

Los actos administrativos en cuestión, dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente en el contexto del procedimiento administrativo Rol D-041-2023<sup>1</sup>, subyacen arbitrariedades y falta de motivación, según se acreditará a lo largo del presente libelo, las cuales causan agravio a la empresa en su legítimo derecho a abordar los cargos formulados mediante un programa de cumplimiento, instrumento de incentivo al cumplimiento estatuido en la LOSMA.

Por dichas razones, solicitamos a S.S. Ilustre que admita a trámite el presente reclamo, le dé curso progresivo a los autos que se generen en consecuencia, y en definitiva resuelva dejar sin efecto las resoluciones individualizadas, conforme se indica en el petitorio.

## **I. Introducción.**

El 20 de junio de 2019, la SMA aprobó un programa de cumplimiento ('PDC') en favor de APROACEN<sup>2</sup>. Se trataba de un procedimiento sancionatorio emanado de una fiscalización a una planta aceitunera que infiltraba sus efluentes sin contar con RCA. Como consecuencia de ello, se le formularon 8 cargos, 2 de los cuales eran constitutivos de daño ambiental y cuyos *"pozos aledaños a la planta, luego de la infiltración a la napa subterránea de las aguas provenientes de la producción de aceitunas y encurtidos, hayan presentado propiedades químicas y físicas, altamente alteradas [...]"*<sup>3</sup> (destacado de esta parte).

En el caso reseñado, la SMA no sólo otorgó al sujeto regulado la posibilidad de presentar un PDC por los restantes 6 cargos, desagregando los mismos, sino que mostró una bajísima exigencia de los estándares de admisibilidad del mismo, conforme se puede apreciar en PDC cuyo link se acompaña a pie de página<sup>4</sup>. Entre las observaciones que formula a dicha presentación, se encuentran la de presentar el formato tipo de PDC, junto con reparar en la ausencia los aspectos más básicos de un PDC como son: que contenga una numeración correlativa por acciones, indicadores de cumplimiento, medios de verificación, forma de implementación, etc. La SMA llega a sugerirle cuál debe ser el costo señalado (Nº 7.4), los impedimentos (Nº 7.5), sumado a 4 planas completas (pág. 8 a 11) destinadas a observaciones específicas, acción por acción, donde subsidia decididamente la posición del sujeto regulado.<sup>5</sup>

Este ejemplo se trae a colación sólo a efectos de graficar que la SMA, durante sus 10 años de funcionamiento, se ha tomado en serio su deber de asistencia al cumplimiento, consagrado en artículo 3 literal u) de la LOSMA. En el ejercicio del mismo, en oportunidades como la descrita ha sido extremadamente didáctico y orientador, entendiendo los efectos positivos de llevar a sujetos regulados a un estadio

---

<sup>1</sup> <https://snifa.sma.gob.cl/Sancionatorio/Ficha/3229>

<sup>2</sup> Sociedad Elaboradora de Aceitunas APROACEN Limitada.

<sup>3</sup> Res. Ex. Nº 3/Rol D-106-2018, Nº 18.

<sup>4</sup> PDC presentado por APROACER:

[file:///C:/Users/aruiz/Downloads/Programa%20de%20Cumplimiento%20\(12\).pdf](file:///C:/Users/aruiz/Downloads/Programa%20de%20Cumplimiento%20(12).pdf)

<sup>5</sup> Link a resolución SMA de aprobación de PDC:

<file:///C:/Users/aruiz/Downloads/Aprueba%20PDC,%20desagrega%20y%20suspende%20procedimiento%20sancionatorio.pdf>

de cumplimiento, en especial cuando se trata de empresas pequeñas que no son 'sujetos calificados'.

Del mismo modo, y por deficitario que sea el PDC que se presente, la SMA prácticamente siempre otorga a lo menos una instancia de observaciones y/o correcciones, como una materialización del deber de asistencia indicado.

No obstante todo lo señalado a título introductorio, el caso que se pone en conocimiento de US. Ilustre mediante la presente reclamación, **rompe radicalmente con dicho paradigma al no brindar asistencia alguna, al ser implacable al momento de pronunciarse sobre la primera propuesta de PDC presentado, y al establecer en los hechos un impedimento para presentar PDC que no tiene asidero legal y que contradice la propia praxis de la SMA.** Nos encontramos ante un caso de absoluta incoherencia con lo descrito, el cual tiene una aproximación claramente refundacional con respecto a la propia historia del organismo fiscalizador. La situación descrita, que será acreditada contundentemente a lo largo de esta presentación, exige ser corregida en función del control jurisdiccional de legalidad que se encuentra radicado en los Tribunales Ambientales.

## **II. Plazo de Interposición y Competencia del Tribunal.**

Conforme consta de correo electrónico que se acompaña en el primer otrosí, el último de los actos impugnados fue notificado a esta parte con fecha 25 de agosto de 2023, misma fecha de dictación de la Res. Ex. N° 6, dado que se había establecido como forma de notificación dicho correo electrónico.

El artículo 56 de la LOSMA señala que “[l]os *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*”.

Por parte, el artículo 17 de la Ley 20.600 establece que “[l]os *Tribunales Ambientales serán 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. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción*”.

Atendido que las infracciones imputadas a El Corralillo SpA se originaron en la localidad de Pid-pid, comuna de Castro, Región de Los Lagos, el Tribunal competente es el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, “[...] *con competencia territorial en las regiones de Ñuble, del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y de la Antártica Chilena*”.<sup>6</sup>

## **III. Interés y Procedencia de la Acción en Ejercicio.**

El artículo 18 de la Ley 20.600 dispone que “[l]os *organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme*

---

<sup>6</sup> Artículo 5 letra c) de la Ley 20.600.

con la enumeración del artículo 17: 3) En el caso del número 3), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente”.

El procedimiento sancionatorio que se sustancia bajo el Rol D-041-2023 se dirige contra El Corralillo SpA, empresa que presentó un PDC que fue rechazado de plano, y que por dicha razón se considera jurídicamente afectada por las Res. Ex. N° 4 y N° 6, individualizadas más arriba.

Por otra parte, la acción de reclamación que se interpone en este acto resulta plenamente procedente desde que se dirige contra dos resoluciones de la SMA que subyacen el rechazo a un PDC presentado por El Corralillo SpA.

Conforme ha razonado recientemente este S.S. Ilustre, “[...] si bien la aprobación de este instrumento no es un acto terminal y tiene el efecto de suspender el procedimiento sancionatorio durante la ejecución del PdC, presenta una singularidad que lo hace particularmente sensible por los efectos sustantivos ambientales que provoca. Por ende, no resulta ni razonable ni menos recomendable sustraer dichos efectos de la impugnación judicial”.<sup>7</sup> Complementa lo anterior diciendo que “la expresión “resolución” contenida en el art. 56 LOSMA y en el art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600 no solo debe ser entendida como acto terminal sino también en relación a aquellos que se pronuncian sobre un PdC, por estar sometidas al derecho y producir efectos sustantivos”.<sup>8</sup>

De igual modo, el Tribunal Constitucional ha declarado que: “[e]l acceso a la justicia, en los términos garantizados por el numeral 3°, del artículo 19 constitucional, impide la inmunidad administrativa, en el sentido de que todo acto emanado de la administración está sujeto al control judicial y también, es garantía para todas las personas en orden de que las leyes deben interpretarse en favor del inicio del proceso para el caso que la persona afectada con una decisión de la autoridad administrativa pueda incoarlo, y así obtener una resolución judicial”.<sup>9</sup> (destacado de esta parte)

#### **IV. Antecedentes Relativos a la Operación del Matadero El Corralillo.**

El Matadero El Corralillo consiste en un negocio de tipo familiar<sup>10</sup> de categoría pequeña empresa, conforme a la clasificación respectiva del Servicio de Impuestos Internos, que se desarrolla en la localidad rural de Pid-pid, comuna de Castro, Isla Grande de Chiloé, el cual se encuentra en operación desde la década de 1980. De hecho, cuenta con aprobación de proyecto de la Autoridad Sanitaria de 1982, autorizándose su funcionamiento por la misma en 1984, según se da cuenta en Resolución Sanitaria N° 729, que autoriza su funcionamiento y que se acompaña en el primer otrosí.

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

<sup>7</sup> Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol N° R-69-2022. Considerando 19.

<sup>8</sup> Ibidem. Considerando 20.

<sup>9</sup> STC Rol N° 4136-2017-INA, de 27 de marzo de 2019.

<sup>10</sup> La administración es compartida por las hermanas Georgina, Vilma y Pamela Vidal Ángel, junto con su hermano Luis Vidal Ángel.

Tal como lo consigna el Oficio Ord. N° 653, de 14 de junio de 2017, del Servicio Agrícola y Ganadero, dirigido a la SMA, el cual consta en expediente administrativo, el establecimiento contaba a 2016 con una faena total de 5.689 bovinos, 268 porcinos y 3.488 ovinos durante el año, con lo cual **no alcanza las dimensiones de una actividad industrial. Es decir, al no superar el umbral de 500 ton/mes de faenamiento, se trata de un proyecto que no debe ingresar al SEIA conforme a su capacidad productiva.**

En la actualidad, el Matadero El Corralillo faena aproximadamente **75 ton/mes**, según da cuenta planilla siguiente con los volúmenes mensuales correspondientes a 2022.

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

Durante las décadas en que ha estado en operación, el matadero ha sido permanentemente fiscalizado por las autoridades sectoriales competentes (Servicio Agrícola y Ganadero y SEREMI de Salud). De hecho, **cada jornada de trabajo<sup>11</sup> se inicia con la autorización previa de del SAG.** Es decir, contrario a lo que puedan sugerir los cargos formulados, que se detallarán más adelante, la industria del faenamiento de carnes es intensivamente supervisada por la autoridad sectorial, y el Matadero El Corralillo no constituye una excepción a esa regla, **destinándose un equipo permanente SAG de 2 funcionarios** al mismo, según da cuenta informe que se acompaña en el primer otrosí, suscrito por profesional responsable.

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

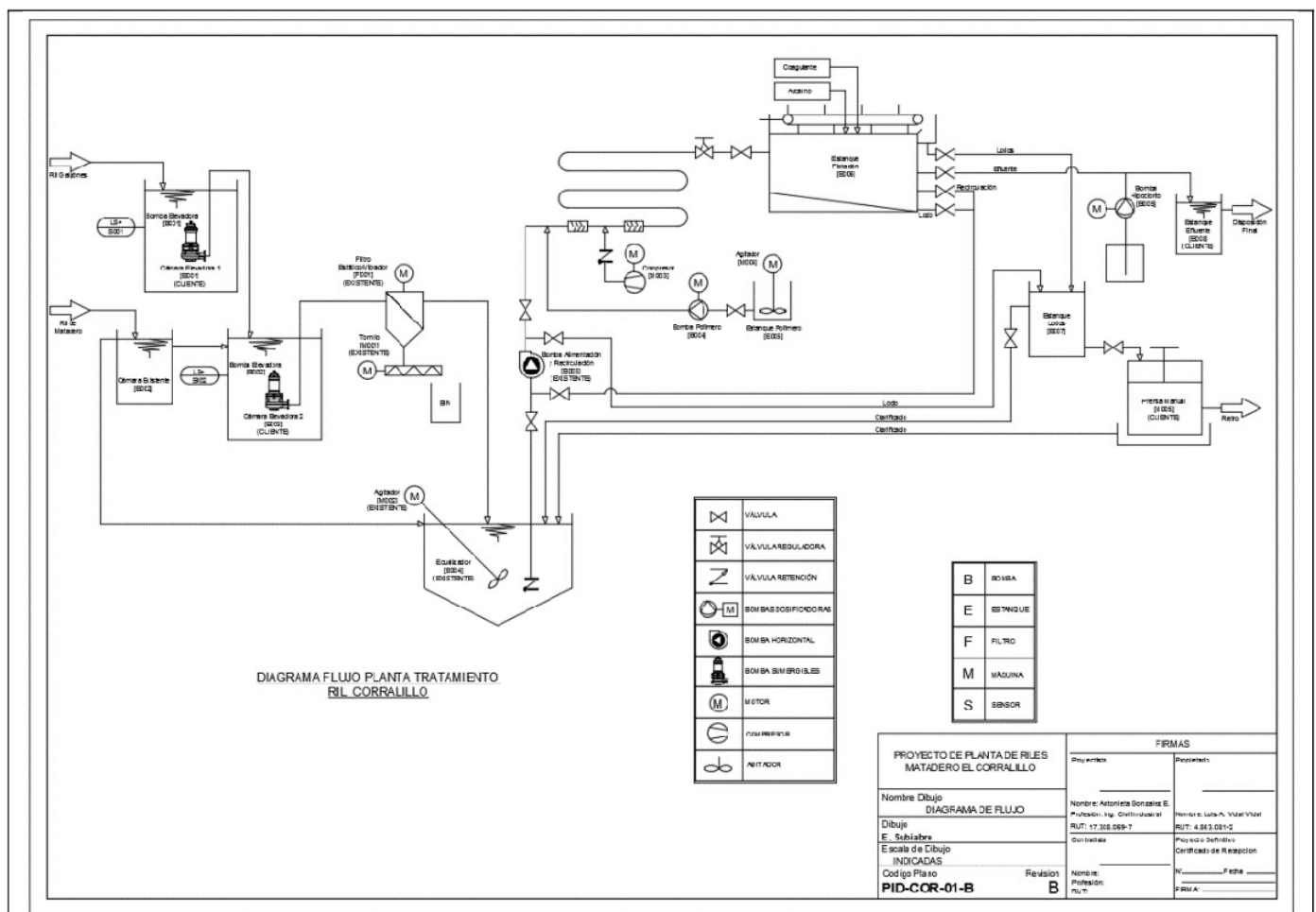
<sup>11</sup> Actualmente se faena animales los días lunes, miércoles y viernes.

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

En 2017, la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos dictó la **Resolución Sanitaria N° 366 de 13 de abril 2017, la cual recepiona y autoriza funcionamiento de planta de tratamiento de Riles destinada a matadero**. También se acompaña este pronunciamiento en el primer otrosí.

De este modo, mi representada entendió que había adecuado su instalación al permiso preexistente (de 1984, según se indicó), sujetando la modificación de su actividad principal -por la incorporación de una planta de Riles al matadero- a una validación coherente con la autorización sanitaria que previamente ostentaba.

La planta en cuestión presentaba dimensiones menores<sup>12</sup> y tenía como función tratar los Riles provenientes de aguas de lavado del Matadero, contemplando una tecnología físico-química por flotación, la cual era capaz de generar la remoción directa de los sólidos suspendidos totales, de los aceites y grasas, y de los sólidos sedimentables; junto con la remoción indirecta de parte de la DBO y de Nitrógeno. A continuación se acompaña un diagrama de flujos de la misma:



<sup>12</sup> Superficie de 74 m<sup>2</sup> y una capacidad de tratamiento de 10 m<sup>3</sup> al día.

## V. Denuncia y Procedimiento de Requerimiento de Ingreso.

Con fecha 7 de abril de 2017, la Sra. Luisette Foitzick Aguilar, gerenta del Matadero San Daniel, empresa la competencia<sup>13</sup>, presentó una denuncia ante la SMA en contra del Matadero El Corralillo, acusando elusión al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>14</sup>

Luego, con fechas 6 de febrero de 2020 y 21 de enero de 2021, fiscalizadores de la SMA practicaron diligencias de inspección ambiental y de examen de información, que culminaron en el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental (IFA) de febrero de 2021, derivado internamente a Fiscalía de la SMA el 24 de mismo mes.

Lo señalado constituye la antesala del procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA (Rol REQ-010-2021), que la SMA inició mediante la Res. Ex. N° 742, de 31 de marzo de 2021, en cuyo Resuelvo Cuarto se dispone lo siguiente: ***“PREVENIR que según lo dispuesto en los artículos 8° y 10 de la Ley N°19.300, los proyectos que cumplan con alguna de las tipologías de ingreso al SEIA, sólo podrán operar una vez que obtengan la correspondiente resolución de calificación ambiental”***. (destacados en original)

Habiéndosele otorgado traslado al titular de la resolución antedicha, éste lo evacuó con fecha 28 de abril de 2021, allanándose -como lo ha hecho consistentemente- a lo señalado por la SMA, indicando expresamente que “[...] *se expone estar de acuerdo con la hipótesis planteada en cuanto a elusión ya que las actividades realizadas, constituyen un cambio de consideración de acuerdo a lo establecido en el literal g.2), artículo 2 del Reglamento del SEIA [...]*”.

Durante dicho período se llevaron al menos dos reuniones de asistencia al cumplimiento entre representantes de la SMA de la Provincia de Chiloé y de la Región de Los Lagos, y de la empresa, en aras de buscar una fórmula adecuada de abordar la situación expuesta.

En el cuadro siguiente se ilustra constancia oficial de las reuniones aludidas:

---

<sup>13</sup> Empresa que hasta hace unos meses operaba en el mismo rubro del faenamiento de carnes, pues actualmente no se encuentra en funcionamiento.

<sup>14</sup> Cabe señalar que la denuncia, la cual se encuentra en el expediente administrativo, se refiere en términos genéricos a la elusión, sin hacer referencia al sistema de tratamiento de Riles. Es más, sólo declara un supuesto mal manejo de residuos sólidos (industriales y peligrosos), lo cual no es congruente con los hallazgos posteriores de la SMA.

Reunión de 22 de abril de 2021		Reunión de 10 de agosto de 2021																																									
<b>Plataforma Ley del Lobby</b> Superintendencia del Medio Ambiente ( <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/instituciones/AMOC31">https://www.leydelobby.gob.cl/instituciones/AMOC31</a> ) Sujetos Pasivos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Sujetos Activos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Audiencias: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Viajes: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Donativos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a>		<b>Plataforma Ley del Lobby</b> Superintendencia del Medio Ambiente ( <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/instituciones/AMOC31">https://www.leydelobby.gob.cl/instituciones/AMOC31</a> ) Sujetos Pasivos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Sujetos Activos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Audiencias: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Viajes: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a> Donativos: <a href="https://www.leydelobby.gob.cl/">https://www.leydelobby.gob.cl/</a>																																									
Audiencias - Año 2021 - Edith Mansilla - Audiencia AW0034W0947826 <b>Información General</b> Identificador: AW0034W0947826 Fecha: 22-04-2021 10:00 Forma: Videokonferencia Lugar: Se envió link de conexión por correo electrónico. Duración: 1 hora, 0 minutos		Audiencias - Año 2021 - Edith Mansilla - Audiencia AW0034W0963853 <b>Información General</b> Identificador: AW0034W0963853 Fecha: 10-08-2021 12:00 Forma: Videokonferencia Lugar: Se envió link de conexión por correo electrónico. Duración: 1 hora, 0 minutos																																									
<b>Asistentes</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre completo</th> <th>Cargo</th> <th>Trabajo para</th> <th>Representa a</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Luis Andrés Vidal Angel</td> <td>Gestor de intereses</td> <td></td> <td>LUIS ALBERTO VIDAL VIDAL</td> </tr> <tr> <td>Georgina Vidal</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Javier Sanchoval</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Elena Mansilla</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Nombre completo	Cargo	Trabajo para	Representa a	Luis Andrés Vidal Angel	Gestor de intereses		LUIS ALBERTO VIDAL VIDAL	Georgina Vidal				Javier Sanchoval				Elena Mansilla				<b>Asistentes</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre completo</th> <th>Cargo</th> <th>Trabajo para</th> <th>Representa a</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Elena Mansilla</td> <td>Gestor de intereses</td> <td>FUNDO LOS CHILCOS</td> <td>El Corralillo SpA</td> </tr> <tr> <td>Javier Sanchoval</td> <td>Gestor de intereses</td> <td></td> <td>El Corralillo SpA</td> </tr> <tr> <td>Luis Andrés Vidal Angel</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Georgina Vidal</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Nombre completo	Cargo	Trabajo para	Representa a	Elena Mansilla	Gestor de intereses	FUNDO LOS CHILCOS	El Corralillo SpA	Javier Sanchoval	Gestor de intereses		El Corralillo SpA	Luis Andrés Vidal Angel				Georgina Vidal			
Nombre completo	Cargo	Trabajo para	Representa a																																								
Luis Andrés Vidal Angel	Gestor de intereses		LUIS ALBERTO VIDAL VIDAL																																								
Georgina Vidal																																											
Javier Sanchoval																																											
Elena Mansilla																																											
Nombre completo	Cargo	Trabajo para	Representa a																																								
Elena Mansilla	Gestor de intereses	FUNDO LOS CHILCOS	El Corralillo SpA																																								
Javier Sanchoval	Gestor de intereses		El Corralillo SpA																																								
Luis Andrés Vidal Angel																																											
Georgina Vidal																																											
<b>Materias tratadas</b> Elaboración, discusión, modificación, derogación o rescisión de actos administrativos, proyectos de ley y leyes y también de las decisiones y acciones de los sujetos pasivos.		<b>Materias tratadas</b> Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.																																									
<b>Especificación materia tratada</b> Solicitudes audiencias para realizar consultas y aclaraciones respecto al acto administrativo RESOLUCION EXENTA 742 del 31-03-2021		<b>Especificación materia tratada</b> Revisión de Requerimiento de Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y evaluación de alternativas.																																									

Con posterioridad -20 de agosto de 2021- El Corralillo SpA realizó una presentación a la SMA en que indicaba que había cesado el funcionamiento del sistema de tratamiento y disposición de Riles, en los siguientes términos: “[...] *a partir del mes de Junio del presente año, se encuentra sin operación y no volverá a ser utilizada por el matadero para el tratamiento de sus Riles. [...] El Corralillo SpA se ha comprometido a almacenar sus Riles crudos en un estaque de 30 m³ exclusivo para estos fines, para posteriormente ser retirados por empresa autorizada [...]*”. (destacado de esta parte)

La solución anteriormente indicada se construyó en conjunto con representantes de la SMA regional y local (oficina provincial de Chiloé), siguiendo las recomendaciones que se dieron a la empresa con el objeto de superar la situación descrita de una manera que la entidad fiscalizadora considerara acorde y que no significara en lo sucesivo persistir en un escenario de incumplimiento.

Lo anterior llevó al inevitable derrotero consistente en que la SMA puso término a dicho procedimiento de requerimiento de ingreso mediante Resolución Ex. N° 2142 de 5 de octubre de 2021, del Superintendente del Medio Ambiente, en los siguientes términos:

### III. CONCLUSIONES.

21. En base a lo anteriormente señalado, el Matadero El Corralillo ha dejado de operar la planta de tratamiento de Riles, así como también ha terminado con la disposición de los mismos en el terreno, por tanto, ya no se encuentra en las hipótesis de ingreso al SEIA establecidas en los subliterales o.7.2 y o.7.4 del artículo 3° del Reglamento del SEIA, por lo cual, carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto ingrese al aludido sistema, ya que las obras que

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

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

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

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

**RESUELVO:**

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

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

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

Con ello queda en evidencia que **la SMA resolvió formalmente que exigir que mi representada ingresara al SEIA había perdido objeto**, dado que no se perseveraría en la modificación de proyecto consistente en adicionar una planta de tratamiento de Riles al proyecto original de matadero. Con ello, la persecución de la SMA por concepto de elusión -objeto central de todo procedimiento de requerimiento de ingreso- se daba por concluida, y sólo sería reabierta si la empresa retomaba la operación de la planta de tratamiento, por expresa disposición de la resolución en comento.

Como analizaremos más adelante, se podrá o no compartir este razonamiento, pero innegablemente es el resultado de la forma en que la SMA abordó la problemática, en ejercicio de su potestad discrecional y con la anuencia de un sujeto regulado que fue asistido en el cumplimiento, poniendo término a la discusión acerca de si el proyecto debía ingresar al SEIA.

Ello, por cierto, no era óbice para que se exploraran responsabilidades administrativas adicionales, como lo consigna el Resuelto Segundo, con las limitaciones anotadas.

## **VI. Formulación de Cargos.**

Como se expuso, sin perjuicio de lo resuelto en el procedimiento de requerimiento de ingreso, y en uso de sus facultades legales, se derivaron los antecedentes al Departamento (hoy División) de Sanción y Cumplimiento, el que un año y medio después de aquello inició un procedimiento administrativo sancionador.

Así es, que mediante Res. Ex. N° 1/Rol. N° D-041-2023, de 15 de marzo de 2023, la SMA formuló dos cargos en contra de El Corralillo SpA:

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

Desde ya puede destacarse que se trata de dos cargos que tienen su origen en el mismo hecho (infiltración de Ril tratado), compartiendo fundamento jurídico (D.S. 46/2002 MINSEGPRES), sólo que de tales antecedentes deriva la aplicación de dos figuras jurídicas diversas pero relacionadas: la evaluación ambiental y la resolución de programa de monitoreo.<sup>15</sup>

## **VII. Asistencia al Cumplimiento y Presentación de PDC.**

Notificada la empresa de la Formulación de Cargos, la primera gestión útil realizada consistió en solicitar una reunión de asistencia al cumplimiento, con fecha 22 de marzo de 2023. Resultaba esencial proponer *ex ante* a la SMA las acciones que se estaba considerando incluir en el programa, que era el camino elegido por El Corralillo SpA para enfrentar este procedimiento sancionatorio. Luego de ello, y por una mera cuestión de legitimidad pasiva, la SMA resolvió reformular cargos en contra de la sociedad (antes lo había hecho contra la persona natural del representante legal).

---

<sup>15</sup> Aunque no sea materia de este reclamo, por cuanto una impugnación a los cargos formulados sólo será posible una vez que se dicte el acto terminal del procedimiento sancionatorio respectivo (de producirse), resulta en una muy discutible aproximación de la SMA. La lógica indica que puede subentenderse que el hecho infraccional mayor (no contar con RCA) debiera subsumir cuestiones colaterales que derivan del mismo. De lo contrario, se podría llegar *in extremis* a formular cargos, además de la elusión al SEIA, por la no obtención, por ejemplo, de todos los Permisos Ambientales Sectoriales que aplicaran a un proyecto, lo cual pugnaría con principios del Derecho Administrativo Sancionador, como *non bis in idem*. De hecho, los principios de eficiencia y de razonabilidad sugerirían que, ante casos como el descrito, 'lo accesorio sigue la suerte de lo principal', no siendo posible desagregar el hecho infraccional medular en cuantas figuras jurídicas posibles estuvieren asociadas a él.

Dado que transcurría el tiempo y que no se resolvía la solicitud de reunión de asistencia al cumplimiento, con posterioridad (el 4 de abril) se volvió a insistir en ello, solicitando se resolviera derechamente dicha petición.

Finalmente, con fecha 11 de abril de 2023, se llevó a cabo reunión de asistencia al cumplimiento, la cual incluyó a un alto número de representantes de la SMA:

- la Sra./Srta. Dánisa Estay Vega, Jefa (s) División de Sanción y Cumplimiento;
- el Sr. Daniel Garcés Paredes, Jefe Sección de Programas de Cumplimiento, División de Sanción y Cumplimiento;
- el Sr. Antonio Maldonado Barra, Fiscal Instructor de la División de Sanción y Cumplimiento; y
- el Sr. Nicolás Toro Rojas, Profesional de Ciencias de la División de Sanción y Cumplimiento.

En dicha instancia se procedió -por esta parte- a explicar las acciones que se estaban delineando y estructurando para incluir en la propuesta de PDC, tanto para volver al cumplimiento como para abordar los potenciales efectos negativos de la infracción. Entre las acciones propuestas no se contemplaba el ingreso al SEIA, atendido que el propio Superintendente había desechado esa opción previamente (Res. Ex. N° 2142/2021).

Una vez concluida la presentación de la propuesta de PDC, hubo un silencio generalizado de parte de los representantes de la SMA, ante lo cual se les preguntó su opinión acerca de lo expuesto. La respuesta fue un tibio “hay una sola forma de hacerse cargo de la elusión”, deslizando implícitamente que el proyecto debía ser de todos modos sometido a evaluación ambiental.

Ante eso, esta parte relevó que dicha solución no resultaba coherente con el pronunciamiento previo individualizado, procediéndose a compartir en pantalla -dado que era una reunión virtual- la Res. Ex. N° 2142/2021, **lo que generó un nuevo silencio que dejó en evidencia que: (i) la desconocían por completo; o (ii) no estaban de acuerdo con ella.** Luego de lo anterior, se puso término a la reunión, sin retroalimentación alguna, y con la incertidumbre resultante para este sujeto regulado, quedando en entredicho el cumplimiento efectivo del deber de asistencia que pesa sobre la SMA.

Atendido todo lo anterior, con fecha 19 de abril de 2023 se presentó la propuesta de PDC con su carta conductora, las cuales se acompañan en el primer otrosí. En lo esencial, el PDC presentado contiene las siguientes acciones:

1. Acciones Ejecutadas:

1.1 Cese de funcionamiento de la planta de Riles.

1.2 Implementación de un estanque de acumulación de Riles, para ser retirados periódicamente por la empresa autorizada.

1.3 Retiro y transporte del lodo acumulado en el DAF, en los estanques y en las cámaras de decantación. Estos residuos fueron llevados al monorelleno autorizado de la empresa ECOPRIAL, en la ciudad de Osorno.

1.4 Autorización de empresa RILESUR para recibir los Riles del matadero.

2. Acción en Ejecución:

2.1 Retiro, transporte y disposición final de los Riles por empresa autorizada.

3. Acciones Principales por Ejecutar:

3.1 Desmantelamiento total y retiro de las estructuras físicas de la planta de tratamiento de Riles, incluyendo el DAF, serpentín, estanque de acumulación del lodo, estanque de floculación, tableros eléctricos y filtro primario.

3.2 Muestreo y análisis de la calidad de aguas subterráneas, próximo a la zona de infiltración, respecto de parámetros relevantes del Ril del matadero (Cloruros, Hierro, Nitrógeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros).

Como es posible observar, la última de las acciones -que fue expuesta y presentada a representantes de la SMA en reunión de asistencia al cumplimiento- pretende abordar la cuestión de los posibles efectos negativos de la infracción. Como no se obtuvo retroalimentación en tal instancia sobre el particular, se optó por incorporar, entendiendo que si había un componente ambiental en juego como resultado de infiltración de Riles tratados, eran las aguas subterráneas.

Se pueden constatar asimismo diversas acciones ejecutadas, lo que se explica en que se trata de un procedimiento sancionatorio que se encontraba antecedido por un procedimiento de requerimiento de ingreso donde, con la guía y orientación explícita de la SMA, se adoptaron determinadas acciones que son las que se indican.

Por último, cabe señalar que las acciones propuestas para los Cargos N° 1 y N° 2 son las mismas, atendido que desde el punto de vista fáctico, en los dos casos se trata del mismo hecho, esto es, la infiltración del efluente tratado como método de disposición del mismo, resultando respecto de ambos cargos, como se enunció, la ausencia de una RCA y de una resolución del programa de monitoreo, las cuales se encuentran indefectiblemente vinculadas, conforme al artículo 3 letra o.7.2) del D.S. 40/2012 MMA, que contiene el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento del SEIA).

Como contexto general, cabe destacar que El Corralillo SpA nunca antes había presentado un PDC y que éste es su primer procedimiento sancionatorio ambiental, por lo que no constituye un 'sujeto calificado' en la terminología de la SMA<sup>16</sup>.

**VIII. Rechazo de Plano del Programa de Cumplimiento.**

Mediante Res. Ex. N° 4 de 17 de julio de 2023 (la Resolución Impugnada), dictada por la jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento, la SMA rechazó **de plano** la propuesta de PDC presentado.

Más allá de lo inédito del proceder de la SMA (son absolutamente excepcionales los casos en que no se formula observaciones a una propuesta de PDC, sino que la

---

<sup>16</sup> Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones. SMA, 2017.

rechaza sin dar opción alguna de complementar o corregir la presentación), las razones que esgrime para hacerlo pueden resumirse en las siguientes:

### 1. Criterio de Integridad:

- Las acciones propuestas no corresponderían “[...] a medidas que tengan por objeto hacerse cargo de ambas infracciones, esto es, haber desarrollado una actividad para la cual la ley exige resolución de calificación ambiental, sin contar con ella; y haber realizado la disposición de Riles, mediante infiltración, sin contar con una resolución de programa de monitoreo que lo autorizara, respectivamente, si no que más bien se trata de medidas cuyo fin es modificar los sustentos fácticos de la infracción imputada, y que se pretende regularizar mediante la presentación de estas mismas en contexto de la evaluación de un programa de cumplimiento -lo cual además puede corresponder a elusión de responsabilidad, tal como se desarrollará más adelante” (Nº 21), concluyendo que “[...] aquellas decisiones operacionales tendientes a dar por finalizada la operación de un proyecto por parte del titular, carecen de aptitud suficiente para efectos de abordar los hechos que constituyeron infracción previamente, mediante la operación de un proyecto que, en el presente caso, correspondió a un periodo de aproximadamente 4 años” (Nº 22). (destacado de esta parte)
- Complementa luego diciendo “[...] la eventual aprobación de este plan de acciones y metas implicaría que el programa no pueda ser entendido como un instrumento de incentivo al cumplimiento, sino más bien una forma en que el presunto infractor regularizaría de facto una situación de incumplimiento que se extendió por aproximadamente 4 años, eludiendo su responsabilidad en los hechos. Dicha regularización de facto no puede ser equiparable a evaluarse ambientalmente, correspondiendo esto último a la forma de hacerse cargo de una infracción por elusión al SEIA. Del mismo modo, mediante el plan de acciones presentado, el titular tampoco se sitúa en un ámbito de cumplimiento, al alero de la normativa a la cual se encuentra sujeto, si no que, tal como se señaló, solo se han detenido los supuestos de hecho que sustentan la infracción imputada” (Nº 24). (destacado de esta parte)

### 2. Efectos Negativos:

- La SMA declara sobre el particular que “[...] se estima que la propuesta de programa debe analizar y/o descartar posibles efectos que razonablemente puedan atribuirse al tipo de actividad que importa la elusión. Por lo tanto, una descripción de efectos negativos que cumpla con dicho estándar, debería considerar al menos, de un modo general, las externalidades ambientales que podría generar el proyecto ejecutado en los componentes ambientales involucrados (como agua, suelo, aire, vegetación, medio humano, entre otros que correspondan)” (Nº 34), razonamiento que lleva al caso luego indicando que “[...] en la presente propuesta de programa, no se observa la incorporación de un informe o de análisis técnicos que aborden las posibles externalidades ambientales mencionadas, ni los componentes ambientales enumerados anteriormente” (Nº 35). (destacado de esta parte)
- Complementa la resolución señalando que “los efectos negativos deben encontrarse identificados y descritos, o descartados, en forma previa a la

eventual aprobación del programa, por cuanto de ello dependerá la evaluación del criterio de eficacia, en el sentido que las acciones y metas deben ser idóneas para la eliminación, o contención y reducción, de los mismos efectos. Por lo tanto, la falta de determinación de los efectos negativos”. (destacado de esta parte)

- Concluye en este acápite el análisis afirmando que “[...] el titular ha dilatado el análisis de los mismos -efectos- hacia el futuro, en relación con el componente aguas subterráneas, mientras que, respecto de los demás componentes involucrados, como aire, suelo, medio humano, entre otros, ha omitido referirse a ellos”. (destacado de esta parte)

### 3. Criterio de Eficacia:

- Al respecto, la resolución discurre en que “[...] el titular solo presentó acciones ejecutadas y en ejecución, consistentes en medidas que datan de 2021, y que fueron adoptadas en contexto del procedimiento de requerimiento de ingreso rol REQ-010-2021, con el objeto de detener la operación del proyecto, y evitar así la necesidad de realizar una evaluación ambiental”, y citando la sentencia recaída en causa Rol R-15-2021 del Tercer Tribunal Ambiental, concluye que “[...] de aceptarse la eliminación de los supuestos de hecho que hace aplicable la norma infringida “(...) equivaldría a permitir que se eluda la responsabilidad del infractor”, y que la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento sería “(...) el sometimiento del Proyecto al SEIA (...)” (Nº 53) (destacado de esta parte)
- Concluye la resolución este acápite señalando que “[...] las acciones presentadas no son eficaces [...] por cuanto [...] tuvieron por objeto evitar la evaluación ambiental y calificación de la unidad fiscalizable como fuente emisora según el D.S. Nº 46/2002, en circunstancias que la operación del proyecto generó efectos negativos sobre el medio ambiente que no fueron debidamente abordados ni mitigados, por lo que no es posible que estas puedan ser consideradas como acciones idóneas para el retornar al cumplimiento” (Nº 57). (destacado de esta parte)

### 4. Consideraciones Adicionales y Decisión:

La Res. Ex. Nº 4 incluye dos acápites finales donde entrega otros razonamientos para justificar el rechazo del PDC presentado:

- “[...] se observa un intento por eludir la responsabilidad del titular en relación con la normativa imputada como infringida, al presentar como acciones del programa de aquellas medidas operacionales adoptadas con mucha anterioridad al inicio del procedimiento sancionatorio, en contexto de un procedimiento de requerimiento de ingreso [...]” (Nº 63). (destacado de esta parte)
- “[...] se aprecia un intento de aprovechamiento de la infracción, pues el titular eludió el SEIA, evitó el sometimiento a la norma de emisión establecida en el D.S. Nº 46/2002 [...]” (Nº 66). (destacado de esta parte)
- Para justificar el rechazo de plano de la propuesta de PDC, señala que “[...] la SMA debe atenderse al principio de economía procedimental, según lo establecido en

*el artículo 9 de la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, conforme al cual “[l]a Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.” Este principio cobra especial relevancia en el contexto del análisis del presente programa de cumplimiento, pues en virtud del análisis expuesto, esta Superintendencia ha llegado a la determinación de pronunciarse derechamente sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aprobación del mismo” (N° 68). (destacado de esta parte)*

- Cierra sobre lo mismo indicando que “[...] conforme se ha establecido por parte de la jurisprudencia, esta Superintendencia no se encuentra obligada a realizar observaciones o correcciones previas a los programas de cumplimiento presentados por los titulares, encontrándose plenamente facultada para rechazarlo de plano en caso de estimar que no cumple con los criterios de aprobación. Asimismo, se le ha reconocido a este Servicio la facultad de “(...) rechazar programas presentados por infractores excluidos del beneficio o por carecer el instrumento de la seriedad mínima o presentar deficiencias que son insubsanables, caso en el cual, atendido el rechazo, se proseguirá con el procedimiento sancionatorio”<sup>17</sup>”.

#### **IX. Recurso de Reposición y Rechazo del Mismo.**

Con fecha 25 de julio de 2023 se presentó recurso de reposición, conforme al artículo 59 de la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rige los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (‘Ley 19.880’), en el cual se plantearon los siguientes argumentos, con el objeto que se reconsiderara lo resuelto:

- El Corralillo SpA en ningún caso ha intentado eludir su responsabilidad por los cargos formulados ni menos ha intentado aprovecharse de la infracción, como sostiene la SMA.
- En la reunión de asistencia al cumplimiento, donde se plantearon las acciones de la propuesta de PDC, jamás se insinuó que ellas significaran eludir la responsabilidad.
- Este sujeto regulado reconoce el derecho de la SMA de rechazar PDC’s, pero decir que carece “de la seriedad mínima” o que presenta “deficiencias que son insubsanables”, citando a la Corte Suprema, derechamente no se ajusta a la realidad.
- La propia ‘Guía para la Presentación de PDC’, vinculante para la SMA, establece que las ‘acciones ejecutadas’ deben ser incluidas en el PDC, por lo que reprochar su inclusión afecta la coherencia derivada de los actos propios que le resultan vinculantes.
- En la práctica, la Res. Ex. N° 4 construye un impedimento para presentar PDC que no tiene asidero en la legislación ambiental vigente.

---

<sup>17</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema recaída en causa Rol N° 67.418-2016, de 3 de julio de 2017. Considerando séptimo.

- Lo resuelto por la SMA no es compatible con lo sostenido previamente en la Res. Ex. 2142/2021, constituyendo un cambio de criterio injustificado sobre el mismo objeto, que vulnera el principio de confianza legítima.
- El ejercicio de la discrecionalidad administrativa en la tramitación de un PDC debe ser fundado, particularmente si escapa de la *praxis* habitual para rechazarlo de plano.
- Los Tribunales Ambientales han reprochado en el pasado cambios de criterio que tienen que ver más con no estar de acuerdo con lo que resolvieron autoridades y jefaturas distintas y previas del mismo servicio, que con fundamentos legales específicos.
- En reunión de asistencia se planteó que el componente ambiental ‘objetivo’ del análisis de efectos eran las aguas subterráneas, como resultado de la infiltración, sobre lo cual no hubo retroalimentación alguna.
- La Res. Ex. N° 4 exige que los efectos ambientales sean abordados en plenitud en el exiguo plazo para presentar un PDC, lo cual resiente el principio de realidad.
- La SMA no tiene en consideración que, en zonas aisladas, servicios como la contratación de un monitoreo hidrogeológico, no tienen la misma disponibilidad que en las grandes urbes del país.

Con fecha 25 de agosto de 2023, la SMA dictó la Res. Ex. N° 6, por medio de la cual rechaza el recurso de reposición interpuesto, en los términos que se describen a continuación:

- El rechazo al programa en el presente caso no se funda en un impedimento para la presentación del programa, si no en el incumplimiento de los criterios de aprobación por parte del plan de acciones, pues no resulta íntegro ni eficaz.
- Las acciones propuestas no resultan idóneas para volver al cumplimiento de la norma considerada como infringida, así como tampoco permiten la eliminación, o contención y reducción, de los efectos negativos.
- En este caso, no existían correcciones posibles al plan de acciones, que no derivasen en replantear de manera sustancial sus fundamentos y principales propuestas.
- En cuanto a la eventual existencia de un aprovechamiento de la infracción, corresponde aclarar que la sección mencionada no corresponde a un razonamiento central que sostenga el rechazo.
- En materia de asistencia al cumplimiento, se llevó a cabo una reunión de asistencia cuyo tenor consistió en la aclaración de dudas generales en relación

con dicha propuesta, señalando en todo momento que la propuesta de acciones e iniciativas corresponden al titular.

- El deber de considerar aquellas acciones que ya fueron ejecutadas, no implica que la Superintendencia se encuentre obligada a establecer que estas resultan idóneas o, más aún, que estas sean eficaces para el retorno al cumplimiento y la eliminación de los efectos negativos generados.
- Ante una hipótesis de elusión al SEIA, la legislación ambiental contempló un procedimiento especial correctivo en el artículo 3, letra i), de la LOSMA, mediante el cual la SMA requiere al titular el ingreso del proyecto al SEIA. De este modo, el segundo procedimiento -esto es, el procedimiento sancionatorio rol D-041-2023- se inició considerando que el primero no permitió cumplir con el fin de dicho mecanismo, dándose por finalizado y derivando los antecedentes a la División de Sanción y Cumplimiento.
- La propuesta de PDC no cumple con los criterios de aprobación porque no se logra la regularización ambiental del proyecto en cuestión, si no que solo se confirma el cese de operación, cierre y desmantelamiento del mismo.
- El procedimiento sancionatorio obedece a un fin distinto del objetivo correctivo del procedimiento de requerimiento de ingreso -pudiendo incluso estos iniciarse en forma paralela eventualmente-, correspondiendo a una potestad diferente y cuya existencia no se encuentra supeditada a lo que se resuelva en el mencionado procedimiento de requerimiento de ingreso, por lo que no existe una interacción o relación de interdependencia entre ambos.
- La propuesta de análisis de aguas subterráneas no se justifica como una forma de complementar o acotar los efectos negativos previamente constatados y descritos por la SMA, por cuanto estos ya habían sido descartados en la descripción incorporada por el titular cuando indicó que “no se prevé algún efecto negativo al medio ambiente”.
- Aceptar la descripción de efectos incorporada por el titular, dejando a un futuro y a una condición incierta -como es la eventual aprobación del programa- el descarte o confirmación definitiva de los posibles efectos, pugnaría con los fines propios de este instrumento de incentivo al cumplimiento, en orden a retomar al cumplimiento normativo en el menor tiempo posible.
- No resultaba indispensable la realización de un nuevo análisis por ETFa para la descripción correcta de los efectos en las aguas subterráneas, por cuanto ya se contaba con un análisis encargado por esta Superintendencia, y que pudo servir de base para su análisis.

X. **Alegación Principal: El Rechazo de Plano del PDC Presentado No Se Encuentra Debidamente Motivado, y Deviene Consiguientemente en Ilegal.**

1. **Marco Conceptual.**

Durante los 10 años de funcionamiento de la SMA, se ha ido construyendo una determinada *praxis* de aplicación de las disposiciones que le rigen y de los instrumentos de gestión ambiental que se pusieron a su cargo. Entre estos últimos se encuentran los PDC, alternativa tan válida como el ejercicio del *ius puniendi* a la hora de abordar hechos infraccionales de sujetos regulados. Tanto es así, que el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental ha esbozado que *“el PdC aparece como un instrumento que tiende a satisfacer más directa e intensamente los intereses generales que subyacen en la regulación ambiental, procurando condiciones más favorables de cumplimiento que las que podrían obtenerse con una sanción”*.<sup>18</sup>

Lo propio ha hecho el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental cuando ha afirmado que *“[...] el legislador ha puesto un especial énfasis en el valor que tiene el cumplimiento ambiental, estando incluso dispuesto a renunciar a la sanción con tal de traer de manera más eficiente al infractor a un estadio de cumplimiento normativo y no dejarlo fuera de él [...]”*.<sup>19</sup>

En la implementación práctica de los PDC, la generalidad de los casos transita por distintas etapas de observaciones y/o correcciones antes de ser aprobados o rechazados, de manera de cumplir, en el caso particular y mediante acciones específicas, con los tres criterios de aprobación establecidos en el D.S. 30/2012 MMA, que regula los PDC (integridad, eficacia y verificabilidad).

Los PDC que, durante este lapso de tiempo, han sido rechazados de plano, son escasos, correspondiendo a situaciones muy particulares, en general asociadas a impedimentos legales o conceptuales (por ejemplo, cuando al hecho infraccional subyace daño ambiental), o a que las presentaciones son insubsanablemente deficitarias.

Dos autoras se han referido a este aspecto, señalando que *“[...] el PDC debe ser presentado una vez incoado el procedimiento sancionatorio, disponiendo el infractor de diez días para hacerlo, plazo que puede ser ampliado de conformidad lo dispone el artículo 26 de la Ley N° 19.880, de 2003, disponiendo en definitiva -mediando dicha ampliación- de quince días hábiles. Dicho plazo deja de manifiesto que es una quimera sostener que un PDC en su primera presentación cumplirá con los requisitos para su aprobación. De allí que, acertadamente, la SMA haya establecido como práctica administrativa la de observar el PDC, sin perjuicio de su atribución para rechazarlo de plano, cuando este no cumple con los requisitos de aprobación del artículo 9 del DS N° 30, de 2012.”*<sup>20</sup>

La acertada referencia a esa ‘quimera’ que hacen las autoras, se entiende también conforme lo señala el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental: *“[...] los programas de*

<sup>18</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-69-2022. Considerando 28.

<sup>19</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-170-2018. Considerando 21.

<sup>20</sup> Dominique Hervé E. y Marie Claude Plumer B. *Instrumentos para una Intervención Institucional Estratégica en la Fiscalización, Sanción y Cumplimiento Ambiental: el caso del Programa de Cumplimiento*. Revista de Derecho (Concepción) Vol. 87 N° 245, junio 2019.

*cumplimiento tienen tiempos acotados de presentación -tan sólo 10 días- los cuales a lo sumo pueden ser aumentados en otros 5 días [...]*”, haciendo con ello un contraste con el procedimiento asociado al SEIA, debiendo resultar en un instrumento “[...] proporcional no sólo a la envergadura de los incumplimientos y de sus efectos, sino también coherente con los breves tiempos que entrega la ley [...]”.<sup>21</sup> (el destacado es nuestro)

La baja densidad normativa asociada a los PDC brinda a la SMA un amplio margen de discrecionalidad administrativa, lo que no es óbice para que las distintas actuaciones derivadas del instrumento deban contar con una debida motivación. De hecho, esa mayor discrecionalidad ha resultado en que la propia Jurisdicción Ambiental haya reconocido que “[...] *es efectivo que, en ciertas circunstancias, puede haber diferentes formas (acciones o medidas) de cumplir con la normativa ambiental infringida, por lo que es la autoridad administrativa la que, en primera instancia, debe ponderar y verificar tal requisito. Aquí la Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad, pero limitada por los fines u objetivos que se pretenden alcanzar con la norma que exige la eficacia de los PdC. Esto quiere decir que, aun cuando la SMA es la que define cómo se vuelve al estado de cumplimiento, las acciones propuestas en el PdC deben asegurar, en todo caso, el cumplimiento de la normativa infringida*”.<sup>22</sup>

Esa baja densidad normativa anotada, reconocida también por Doctrina especializada<sup>23</sup>, deriva asimismo en que la praxis pasa a ser aún más relevante, pues ella tendrá entonces la misión de consolidar los criterios que el órgano fiscalizador vaya progresivamente asentando en el ejercicio de sus potestades legales; los cuales permitan conducir al mismo instrumento, como ha resultado serlo hasta ahora con los PDC, a un derrotero exitoso desde el punto de vista de su implementación efectiva<sup>24</sup>.

Ante el escenario descrito, los Tribunales Ambientales han sido celosos al momento de cautelar el instrumento PDC y respetar su naturaleza en la aplicación práctica. En un caso en que la SMA tardó más de un año en pronunciarse sobre una propuesta de PDC, el Segundo Tribunal Ambiental impugnó que la SMA “[...] *intentó hacer una evaluación ambiental de la propuesta, desnaturalizando ella misma la naturaleza y objetivos de los programas de cumplimiento [...]*”<sup>25</sup>. Como podrá constatar del expediente administrativo que antecede al reclamo judicial aludido, las distintas resoluciones de observaciones y correcciones del PDC -que se dirigían a describir los efectos de la infracción- constituían verdaderas *adendas*, lo cual fue expresamente reprochado por la instancia jurisdiccional. Ello sirvió para, en lo sucesivo, modular actuaciones administrativas que se escapaban del marco razonable por parte de la SMA, en un

---

<sup>21</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-183-2018 (acumula R-184-2018 y R-185-2018). Considerandos 21 y 23.

<sup>22</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-15-2021. Considerando 43.

<sup>23</sup> Dominique Hervé E. y Marie Claude Plumer B. *Instrumentos para una Intervención Institucional Estratégica en la Fiscalización, Sanción y Cumplimiento Ambiental: el caso del Programa de Cumplimiento*. Revista de Derecho (Concepción) Vol. 87 N° 245, junio 2019.

<sup>24</sup> En particular si se le compara con las otras dos herramientas de incentivo al cumplimiento a cargo de la SMA: la autodenuncia y los planes de reparación.

<sup>25</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-160-2017, dictada el 22 de agosto de 2019.

contexto -como se dijo- de describir adecuadamente los efectos negativos de la infracción.

De hecho, en el otro extremo, no debe olvidarse que fueron los propios Tribunales Ambientales los que empujaron a la SMA a exigir a los sujetos regulados para que incluyeran en sus PDC una referencia al modo en que se describirían y se harían cargo de los efectos negativos de la infracción, pues antes de eso escasamente se abordaba la materia.

Lo indicado hasta aquí da cuenta de cómo el control jurisdiccional especializado ha promovido un ejercicio racional y ponderado de una herramienta que es flexible pero que reconoce bordes. Ese ejercicio tiene dos ejes: uno de cumplimiento ambiental y otro de hacerse cargo de los efectos. Lo anterior se sintetiza en el razonamiento que ha entregado US. Ilustre al afirmar que “[...] *la resolución que se pronuncia sobre un PdC debe determinar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios de lo hacen procedente, y ponderar la suficiencia de las medidas adoptadas para regresar al estado de cumplimiento ambiental y reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento (integridad, eficacia y verificabilidad)*”.<sup>26</sup>

## 2. Las Resoluciones Reclamadas.

Las Resoluciones Exentas N° 4 y 6, ya individualizadas, rompen los paradigmas relevados en el marco conceptual anterior.

La declaración anterior es tan elocuente y cierta, que en la misma sentencia de la Excma. Corte Suprema que la SMA invoca para justificar un rechazo de plano del PDC presentado -que, huelga decir, cita de forma parcial y acomodaticia- se establece que “[...] *si el programa de cumplimiento no satisface estas exigencias -refiriéndose a la integridad, eficacia y verificabilidad-, no existe impedimento para que la autoridad ordene su complementación*, cuestión que se relaciona con la posibilidad de materializar el fin que el legislador tuvo presente al incorporar este instrumento de incentivo al cumplimiento, que no es otro que lograr en el menor tiempo posible que se cumpla con la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento [...]”, complementando a continuación con que “[s]i, concluido el estudio, estima que hay aspectos que deben ser complementados, sea porque el instrumento no aborda todos los hechos infraccionales o **no propone planes para hacerse cargo de los efectos del incumplimiento** o no señala con claridad el cronograma de cumplimiento u objetivos a ejecutar, **puede solicitar al infractor, que perfeccione el referido instrumento, todo esto sin perjuicio de su facultad de la Superintendencia de rechazar programas presentados por infractores excluidos del beneficio o por carecer el instrumento de la seriedad mínima o presentar deficiencias que son insubsanables**, caso en el cual, atendido el rechazo, se proseguirá con el procedimiento sancionatorio”.<sup>27</sup> (destacados de esta parte)

En efecto, US. Ilustre podrá constatar del PDC propuesto que se trata de una presentación que contiene acciones destinadas a: (i) volver a un estado de

<sup>26</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa R-69-2022. Considerando 20.

<sup>27</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema recaída en causa Rol N° 67418-2016. Considerando Séptimo.

cumplimiento<sup>28</sup>, y (ii) hacerse cargo de los efectos potenciales previsibles<sup>29</sup>. Aquél constituía la primera presentación, y esta parte se encontraba llana -actitud que ha mostrado consistentemente tanto en el procedimiento de requerimiento de ingreso como en el sancionatorio- a mejorar los aspectos razonables que observare la SMA. No obstante, ello no impidió que se cubrieran ambos frentes (cumplimiento y efectos).

Desde el punto de vista estrictamente formal, y entendiendo que en una primera presentación el estándar que debiera cumplir un PDC para no ser rechazado de plano, debiera ser al menos el de una admisibilidad, la evidencia apunta a que se cumplen largamente todos los requisitos legales y reglamentarios para que el PDC sea acogido a trámite y no sea desahuciado sin más, como ocurrió.

En efecto, tratándose el procedimiento relativo a los PDC de uno desregulado (no debe olvidarse que el procedimiento sancionatorio se suspende en el intertanto), lo prudente -y jurídicamente procedente- sería que se rigiera por las reglas de la Ley 19.880, cuyo artículo 30 consagra los contenidos mínimos que debiera contener cualquier solicitud que se formule a la Administración. S.S. Ilustre podrá comprobar que dichos requisitos se cumplen con creces en el caso en cuestión. Incluso si la SMA consideraba que la propuesta carecía de todos los antecedentes, “[...] se requerirá al interesado para que, en un plazo de cinco días, subsane la falta o acompañe los documentos respectivos, con indicación de que, si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido de su petición”<sup>30</sup>, cuestión que no hizo.<sup>31</sup>

Con ello no se intenta decir que la SMA debe estar de acuerdo con el fondo de la propuesta. La *praxis* ha demostrado que durante la tramitación de PDC pueden surgir correcciones formales y sustantivas a los mismos.

Más adelante nos referiremos a los argumentos que la SMA esgrime para rechazar el PDC. Antes de eso, cabe analizar las causas de cómo se llegó a un escenario que obliga a judicializar un PDC, lo que resulta muy poco eficiente en el uso de recursos públicos y privados y hasta desproporcionado considerando la entidad del caso, que con una gestión razonable la SMA pudo haberlo llevado a buen término en sede administrativa.

### **3. Incumplimiento del deber de asistencia al cumplimiento.**

El mandato de asistencia al cumplimiento que pesa sobre la SMA puede encontrarse en el art. 3 letra u) de la LOSMA y reza lo siguiente:

---

<sup>28</sup> 1. Cese de funcionamiento de la planta de Riles; 2. Implementación de un estanque de acumulación de Riles, para ser retirados periódicamente por la empresa autorizada; 3. Retiro y transporte del lodo acumulado en el DAF, en los estanques y en las cámaras de decantación; 4. Autorización de empresa RILESUR para recibir los Riles del matadero; 5. Retiro, transporte y disposición final de los Riles por empresa autorizada; 6. Desmantelamiento total y retiro de las estructuras físicas de la planta de tratamiento de Riles, incluyendo el DAF, serpentín, estanque de acumulación del lodo, estanque de floculación, tableros eléctricos y filtro primario.

<sup>29</sup> 7. Muestreo y análisis de la calidad de aguas subterráneas, próximo a la zona de infiltración, respecto de parámetros relevantes del Ril del matadero (Cloruros, Hierro, Nitrógeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros).

<sup>30</sup> Artículo 31 inciso primero de la Ley 19.880.

<sup>31</sup> LOSMA, Artículo 62.- En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880.

*Artículo 3º.- La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

*u) Proporcionar asistencia a sus regulados para la presentación de planes de cumplimiento o de reparación, así como para orientarlos en la comprensión de las obligaciones que emanan de los instrumentos individualizados en el artículo 2º de esta ley.*

Tal como se comentara más arriba, una vez conocida la Formulación de Cargos, la primera gestión que hizo la empresa fue pedir formalmente una reunión de asistencia al cumplimiento, con el objeto de presentar una propuesta preliminar de PDC, junto con obtener retroalimentación sobre otras acciones que la SMA esperara recibir atendida la naturaleza de los hechos infraccionales imputados.

Dado que pasados unos días no se tenía respuesta acerca de dicha petición, se insistió sobre lo mismo, pidiendo ‘se resolviera derechamente la solicitud de reunión de asistencia al cumplimiento’, la cual finalmente se concretó con fecha 11 de abril de 2023. Ya se comentó el elevado número de jefaturas y profesionales de la SMA, lo cual contrastó con lo exigua de la retroalimentación, si es que se le puede denominar así.

Una vez presentadas en dicha reunión virtual las acciones tentativas del PDC, la Jefa (s) de la División de Sanción y Cumplimiento indicó que “hay sólo una forma de abordar la elusión en un PDC”. Ante ello, se exhibió en pantalla la Resolución N° 2142/2021, del Superintendente del Medio Ambiente, la cual concluía que no se daban las condiciones para que el proyecto ingresara al SEIA. Ante lo conclusivo de lo expresado por la SMA en aquélla, seguido de un silencio que evidenciada su desconocimiento o la disconformidad con el mismo, se puso término a la reunión, sin hacer referencia alguna a ese pronunciamiento, que había sido dictado en la administración anterior de la SMA.

Lamentablemente, la constancia que queda de la anterior reunión es meramente formal<sup>32</sup>, consignando los asistentes a la misma, pero sin hacer referencia alguna a las materias efectivamente abordadas en ella, conforme se puede obtener que pantallazo siguiente que contiene extracto del acta respectiva:

---

<sup>32</sup> Como es esperable que el órgano reclamado informe a US. Ilustre que las materias tratadas en la reunión dijeron relación con lo que se señaló en la Solicitud de Reunión de Asistencia al Cumplimiento, a continuación se transcribe lo que contenía esta última como ‘Motivo de la Reunión’: *Para efectos de la elaboración de una propuesta de programa de cumplimiento, se hace necesario contar con la asistencia al cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, de manera de identificar acciones y metas que cumplan con los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad. Lo anterior, atendido que ya no se opera la planta de tratamiento de Riles que era susceptible de ingreso al SEIA. Como se puede apreciar, se trata de una petición que no entrega mayores detalles -lo que viene condicionado por el limitado espacio que el propio formulario brinda- y que poco puede aportar en términos de conocer lo dicho en la misma instancia.*



### Acta Reunión de Asistencia por Videoconferencia

En Talca, a las 11:00 horas del día 11 de abril de 2023, certifico que se efectuó videoconferencia a través de aplicación Microsoft Teams, a fin de prestar asistencia para la presentación de programa de cumplimiento con representantes de El Corralillo SpA, en el marco del procedimiento sancionatorio rol D-041-2023. Esta reunión fue solicitada y aceptada previamente a través de correo electrónico dirigido a este Fiscal Instructor, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, letra u), de la LOSMA.

A la reunión asistieron las siguientes personas:

1. Por parte de El Corralillo SpA:
  - Luis Vidal Ángel, Representante legal
  - Alejandra Cárdenas Miranda, Asesora ambiental
  - Alejandro Ruiz Fabres, Asesor ambiental
2. Por parte de la SMA:
  - Antonio Maldonado Barra, Fiscal Instructor del Departamento de Sanción y Cumplimiento
  - Nicolás Toro Rojas, Profesional de Ciencias del Departamento de Sanción y Cumplimiento
  - Dánisa Estay Vega. Jefa (S) División de Sanción y Cumplimiento
  - Daniel Garcés Paredes. Jefe Sección de Programas de Cumplimiento, División de Sanción y Cumplimiento

Lo anterior resulta cuestionable desde el punto de vista de los estándares de transparencia que hoy rigen a la Administración del Estado, en especial a la luz de lo dispuesto en la Ley de Transparencia: *“El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos [...]”*.<sup>33</sup> (el énfasis es nuestro). Si existe un mandato legal de asistencia al cumplimiento, la forma cómo se materializa éste pasa a formar parte de los fundamentos que tendrá, a la postre, acoger o rechazar una propuesta de PDC. Ello es innegable.

Esta materia no ha sido ajena a la Judicatura Ambiental, relevándose en un caso que *“[...] el expediente electrónico contenido en el SNIFA no solamente se enmarca en el cumplimiento de la obligación de transparencia activa, sino que para el interesado o eventual infractor, importa la posibilidad de ejercer correctamente su derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, conforme lo establece expresamente el artículo 27 [sic]<sup>34</sup> de la Ley N° 19.880”*.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Artículo 4 inciso segundo de la Ley 20.285.

<sup>34</sup> Se refiere en realidad al artículo 17 de la Ley 19.880, que se titula ‘Derechos de las personas’, disponiendo que *“[l]as personas, en sus relaciones con la Administración, tienen derecho a: a) Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados [...]”*.

<sup>35</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-384-2022. Considerando 13.

Sin ir más lejos, la omisión anotada es vulneratoria del Convenio de Escazú<sup>36</sup>, en particular con respecto a “[...] *garantizar la implementación plena y efectiva [...] de los derechos de acceso a la información ambiental [...]*” (Artículo 1: Objetivo), además de los principios de transparencia, de rendición de cuentas y de máxima publicidad, todos consagrados en aquél (Artículo 3: Principios). De hecho, las excepciones al acceso pleno de información se establecen en el propio Convenio (Artículo 5, N° 5 al 10) y entre ellas no encontramos ninguna que se asemeje a la expuesta.

Cabe señalar que el Convenio de Escazú considera obligaciones de Estado, que los organismos de la Administración están obligados a implementar. De hecho, la omisión indicada causa un claro agravio a la posición de la empresa, ya que lo tratado en dicha reunión no consta en ningún documento, no siendo posible entenderse que la obligación de asistencia al cumplimiento se perfecciona con la sola realización de dicha reunión. Al contrario, dicho deber es uno sustantivo, que debe traducirse en actos positivos que lo doten de contenido, orientando a sujetos regulados como El Corralillo SpA en la senda del cumplimiento, máxime si se trata de empresas que no son ‘sujetos calificados’.<sup>37</sup> En definitiva, la cuestión se reduce a que no hay constancia alguna de asistencia al cumplimiento efectiva en el procedimiento impugnado, más allá que el acta formal de una reunión.

Las implicancias de no haberse registrado lo tratado en la reunión de 11 de abril pasado, ponen a esta parte en desventaja en la presente fase judicial, desmejorando sus posibilidades ya que no hay prueba objetiva a la que recurrir más que las declaraciones ya consignadas, en particular considerando que lo ocurrido en ella es relevante para justificar o para descartar la motivación de la Res. Ex. N° 4, impugnada en estos autos.

Los vicios anotados hasta aquí, por sí solos, y considerando que se relacionan de obligaciones de carácter internacional de primer orden<sup>38</sup>, tienen la entidad suficiente para dejar sin efecto los actos impugnados, atendido que los antecedentes que constan en el procedimiento administrativo de PDC no dan cuenta cierta y sustantiva de asistencia al cumplimiento, y a que se ha indicado cuál es el perjuicio que ello irroga a este sujeto regulado y su posición frente a la Administración.

---

<sup>36</sup> Vigente en Chile de conformidad con el D.S. 209/2022 MINREL que lo promulga y que fue publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre de 2022.

<sup>37</sup> Los ‘sujetos calificados’ desarrollan su actividad a partir del conocimiento de las exigencias inherentes en materia de estándares regulatorio-ambientales a la luz de la legislación. A dichos sujetos se los caracteriza de la siguiente forma: “Normalmente este tipo de regulados dispondrá de una organización sofisticada, la cual les permitirá afrontar de manera especializada, idónea y oportuna su operación y eventuales contingencias. Respecto de estos regulados, es posible esperar un mayor conocimiento de las obligaciones a las que están sujetos y que se encuentren en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental” (Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones. SMA, 2017).

<sup>38</sup> Parece bastante evidente, a la luz de las múltiples alusiones a derechos humanos que contiene el convenio de Escazú, que le aplica el estatuto establecido en el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución Política de la República: *El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.*

#### 4. Vulneración del Principio de Confianza Legítima.

El profesor Javier Millar Silva se refiere a la confianza legítima como “[...] *un instrumento de protección de los particulares frente a la actuación de los poderes estatales, y que se expresa en la estabilidad de las situaciones jurídicas basadas en actuaciones administrativas que han generado en los particulares una confianza digna de protección*”<sup>39</sup>. Su relevancia es tal que doctrina española especializada la ha entendido como uno de los componentes del propio Estado de Derecho.<sup>40</sup>

La Contraloría General de la República ha refrendado la procedencia de este principio en el ordenamiento jurídico administrativo chileno, señalando que “[...] *el sistema jurídico basado en el precedente administrativo -esto es, la interpretación uniforme de una misma regla jurídica- permite que la actuación administrativa gane en previsibilidad, esto es, afirma la legítima expectativa que tienen los ciudadanos de que la Administración tome decisiones que sean armónicas con los criterios manifestados con anterioridad en situaciones equivalentes*”.<sup>41</sup> (destacado de esta parte) Aun más, el órgano contralor, como reconoce el mismo profesor Silva Millar *-infra-*, ha vinculado la función de interpretar con fuerza obligatoria las leyes y actos administrativos, en la uniformidad de la interpretación de normas legales abstractas, como una extensión de principio de ‘Igualdad ante la Ley’, garantía fundamental reconocida constitucionalmente.

Lo anterior es de la mayor importancia para el caso que se plantea a US. Ilustre. En el marco de los procedimientos de aprobación de PDC, la evidencia estadística es abrumadora en el sentido de que la SMA formula, por lo mínimo en una oportunidad, observaciones o correcciones a la propuesta presentada. Si a ello se agrega que dos autoras<sup>42</sup> que han forjado buena parte de lo que hoy es la SMA en estos 10 años de funciones plenas, dicen derechamente que ‘es una quimera sostener que un PDC en su primera presentación cumplirá con los requisitos para su aprobación’ *-infra-*, no cabe arribar a otra conclusión que el órgano en cuestión se está comportando de una manera distinta a la habitual.

La pregunta que surge espontáneamente es ¿hay buenas razones para omitir un estándar de actuación que ha sido sostenido en el tiempo en el marco de la tramitación de los PDC?

Como una mera forma de contrastar la aplicación de criterios que se espera sean uniformes, se trae a colación un procedimiento sancionatorio que S.S. Ilustre debió conocer en su fase posterior de judicialización. Nos referimos a procedimiento SMA Rol N° D-92-2021, dirigido a la unidad fiscalizable Loteo Alto Maullín.

En este último, el Cargo N° 1 consistía en la ‘Ejecución del proyecto de loteo Alto Maullín en un **área colocada bajo protección oficial con afectación de suelo** por procesos erosivos y fuerte pendiente, así como por **corta de vegetación no autorizada**,

---

<sup>39</sup> Millar Silva, Javier. El principio de protección de la confianza legítima. Análisis de su Influencia y Posible Recepción en el Derecho Administrativo Chileno. La Internacionalización del Derecho Público. Thomson Reuters. Editor: Manuel Núñez. Santiago, 2015.

<sup>40</sup> García Luengo, Javier. El principio de protección de la confianza en el Derecho administrativo (Madrid, Civitas, 2002).

<sup>41</sup> CGR. Dictamen N° 61.817 de 2006.

<sup>42</sup> Nos referimos a Dominique Hervé E. y a M. Claude Plumer B.

al margen del SEIA'. El Cargo N° 2, en tanto, se refería al '**Incumplimiento de la medida provisional** pre-procedimental de detención de funcionamiento del loteo Alto Maullín'. (los destacados son nuestros)

La figura siguiente grafica la entidad del efecto ambiental producido por el titular en cuestión con la infracción.



Imagen 5: Sectores intervenidos  
Figura N°3: Vista de los sectores 1, 2, 3 y 4 donde se realizó la corta no autorizada de bosque nativo (Fuente: Anexo fotográfico de informe técnico de corta no autorizada en bosque Nativo de CONAF fecha 18/01/2021, fojas 561).

La SMA afirmó en este caso era viable una suerte de desistimiento **parcial** del proyecto, y sobre ella aprobó su PDC. Todo ello fue oportunamente corregido por este Ilustre Tribunal, atendido que el ejercicio de la discrecionalidad administrativa había superado los límites razonables.

En otras palabras, en un caso en que los efectos ambientales de la infracción presentaban una entidad tal que los hacía cercanos al daño ambiental, la SMA no sólo no rechazó de plano el PDC presentado, sino que lo terminó aprobando en dichos términos.

Al constatar casos así, es válido preguntarse, ¿cuál es la coherencia de una aproximación como la descrita, versus otra en que la SMA adopta con una empresa que, no siendo ni siquiera sujeto calificado y refiriéndose a hechos infraccionales de una entidad bastante inferior -tanto en materia de cumplimiento con de efectos-, derechamente desestima sin más una propuesta de PDC?

Más adelante se analizarán las razones de fondo que tuvo la SMA para rechazar de plano el PDC, pero desde ya se pretende dejar establecido que una *praxis* asentada ha sido desbancada en un caso que, por su solo perfil, no merecía el trato desigual que se le ha otorgado. Este atentado a la confianza legítima, que se traduce en una actuación inmotivadamente desproporcionada de la Administración, merece un reproche decidido de este Ilustre Tribunal mediante la nulidad de los actos impugnados.

5. Debida Coherencia entre los Procedimientos de Requerimiento de Ingreso y Sancionatorio, ambos de la SMA.

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

Durante estos 10 años de funcionamiento, cuando la SMA ha constatado visos de elusión, se ha escogido casuísticamente si ésta se aborda mediante un procedimiento sancionatorio o bien por vía de un procedimiento de requerimiento de ingreso. Asimismo, ha habido casos en que se ha obtenido, como la Ley mandata, informe previo del Servicio de Evaluación Ambiental, pero en otros no. Estas actuaciones han sido objeto de orientación y hasta de rectificaciones por parte de los Tribunales Ambientales, que eventualmente han dejado sin efecto determinados pronunciamientos de la SMA al verificarse que ellos no se han ajustado a Derecho o que se han apartado de un ejercicio racional de sus facultades legales.

Tal como se detallara en la parte expositiva del presente reclamo de ilegalidad, la Administración abordó el caso de autos mediante el procedimiento de requerimiento de ingreso Rol REQ-010-2021, al que la empresa se allanó inmediatamente en los términos siguientes: “[...] *se expone estar de acuerdo con la hipótesis planteada en cuanto a elusión ya que las actividades realizadas, constituyen un cambio de consideración [...]*”.<sup>43</sup>

En el marco de dicho procedimiento, huelga reconocer que la SMA Regional de Los Lagos brindó una asistencia al cumplimiento sustantiva y permanente, acompañando mediante diversas reuniones a la empresa para identificar la mejor fórmula para abordar los cuestionamientos realizados.

Fue a raíz de dichas orientaciones que la SMA sugirió de forma explícita que la figura de elusión desaparecía si el sistema de tratamiento y disposición de Riles implementado hasta ese momento, cesaba en su funcionamiento. Hecho lo anterior en junio de 2021, según pudo corroborar poco después la Autoridad Sanitaria<sup>44</sup>, la SMA dio por terminado el procedimiento de requerimientos de ingreso.

Ahora bien, dicho término de procedimiento no sólo es relevante por lo que en él se resuelve formalmente (ponerle fin), sino que también por los razonamientos que consigna y por las conclusiones a que arriba la Res. Ex. N° 2142/2021, declarando expresamente que:

*“[...] carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto ingrese al aludido sistema, ya que las obras que se encontraban en elusión (planta de tratamiento de riles),*

---

<sup>43</sup> Traslado de El Corralillo SpA a Res. Ex. N° 742 de 31 de marzo de 2021, que inicia el procedimiento de requerimiento de ingreso.

<sup>44</sup> En autos administrativos consta Acta de Inspección de la Autoridad Sanitaria que, con fecha 21 de julio de 2021, da cuenta que el manejo de los Riles había sido ya modificado.

*dejaron de operar, según informó el titular en mayo del año 2021, lo cual fue constatado por la Autoridad Sanitaria con fecha 21 de julio de 2021; no habiendo en la actualidad una obra en elusión que requiera ser evaluada. [...]*

#### RESUELVO:

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

Quedando de manifiesto lo categórico del cierre del procedimiento de requerimiento, la pregunta que surge inmediatamente es, ¿cómo sigue un ulterior procedimiento sancionatorio? ¿puede éste versar sobre el mismo objeto y llegar a una conclusión contraria?, o más bien ¿debiera avocarse a desentrañar responsabilidades administrativas asociadas al hecho infraccional analizado?

En el acápite anterior, hubo un desarrollo conceptual acerca de la confianza legítima. El profesor Jorge Bermúdez Soto ha señalado que en virtud de dicho principio “se entiende que un órgano administrativo no puede -sin cumplir los requisitos legales pertinentes- emitir una resolución opuesta y contradictoria respecto de otra anterior que reconociera derechos subjetivos”.<sup>45</sup> En complemento a lo anterior, el profesor Millar Silva -*infra*- ha dicho que la confianza legítima “[...] puede ofrecer una amplitud de variantes a favor de los particulares, las que puede abarcar tanto la imposibilidad de volver sobre actuaciones administrativas, desplazando al principio de legalidad en determinadas situaciones en las que se impone la mantención de actuaciones pasadas [...]”.<sup>46</sup> (énfasis agregado)

Ahora bien, la Formulación de Cargos vuelve sobre la elusión, la cual desagrega en dos hechos infraccionales derivados de la infiltración, uno referido a la falta de RCA y el otro a la carencia de resolución de programa de monitoreo<sup>47</sup>.

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

Luego, la Res. Ex. N° 1, que contiene la Formulación de Cargos, (reformulados mediante Res. Ex. N° 3) pretende revocar en los hechos -y en el Derecho, sin declararlo- la Resolución Ex. N° 2142/2021, ya que existe total incongruencia entre lo resuelto en ambas por parte del mismo órgano y sobre el mismo objeto.

¿Puede la Administración, un año y medio después de su resolución del caso, volver sobre exactamente lo mismo para contradecir lo concluido previamente sobre el particular? Si lo anterior se encuentra vedado a órganos distintos, a la luz del principio

<sup>45</sup> El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria. Bermúdez Soto, Jorge. Revista de Derecho (Valdivia). 2005.

<sup>46</sup> En línea con lo desarrollado por Medina Alcoz, Luis, en La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema (Cizur Menor-Navarra, Thomson Civitas, 2005).

<sup>47</sup> Por algún motivo cuya discusión trasciende el alcance del presente reclamo, la SMA considera que lo segundo es más grave que lo primero (de ahí la clasificación preliminar de gravísima del Cargo N° 2), lo cual por cierto repugna al mismo sentido común, soslayando que los cargos deben configurarse normativamente, pero también considerando el principio de realidad.

de coordinación, más lo está refiriéndose al mismo ente público. La utilización discrecional de uno o de otro procedimiento no puede significar que la SMA pueda visitar la conclusión del primer procedimiento, que devino en una situación jurídica consolidada. Lo anterior es inadmisibile y pugna con los principios más básicos del Derecho Público, partiendo por el principio conclusivo<sup>48</sup>.

No parece viable que la SMA, *so pretexto* de recurrir a la apertura de un procedimiento sancionatorio ulterior para investigar las eventuales responsabilidades sobre los hechos acaecidos, dirija su acción administrativa **sobre el mismo objeto sobre el cual ya se pronunció**. Se está incurriendo en un error de interpretación grave, porque si bien la Resolución N° 2142/2021 reconoce la posibilidad de pesquisar responsabilidades administrativas, implícitamente se refiere a otras que no sean la elusión y el consiguiente requerimiento de ingreso al SEIA, que ya gozan de un pronunciamiento conclusivo.

Lo dicho se relaciona con la doctrina de la **cosa juzgada administrativa**, desarrollada mayormente en doctrina y jurisprudencia comparada, en el sentido que “[...] *implica tan sólo una limitación a que la misma administración revoque, modifique o sustituya el acto, y no impide que el acto sea impugnado y eventualmente anulado en la justicia*”.<sup>49</sup> El profesor Miguel Marienhoff añade que “*los efectos de la cosa juzgada administrativa son meramente relativos en tanto se agotan en el ámbito de la administración pública, a diferencia de la cosa juzgada judicial que reviste alcances absolutos*”.<sup>50</sup>

Desde la perspectiva de su función limitante al poder discrecional de los órganos de la Administración, el principio de protección de la confianza legítima se encuentra directamente relacionado con la posibilidad con que cuenta la Administración Pública para dejar sin efecto actos de contenido favorable. En otras palabras, definir la aplicación práctica del principio en cuestión supone aclarar, en una primera instancia, en qué casos la Administración puede volver sobre su actuación dejándola sin efecto y en qué casos esa potestad revocatoria o de contrario imperio se encuentra vedada o limitada.<sup>51</sup>

En definitiva, y sin desconocer las facultades persecutoras de la SMA, el reproche que merece haberse desconocido lo afirmado previamente por el mismo órgano en otro acto administrativo sobre la misma materia, dice relación con la falta de aplicación de un criterio homogéneo por parte de la SMA lo que deviene, como se dijo, en una vulneración al principio de confianza legítima que obra en favor de todo administrado. Aquél constituye un límite a la facultad revocatoria o de contrario imperio que se hace palmaria en la Res. Ex. N° 1 (y que confirma la Res. Ex. N° 3), y desoírlo conduce inequívocamente a una arbitrariedad que debe ser corregida.

A este respecto, si bien puede afirmarse responsablemente que un cambio en la administración de un organismo público no inhibe a que se adopten nuevos énfasis o

---

<sup>48</sup> Ley 19.880, artículo 8°. Principio conclusivo. Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad.

<sup>49</sup> Sentencia de la Cámara de Apelaciones del Trabajo, Expediente N° 37.706/2018, Poder Judicial de la Nación (Argentina).

<sup>50</sup> Marienhoff, Miguel “Tratado de Derecho Administrativo” 1975, T II pág. 611.

<sup>51</sup> Cfr. Bermúdez Soto, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”. Revista de Derecho (Valdivia), 2005.

incluso criterios distintos a los anteriores dentro de cierto marco, lo anterior en ningún caso puede afectar, como se dijo, situaciones jurídicas consolidadas.

Existe jurisprudencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental que reprocha la ausencia de aplicación homogénea de criterios por parte de la autoridad administrativa. Así, en una causa donde se discutió acerca de un cambio de criterio por parte del (nuevo) Director del Servicio de Evaluación Ambiental frente a los mismos antecedentes, la sentencia declaró que “[...] con la dictación de la resolución reclamada, el Director Ejecutivo del SEA vulneró valores esenciales del ordenamiento jurídico, tales como el principio de protección de la confianza legítima -límite de la potestad invalidatoria de la Administración- y, también, el de seguridad jurídica, atendido que Bimar vio afectado de manera arbitraria el status jurídico de su proyecto, según ya se señaló”.<sup>52</sup>

En un segundo caso, la misma judicatura se refiere al reclamo de una sanción pecuniaria impuesta por la SMA a un regulado obviando un criterio que había aplicado uniformemente en procedimientos administrativos sancionatorios semejantes de los dos últimos años (el llamado criterio COVID-19). Al efecto, reprocha el actuar del ente fiscalizador al señalar que “[...] dicha omisión por parte de la SMA no se encuentra justificada en la resolución reclamada, situación que impide comprender razonablemente por qué en este caso la SMA modificó su criterio -a diferencia de lo resuelto especialmente durante los años 2020 y 2021-, lo que hace que la decisión devenga en arbitraria [...]”.<sup>53</sup>

Ahora bien, como corolario de este análisis de la relación entre los procedimientos de requerimiento de ingreso y sancionatorios, y como una forma de ordenar esta situación, la SMA ha dictado recientemente la Res. Ex. N° 1445/2023, de 24 de agosto de 2023, en la cual se han hecho definiciones que eran necesarias por una cuestión de seguridad jurídica de los sujetos regulados. En dicho pronunciamiento se ha plasmado de manera formal la aproximación que la SMA ha tenido -y que de ahora en adelante ha de tener con certeza- ante el escenario descrito.

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

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

Las anteriores disposiciones quedan en entredicho conforme lo declarado, en particular para este caso, en la Res. Ex. N° 6 al respecto, donde la SMA declara que “[...] el inicio del procedimiento sancionatorio, a raíz de la infracción constatada, obedece a un fin distinto del objetivo correctivo del procedimiento de requerimiento de ingreso [...] y cuya existencia no se encuentra supeditada a lo que se resuelva en el mencionado procedimiento de requerimiento de ingreso, por lo que no existe una interacción o relación de interdependencia entre el programa presentado en el procedimiento sancionatorio,

<sup>52</sup> Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-182-2018. Considerando 75.

<sup>53</sup> Sentencia Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-318-2021. Considerando 44.

conforme al artículo 42 de la LOSMA, y las medidas adoptadas a propósito del procedimiento de requerimiento de ingreso. [...]” (destacado de esta parte)

La SMA entra en terreno muy pantanoso con estas afirmaciones, olvidando que el artículo 5 de la Ley 18.575, que será analizado en el punto N° 7 siguiente, hace un llamado expreso a la Administración a velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos, por el debido cumplimiento de la función pública, y a evitar la duplicación o interferencia de funciones.

Visto todo lo anterior, cabe preguntarse, ¿si el procedimiento de requerimiento de ingreso tiene por objeto determinar si un proyecto debe someterse al SEIA, resulta adecuado que a continuación se sustancie un procedimiento sancionatorio con ese mismo objeto, cuando ya existe una posición institucional sobre ese aspecto? ¿puede la nueva administración de un organismo público, que no está de acuerdo con lo que concluyó la que le antecedió, revisitar una decisión a que se arribó mediante un procedimiento particular, utilizando otro procedimiento? ¿no será eso instrumentalizar indebidamente las herramientas con que cuenta y atribuciones que le son propias, vulnerando la doctrina de los actos propios, o incluso arriesgando caer en una desviación de poder? Son interrogantes que se dejan a criterio de S.S. Ilustre, para que analice conforme su mejor saber y entender, a fin de que adopte las medidas que estime conformes a Derecho.

#### **6. Incumplimiento de los Requisitos para un Rechazo de Plano del PDC.**

Si bien la Res. Ex N° 4 analiza los criterios de integridad, eficacia y los efectos de la infracción, en el último acápite de la misma discurre sobre **tres** argumentos que justificarían un rechazo de plano del PDC.

El **primero** de ellos dice relación con una supuesta aplicación del principio de economía procedimental, el cual transcribe literalmente de la Ley 19.880, agregando a continuación que “[e]ste principio cobra especial relevancia en el contexto del análisis del presente programa de cumplimiento, pues en virtud del análisis expuesto, esta Superintendencia ha llegado a la determinación de pronunciarse derechamente sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aprobación del mismo”.

En otras palabras, la SMA invoca un principio de manera genérica, sin fundamentar de qué manera procede en este caso como para justificar ‘pronunciarse derechamente’ sobre el PDC para rechazarlo.

Desde el punto de vista del ejercicio de las potestades de que se encuentra investida la SMA, se entiende que las actuaciones propias de la tramitación de un PDC se encuentran contenidas dentro de sus márgenes de la discrecionalidad administrativa. Esta última corresponde a una facultad atribuida por Ley a un órgano de la Administración del Estado para que, frente a una determinada situación y **motivando su actuar**, adopte libremente y dentro de los márgenes que fija el ordenamiento jurídico, la decisión que estime más razonable, conveniente, oportuna, eficaz y proporcionada de

acuerdo a los antecedentes que la justifican, evitando así incurrir en un acto u omisión arbitrario.<sup>54</sup>

Conforme a lo expresado, aquí no aparece haberse actuado de ese modo, pues para una debida fundamentación no basta con invocar un principio, sino que ella consiste precisamente en el ejercicio concreto de aplicarlo al caso, dando cuenta de la forma en que ello se hizo.

El **segundo** argumento dice relación con la cita que se hace a una sentencia de la Excm. Corte Suprema que, supuestamente, reconocería los casos en que la SMA puede desestimar sin más un PDC.

Como se indicó más arriba, en esta misma sentencia, que se referencia de una manera bastante acomodaticia en la Res. Ex. N° 4, se establece que “[...] *si el programa de cumplimiento no satisface estas exigencias -refiriéndose a la integridad, eficacia y verificabilidad-, no existe impedimento para que la autoridad ordene su complementación*, cuestión que se relaciona con la posibilidad de materializar el fin que el legislador tuvo presente al incorporar este instrumento de incentivo al cumplimiento [...]”, complementando a continuación que “Si, concluido el estudio, estima que hay aspectos que deben ser complementados, sea porque el instrumento no aborda todos los hechos infraccionales o no propone planes para hacerse cargo de los efectos del incumplimiento o no señala con claridad el cronograma de cumplimiento u objetivos a ejecutar, puede solicitar al infractor, que perfeccione el referido instrumento, todo esto *sin perjuicio de su facultad de la Superintendencia de rechazar programas presentados por infractores excluidos del beneficio o por carecer el instrumento de la seriedad mínima o presentar deficiencias que son insubsanables*, caso en el cual, atendido el rechazo, se proseguirá con el procedimiento sancionatorio”.<sup>55</sup>

Cualquier lector, incluso lego, puede colegir lo siguiente del fallo del Máximo Tribunal:

- Que un PDC que parezca insuficiente o incompleto puede y debe ser complementado por el titular a instancias de la SMA.
- Si como resultado de lo anterior se obtiene un PDC deficitario en aspectos fundamentales, éste debe ser rechazado.
- El rechazo de plano de un PDC se reserva para casos calificados y que no pueden solucionarse con ajustes posteriores.

Las resoluciones impugnadas soslayan estas conclusiones, del todo sensatas, reivindicando una potestad que nadie ha puesto en tela de juicio, cual es la de rechazar un PDC por incumplir, en definitiva, los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad.

Nuevamente, la SMA cita genéricamente razonamientos, esta vez contenidos en una sentencia judicial, sin indicar de qué modo el caso particular cumple con los criterios

---

<sup>54</sup> Cfr. Arancibia Mattar, Jaime, ‘Concepto de Discrecionalidad Administrativa en la Jurisprudencia emanada del Recurso de Protección’, Revista de Derecho Público, N° 60, julio-diciembre, 1996, p. 121.

<sup>55</sup> Sentencia de la Excm. Corte Suprema recaída en causa Rol N° 67418-2016. Considerando Séptimo.

consignados en ella. Es decir, sin un ejercicio constructivo que dé cuenta de una real motivación.

Incluso poniéndonos en el evento que plantea la SMA, ¿puede razonablemente decirse que la propuesta de PDC presentada carece de la 'seriedad mínima' o 'presenta deficiencias insubsanables'? Con el debido respeto, afirmar lo anterior es un agravio a la razón y puede despejarse rápidamente de una revisión somera del PDC planteado.

Sin perjuicio que en el primer otrosí se acompaña el PDC para una debida ponderación de S.S. Ilustre, a continuación se incluyen algunas partes del mismo que echan por tierra la tesis de falta de seriedad que pretende sostener la SMA.

#### PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO MATADERO EL CORRALILLO

1. DESCRIPCIÓN DEL HECHO QUE CONSTITUYE LA INFRACCIÓN Y SUS EFECTOS		
IDENTIFICADOR DEL HECHO	1	
DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS, ACTOS Y OMISIONES QUE CONSTITUYEN LA INFRACCIÓN	Implementación y operación, durante al menos 4 años, de un sistema de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos, con infiltración de sus efluentes en terreno, y cuya carga contaminante media diaria es igual o superior al equivalente a las aguas servidas de una población de cien personas, en uno o más de los parámetros señalados en la norma de descarga de residuos líquidos, sin contar con RCA previo a su ejecución.	
NORMATIVA PERTINENTE	Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente Artículos 8 y 10, letra o). D.S. N° 40, de 30 de octubre de 2012, que Aprueba Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Artículo 2, letra g), punto 2; Artículo 3, letra o), punto 7; y los subliterales o.7.2 y o.7.4.	
DESCRIPCIÓN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS PRODUCIDOS POR LA INFRACCIÓN O FUNDAMENTACIÓN DE LA INEXISTENCIA DE EFECTOS NEGATIVOS	Si bien la implementación del sistema de tratamiento de Riles no fue sometida al SEIA, la SEREMI de Salud regional autorizó su funcionamiento (2017), lo que asegura condiciones sanitario ambientales básicas de la misma. Es decir, al haberse tratado de una actividad que se desarrolló parcialmente al amparo del derecho y bajo el seguimiento de un organismo sectorial con competencias ambientales y sectoriales relevantes, no se prevé algún efecto negativo al medio ambiente. No obstante ello, y con el objeto de descartar algún efecto negativo en los términos del D.S. 30/2012 MMA, se compromete la realización de análisis de aguas subterráneas en el área de infiltración.	
FORMA EN QUE SE ELIMINAN O CONTIENEN Y REDUCEN LOS EFECTOS Y FUNDAMENTACIÓN EN CASO EN QUE NO PUEDAN SER ELIMINADOS	El RIL crudo puede caracterizarse por tener altos niveles de Cloruros, Hierro, Nitrógeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros, por lo que el resultado del análisis indicado podría arrojar una concentración más alta en alguno de ellos. No obstante, tratándose mayoritariamente de parámetros orgánicos, su degradación debiera ir produciéndose paulatinamente sin afectar la calidad de las aguas subterráneas en cuestión.	
2. PLAN DE ACCIONES Y METAS PARA CUMPLIR CON LA NORMATIVA, Y ELIMINAR O CONTENER Y REDUCIR LOS EFECTOS NEGATIVOS GENERADOS		

#### 2.1 METAS

Cumplir con la Ley 19.300 y el D.S. 40/2012, en lo que dice relación con la obligación de someter al SEIA cualquier actividad contenida en el listado de tipologías de proyectos que se vaya a desarrollar. Ello sin perjuicio de que proyectos ya ejecutados no deben someterse al SEIA al ser ésta una herramienta eminentemente preventiva, conforme lo ratifica recientemente la sentencia de la Corte Suprema en Rol 7932-2022. Dado que la empresa decidió no perseverar en la ejecución del proyecto susceptible de evaluación ambiental (planta de tratamiento de Riles), la SMA cerró el procedimiento especial de requerimiento de ingreso sustanciado y que precede a la Formulación de Cargos, concluyendo que "carece de sentido actualmente requerir que dicho proyecto Ingrese al aludido sistema". Por ello, y en el marco de las potestades discrecionales de la SMA en materia de cumplimiento ambiental, se plantean acciones que permitan cumplir cabalmente a la normativa ambiental, en particular al artículo 42 del artículo segundo de la Ley 20.417 y el D.S. 30/2013.

#### 2.2 PLAN DE ACCIONES

##### 2.2.1 ACCIONES EJECUTADAS

N° IDENTIFICADOR	DESCRIPCIÓN (describir los aspectos fundamentales de la acción y forma de implementación, incorporando mayores detalles en anexos si es necesario)	FECHA DE IMPLEMENTACIÓN (fechas precisas de inicio y de término)	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO (datos, antecedentes o variables que se utilizarán para valorar, ponderar o cuantificar el cumplimiento de las acciones y metas definidas)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (a informar en Reporte Inicial)	COSTOS INCURRIDOS (en miles de \$)
1	Acción	Junio de 2021	Inexistencia de zona de las cámaras decantación donde se realizaba la infiltración.	Reporte Inicial	\$340 (8 horas de trabajo retroexcavadora, valor por hora \$35.000, y recurso humano requirió 2 personas valor \$30.000 pp. sin factura)
	Cese de funcionamiento de la planta de Riles. Forma de implementación Desconexión de tuberías y bombas de la planta de Riles, desarme de zona de las cámaras decantación.			Registro fotográfico.	

2	<b>Acción</b>	Julio del 2021	Riles acumulados en acopio temporal, los que serán retirados cuando está por llenarse.	<b>Reporte Inicial</b>	\$2.280	
	Implementación de un estanque de acumulación de Riles, para ser retirados periódicamente por la empresa autorizada.			Registro fotográfico, Factura N°203540/2021 Blopastic, correspondiente a compra de estanque.		
3	<b>Forma de Implementación</b>	Junio del 2021	Inexistencia de lodo acumulado en el DAF, en los estanques y en las cámaras de decantación.	<b>Reporte Inicial</b>	\$500	
	Compra estanque de plástico para acumulación temporal de Riles, con capacidad de 30 m³.			Guía despacho N°90, Factura N°885/2021.		
4	<b>Forma de Implementación</b>	Julio del 2021		<b>Reporte Inicial</b>	\$1.013	
	Retiro y transporte del lodo acumulado en el DAF, en los estanques y en las cámaras de decantación. Estos residuos fueron llevados al monorelleno autorizado de la empresa ECOPIAL, en la ciudad de Osorno.			Resolución Sanitaria N°0383/2009 "Planta de		
5	<b>Forma de Implementación</b>			<b>Reporte Inicial</b>		
	Retiro de lodos en camión placa patente RKF41 autorizado para transportar residuos no peligrosos.			Guía despacho N°90, Factura N°885/2021.		
6	<b>Forma de Implementación</b>			<b>Reporte Inicial</b>		
	Autorización de empresa RILESUR para recibir los Riles del matadero.			Resolución Sanitaria N°0383/2009 "Planta de		

	<b>Forma de Implementación</b>		Actualización del análisis Ril crudo cada año y factura análisis de muestras.	reconversión de materiales residuales". Carta de factibilidad servicio de transporte N°02/2021 del 09 de julio 2021. Correos electrónicos de RILESUR año 2021 y 2022. Facturas N°1105/2021 y N°1695/2022, de la empresa por concepto de análisis del Ril crudo.		
	permitiendo su tratamiento y valorización por ente autorizado.					
	<b>Forma de Implementación</b>					
	Carte de factibilidad a la empresa transportista, junto con la realización de análisis del Ril crudo una vez al año.					

## 2.2.2 ACCIONES EN EJECUCIÓN

N° IDENTIFICADOR	DESCRIPCIÓN	FECHA DE INICIO Y PLAZO DE EJECUCIÓN	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	COSTOS ESTIMADOS	IMPEDIMENTOS EVENTUALES
	(describir los aspectos fundamentales de la acción y forma de implementación, incorporando mayores detalles en anexos si es necesario)	(fecha precisa de inicio para acciones ya iniciadas y fecha estimada para las próximas a iniciarse, y plazo de ejecución)	(datos, antecedentes o variables que se utilizarán para valorar, ponderar o cuantificar el avance y cumplimiento de las acciones y metas definidas)	(a informar en Reporte Inicial, Reporte de Avance y Reporte Final respectivamente)	(en miles de \$)	(indicar según corresponda acción alternativa que se ejecutará y se identificará, impedimentos que tendría el impedimento y gestiones a realizar en caso de su ocurrencia)
5	<b>Acción</b> Retiro, transporte y disposición final de los Riles por empresa autorizada.	16 de agosto del 2021 al 31 de diciembre del 2023.	Facturas emitidas a la fecha por concepto de tratamiento de Riles.	<b>Reporte Inicial</b> Facturas N° 521, 933, 964, 969, 1005 y 1021 de ACONSER Residuos SpA. Facturas N° 8, 11, 16, 33, 34, 40, 72, 73, 74 y 77 de Chiloé Reciclada SpA. Reporte SINADER y guías de despacho desde 31 de	\$61.515	<b>Impedimentos</b> Cierre del recinto "Planta de reconversión de materiales residuales, de empresa RILESUR.

	<b>Forma de Implementación</b>			agostos del 2021 hasta marzo 2023. <b>Reportes de avance</b> Facturas por gastos incurridos, declaración SINADER y guías de despacho. Trimestral. <b>Reporte final</b> Facturas por gastos incurridos, declaraciones SINADER y trazabilidad de residuos, hasta el 31 de diciembre 2023.		<b>Acción alternativa, implicancias y gestiones asociadas al impedimento</b> Enviar los Riles a otro sitio autorizado de la macrozona sur, como por ejemplo COPULEMU.
	Se coordina con camión para el retiro de Ril cuando el estanque de acumulación tiene aproximadamente 27.000 litros. Declaraciones SINADER y trazabilidad de residuos líquidos.					

## 2.2.3 ACCIONES PRINCIPALES POR EJECUTAR

Incluir todas las acciones no iniciadas por ejecutar a partir de la aprobación del Programa.

N° IDENTIFICADOR	DESCRIPCIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN	INDICADORES DE CUMPLIMIENTO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	COSTOS ESTIMADOS	IMPEDIMENTOS EVENTUALES
	(describir los aspectos fundamentales de la acción y forma de implementación, incorporando mayores detalles en anexos si es necesario)	(periodo único a partir de la notificación de la aprobación del PRC, definido con un inicio y término de forma independiente de otras acciones)	(datos, antecedentes o variables que se utilizarán para valorar, ponderar o cuantificar el avance y cumplimiento de las acciones y metas definidas)	(a informar en Reportes de Avance y Reporte Final respectivamente)	(en miles de \$)	(indicar según corresponda acción alternativa que se ejecutará y se identificará, impedimentos que tendría el impedimento y gestiones a realizar en caso de su ocurrencia)
6	<b>Acción</b> Desmantelamiento total y retiro de las estructuras físicas de la planta de tratamiento de Riles, incluyendo el DAF, serpentín,	1 mes, a contar de la aprobación del	inexistencia de partes correspondientes a la planta de Riles.	<b>Reportes de avance</b> Registro fotográfico.	\$500 (gastos notariales más	<b>Impedimentos</b> Disponibilidad de un notario público para realizar esta gestión.

	estancue de acumulación del lodo, estancue de floculación, tableros eléctricos y filtro primario.	Plan de cumplimiento.			fotografías conforme a correo electrónico que se acompaña)	
	Forma de implementación			Reporte final		Acción alternativa, implicancias y gestiones asociadas al impedimento.
	Certificación notarial de los registros fotográficos de la zona desmantelada de la planta de tratamiento de residuos líquidos.			Certificación notarial del desmantelamiento y retiro.		Se solicitará presencia un ministro de fe de la SMA.
7	Acción Muestreo y análisis de la calidad de aguas subterráneas, próximo a la zona de infiltración, respecto de parámetros relevantes del RII del matadero (Cincuros, Hierro, Nitrogeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros).	3 meses, a contar de la aprobación del Plan de cumplimiento.	Comparación de los resultados del análisis efectuado con la NCh 1333/1978 y D.S. 46/2002.	Reportes de avance Comprobante de toma de muestras ETFA.	\$1.140 (conforme a cotización de ETFA)	Impedimentos Imposibilidad de que una ETFA con los alcances indicados pueda llevar a cabo muestreo y análisis.
	Forma de implementación			Reporte final	Aquagestión S.A. que se acompaña)	Acción alternativa, implicancias y gestiones asociadas al impedimento.
	Contratación de ETFA con alcance y entrega de facilidades para realización de muestreo.			Resultados finales del análisis.		Realizar el muestreo y análisis con empresa no ETFA.

Con respecto al otro elemento consignado en el fallo, no basta con deslizar que la propuesta es ‘insubsanable’ sin decir de qué forma lo es, no omitiendo de qué forma ello aplica al caso específico. Si la supuesta ‘insubsanabilidad’ proviene de que la propuesta no incorpora el ingreso al SEIA, pues bien, debiera así decirlo, aunque de todos modos podría resolverse fácilmente con una resolución de la SMA, posterior a la presentación, que condicionara la aprobación del PDC a dicha acción. Sin perjuicio de su procedencia o no, atendido lo discurrido más arriba, la tesis de que la propuesta de PDC no tiene arreglo se cae muy fácilmente, por la sencilla razón de que lo que es falaz no puede prosperar.

En definitiva, la SMA intenta construir en sus Res. Ex. N° 4 y N° 6 una suerte de impedimento de esta parte para presentar un PDC, soslayando lo que el propio Ilustre Tercer Tribunal Ambiental ha dicho al respecto: *“También es posible que las obligaciones infringidas, por su naturaleza, no puedan ser cumplidas o eliminados sus efectos, dado que la oportunidad en que eran exigibles ya expiró. No obstante, a juicio del Tribunal, en ninguno de estos casos se impide la presentación de un PdC, pues aquí el instrumento en relación a esas obligaciones asume el rol de asegurar el cumplimiento futuro de la normativa ambiental como también de mejorar las condiciones ambientales en los que se desarrolla la actividad”*.<sup>56</sup> (destacado de esta parte)

Por último, el **tercer** argumento de la SMA dice relación con que se aprecia un intento de aprovechamiento de la infracción, pues el titular eludió el SEIA y evitó el sometimiento a la norma de emisión.

Al efecto, corresponde comenzar revisando la disposición que la SMA invoca para hacer tal imputación. El artículo 9 inciso segundo del Reglamento de PDC establece que “[e]n 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”. (destacado de esta parte)

La definición que consigna la Real Academia Española de la Lengua es la siguiente: **Aprovecharse**: 2. Es muy frecuente su empleo como intransitivo pronominal, con el

<sup>56</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-69-2022. Considerando 27.

*sentido de 'sacar provecho de algo o de alguien, generalmente con astucia o abuso'.*<sup>57</sup> (destacado de esta parte)

Si bien luego en la Res. Ex. N° 6 la SMA modula su afirmación, señalando que el 'aprovechamiento de la infracción' no corresponde a un razonamiento central que sostenga el rechazo del PDC, su mera insinuación es rechazada categóricamente por esta parte.

En primer lugar, ¿cómo puede decirse que El Corralillo SpA se aprovechó de la infracción si, siguiendo las recomendaciones de asistencia al cumplimiento de la propia SMA Región de Los Lagos, dejó de operar la planta de tratamiento de Riles?

En segundo lugar, y luego de exponer una propuesta de acciones en reunión de asistencia al cumplimiento, ¿no correspondía que los representantes de la SMA indicaran de algún modo que con ellas, desde su punto de vista, se produciría un aprovechamiento de la infracción?

Esta acusación, al igual que aquella referida a que con la propuesta de PDC se 'elude la responsabilidad', se formulan de manera muy poco responsable y sin fundamento, por el solo hecho de que la propuesta no haya incluido una acción (ingreso al SEIA) que la propia SMA había desechado un año y medio antes.

La SMA tuvo la oportunidad de realizar correcciones y observaciones al PDC planteado, pero desistió de esa opción, refundando una *praxis* de 10 años, porque en la práctica no reconoce a esta unidad fiscalizable la posibilidad de presentar un PDC, sino que, haciendo un constructo feble, ha preferido la vía punitiva.

Ello despoja arbitrariamente de un derecho que asiste a este sujeto regulado, máxime considerando que nunca antes ha presentado un PDC ni ha sido objeto de un procedimiento sancionatorio. S.S. Ilustre tiene la oportunidad de corregir estas actuaciones contrarias a Derecho.

## **7. Vulneración del Principio de Eficiencia.**

La Ley 18.575 declara, en línea con lo planteado por la Constitución Política de la República, que *"la Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley [...]"*, estableciendo a continuación que en la consecución de dichos fines *"[...] deberá observar los principios de responsabilidad, **eficiencia**, eficacia, coordinación [...]"*.<sup>58</sup> (destacado de esta parte)

En relación con lo anterior, existe un desarrollo preliminar de los principios indicados, en particular del principio de eficiencia, en el artículo 5 del mismo cuerpo legal, que prescribe lo siguiente:

*"Las autoridades y funcionarios deberán velar por la **eficiente e idónea administración de los medios públicos** y por el debido cumplimiento de la función pública.*

<sup>57</sup> Real Academia de la Lengua Española, Diccionario Panhispánico de Dudas 2ª edición. <https://www.rae.es/dpd/aprovechar>

<sup>58</sup> Artículo 3, incisos primero y segundo.

Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.”

Una autora ha declarado que “[e]l principio de eficiencia se relaciona con el comportamiento eficiente y económico de la Administración, en cuanto se ha señalado que «la eficiencia es «el parámetro que relaciona el coste de los recursos empleados con los objetivos alcanzados»» (Ponce Solé, 2001: 472). En definitiva, es el deber de actuar racionalmente en el uso de los recursos públicos”, agregando que “[l]a eficiencia se relaciona también con el principio de celeridad, respecto del cual la Corte Suprema ha señalado que su contravención produce una «ineficacia en la tardanza administrativa» [...] (Sentencia de la Corte Suprema, rol 7.284-2009, 2010)”.<sup>59</sup> (énfasis agregado)

A la luz de lo expuesto hasta aquí sobre el caso del Matadero El Corralillo, ante el derrotero de la Resolución 2142/2021 que concluyó no perseverar en el ingreso al SEIA de la planta de Riles luego de su cierre, cabe preguntarse ¿es eficiente administrativamente que la SMA aparezca casi dos años después exigiendo la evaluación ambiental de un proyecto que no se encuentra en ejecución?

Veamos los hechos. Una vez formulados los cargos, la empresa ya se había adaptado al nuevo escenario, destinando sus Riles a un tercero autorizado. En el contexto del análisis de las acciones más idóneas para abordar los hechos infraccionales imputados, este sujeto regulado se planteó que lo medular se encontraba, además de asegurar cumplimiento ambiental, en descartar efectos ambientales propios de una infiltración. Si bien la alta pluviometría de la zona, sumada a que la descarga de Ril tratado significaba la incorporación de parámetros orgánicos que previsiblemente debían haberse degradado luego de tanto tiempo desde la última infiltración, se estimó que lo más eficiente era asegurar, mediante mediciones y análisis, el buen estado de las aguas subterráneas. Fue así como se delineó la Acción N° 7, varias veces transcrita en esta presentación.

Por lo demás, la evaluación ambiental es una herramienta predictiva (*ex ante*) gobernada por el principio preventivo, que aparece como mucho menos eficiente dado el propósito que se pretende con un PDC: abordar debidamente efectos negativos previsibles, derivados de un hecho infraccional que ya ocurrió (*ex post*). En este caso es aun más patente, porque desde el cierre de la planta habían transcurrido casi 2 años.

La constante alusión a la ‘falta de RCA’ en las resoluciones impugnadas, da cuenta que, a la postre, la SMA rechazó de plano el PDC presentado porque no contenía la acción de ingresar al SEIA. Cuesta entender una posición tan radical y que no tiene correlato en la lógica, en las máximas de la experiencia y en el conocimiento científicamente afianzado, ya que evaluar ambientalmente en 2023 una planta de Riles que operó entre 2017 y 2021 es a todas luces ineficiente, y tampoco se condice con la naturaleza y fines de los PDC atendido el caso particular.

Efectivamente en muchos PDC se ha contemplado como acción el ingreso al SEIA del proyecto en elusión. Pero en este caso no tiene sentido alguno. Resulta mucho más

---

<sup>59</sup> Linazasoro Espinza, Izaskun. El derecho a una buena administración pública en Chile. Revista de Derecho Pública, Universidad de Chile. N° 8 (2018). Pág. 97 y 103.

eficiente gastar esos recursos en descartar que el medio ambiente se encuentre alterado. El sujeto regulado ya ha internalizado su falta a raíz de lo ocurrido, pero no tratemos de forzar los PDC para, a través de ellos, incluir una suerte de ‘sanción encubierta’ totalmente ineficaz. Los costos de desarrollar una DIA son gravitantes para una pequeña empresa, máxime cuando ello se hace con el solo afán de imponer una acción gravosa, independiente de su utilidad real.

Esta aproximación puede parecer pragmática, pero cuál es sino el sentido real del principio de eficiencia, que contiene un elemento económico que dirige a destinar los recursos económicos ahí donde sean necesarios.

Desde la esfera judicial, la propia Excma. Corte Suprema ha entendido perfectamente lo anterior. Recientemente se refirió a una intervención de cauce realizada por la Dirección de Obras Hidráulicas, la cual se encontraba construida y en operación. El máximo Tribunal razona, de manera unánime, que *“se debe considerar que la actividad impugnada se encuentra por completo ejecutada, sin que sea posible perder de vista que el SEIA implica la realización de la evaluación previa de los impactos ambientales que puede suscitar un determinado proyecto o actividad, lo que, en la especie, no ocurre, pues las obras de conservación finalizaron durante el mes de agosto del año 2021, tal como aparece refrendado por lo informado por el Servicio de Evaluación Ambiental a instancias de esta judicatura, de tal modo que no resulta procedente disponer el ingreso del proyecto al SEIA a través de un Estudio de Impacto Ambiental, tal como se dispone en la sentencia en alzada, tanto más si se considera que dicha medida en ningún caso refleja el resguardo del principio preventivo que gobierna la materia”*.<sup>60</sup>

Queda de manifiesto, entonces, la vulneración al principio de eficiencia en que ha incurrido la SMA, vicio esencial de los actos reclamados que genera un perjuicio directo en contra de la empresa.

## 8. Criterio de Integridad:

El primer criterio de aprobación de un PDC se consigna en el artículo 9 letra a) del D.S. 30/2012 MMA (‘Reglamento de PDC’), de la siguiente forma: “[l]as acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos”.

A este respecto, como se detalló al inicio de este reclamo judicial, los reproches de la SMA a la propuesta de PDC se centran en **dos argumentos**:

- (i) Las acciones propuestas no tienen por objeto hacerse cargo de las infracciones, esto es, haber desarrollado una actividad para la cual la ley exige determinadas autorizaciones, si no que más bien se trata de medidas cuyo fin es modificar los sustentos fácticos de la infracción imputada, que responden a decisiones operacionales tendientes a dar por finalizada la operación de un proyecto por parte del titular, las cuales carecen de aptitud suficiente para efectos de abordar los hechos que constituyeron infracción previamente.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema recaída en causa Rol N° 7.932-2022, de 27 de marzo de 2023.

<sup>61</sup> Res. Ex. SMA N° 4, N° 21 y 22.

Sobre lo anterior, puede responderse lo siguiente:

- Al tiempo que se inició el procedimiento de requerimiento de ingreso, el titular sostuvo diversas reuniones con la SMA Región de Los Lagos, la que le guió e ilustró -en ejercicio de su deber de asistencia al cumplimiento- sobre las alternativas que tenía para hacer frente a la situación subyacente. El cese de funcionamiento de la planta de tratamiento y disposición de Riles resultante puede constituir una acción no compartida hoy por la SMA central, pero lejos de constituir una ‘decisión operacional’, como se sostiene, fue una recomendación explícita de la SMA Región de Los Lagos para evitar encontrarse en incumplimiento. La SMA central, a 2 años de ocurridos los hechos, tiene que entender que la aproximación en regiones -y en particular en zonas aisladas, como la isla de Chiloé, donde en aquella época existía sólo una funcionaria permanente en la delegación provincial- es más práctica, finalista, de resolver los problemas, en particular cuando se trata de un sujeto no calificado, es decir, sin experiencia previa en SEIA.
  - La dirección actual de la SMA tiene que mostrar una deferencia mínima con lo obrado tanto por la delegación provincial de Chiloé y regional de Los Lagos, como por el Superintendente de la época, que validó lo obrado mediante Res. Ex. N° 2142/2021. Debe además tomar conocimiento que la Judicatura Ambiental ya se ha referido a estas situaciones pues no es primera vez que ocurren. De hecho, el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, refiriéndose a obligaciones que tuvieron un tiempo de ejecución y cumplimiento, señaló que “[p]or su propia naturaleza, estas obligaciones no fueron cumplidas en la etapa correspondiente y se agotaron definitivamente”. De hecho, una aproximación prospectiva de los PDC es aceptada por el mismo Ilustre Tribunal cuando señala a continuación que “[p]or ello, el PdC como instrumento de incentivo al cumplimiento, debe asumir un rol ambiental complementario destinado a asegurar la observancia futura de las obligaciones como también de mejorar las condiciones ambientales del proyecto o actividad”.<sup>62</sup> (destacado de esta parte)
- (ii) La SMA afirma que la aprobación del PDC implicaría una regularización *de facto* de una situación de incumplimiento que se extendió por aproximadamente 4 años, eludiendo su responsabilidad en los hechos. Dicha regularización no puede ser equiparable a evaluarse ambientalmente, correspondiendo esto último a la forma de hacerse cargo de una infracción por elusión al SEIA. Asimismo, el PDC presentado no se sitúa en un ámbito de cumplimiento, al alero de la normativa a la cual se encuentra sujeto, si no que, tal como se señaló, solo se han detenido los supuestos de hecho que sustentan la infracción imputada.<sup>63</sup>

Sobre lo indicado, a su vez, es posible decir lo siguiente:

<sup>62</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-69-2022. Considerando 28.

<sup>63</sup> Res. Ex. SMA N° 4, N° 24.

- La SMA confunde conceptos. El titular no ha regularizado una obra, porque el sistema de tratamiento y disposición de Riles cesó en su operación hace más de 2 años, apenas fue reprochado por la SMA, en una decisión que, como se señaló, se adoptó bajo el alero, supervisión y guía de la propia SMA en su faz desconcentrada (delegaciones regional de Los Lagos y provincial de Chiloé).
- La SMA debiera aprender de su propia historia, evitando la tentación de que nuevas autoridades intenten refundar los criterios de aplicación de los instrumentos a su cargo. Para dichos efectos, se sugiere revisar los antecedentes del procedimiento sancionatorio Rol D-232-2021, referido también a una actividad productiva de la Isla de Chiloé contra la empresa Cal Austral S.A. En dicho caso (donde, dicho sea de paso, la modificación de las circunstancias fácticas tuvo por objeto evitar que la unidad fiscalizable se configurara como fuente emisora<sup>64</sup>), en las distintas etapas de observaciones de la SMA central se fueron imponiendo más y más condiciones que hicieron inviable el PDC en sí mismo, ahogando a una empresa con categoría PYME que la SMA regional había manejado de forma razonable hasta ese entonces. En un evento inédito, la empresa se vio obligada a desistirse de un PDC aprobado pues devino en incumplible, donde quedó de manifiesto el desacople entre los niveles central y regional de la SMA.

Como conclusión sobre la integridad del PDC presentado, podrá constatarse que las acciones contempladas en el mismo aseguran el retorno a un estado de cumplimiento por parte de la unidad fiscalizable Matadero El Corralillo. Es ése un resultado incontestable que por algún motivo incomoda al ente fiscalizador en tanto no involucra el ingreso al SEIA, que es lo que la actual dirección de la SMA hubiera preferido obtener en el caso en comento, de haber estado en esa instancia, pero que a estas alturas no puede imponer sin vulnerar sus actos propios, aun cuando estos hayan sido dictados por autoridades que ya no ejercen esos cargos.

#### 9. Criterio de Eficacia.

El segundo criterio de aprobación de un PDC se conceptualiza en el artículo 9 letra b) del Reglamento de PDC, de la siguiente forma: “[l]as acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción”.

Sobre el particular, y conforme se detalló al inicio de este reclamo judicial, los reproches de la SMA a la propuesta de PDC se centra también en **dos argumentos**:

- (i) El titular sólo presentó acciones ejecutadas y en ejecución, consistentes en medidas que datan de 2021, y que fueron adoptadas en contexto del procedimiento de requerimiento de ingreso rol REQ-010-2021, con el objeto de detener la operación del proyecto, y evitar así la necesidad de realizar una evaluación ambiental.

---

<sup>64</sup> Por superación del parámetro Nitrógeno Kjeldahl.

Sobre lo anterior, puede responderse lo siguiente:

- La Res. Ex. N° 4 incurre en un yerro formal grueso, ya que desconoce que además de proponer acciones ejecutadas y en ejecución, el PDC rechazado incluye dos 'acciones principales por ejecutar' las cuales son gravitantes para el análisis:
  - Desmantelamiento total y retiro de las estructuras físicas de la planta de tratamiento de Riles, incluyendo el DAF, serpentín, estanque de acumulación del lodo, estanque de floculación, tableros eléctricos y filtro primario.
  - Muestreo y análisis de la calidad de aguas subterráneas, próximo a la zona de infiltración, respecto de parámetros relevantes del Ril del matadero (Cloruros, Hierro, Nitrógeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros).
- El hecho que las acciones ejecutadas lo hayan sido en 2021 a propósito del procedimiento de requerimiento de ingreso no merece objeción alguna, desde que:
  - El procedimiento sancionatorio Rol D-041-2023 ha devenido esencialmente en lo mismo a que se refería el procedimiento REQ-010-2021, es decir, a la elusión del sistema de tratamiento y disposición de Riles. En la práctica, ante los mismos hechos basales y el mismo fundamento jurídico, es imposible disociar conceptualmente las acciones que se realicen en uno o en otro procedimiento.
  - La propia 'Guía para la Presentación de Programas de Cumplimiento por Infracciones a Instrumentos de Carácter Ambiental' (SMA, 2018), establecen en su N° 2.2.2.1 los tipos de acciones válidas a ser incluidas en un PDC, incluyendo: "(i) *Acciones ejecutadas de forma previa a la presentación del Programa*", elaborando sobre ellas de la siguiente forma: "*La presentación de un PDC, no restringe la posibilidad de implementar acciones para dar solución al incumplimiento y/o eliminar o contener y reducir los efectos negativos, de forma previa a la presentación. En el caso en que se hayan ejecutado acciones de forma previa a la presentación del PDC, éstas deben ser incorporadas dentro del mismo, como acciones ya ejecutadas, incluyendo todos los medios de prueba idóneos que lo acrediten. Estas acciones deben haber comenzado su ejecución de forma posterior a la constatación de los hechos constitutivos de infracción y haber finalizado de forma previa a la aprobación del PDC. En el caso en que existan este tipo de acciones, deben reportarse en el plazo que se fije en la respectiva resolución de aprobación del Programa.*" (destacado en original).

En otras palabras, se contempla expresamente que aquellas acciones que hayan sido ejecutadas previamente por el regulado, deben -no es facultativo- ser incluidas en el PDC, sin hacer una distinción, como si la hace la Res. Ex. N° 4, en torno a que dichas acciones fueron consideradas también en un procedimiento de requerimiento de

ingreso que antecede a la formulación de cargos, pero que en definitiva sabemos que se refiere al mismo caso. El hecho que la SMA fomente que las acciones ejecutadas sean incorporadas y no omitidas en un PDC, se justifica conceptualmente en que forman parte medular de los elementos que permiten a una empresa volver al cumplimiento.

- Las acciones ya ejecutadas se realizaron bajo la supervisión de la propia SMA Regional, por lo que no hay cuestiones ocultas en esto. Desde el inicio la empresa reconoció que las obras adicionales eran constitutivas de elusión, y lo que se hizo fue humildemente pedir la orientación necesaria para que, una empresa que se encuentra en la categoría de ‘pequeña empresa’<sup>65</sup>, abordara esta situación de una manera efectiva tanto desde el punto de vista regulatorio como ambiental.
- Independiente de que el PDC contenga más o menos acciones ejecutadas, en ejecución o por ejecutar, punto en que repara la SMA y que parece irrelevante, lo realmente importante para efectos de la eficacia es asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental, cuestión que subyace una filosofía prospectiva que este Ilustre Tribunal ha entendido muy bien cuando afirma que “ [...] *el requisito de eficacia (en este tipo de PdC), debe cautelar el cumplimiento futuro de las obligaciones asumidas por el titular [...]*”.<sup>66</sup>
- (ii) La SMA estima que de aceptarse la eliminación de los supuestos de hecho equivaldría a permitir que se eluda la responsabilidad del infractor, ya que la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento es el sometimiento del Proyecto al SEIA.

Sobre lo indicado, a su vez, es posible decir lo siguiente:

- Nuevamente la SMA cae en un análisis superficial: no ingresar al SEIA equivale a eludir la responsabilidad. Ya nos hemos referido a lo anterior cuando, de manera liviana, la Res. Ex. N° 4 acusa a la empresa de ‘aprovecharse de la infracción’. Se recurre a terminología del Reglamento de PDC, sin dotarla de contenido ni de motivación, para justificar el rechazo a una primera propuesta de PDC. La obligación de fundamentar los actos de Administración no excluye los pronunciamientos sobre PDC.
- Si la única acción eficaz para volver al estado de cumplimiento consiste en someter el sistema de tratamiento y disposición de Riles al SEIA, ¿cómo incorporamos en ello que, en 2021, la misma SMA concluyó otra cosa, razonando que no había en ese momento una obra en elusión que requiriese ser evaluada? La SMA debe ser deferente con su historia y particularmente con sus decisiones pasadas, que, se compartan o no por las nuevas autoridades, la vinculan. De otra

<sup>65</sup> Conforme a la clasificación del Servicio de Impuestos Internos.

<sup>66</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-69-2022. Considerando 35.

forma es imposible avanzar, pues hay 10 años de práctica administrativa y de decisiones que no pueden caer en un revisionismo injustificado.

- La ponderación de la eficacia en las Resoluciones Reclamadas soslaya las implicancias positivas que un PDC aprobado y en ejecución tienen para el sistema jurídico ambiental en su conjunto, independiente de las consideraciones particulares de dicha aprobación. Lo anterior se refleja de manera muy lúcida por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental al declarar que “cuando la infracción no es susceptible de ser cumplida, no ha producido efectos ambientales adversos o estos ya han desaparecido, es posible entender que el PdC pueda asumir un rol de complementación que, por un lado, asegure el cumplimiento futuro de las obligaciones contenidas en el instrumento de que se trate; y por el otro, permita mejorar las condiciones ambientales conforme a las que se desarrollará una actividad”.<sup>67</sup> (destacados de esta parte)

(iii) La SMA declara que las acciones presentadas no son eficaces por cuanto tuvieron por objeto evitar la evaluación ambiental y la calificación de la unidad fiscalizable como fuente emisora según el D.S. N° 46/2002, en circunstancias que la operación del proyecto generó efectos negativos sobre el medio ambiente que no fueron debidamente abordados ni mitigados, por lo que no es posible que estas puedan ser consideradas como acciones idóneas para el retornar al cumplimiento.

Acerca de lo anterior, por último, puede decirse que:

- La SMA soslaya que el conjunto de las acciones comprometidas en el PDC propuesto, sean ejecutadas, en ejecución o por ejecutar, resultan en el cumplimiento inequívoco de la normativa ambiental infringida. Como se dijo, más allá de la pulcritud plena o pureza jurídica con que se puso término al procedimiento de requerimiento de ingreso, no se puede desconocer que el resultado, desde un punto de vista finalista, es que actualmente el Matadero El Corralillo no se encuentra en incumplimiento ambiental alguno: no se encuentra en elusión, no constituye fuente emisora. Por lo tanto, el corolario innegable es que la instalación se encuentra en regla.
- Si bien el aspecto referido a los efectos de la infracción será abordado en el siguiente acápite, no se puede dejar de decir, a la luz de lo afirmado por la SMA, que el juego semántico y hasta especulativo que realiza resta seriedad a su análisis. Afirmar sin más que ‘se causaron efectos negativos en el medio ambiente’ porque hace dos años y medio la caracterización que se hizo de la descarga vía infiltración arrojó superación de algunos parámetros, no es responsable. De hecho, dicha medición tenía por objeto la determinación de una fuente emisora, y concluir que se ha afectado el medio ambiente como resultado es, a lo menos, aventurado. Justamente por este motivo se propuso como acción del PDC medir las concentraciones de las aguas subterráneas,

---

<sup>67</sup> Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-69-2022. Considerando 37.

de manera de verificar si se produjo o no algún efecto negativo<sup>68</sup>. Las contradicciones conceptuales de la SMA al respecto resultan manifiestas.

###### **10. Efectos Negativos de la Infracción.**

Dentro de los variados aspectos asociados a los PDC, el de los efectos negativos asociados a la infracción es, sin lugar a dudas, uno de los menos pacíficos y donde se han observado más cambios en su aplicación durante el transcurso del tiempo.

El hecho que no se hayan considerado originalmente por el legislador -basta con revisar el artículo 42 de la LOSMA, estatuto matriz de los PDC, para constatar su omisión- explica el breve tiempo entregado al infractor para formular una propuesta. No obstante, la realidad se impuso y el Reglamento de PDC los consignó como un elemento, más que en sí mismo, asociado a los criterios de integridad y de eficacia. El llamado a describir los efectos potenciales de la infracción, junto con incluir acciones en el PDC que se hagan cargo de ellos y los aborden debidamente, entregó su materialización a la práctica administrativa de la SMA, pero, por sobre todo, a la revisión jurisprudencial que se desplegó a continuación.

La conceptualización de la naturaleza, sentido y alcance de los efectos negativos de la infracción en un PDC, incluye lo desarrollado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental cuando señala que “[...] los programas de cumplimiento tienen como objetivo inmediato 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 negativos derivados de estos, situación que se confirma al verificarlos requisitos contenidos en los artículos 7º y 9º del D.S. N° 30 de 2012 [...]”.

 (destacado de esta parte)

Sobre esta materia, y conforme se indicó al inicio de este reclamo judicial, los reproches de la SMA a la propuesta de PDC se centran en **cuatro argumentos**:

- (i) La SMA señala que una propuesta de programa debe analizar y/o descartar posibles efectos que razonablemente puedan atribuirse al tipo de actividad que importa la elusión. Por lo tanto, una descripción de efectos negativos que cumpla con dicho estándar debería considerar al menos, de un modo general, las externalidades ambientales que podría generar el proyecto ejecutado en los componentes ambientales involucrados.

Al respecto, se puede señalar lo siguiente:

- En términos generales, esta parte está de acuerdo con este marco conceptual que esboza la SMA en la Res. Ex. N° 4. De hecho, es justamente la forma en que se identificó la Acción N° 7 del PDC en referencia a los efectos negativos. Como US. Ilustre tendrá la posibilidad de revisar del expediente administrativo correspondiente al Rol D-041-2023, la Carta Conductora del PDC desarrolló el marco conceptual que explica la selección de las acciones contempladas en este último. Dado que el caso tenía historia -fundamentalmente el procedimiento de

<sup>68</sup> En concreto, el N° 32 de la Res. Ex. N° 6 señala que la acción propuesta consistente en el análisis de aguas subterráneas “[...] no se justifica como una forma de complementar o acotar los efectos negativos previamente constatados y descritos por la SMA [...]”.

requerimiento de ingreso Rol REQ-010-2021- este sujeto regulado entendió que debía motivar debidamente cada unas de las acciones que se estaba proponiendo e incluyendo en el PDC (lo cual es una razón más para despejar la aseveración de la SMA de que el PDC carecía de la seriedad mínima). A continuación se transcribe en lo relevante dicha Carta Conductora, de fecha 19 de abril pasado:

(ii) Con respecto a los eventuales **efectos negativos de la infracción**, este sujeto regulado ha estudiado las acciones más idóneas para ello. Como no tiene sentido someter esta modificación de proyecto al SEIA, dado que no se perseverará en su ejecución, y atendido que en esta instancia una evaluación predictiva de impactos ambientales resulta - tal como lo razona la SMA en la Resolución Ex. N° 2141- ineficaz si se le compara derechamente con un análisis de potenciales efectos negativos al medio ambiente, es que se ha hecho el razonamiento que se indica a continuación.

*Cargo N° 1: Implementación y operación, durante al menos 4 años, de un sistema de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos, con infiltración de sus efluentes en terreno, y cuya carga contaminante media diaria es igual o superior al equivalente a las aguas servidas de una población de cien personas, en uno o más de los parámetros señalados en la norma de descarga de residuos líquidos, sin contar con RCA.*

*Cargo N° 2: El titular realizó descargas de residuos líquidos provenientes de la fuente emisora, a través del suelo (infiltración), sin haber presentado antecedentes para la*

6

*calificación como fuente emisora y obtención de Resolución de Programa de Monitoreo para la descarga de aguas tratadas.*

Lo subrayado en ambos cargos tiene que ver con la forma en que se dispuso el Ril generado, y que exige a esta parte hacerse cargo de los eventuales efectos negativos derivados de ello. En efecto, si el efluente fue dispuesto vía infiltración al acuífero, las máximas de la experiencia y la lógica indican que la variable ambiental en juego son las aguas subterráneas.

Es por dicha razón que se propone, como 'Acción por Ejecutar', realizar un análisis de calidad de aguas subterránea próximo a la zona de infiltración, respecto de los parámetros relevantes del RIL crudo (Cloruros, Hierro, Nitrógeno total Kjeldahl, Selenio y Sulfuros). Si bien estos últimos no se consignan expresamente en la Reformulación de Cargos, sí lo son en la Formulación original.<sup>3</sup>

Es por ello que se ha considerado pertinente para despejar un efecto negativo en el medio ambiente, que el resultado de dicho análisis se compare con los niveles que contempla de la NCh 1333/1978 y con el D.S. 46/2002.

DS 46/2002			NCh 1333/1978		
Parámetro	Valor característico		Parámetro	Valor característico	
Cloruros	400	mg/L	Cloruro	200	mg/l
Hierro	1,0	mg/L	Hierro	5	mg/l
Nitrógeno Total Kjeldahl	50	mg/L	Nitrógeno Total Kjeldahl	N/A	
Selenio	0,01	mg/L	Selenio	0,02	mg/l
Sulfuros	3	mg/L	Sulfuros	N/A	

- Lo anterior da cuenta de un análisis serio, con el cual se puede se puede concordar o no, pero que se ajusta al criterio conceptual expuesto por la SMA en la línea de considerar las externalidades ambientales que podría generar el proyecto ejecutado.
- (ii) La SMA afirma que en la propuesta de programa no se observa la incorporación de un informe o de análisis técnicos que aborden las posibles externalidades ambientales mencionadas, ni los componentes ambientales enumerados anteriormente (agua, suelo, aire, vegetación, medio humano, entre otros que correspondan).

Sobre este aspecto, es posible decir lo que sigue:

- Tratándose de los efectos derivados de una infiltración de Riles tratados, conforme se explicó, se estimó que el componente ambiental más relevante eran las aguas subterráneas. Los componentes a que más tarde aludió la SMA -que no fueron siquiera mencionados en la reunión de asistencia al cumplimiento- habían sido desestimados por el titular en primera instancia por distintas razones. Con respecto a suelo y vegetación, cabe recordar que la planta de tratamiento, de dimensiones más bien modestas, fue emplazada dentro de las instalaciones preexistentes del Matadero El Corralillo, operativo desde hace 40 años, a un costado del mismo. Por lo tanto, se trata de un área intervenida antrópicamente, cuestión sobre la cual la SMA está al corriente, dado que ha realizado visitas inspectivas. Con respecto a aire y medio humano, el proyecto se emplaza en un área rural y no genera emisiones atmosféricas, nunca ha recibido una denuncia de olores, y la única mención a esto último corresponde a la indicada por la SMA en el acta de su inspección al momento de tomar la muestra, el que es poco probable que se perciba inoloro a esa distancia.<sup>69</sup>
- Tal como se ha señalado previamente, el titular tenía como hito para definir un plan de acción con respecto al análisis de los efectos negativos, la reunión de asistencia al cumplimiento, la que, como se dijo, no dio los frutos esperados en tanto no hubo retroalimentación alguna con respecto al aspecto particular de los efectos negativos. No obstante ello, durante ese período se generaron acercamientos con ETFA's (entidades técnicas de fiscalización ambiental) para efectos de cotizar el servicio de muestreo y análisis de aguas subterráneas, según consta de presupuesto que se acompaña al PDC presentado.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Si se revisa el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental de la SMA, que consolida las inspecciones desarrolladas los días 6 de febrero de 2020 y 21 de enero de 2021, éste consigna que *"Al momento de la toma de muestra, se constata que el ril efluente (tratado) presenta fuerte olor y una coloración oscura, con presencia de espuma y leve burbujeo (Fotografía 13)." Pág. 16.*

<sup>70</sup> Conforme consta en Tabla de PDC transcrita más arriba, se acompañó a dicha presentación una cotización de la ETFA Aquagestión S.A., con domicilio en la ciudad de Puerto Varas, autorizada con el alcance de muestrear aguas residuales.

<https://entidadestecnicas.sma.gob.cl/Sucursal/RegistroPublico>

- En el recurso de reposición interpuesto, se intentó explicar a la SMA que los servicios en zonas aisladas, como es la isla de Chiloé, no son igualmente accesibles que en áreas metropolitanas de las urbes nacionales. No obstante, ello fue desestimado por la Res. Ex. N° 6 que resolvió dicho recurso. Nos queremos detener un momento en esto, considerando que este libelo es presentado ante una Instancia Jurisdiccional que es manifestación patente de la regionalización, y que como tal es capaz de comprender las dificultades que se viven en algunas zonas remotas del país. En el curso del procedimiento administrativo que antecede el proceso judicial que ahora se inicia, la SMA ha tenido una aproximación en extremo centralista y muy poco empática con la realidad regional de Chile. Ella se manifiesta, por una parte, en el desconocimiento de lo obrado en la provincia y en la región previamente, junto con otras cuestiones que no viene al caso profundizar, pero que se advierten como preocupantes.<sup>71</sup>
- Al no haberse obtenido asistencia al cumplimiento efectiva en la instancia correspondiente, se depuró la propuesta en torno a la Acción N° 7 del PDC, que concatenaba el análisis y medición de aguas subterráneas con la definición posterior de, en caso necesario, las acciones para contener, reducir o eliminar los efectos negativos constatados. De hecho, insólitamente en la Res. Ex. N° 4 se insinúa que tal acción no era necesaria<sup>72</sup> porque se debió utilizar la medición practicada por la ETFA Laboratorio ANAM de enero de 2021, la que si bien esta parte iba a tener en cuenta en el análisis posterior, tuvo un objeto distinto (determinación de fuente emisora), estimando la empresa -responsablemente a todas luces- que debía contar con data actualizada y con una orientación distinta para elaborar el informe de efectos.
- En referencia a los otros componentes ambientales enunciados -sin mayor justificación- por la SMA y que habrían sido omitidos en el PDC presentado, ya nos hemos referido a ellos a propósito del criterio de eficacia, en el acápite precedente. Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere revisar lo que al efecto ha razonado la Jurisdicción Ambiental: “[...] *acerca de los efectos particulares de carácter negativo que el infractor se encuentra obligado a reducir o eliminar en el contexto de un PdC, el énfasis señalado respecto del cumplimiento lleva a concluir que **dichos efectos deben ser relevantes desde el punto de vista ambiental, esto es, que tengan una entidad tal que requieran ser abordados** -reducidos o eliminados- en el PdC*”, agregando que “[q]ue, **una aproximación más extensiva con respecto a los efectos negativos de las infracciones puede poner en riesgo no sólo la viabilidad práctica de los PdC**, al imponer una carga eventualmente en exceso gravosa sobre estos

<sup>71</sup> Como muestra, en la reunión virtual de asistencia al cumplimiento provocó sorpresa en los representantes de la SMA que los hermanos Vidal Angel, quienes operan el Matadero El Corralillo, estuvieran conectados desde Chiloé; o el mismo hecho que la reunión fuera encabezada por una jefatura de la División, relegando al Fiscal Instructor a un rol muy secundario, lo cual no se condice con lo dispuesto en la LOSMA, resultando en una innecesaria concentración en aquella jefatura del análisis del caso.

<sup>72</sup> La Res. Ex. N° 6 en su N° 32 dice -insólitamente- que “En este sentido, la propuesta de análisis de aguas subterráneas -en un plazo de 3 meses desde la eventual aprobación del programa- **no se justifica como una forma de complementar o acotar los efectos negativos previamente constatados y descritos por la SMA** [...]”.

últimos, sino que también significaría soslayar una de las ideas fuerza de la propia LOSMA, cual es el incentivo al cumplimiento, arriesgando dejar como única alternativa al fiscalizador la punitiva que, probado está, resulta insuficiente”.<sup>73</sup> (destacados de esta parte) En conclusión, el llamado judicial es claro a poner el énfasis en los componentes ambientales prioritarios conforme al caso.

- En caso que lo anterior no diera suficientes luces al respecto, la misma Judicatura, en una sentencia posterior, dotó de contenidos las cuestiones ahí esbozadas, de manera de llevar a casos concretos la manera de abordar debidamente los efectos negativos en función de su entidad. Es así como se señaló “Que la relevancia de los efectos puede aparecer como una cuestión difusa y de difícil determinación. No obstante ello, el derecho ambiental ha lidiado siempre con conceptos que tienen un sustrato técnico y muchas veces casuístico. Prueba de ello es que en el SEIA impactos ambientales que son significativos y otros que no lo son; del mismo modo que en materia de responsabilidad por daño ambiental el legislador ha exigido que las afectaciones al medio ambiente o a alguno de sus componentes sean también significativas. En otras palabras, una interpretación sistemática de tales estatutos permite a la SMA distinguir y encontrar fundamento, en cada caso, a lo que debe entenderse como un ‘efecto relevante’ que un PdC debe incorporar. No por nada la ley ha dotado al ente fiscalizador de las reglas de la sana crítica para apreciar la prueba acerca de los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores, pudiendo acreditarse estos mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho (artículo 51 de la LOSMA”.<sup>74</sup> (destacados de esta parte)

- (iii) La SMA señala que los efectos negativos deben encontrarse identificados y descritos, o descartados, en forma previa a la eventual aprobación del programa, por cuanto de ello dependerá la evaluación del criterio de eficacia, en el sentido que las acciones y metas deben ser idóneas para la eliminación, o contención y reducción, de los mismos efectos. Por lo tanto, no resulta aceptable la falta de determinación de los efectos negativos del PDC presentado.

Sobre lo afirmado por la SMA, corresponde decir lo siguiente:

- La exigencia de contar con una completa descripción de los efectos, aunque óptimo, no siempre es compatible con los cortos plazos que se establecen para presentar un PDC. En este caso, hubo diversos factores que no permitieron lo anterior y que fueron debidamente representados en el recurso de reposición, partiendo por la falta de retroalimentación sobre la Acción N° 7 en cuestión, que dejó a esta parte en un estado de incertidumbre, sumada a la situación estructural de menor acceso a servicios existente en Chiloé (por ejemplo, hay que coordinar una ETFA desde el continente). Además está presente el hecho que las aguas subterráneas constituyen un componente ambiental más complejo en sí mismo que otros; por ejemplo, los puntos de muestreo debían ser validados previamente

<sup>73</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa R-170-2018. Considerandos 26 y 28.

<sup>74</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-183-2018 (acumula R-184-2018 y R-185-2018). Considerando 31.

En otras palabras, había buenas razones para no poder llegar a esa instancia con la información integral que ahora exige la SMA, pero por lo mismo se previó que las etapas de correcciones y observaciones darían los tiempos suficientes y lineamientos adecuados para ir desarrollando esos estudios asociados. Mal que mal, ya habían transcurrido casi 2 años desde la última infiltración efectiva, por lo que se prefirió hacer las cosas bien, con respaldo previo, que hacerlas rápido. Una empresa pequeña tiene que maximizar sus recursos, siempre escasos.

Todo lo anterior se echó por tierra una vez que se rechazó de plano el PDC. Esta situación grafica una contradicción palmaria de la SMA, por cuanto pretende una descripción total de los efectos negativos de las infracciones imputadas en tiempo brevísimo y en carácter de urgente, en circunstancias que conocía esta situación, como se dijo desde hace más de 2 años antes de formular cargos<sup>75</sup>. Por lo demás, había sido informada que la infiltración había cesado en junio de 2021, atendido lo cual, si tenía una preocupación real por los efectos en el medio ambiente, no habría dejado pasar tanto tiempo<sup>76</sup>.

- (iv) La SMA afirma que, de la descripción incorporada en el PDC, se desprende que los efectos fueron descartados en forma previa, cuando se señala para ambos cargos que ‘no se prevé algún efecto negativo al medio ambiente’. Lo anterior, pese a que la generación de efectos fue descrita en la formulación de cargos, incumpliendo de esta forma lo señalado en la Guía de PDC. En este sentido, la propuesta de análisis de aguas subterráneas no se justifica como una forma de complementar o acotar los efectos negativos previamente constatados y descritos por la SMA, por cuanto estos ya habían sido descartados en la descripción incorporada por el titular.

En cuanto a lo señalado, se puede anotar lo que se indica a continuación:

- Como US. Ilustre debe saber, en el cuadro de ‘descripción de efectos’ de cada PDC, se formula una estimación general de lo que se conoce en términos de data hasta el momento de la presentación del PDC. Pues bien, la SMA ha entendido que la medición que se hizo en enero de 2021 por la ETFA Laboratorio ANAM constituye prueba fehaciente de efectos negativos, cuando esa medición -además de desactualizada al momento de rechazarse el PDC-, tenía como único objeto determinar si se estaba o no frente a una ‘fuente emisora’, de conformidad con el D.S. 46/2002. El hecho que se haya incluido la fórmula ‘no se prevé algún efecto

---

<sup>75</sup> Si hubiera sido tan urgente como implícitamente plantea en la Res. Ex. N° 4, la SMA podría haber recurrido a una medida provisional con dicho propósito, potestad a la que no recurrió porque, más allá de eufemismos y elucubraciones, no se presentaba una situación de contaminación grave o de daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, conforme prescribe el artículo 48 de la LOSMA.

<sup>76</sup> De hecho, esta falta de celeridad de la SMA reprochada en el pasado por la Contraloría General de la República, pugna con lo que la propia Excm. Corte Suprema ha dicho en torno a “[...] *lograr en el menor tiempo posible que se cumpla con la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento.*” Sentencias Rol N° 11.485/2017, Considerando 19, y N° 67.418/2016, considerando 7. (destacado de esta parte)

negativo al medio ambiente', además de incompleta<sup>77</sup>, no puede ser considerada *per se* como infundada. El Ril tratado se había dejado de infiltrar hacía casi dos años en un área de alta pluviometría y donde los parámetros en cuestión eran orgánicos, por lo que previsiblemente no se estaba ante una situación de contaminación ambiental. Sin perjuicio de ello, se propuso corroborarlo mediante un análisis y medición de las aguas subterráneas, que inverosímilmente la SMA estimó como innecesario en la Res. Ex. N° 6, conforme se detalló más arriba.

- La afirmación de la SMA, que insinúa una suerte de contradicción conceptual de esta parte<sup>78</sup>, subyace un tono sarcástico al señalar que el titular no puede decir, por un lado, que no se prevén efectos, y por otro, que hará estudios sobre el particular. No hay contradicción alguna, y se sugiere a la SMA revisar lo que al efecto ha elaborado la propia Jurisdicción Ambiental, la cual ha entregado lineamientos en la materia, indicando que abordar los efectos ambientales constituye una labor casuística, pues cada evento es distinto al otro. El Ilustre Segundo Tribunal Ambiental ha dicho al respecto que “[p]ara el caso que -la empresa- estime que no concurren efectos, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle y motivación que **dependerá del caso en concreto**, lo que deberá ser refrendado por la SMA para permitir su aprobación [...]”, agregando que “[...] el infractor está llamado a hacer una determinación de la existencia de efectos de su infracción, **acorde a las circunstancias específicas**, e incluirlos en su PdC, [...] mientras que el fiscalizador lo está respecto de **apreciar dicho análisis conforme a las reglas de la sana crítica y de verificar su cumplimiento en el plazo que establezca** [...]”.<sup>79</sup>
- Esto último entrega claridad total a la SMA para que adecúe sus interpretaciones a Derecho. La determinación de los efectos constituye una materia compleja, que no puede ser tratada binariamente (agotó la descripción de los efectos o no) al estilo de la prueba legal tasada, sino que debe construirse de manera paulatina, en etapas sucesivas, de modo de acotar la existencia de efectos al caso específico y sus circunstancias, utilizando la sana crítica como herramienta de modulación y de ponderación discrecional de la prueba que se va produciendo, estableciendo un plazo -que por cierto supera al de presentación del PDC- para una total determinación de los efectos negativos y para una ulterior identificación de acciones idóneas para contener, reducir o eliminar los efectos negativos constatados.

---

<sup>77</sup> Descripción de los efectos negativos producidos por la infracción: “Si bien la implementación del sistema de tratamiento de Riles no fue sometida al SEIA, la SEREMI de Salud regional autorizó su funcionamiento (2017), lo que asegura condiciones sanitario-ambientales básicas de la misma. Es decir, al haberse tratado de una actividad que se desarrolló parcialmente al amparo del derecho y bajo el seguimiento de un organismo sectorial con competencias ambientales y sectoriales relevantes, no se prevé algún efecto negativo al medio ambiente. No obstante ello, y con el objeto de descartar algún efecto negativo en los términos del D.S. 30/2012 MMA, se compromete la realización de análisis de aguas subterráneas en el área de infiltración”. (énfasis agregado para reflejar el extracto de la SMA)

<sup>78</sup> Y que S.S. Ilustre puede encontrar en su integridad en el N° 32 de la Res. Ex. N° 6.

<sup>79</sup> Sentencia del Ilustre Segundo Tribunal Ambiental recaída en causa Rol R-170-2018. Considerandos 22 y 25.

## 11. Conclusión.

El análisis realizado a lo largo del presente recurso da cuenta de una manifiesta falta de motivación en la Res. Ex. N° 4, que rechaza el PDC presentado, y en la Res. Ex. N° 6, que rechaza el recurso de reposición. Tal vicio se manifiesta en la vulneración de principios de Derecho Público de primer orden, como son la confianza legítima y la eficiencia. Pero lo más grave es la aproximación refundacional de la SMA al abordar el procedimiento sancionatorio Rol D-041-2023, dado que reescribe su propia historia, desconociendo lo obrado con anterioridad, ignorando una *praxis* de 10 años, e instrumentalizando sus procedimientos para dictar actos de contrario imperio que le están vedados en situaciones como la descrita. Un órgano que no respeta sus pronunciamientos previos sobre el mismo caso y refiriéndose al mismo objeto, no se respeta a sí mismo. Lo anterior no contribuye en la debilidad generalizada que hoy se manifiesta estructuralmente en el sistema institucional chileno, donde se observa una alicaída sujeción a reglas y principios por parte de actores públicos y privados, pero donde el rol de la Administración del Estado debe ser rector y ejemplar.

Rechazar de plano el PDC presentado por El Corralillo SpA es totalmente injustificado, y por ello, la decisión subyacente a ambos actos administrativos impugnados deviene en ilegal. La esencialidad de los vicios identificados es evidente atendido que está en juego la coherencia del ejercicio de potestades legales de un órgano de la Administración, y el agravio a la empresa parte por el desconocimiento de su derecho a tramitar debidamente un PDC que, luego de ser aprobado, resulte íntegra y satisfactoriamente ejecutado.

En las últimas décadas, la Excm. Corte Suprema ha reconocido que la motivación es un elemento esencial del acto administrativo, desarrollando jurisprudencia consistente y uniforme que configura criterios llamados a materializar los mandatos contenidos en el artículo 8° de la Constitución y en los artículos 11, inciso 2° y 41° inciso 4° de la Ley 19.880.<sup>80</sup>

## XI. Petitorio.

**Por Tanto**, en razón de los argumentos de hecho y de Derecho expuestos, que incluyen abundante Jurisprudencia y Doctrina, junto con citas legales y reglamentarias,

### **Ruego a US. Ilustre:**

1. Admitir a trámite el presente reclamo de ilegalidad.
2. Acoger la reclamación en todas sus partes.

---

<sup>80</sup> A modo de ejemplo, se puede citar que se le ha calificado de “*un requisito indispensable que debe encontrarse siempre presente*” en el acto administrativo (Rol N° 27.467-2014), el cual debe estar “*revestido de mérito suficiente*” (Rol N° 58.971-2016) y que, si aquél aparece como “*desmotivado*”, o con “*razones justificativas vagas, imprecisas y que no se avienen al caso concreto*”, carece de un elemento esencial (Rol N° 27.467-2014). Por último, la motivación del acto administrativo exige a toda autoridad administrativa a “*fundarlo debidamente en todos los antecedentes y circunstancias que el caso*” exige (Rol N° 58.971-2016) (destacado de esta parte)

3. Dejar sin efecto la Res. Ex. N° 4/Rol D-041-2023, de 17 de julio de 2023 y la Res. Ex. N° 6/Rol D-041-2023, de 25 de agosto de 2023, declarando que no se ajustan a Derecho.
4. Ordenar retrotraer el procedimiento a la instancia de revisión administrativa del PDC presentado con fecha 19 de abril de 2023, de manera que la SMA le formule las observaciones y/o correcciones que se ajusten a Derecho.
5. De conformidad con lo indicado en el artículo 30 de la Ley 20.600 y a la luz del principio de eficiencia, disponer la modificación de las actuaciones realizadas por la SMA en el marco del procedimiento sancionatorio Rol D-041-2023, de manera que ellas resulten coherentes con lo resuelto en el procedimiento previo de requerimiento de ingreso REQ-010-2021.
6. Ordenar a la SMA que, en lo sucesivo, las actas de reuniones de asistencia al cumplimiento que se celebren, consignen contenidos mínimos acerca de lo abordado en ellas, los cuales se ajusten a los estándares del Convenio de Escazú y que den cuenta que se ejerció adecuadamente el deber de asistencia al cumplimiento contenido en el artículo 3 letra u) de la LOSMA.
7. Condenar en Costas a la SMA, atendido que se ha acreditado que el acto de rechazo de plano del PDC constituyó una acción temeraria del órgano en contra de una pequeña empresa que no es sujeto calificado y que ha debido incurrir en gastos elevados<sup>81</sup>, decisión del todo innecesaria atendida las características del caso, donde la empresa estuvo siempre en disposición de acoger los planteamientos de la SMA.

**PRIMER OTROSÍ:** Ruego S.S. Ilustre tener por acompañados a este reclamo judicial los siguientes documentos:

1. Copia de Escritura Pública de Mandato Judicial otorgado en Segunda Notaría de Chiloé, con fecha 5 de septiembre de 2023.
2. Copia de correo electrónico de la Superintendencia del Medio Ambiente por el cual se notifica a El Corralillo SpA de Res. Ex. N° 6.
3. Resolución Sanitaria N° 729, de 24 de diciembre de 1984, que autoriza funcionamiento de Matadero El Corralillo.
4. Informe relativo a supervisión diaria del SAG suscrito por ingeniero ambiental Alejandra Cárdenas.

---

<sup>81</sup> Como dijo el profesor Pablo Rodríguez Grez, “no parece justo que quien es arrastrado a los tribunales de justicia, sin razón suficiente que lo justifique, deba experimentar un daño irremediable, cualquiera que sea el resultado de la litis”. Sobre las costas judiciales, Columna del diario El Mercurio del 24 de febrero de 2013”. Disponible en: <https://www.udd.cl/wp-content/uploads/2013/04/24-02-13-elmer-COL-pablo-rodriguez.pdf>. Si bien el daño aun no resulta irremediable, en caso que la litigación siga en la Excma. Corte Suprema o bien la SMA insista en una posición contraria a la presentación de un PDC, conducirá inevitablemente a ese derrotero.

5. Resolución Sanitaria N° 366, de 13 de abril de 2017, que autoriza funcionamiento de planta de tratamiento de Riles.
6. Carta conductora de PDC presentado.
7. PDC presentado a la SMA el 19 de abril de 2023.
8. Copia de escritura de constitución de El Corralillo SpA.
9. Certificado de vigencia de El Corralillo SpA, otorgado el 4 de septiembre de 2023.

**Por Tanto,**

**Ruego a S.S. Ilustre,** tenerlos por acompañados.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Solicito a US. Ilustre tener presente que mi personería para representar a El Corralillo SpA consta de Mandato Judicial ante Notario Público Interino Juan Pablo Carvallo Rojas de la Segunda Notaría de Chiloé, el cual fue otorgado con firma electrónica, con fecha 5 de septiembre de 2023, cuya copia acompaño en este acto.

**Por Tanto,**

**Ruego a S.S. Ilustre,** tenerlo presente.

**TERCER OTROSÍ:** Solicito a S.S. ilustre tener presente que en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión asumiré personalmente el patrocinio y poder de la presente causa.

**Por Tanto,**

**Ruego a S.S. Ilustre,** tenerlo presente.

**CUARTO OTROSÍ:** Solicito a S.S. Ilustre tener presente que las notificaciones que deban practicarse a esta parte, se efectúen por correo electrónico a las siguientes direcciones: [mataderocorralillo@gmail.com](mailto:mataderocorralillo@gmail.com), [aruiz@uc.cl](mailto:aruiz@uc.cl) .

**Por Tanto,**

**Ruego a S.S. Ilustre,** acceder a lo solicitado.