

RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

RES. EX. N° 10 / ROL F-033-2016

SANTIAGO, 28 de octubre de 2024

VISTOS:

Conforme con lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N°20.417, que Establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “LOSMA”); en la Ley N°19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en el Decreto con Fuerza de Ley N°3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N°30, del año 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante, “D.S. N°30/2012”); en la Resolución Exenta N°52, de 12 de enero de 2024, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija la Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente, y sus posteriores modificaciones; en la Resolución Exenta RA 119123/152/2023, de 30 de octubre de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Nombra Jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento; en la Resolución Exenta N°349, de 22 de febrero de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Fija las reglas de funcionamiento de Oficina de Partes y Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Superintendencia del Medio Ambiente; y, en la Resolución N°7, de 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

CONSIDERANDO:

1º Mediante **Resolución Exenta N°1/Rol F-033-2016**, de 16 de septiembre de 2016, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-033-2016, con la formulación de cargos dirigida en contra de Carlos Standen Herlitz (en adelante, “titular” o “empresa”), resolución que fue notificada por carta certificada al titular con fecha 28 de septiembre de 2016.

2º En la resolución de formulación de cargos se describe un hecho que constituye infracción conforme al artículo 35 letra b) de la LOSMA, en cuanto constituiría la ejecución de un proyecto para el que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental (en adelante, “RCA”), sin contar con ella.

3º Con fecha 10 de enero de 2017, mediante **Resolución Exenta N°4/Rol F-033-2016**, se resolvió aprobar el Programa de Cumplimiento refundido (en adelante, “PDC”) presentado por la empresa con fecha 18 de octubre de 2016. Esta resolución fue notificada por carta certificada al titular el día 18 de enero de 2017.

4º Con fecha 13 de abril de 2017, el titular efectuó una presentación a esta Superintendencia solicitando una ampliación del plazo para



ejecutar las acciones N°1.3 y N°1.4 del PDC, relativas a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) un proyecto para el sistema de tratamiento de residuos industriales líquidos (en adelante, “RILES”) y sistema de riego, así como la obtención de RCA favorable, respectivamente.

5º Mediante Resolución Exenta N°5/Rol F-033-2016, de 8 de mayo de 2017, se resolvió que, previo a resolver la solicitud referida en el considerando anterior, se acompañara una propuesta de acciones destinadas a reducir los niveles de excedencias en los parámetros del efluente de riego constatados en los dos primeros informes de seguimiento del PDC, o acreditar que dicha situación se encuentra actualmente corregida.

6º Con fecha 2 de junio de 2017, el titular efectuó una presentación en que se expuso una serie de aspectos de funcionamiento general de la empresa y se enunciaron medidas orientadas específicamente a la gestión de la calidad de los RILES, correspondientes a: limpieza de cámaras desgrasadoras, limpieza de malla desgrasadora parabólica, revisión y limpieza de estanque de acumulación y, revisión de mallas de recambio en las cámaras que cuenten con estas.

7º Mediante Resolución Exenta N°6/Rol F-033-2016, de 26 de junio de 2018, se rechazó la solicitud referida, principalmente porque: (i) el titular no acompañó una propuesta de acciones concretas que permitieran acreditar fehacientemente el diseño para la implementación de un sistema de tratamiento de RILES que permita la reducción de niveles de excedencia constatados en los parámetros del efluente de riego, según lo requerido por esta Superintendencia en Res. Ex. N°5/Rol R-033-2016, sino que en la presentación referida en el considerando anterior se limitó a describir el funcionamiento actual del sistema de tratamiento de RILES junto con enunciar medidas generales de limpieza, que por lo demás, corresponden a medidas que se deben ejecutar para asegurar un correcto funcionamiento de la planta de tratamiento; y (ii) dentro de los impedimentos vinculados a las acciones en comento, no se encuentran eventuales complicaciones de funcionamiento y diseño de sistema de tratamiento de RILES, y la consecuente decisión empresarial de modernizarlo completamente, para lo que se requeriría de un plazo mayor al establecido originalmente.

8º Sin perjuicio del rechazo de la solicitud, se indicó que las circunstancias indicadas por el titular en su presentación de 13 de abril de 2017, referentes a las complicaciones de funcionamiento y diseño del sistema de tratamiento de RILES que se encontraba en operación a la fecha de dicha presentación, la modernización de dicho sistema y su ingreso al SEIA, deben ser informadas a esta Superintendencia en el marco del seguimiento de la ejecución del PDC, acompañando los antecedentes que las acrediten.

9º Con fecha 26 de septiembre de 2018, la División de Fiscalización remitió a la División de Sanción y Cumplimiento, ambas de esta Superintendencia, el informe de fiscalización ambiental DFZ-2017-286-VIII-PC-EI (en adelante, “IFA-PDC”), que da cuenta de la actividad de examen de la información reportada por el titular en la ejecución del PDC y la solicitud referida en los considerandos anteriores.

10º Mediante Resolución Exenta N°7/Rol F-033-2016, de 6 de julio de 2023, se requirió de información al titular para efectos de evaluar la



ejecución de las acciones y metas comprometidas en el PDC, otorgando un plazo de 10 días hábiles para su entrega, requerimiento que fue respondido dentro de plazo por el titular.

11° Luego, mediante Memorándum D.S.C. N°791, de fecha 4 de diciembre de 2023, se procedió a designar a Javiera Acevedo Espinoza como Fiscal Instructora Titular del presente procedimiento y a Ivonne Miranda Muñoz como Fiscal Instructora Suplente.

12° Posteriormente mediante **Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016**, de 21 de junio de 2024 (en adelante, “resolución recurrida”), se resolvió declarar incumplido el PDC aprobado mediante Resolución Exenta N°4/Rol F-033-2016. Adicionalmente, se dispuso el alzamiento de la suspensión del procedimiento sancionatorio decretada mediante el resuelvo IV de la Resolución Exenta N°4/Rol F-033-2016, haciendo presente que desde la notificación de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016 continuarán corriendo los plazos que se encontraban vigentes al momento de dicha suspensión, restando 9 días hábiles para la presentación de descargos. Dicha resolución fue notificada por carta certificada a la empresa el día 27 de junio de 2024.

13° Luego, mediante presentación de 4 de julio de 2024, Carlos Standen Herlitz dedujo recurso de reposición con recurso jerárquico en subsidio en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016. En síntesis, el titular plantea como fundamentos de su recurso de reposición, lo siguiente:

13.1. En relación con la acción 1.1 del PDC¹, se ha producido una mejora sostenida de la mayoría de los parámetros consignados en la “Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG” (en adelante, “Guía”) respecto del RIL descargado, producto de mejoras tecnológicas implementadas, lo cual consta en el documento “Memoria descriptiva Planta de Tratamiento de Aguas Industriales Frigorífico Biobío” que se acompañó en el recurso de reposición. La efectividad de estas mejoras se evidencia en la disminución de un 75% y de un 50% de la concentración de los parámetros DBO_5 y Sólidos Suspensidos Totales, respectivamente.

Asimismo, el titular destaca el cumplimiento de los parámetros fenoles, pH y temperatura respecto de los límites establecidos en la referida Guía, y sostiene que los parámetros restantes (Aceites y Grasas, Detergentes (SAAM), y Sólidos Suspensivos Biodegradables) presentan una desviación razonable que será abordada mediante un sistema de flotación por aire disuelto (o “DAF”), ya instalado. Respecto a la carga mísica aplicada al suelo ($\text{Kg}/\text{ha} \cdot \text{día}$), sostiene que la superficie que utiliza para regadío es 6 veces mayor a la superficie mínima requerida.

Añade que las caracterizaciones del RIL descargado están completas desde el año 2017, según consta en el documento “Análisis de Riles Frigorífico Biobío”, acompañado a la reposición.

¹ Acción N°1.1 del PDC: Monitorear mensualmente el RIL descargado, dando cumplimiento a los parámetros consignados en la “Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG”, a saber, aceites y grasas, DBO_5 , SAAM, fenoles, sólidos suspendidos biodegradables, sólidos suspendidos totales, pH y Temperatura, incluyendo carga mísica aplicada al suelo ($\text{Kg}/\text{ha} \cdot \text{día}$) para el parámetro DBO_5 .



Finalmente, hace presente que las superaciones de parámetros constatadas obedecen a un manejo operacional deficiente del sistema de tratamiento, comprometiéndose con su corrección para lograr el cumplimiento de la ya referida Guía.

En definitiva, solicita que se consideren los esfuerzos realizados para el cumplimiento de la “Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG” y que se declare parcialmente cumplida la presente acción.

- 13.2. En relación con las acciones 1.3 y 1.4 del PDC², el titular hace presente que, con fecha 13 de abril de 2017 solicitó una ampliación de plazo para su ejecución, debido a la necesidad de modernizar el sistema de tratamiento de RILES previo al ingreso del proyecto al SEIA y al esfuerzo económico que significa la tramitación de una autorización ambiental.

Sostiene que, a pesar de las dificultades económicas que atraviesa la empresa, está haciendo los mayores esfuerzos para ingresar, a la brevedad, un proyecto al SEIA que le permita obtener una RCA favorable y hace presente que ha avanzado en el desarrollo de un proyecto que le permita ingresar al SEIA, lo cual se evidencia en la elaboración del documento “Memoria descriptiva Planta de Tratamiento de Aguas Industriales Frigorífico Biobío”, adjunto a la reposición. Asimismo, acompañó una cotización de servicio de asesoría para la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental.

Reitera lo expuesto a propósito de las mejoras de la calidad de los parámetros consignados en la “Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG” respecto del RIL descargado y describe las mejoras que se implementarán al sistema de tratamiento existente, consistentes en un proceso de depuración adicional posterior al filtro rotatorio, la entrada en operación del DAF, el uso de un clorador en la etapa final, previo a utilizar el agua para riego y, eventualmente, contempla la posibilidad de instalar un lombrifiltro.

En definitiva, solicita que se le otorgue una última prórroga de plazo para cumplir con las referidas acciones del PDC.

- 13.3. En relación con la acción 1.5 del PDC³, señala que el compromiso fue cumplido íntegramente y no de forma parcial, pues la resolución recurrida reconoció el diseño de un Sistema de Gestión Ambiental basado en la Norma UNE-EN-ISO 14001:2004. Sin embargo, por un error involuntario, no se acreditaron las fechas en que se llevaron a cabo las acciones de implementación de los protocolos del Sistema de Gestión Ambiental, pero que éstas sí se llevaron a cabo.

Solicita que se reconsideren los antecedentes acompañados con fecha 31 de julio de 2023 y, en definitiva, se declare cumplida esta acción.

- 13.4. En relación con las peticiones anteriores, el titular sostiene que, la corrección del estado de cumplimiento de las acciones comprometidas en el PDC es relevante para la determinación de una eventual sanción, y la mantención del grado de cumplimiento establecido en la resolución recurrida le podría generar un enorme perjuicio.

² Acción N°1.3 del PDC: Ingresar al SEIA el proyecto correspondiente al sistema de tratamiento de RILES y al sistema de riego. Acción N°1.4 del PDC: Obtención de RCA favorable para el sistema de tratamiento de RILES referido.

³ Acción N°1.5 del PDC: Diseño e implementación de un sistema de gestión ambiental.



13.5. Finalmente, el titular señala que desde la formulación de cargos hasta la resolución que declaró incumplido el PDC transcurrieron más de 7 años, y que desde el transcurso del plazo de vigencia del PDC hasta la declaración de su incumplimiento pasaron más de 6 años, sin que exista una justificación razonable para esta demora. Agrega que el PDC estuvo vigente hasta el 18 de diciembre de 2017, pero que la declaración de su incumplimiento se realizó con fecha 21 de junio de 2024. Asimismo, el requerimiento de información contenido en la Res. Ex. N°7/ Rol F-033-2016 fue efectuado casi 5 años después de que la División de Sanción y Cumplimiento recibiese el informe de fiscalización DFZ-2017-286-VIII-PC por parte de la División de Fiscalización.

Atendidas estas circunstancias, el titular sostiene que la autoridad abandonó injustificadamente este procedimiento y que, en consecuencia, se configura el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador.

14° En definitiva, la empresa solicita que se deje sin efecto la resolución recurrida y se dicte una resolución de reemplazo que declare cumplida la acción 1.5 y parcialmente cumplida la acción 1.1 del PDC, y que se otorgue un plazo adicional para el cumplimiento de las acciones 1.3 y 1.4. En subsidio de lo anterior, se solicita que se dicte una resolución de reemplazo que declare el decaimiento del presente procedimiento.

15° Mediante **Resolución Exenta N°9/Rol F-033-2016**, de 12 de julio de 2024, se tuvo por interpuesto el recurso de reposición dentro de plazo y se suspendió la ejecución de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, disponiéndose la suspensión del plazo para presentar descargos a partir de la fecha de la presentación del recurso de reposición hasta que se resuelva el fondo del recurso, reiniciándose el cómputo del plazo de 9 días hábiles para la presentación de descargos, en caso de corresponder, una vez resuelto el recurso.

16° Luego, mediante Memorándum D.S.C. N°388, de fecha 8 de agosto de 2024, se procedió a designar a Javiera Acevedo Espinoza como Fiscal Instructora Titular del presente procedimiento y a Carlos Jara Donoso como Fiscal Instructor Suplente.

17° Expuestos los fundamentos del titular en su reposición, en cuanto al **primer argumento**, sintetizado en el considerando 13.1 de la presente resolución, tal como se señaló en la resolución recurrida, la acción 1.1 no se ejecutó conforme con lo comprometido en el PDC, ya que no se cumplió con la meta comprometida, consistente en "*Monitorear mensualmente el RIL descargado, dando cumplimiento a los parámetros consignados en la "Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG", a saber, aceites y grasas, DBO₅, SAAM, fenoles, sólidos suspendidos biodegradables, sólidos suspendidos totales, pH y Temperatura, incluyendo carga másica aplicada al suelo (Kg/ha-día) para el parámetro DBO₅*" (énfasis agregado).

18° Lo anterior se evidencia en que: i) se constataron superaciones de los parámetros DBO₅, Sólidos Suspensos Biodegradables y Sólidos Suspensos Totales, respecto de lo consignado en la Guía, durante todo el periodo de ejecución del PDC, superaciones en los parámetros Aceites y Grasas, y pH, durante 4 y 1 meses, respectivamente y, además, el monitoreo no se realizó en los meses de junio, septiembre y



diciembre de 2017. Todo ello en circunstancias que la meta era realizar monitoreos mensuales y dar cumplimiento a los parámetros consignados en la Guía; ii) lo anterior implicó que tampoco se satisfizo el indicador de cumplimiento de la acción 1.1 consistente en que los “*Muestreos realizados dan cumplimiento a los valores consagrados en la Guía de Evaluación Ambiental, Aplicación de Efluentes al Suelo, del Ministerio de Agricultura y SAG*” (énfasis agregado), y; iii) en ningún reporte se realizó el análisis de la carga mísica aplicada al suelo (Kg/ha*día) para el parámetro DBO₅, en circunstancias que debía realizarse con frecuencia mensual de acuerdo con lo comprometido en la referida acción.

19º Respecto de lo anterior, cabe relevar la situación del parámetro DBO₅, dado que este indicador refleja la cantidad de carga orgánica presente en el RIL. En este caso, dicho parámetro presentó concentraciones superiores al máximo permitido en la Guía ya referida durante todos los meses en los que se realizaron los monitoreos comprometidos en la acción 1.1, por lo que, el RIL generado por la Unidad Fiscalizable se aplicó al suelo sin que se haya reducido efectivamente su carga orgánica, lo cual evidencia la ausencia de un proceso de digestión adecuado, implicando la eventual alteración de la condición basal del suelo que está recibiendo este RIL, ya que la acumulación de DBO₅ podría llevar a su saturación, afectando negativamente su capacidad de absorción y regeneración.

20º En la siguiente Tabla, se presentan los resultados de los monitoreos de calidad del efluente realizados durante la vigencia del PDC, para cada uno de los parámetros indicados en la Guía. Las celdas en color verde indican el cumplimiento de dichos parámetros, mientras que las celdas en color rojo reflejan sus incumplimientos.

Tabla 1. Concentraciones constatadas en monitoreos durante la vigencia del PDC

Parámetro Guía	feb- 17	mar- 17	abr- 17	may- 17	jun- 17	jul-17	ago- 17	sept- 17	oct- 17	nov- 17	dic- 17	Límite Guía	Unidad
pH	6,81	6,47	6,55	6,59	S/I	6,76	5,67	S/I	6,52	6,89	S/I	6,0 a 9,0	-
A&G	52	13	35	5	S/I	13	6	S/I	5	5	S/I	10	mg/L
DBO ₅	3740	2368	2588	3513	S/I	2340	640	S/I	1189	2995	S/I	600	mg/L
Fenoles	0,422	0,011	0,437	0,002	S/I	0,002	0,002	S/I	0,002	0,002	S/I	41	mg/L
SAAM	0,2	0,1	0,1	0,1	S/I	0,1	0,1	S/I	0,1	0,1	S/I	0,5	mg/L
SST	810	500	620	1312	S/I	465	328	S/I	142	795	S/I	80	mg/L
SSV	730	440	560	937	S/I	365	256	S/I	88	605	S/I	80	mg/L
Temperatura	19,2	18,7	19,5	19,2	S/I	18,9	17,8	S/I	20,3	19,6	S/I	35	°C

Fuente: Elaboración propia basado en información proporcionada por el titular con fecha 13 de abril de 2017

21º Por lo tanto, atendido que la acción 1.1 era una acción intermedia, necesaria para el adecuado control de los efectos de la infracción hasta que el titular lograse retornar al cumplimiento normativo ambiental que, en este caso, se lograría con la obtención de la autorización ambiental comprometida en las acciones 1.3 y 1.4, no cabe sino rechazar el primer argumento esgrimido por el titular en su recurso de reposición. No obstante esta conclusión el hecho de que el titular manifieste su intención de corregir esta situación, por cuanto debió cumplir con la acción 1.1 en la oportunidad establecida en el PDC, sin perjuicio de que estos argumentos serán considerados en la resolución del presente procedimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la LOSMA.



22° En cuanto al **segundo argumento**, sintetizado en el considerando 13.2 de la presente resolución, en su reposición el titular reconoce que las acciones 1.3 y 1.4 del PDC no han sido ejecutadas, lo cual ha sido verificado mediante consulta a la página web del Servicio de Evaluación Ambiental, donde consta que el titular no ha ingresado a trámite ningún proyecto asociado a la Unidad Fiscalizable.

23° Con respecto a la solicitud de ampliación de plazo para ejecutar dichas acciones, es importante reiterar que, el titular, con fecha 13 de abril de 2017, solicitó una ampliación del plazo para ejecutar estas acciones, indicando la necesidad de modernizar el sistema de tratamiento de RILES antes del ingreso de un proyecto al SEIA y el esfuerzo económico que esto implicaba.

24° Al respecto, mediante la Res. Ex. N°5 / Rol F-033-2016, de 8 de mayo de 2017, previo a resolver la solicitud referida en el considerando anterior, se solicitó al titular presentar una propuesta de acciones destinadas a reducir los niveles de excedencias en los parámetros del efluente de riego, según lo constatado en los dos primeros informes de seguimiento del PDC, o acreditar que dicha situación se encontraba, a esa fecha, corregida.

25° Sin embargo, la respuesta del titular a lo requerido en la referida resolución, se limitó a exponer aspectos generales del funcionamiento de la empresa y a enunciar un conjunto de medidas preventivas, que en realidad correspondían a tareas de limpieza ordinarias necesarias para el correcto funcionamiento de la planta de tratamiento, sin proponer acciones concretas para reducir las excedencias detectadas.

26° De esta forma, la solicitud de ampliación de plazo antes mencionada fue rechazada mediante la Res. Ex. N°6 / Rol F-033-2016, debido a que las dificultades relevadas por el titular no fueron consideradas como impedimentos en el PDC al momento de su aprobación, ordenándose reportar, en el marco del seguimiento de la ejecución del PDC, las circunstancias referentes a las complicaciones de funcionamiento y diseño del sistema de tratamiento de RILES que se encontraba en operación a la fecha de dicha presentación (13 de abril de 2017), la modernización de dicho sistema y su ingreso al SEIA, cuestión que el titular no realizó.

27° Por lo tanto, dado que, en su reposición el titular reitera los mismos argumentos que la solicitud de ampliación de plazo, de fecha 13 de abril de 2017, para la ejecución de estas acciones, sin aportar nuevos antecedentes o cambios de circunstancias que justifiquen lo resuelto en la Res. Ex. N°6 / Rol F-033-2016 y, considerando el tiempo transcurrido para su ejecución y retornar al cumplimiento de la normativa ambiental, corresponde rechazar la solicitud de prórroga para la ejecución de las acciones 1.3 y 1.4 del PDC.

28° En cuanto a la intención del titular de ejecutar las acciones 1.3 y 1.4, es importante relevar que la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales ha sostenido que *"la elusión es una infracción que se configura por el solo hecho de ejecutarse un proyecto sin contar con una resolución de calificación ambiental [...], debiendo contar con ella. De esta manera, una vez configurada la infracción y, con mayor razón, una vez dictada la resolución sancionatoria, el ingreso del proyecto al SEIA no tiene ninguna incidencia en su configuración, máxime considerando que el objeto de la presente controversia se sitúa en la"*



legalidad del acto administrativo, y no en sus efectos posteriores. Siendo ello así, mucho menos podría tener efecto la mera comunicación de tener la intención de ingresar el proyecto al SEIA, que es justamente la situación planteada en autos por el reclamante”⁴ (énfasis agregado).

29° Por lo tanto, la manifestación de voluntad del titular no obsta el hecho de que las acciones 1.3 y 1.4 del PDC no fueron ejecutadas, por lo que la solicitud de prórroga sigue siendo improcedente; sin perjuicio, de que la eventual acreditación de la implementación de estas acciones, durante la instrucción del presente procedimiento, serán consideradas en su resolución de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la LOSMA.

30° En cuanto al **tercer argumento**, sintetizado en el considerando 13.3 de la presente resolución, el titular afirmó que, por un error involuntario, no se acreditaron las fechas de implementación de los protocolos del Sistema de Gestión Ambiental, pero que las acciones sí se llevaron a cabo. No obstante, tras el análisis de la información presentada, si bien el titular acompañó antecedentes que dan cuenta de haber diseñado un Sistema de Gestión Ambiental basado en la Norma UNE-EN-ISO 14001:2004 y realizó una capacitación al personal sobre gestión de riesgos ambientales⁵, estos antecedentes no acreditan la implementación completa del sistema, conforme a los medios de verificación exigidos en el PDC para la acción 1.5.

31° En efecto, cabe establecer que de conformidad con los medios de verificación comprometidos para los reportes de avance de la acción 1.5, el titular debió presentar, entre otros, “[...] *los medios de verificación necesarios para acreditar la efectiva implementación de los protocolos, lo que considerará, según corresponda de acuerdo al contenido de los protocolos, facturas, check list, diarios de actividades firmadas por responsables, fotografías fechadas, entre otros*” (énfasis agregado); antecedentes que no fueron acompañados por el titular en los reportes de avance y final del PDC, limitándose a acompañar en el reporte inicial del PDC registros que dieron cuenta del diseño del Sistema de Gestión Ambiental, mas no de su implementación, asimismo, los registros individualizados en el considerando anterior tampoco permiten acreditar la implementación del Sistema de Gestión Ambiental, por lo cual, no fue posible verificar el cumplimiento íntegro de la presente acción, razón por la cual se debe rechazar la solicitud del titular.

32° En cuanto al **cuarto argumento**, sintetizado en el considerando 13.4 de la presente resolución, si bien es cierto que el artículo 10 del D.S. N°30/2012 establece que, en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el PDC y producirse el reinicio del procedimiento sancionatorio, el grado de cumplimiento del PDC debe ser considerado en la determinación de la eventual sanción, para lo cual no solo se considerará el grado de implementación del PDC durante su periodo de ejecución, sino que todos aquellos antecedentes que permitan acreditar la implementación de las acciones y medidas para cumplir la normativa

⁴ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-342-2022, de fecha 11 de mayo de 2023, considerando 7º.

⁵ La capacitación presentada aborda los conceptos fundamentales de un Sistema de Gestión Ambiental, describiendo la clasificación de los recursos naturales, el medio ambiente, los aspectos e impactos ambientales y, los principios de gestión bajo la norma ISO 14001. Además, se explica la importancia de la mejora continua, la fijación de objetivos y metas ambientales y, la estructura organizativa necesaria para implementar un SGA. Cabe señalar que esta capacitación parece centrarse en los conceptos básicos y universales de lo que constituye un Sistema de Gestión Ambiental, sin entrar en los detalles de un sistema ya diseñado y aplicado en una organización concreta.



ambiental infringida y hacerse cargo de los efectos negativos generados producto de la infracción, para lo cual, el titular tendrá la oportunidad de presentar dichos antecedentes en sus descargos hasta el cierre del presente procedimiento, los cuales serán ponderados en la resolución del procedimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la LOSMA.

33° Sin perjuicio de lo anterior, se hace presente al titular que las actividades ejecutadas más allá del periodo de vigencia del PDC, que estén orientadas a corregir los hechos constitutivos de infracción y eliminar o reducir sus efectos, o para evitar que se generen nuevos efectos, serán consideradas en la resolución del presente procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la LOSMA.

34° En cuanto al **quinto argumento**, sintetizado en el considerando 13.5 de la presente resolución, sobre el decaimiento del presente procedimiento, como consecuencia del tiempo transcurrido en su tramitación, cabe tener presente las siguientes consideraciones:

- 34.1. La infracción imputada en este procedimiento consiste en la implementación de un sistema de tratamiento de RILES, cuyo efluente se utiliza para riego, sin contar con una RCA que autorice dicha actividad, la cual se encuentra tipificada en el artículo 35 letra b) de la LOSMA y, dicho proyecto o actividad debe ingresar al SEIA de conformidad con lo establecido en el artículo 10 letra o) de la Ley N°19.300 y el artículo 3º letra o) numeral 7 del Reglamento del SEIA.
- 34.2. La elusión de ingreso de un proyecto o actividad al SEIA es una **infracción de carácter permanente**, es decir, es de “*aquellas en las que el infractor incurre en una conducta cuyos efectos persisten en el tiempo debido a la voluntad del infractor*”⁶. Así, la elusión se trata de la omisión de un deber establecido por el ordenamiento jurídico, cuyo incumplimiento está tipificado como infracción, y ha creado una situación antijurídica que se ha mantenido en el tiempo, ya sea de forma dolosa o imprudente. En consecuencia, persisten las circunstancias de hecho que configuran el objeto de este procedimiento sancionatorio, y no es posible iniciar el cómputo del plazo de la prescripción extintiva de la acción sancionatoria⁷.
- 34.3. Conforme se analizará, corresponde rechazar la solicitud de declarar el decaimiento del presente procedimiento, pues, a la fecha persisten los presupuestos de hecho y de derecho que justificaron su instrucción, dado que, la infracción imputada es de carácter permanente, persiste en la actualidad y, no ha habido modificación legal alguna que impida a esta Superintendencia ejercer su potestad sancionadora. Ahora bien, atendido que en su recurso de reposición el titular citó jurisprudencia que se refiere a la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, se analizará su aplicabilidad en el presente procedimiento.

⁶ Gómez González, Rosa. *Infracciones y sanciones administrativas*. 1ª ed. Santiago: Der, 2021, p. 99.

⁷ En este sentido, véase: Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol Contencioso Administrativo N°177-2020, de fecha 6 de abril de 2021, considerando 8°.



- 34.4. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha abandonado expresamente la aplicación del decaimiento, reemplazándolo por la tesis de la **imposibilidad material de continuar con el procedimiento por causas sobrevinientes**⁸, basada en el texto e historia fidedigna de la Ley N°19.880. Así, en los casos en que el procedimiento administrativo exceda el plazo de seis meses establecido en el artículo 27 de la Ley N°19.880, deberá analizarse la razonabilidad y justificación del tiempo empleado en su tramitación⁹, excluyendo el tiempo empleado en etapas recursivas¹⁰. En caso de que se supere dicho plazo sin justificación razonable, la jurisprudencia establece que debe declararse el término del procedimiento tanto por la desaparición sobreviniente de su objeto, conforme al artículo 14 de la Ley N°19.880, como por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes, conforme al artículo 40 de dicha ley.
- 34.5. En este caso, **se debe descartar el término del procedimiento sancionatorio fundado en el artículo 14 de la Ley N°19.880, ya que, no se ha producido la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento**, ni ninguna otra forma de término anormal prevista en dicho artículo, pues la infracción imputada en la formulación de cargos es de carácter permanente y persiste en la actualidad tal como reconoce el titular en su recurso de reposición. Por el contrario, en virtud del principio de inexcusabilidad, corresponde que esta Superintendencia dicte una resolución de término expresa, que se pronuncie sobre el fondo de los hechos imputados en este procedimiento, ya sea condenando o absolviendo al titular, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la LOSMA.
- 34.6. En cuanto a la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, establecida en el artículo 40 de la Ley N°19.880, la doctrina ha sostenido que *"racionalmente, la imposibilidad de resolver debe obedecer a antecedentes de hecho que determinen la pérdida de objeto del procedimiento"*¹¹; lo cual no se ha verificado en el presente procedimiento.
- 34.7. Respecto a la tramitación específica del presente procedimiento, cabe relevar que este estuvo suspendido desde la dictación de la Resolución Exenta N°4/Rol F-033-2016, de fecha 10 de enero de 2017, que resolvió aprobar el PDC presentado por la empresa, hasta la notificación de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, que resolvió declarar incumplido el PDC, la cual se notificó a la empresa con fecha 27 de junio de 2024. Esta suspensión se fundamentó en el artículo 42, inciso cuarto, de la LOSMA, que establece que *"[a]probado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá"*, y en el artículo 9°, inciso final, del D.S. N°30/2012. La suspensión tuvo como objetivo la ejecución del PDC aprobado por parte del titular y la fiscalización de su ejecución por parte de esta Superintendencia.
- 34.8. Durante la suspensión del procedimiento, la Superintendencia resolvió la solicitud de ampliación de plazo para la ejecución de las acciones 1.3 y 1.4 del PDC, presentada por

⁸ Véase, entre otras, las sentencias de la Corte Suprema roles N°127.415-2022, N°34.496-2021 y N°10.575-2022.

⁹ Sentencia de la Corte Suprema, Rol N°152.160-2022, de fecha 9 de mayo de 2023, considerando 10°.

¹⁰ Sentencia de la Corte Suprema, Rol N°152.161-2022, de fecha 6 de septiembre de 2023, considerando 8°.



el titular durante la ejecución del PDC, se elaboró, derivó y analizó el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2017-286-VIII-PC-El sobre la ejecución del PDC y se revisaron los antecedentes técnicos proporcionados por el titular. También se solicitó información adicional al titular, mediante la Resolución Exenta N°7/Rol F-033-2016, para actualizar la información disponible y evaluar adecuadamente la ejecución del PDC. Finalmente, tras recibir la información requerida, mediante la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, se declaró la ejecución insatisfactoria del PDC, a partir de cuya notificación al titular, se reinició el procedimiento sancionatorio.

- 34.9. Una vez reiniciado el presente procedimiento, mediante la Resolución Exenta N°9/Rol F-033-2016, se tuvo por interpuesto el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, suspendiéndose los efectos de la resolución recurrida desde el 4 de julio de 2024, fecha en que se presentó dicho recurso.
- 34.10. De esta forma, conforme se relevó en los considerandos anteriores, durante el periodo de suspensión esta Superintendencia realizó gestiones conducentes a obtener información actualizada para evaluar la ejecución del PDC, respecto de lo cual, el titular confirmó que, a la fecha, se mantiene la infracción que dio origen al presente procedimiento. Al respecto, **cabe señalar que el titular en ningún momento denunció la dilación excesiva de este procedimiento**, ni del periodo en que este estuvo suspendido, **sino hasta la interposición del recurso de reposición que aquí se analiza, presentación en la cual, además, realizó solicitudes contradictorias, solicitando, por una parte, una prórroga del plazo para ejecutar ciertas acciones del PDC y, en subsidio, el decaimiento del procedimiento administrativo** por el tiempo empleado en su tramitación.
- 34.11. No debe perderse de vista que el ejercicio de la potestad sancionatoria que motivó este procedimiento no ha perdido su objeto ni ha resultado ineficaz, toda vez que los fines de prevención particular que busca la sanción administrativa siguen siendo pertinentes en este caso. Ello se fundamenta en que el titular se encuentra operando un proyecto que requiere una RCA sin contar con ella, por ende, se encuentra en elusión al SEIA, infracción de carácter permanente. Además, el titular no ha logrado cumplir con los parámetros establecidos en la “Guía de evaluación ambiental, aplicación de efluentes al suelo del Ministerio de Agricultura y SAG”, que fue la acción intermedia comprometida en el PDC, en tanto obtenía la referida autorización ambiental.
- 34.12. Finalmente, es importante destacar que la potestad sancionadora tiene como propósito ordenar la conducta de los regulados, reforzando el cumplimiento de la normativa ambiental bajo amenaza de la aplicación de sanciones. De este modo, frente al incumplimiento de normas o condiciones establecidas en resguardo del bien jurídico de protección ambiental, resulta necesario el restablecimiento del orden público mediante la represión de dichas conductas, lo que justifica continuar con la tramitación de este procedimiento. Por lo tanto, en virtud de lo expuesto, y considerando especialmente que el objeto de este procedimiento permanece vigente, corresponde rechazar tanto el decaimiento de este procedimiento administrativo como la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes.



35° Rechazados los argumentos del recurso de reposición por las razones previamente expuestas, corresponde referirse al **recurso jerárquico** interpuesto por el titular conforme al artículo 59 de la Ley N°19.880, para el caso que se rechazase la reposición intentada. Si bien el artículo 62 de la LOSMA señala que, en todo lo no previsto en ella, se aplicará supletoriamente la Ley N°19.880, se desprende tanto de la historia fidedigna¹² de la Ley N°19.880 como de la jurisprudencia administrativa¹³, que la regulación legal de los procedimientos administrativos especiales debe primar por sobre la eventual aplicación supletoria de la Ley N°19.880. Cabe destacar que la LOSMA regula los recursos administrativos aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental entre sus artículos 55 a 57, omitiendo el recurso jerárquico. Esto permite concluir que no existe un vacío normativo que permita la aplicación supletoria de dicho recurso. Por el contrario, el recurso jerárquico no es conciliable con el procedimiento sancionatorio ambiental, como se explicará a continuación, por lo que cabe descartar su aplicación supletoria.

36° La LOSMA estableció la separación de las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio ambiental, de aquellas vinculadas con la aplicación de sanciones, al disponer que unas y otras quedaran entregadas a unidades diferentes. Esta separación se evidencia especialmente en los artículos 7, 48, 49, 53 y 54 de dicha ley. Su propósito es resguardar la garantía constitucional de un procedimiento racional y justo, evitando que un mismo ente investigue y decida sobre el fondo de los cargos formulados al titular. Por consiguiente, la Superintendenta del Medio Ambiente, en tanto superior jerárquico de esta institución, solo debe intervenir en la fase decisoria, resolviendo acerca de la absolución o castigo del titular, y no debe intervenir en la etapa de instrucción del procedimiento, que culmina con el dictamen del fiscal instructor. Además, la LOSMA contempla un control jerárquico especial consagrado en su artículo 54 inciso segundo, potestad que fue entregada exclusivamente a la Superintendenta y cuyo ejercicio no deriva de la interposición de recurso alguno por parte de los interesados. Por estas consideraciones, resulta inadmisible el recurso jerárquico intentado por el titular.

37° El criterio antes señalado ha sido acogido por la jurisprudencia judicial. La Corte Suprema ha sostenido que el recurso jerárquico intentado en contra un acto de instrucción del procedimiento sancionatorio ambiental “*es improcedente en este ámbito, desde que la separación de funciones de fiscalización y de sanción establecida en la primera norma citada impide que en este procedimiento administrativo especial el Superintendente, en quien se halla radicada de manera exclusiva la facultad de absolver o de sancionar al investigado, según se desprende de los citados artículos, pueda intervenir mediante una vía recursiva ordinaria*

¹² Consta en la historia fidedigna de la Ley N°19.880 que “el contenido del proyecto va especialmente apuntado a aquellos procedimientos sin regulación” y que “[e]l proyecto no busca alterar los procedimientos administrativos que constan con una regulación legal propia. Ellos seguirán sometidos a sus normas de procedimiento”. Véase: Historia de la Ley N°19.880. Biblioteca del Congreso Nacional, p. 9.

¹³ En este sentido, la Contraloría General de la República ha dictaminado que “las disposiciones de la aludida ley N°19.880 son aplicables a todos los procedimientos administrativos que llevan a cabo los órganos de la Administración del Estado, salvo que la ley establezca procedimientos especiales” (Dictamen N°11.543/2011), que “dicha supletoriedad procederá frente a la omisión o falta de regulación de algún aspecto del procedimiento administrativo” (Dictamen N°44.299/2011), y que “la aplicación supletoria de las reglas de la ley N°19.880 debe hacerse de un modo que ella sea conciliable con las peculiaridades del respectivo procedimiento especial, lo cual importa que la misma no puede obstar a la adecuada realización de las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las finalidades específicas que la ley intenta lograr mediante tal procedimiento” (Dictamen N°64.580/2009).



decidiendo en torno a las actuaciones propias de la etapa de investigación, misma en la que no puede intervenir, sino de manera excepcional en uso de la potestad correctiva que le entrega el inciso 2º del mencionado artículo 54”¹⁴.

38° Por lo tanto, considerando la separación de funciones dentro de la Superintendencia establecida por la LOSMA, cuyo fin es garantizar un procedimiento y una investigación racionales y justos, y en coherencia con la práctica constante de esta Superintendencia y la jurisprudencia judicial consolidada, se declarará inadmisible el recurso jerárquico interpuesto por el titular, subsidiario del recurso de reposición presentado en contra de la Resolución Exenta N° 8 / Rol F-033-2016.

39° De todas formas, se hace presente que, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 17 de la Ley N°19.880, **todos los antecedentes que se presenten por el titular previo al cierre de la investigación serán debidamente ponderados en la resolución del presente procedimiento**. En este sentido, los antecedentes acompañados por el titular con fecha 4 de julio de 2024 serán considerando en la etapa procedural correspondiente, esto es, en el respectivo dictamen que deberá ser emitido por la Fiscal Instructora del presente procedimiento, de acuerdo con lo expuesto en el artículo 53 de la LOSMA.

RESUELVO:

I. RECHAZAR EL RECURSO DE REPOSICIÓN

interpuesto por Carlos Standen Herlitz, con fecha 4 de julio de 2024, en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, por los motivos señalados en los considerandos 17° y siguientes de la presente resolución.

II. DECLARAR INADMISIBLE EL RECURSO

JERÁRQUICO interpuesto por Carlos Standen Herlitz, con fecha 4 de julio de 2024, en contra de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, en subsidio del recurso de reposición rechazado en el resuelvo anterior, por los motivos señalados en los considerandos 35° y siguientes de la presente resolución.

III. LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DECRETADA

mediante la Resolución Exenta N°9/Rol F-033-2016, de fecha 12 de julio de 2024, que declaró admisible el recurso de reposición, y reanudar el plazo para presentar descargos, establecido en el resuelvo IV de la Resolución Exenta N°8/Rol F-033-2016, de fecha 21 de junio de 2024, computándose el remanente de dicho plazo (4 días hábiles) desde la fecha de notificación de la presente resolución.

IV. NOTIFÍQUESE POR CORREO

ELECTRÓNICO a Carlos Standen Herlitz, en la casilla de correo electrónico designada para efectos del presente procedimiento.

¹⁴ Sentencia de la Corte Suprema, Rol N°12.928-2018, de fecha 6 de marzo de 2020, considerando 20°.





Daniel Garcés Paredes
Jefe División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

IMM/JAE/CJD

Notificación por correo electrónico

- Carlos Standen Herlitz: [REDACTED]

C.C.:

- Jefe Oficina Regional del Biobío (Juan Pablo Granzow).

