

MAT.: Acompaña Informe en Derecho.

ANT.: Recurso de Reposición por rechazo de Programa de Cumplimiento Refundido.

REF.: Expediente Sancionatório Rol N° A-017-2023

Puerto Varas, 5 de mayo de 2025

Sr. Daniel Garcés Paredes

Jefe División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente
Presente

De mi consideración:

José Luis Fuenzalida Rodríguez, en representación de **AUSTRALIS MAR S.A. (“Australis”)**, ambos domiciliados para estos efectos en calle Decher 161, Puerto Varas, Región de los Lagos, en procedimiento sancionatorio **Rol N.ºA-017-2023 (CES Punta Ramón)**, al Sr. Jefe de la División de Sanción y Cumplimiento respetuosamente digo:

Que, en este acto, vengo en acompañar al expediente el Informe en Derecho, titulado “Opinión Legal Acerca Del Plazo Para Ejecutar Las Medidas Y Acciones En Un Programa De Cumplimiento”, de autoría de don Iván Hunter Ampuero, abogado, Doctor en Derecho, Profesor de Regulaciones Ambientales y de los Recursos Naturales y Ex Ministro Titular Abogado del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental entre los años 2017 y 2023 (“Informe”).

El Informe analiza el plazo propuesto para llevar a cabo la ejecución de las medidas contempladas en un Programa de Cumplimiento (“**PdC**”), y, en específico, la razonabilidad de este, atendidas las circunstancias del procedimiento sancionatorio en curso.

Para este efecto, el Informe contiene el análisis de los siguientes puntos, (i) las cuestiones de hecho de las diferentes resoluciones de rechazo de los PdC dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente (“**SMA**”); (ii) los fundamentos expresados por la SMA para rechazar los PdC analizados; (iii) explicación sobre qué debe entenderse por un PdC “manifestamente dilatorio” de acuerdo a la regulación de estos instrumentos, y, finalmente (iv) los argumentos que debiese considerar la autoridad ambiental al momento de decidir sobre la razonabilidad del plazo propuesto por el titular en relación a los PdC objeto del análisis.

En lo que respecta al informe, como primer punto destacamos que el autor da cuenta de que ciertamente, las “*acciones propuestas por el titular deben ejecutarse dentro de un plazo razonable, de modo que, en ningún caso, puedan ser percibidas como manifestamente dilatorias*”, agregando que la SMA, “*debe ponderar la seriedad del compromiso, la proporcionalidad del cronograma propuesto y la capacidad real de las medidas para revertir los efectos ambientales dentro de un plazo aceptable*”.

Así, a propósito de este punto, el autor señala que podría generarse un problema aparente con aquellas medidas que requieren de un plazo de ejecución prologando. Sin embargo, señala que, “[*si las acciones o medidas requieren un espacio prolongado de tiempo para surtir efectos, deberá probarse tal circunstancia, y hecho*

aquellos, no hay impedimento para la aprobación del PdC. Lo relevante es que pudiendo ejecutarse en un plazo inferior ello no se haga por razones aceptables para el derecho (razonabilidad y proporcionalidad), pues ahí podría argumentarse que el PdC es manifiestamente dilatorio o que permite al regulado aprovecharse de su infracción” (destacado propio).

Como segundo punto a destacar, el autor procede a analizar los argumentos de la SMA para rechazar el PdC presentado por Australis, en específico, se detiene en el concepto de PdC “manifiestamente dilatorio”, argumento central que utiliza la SMA para rechazar el cronograma y, como consecuencia, el PdC presentado por Australis.

Es así como el profesor Hunter señala que, si la SMA califica un PdC como “manifiestamente dilatorio, esta clasificación, “debe efectuarse con estricto apego a los principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador y el sistema de incentivos al cumplimiento ambiental. En este sentido, el carácter dilatorio de una propuesta no puede presumirse únicamente en función de la extensión temporal de su ejecución, sino que debe fundarse en la constatación objetiva y razonada de una intención por parte del titular de eludir el cumplimiento de las obligaciones ambientales mediante una estrategia artificiosa que impida o retarde el restablecimiento efectivo de la legalidad vulnerada o la eliminación de sus efectos.” (destacado propio).

Por lo anterior, y sobre la base del mérito del expediente, el autor concluye que la decisión de la SMA carece de fundamentos, dado que la resolución que la contiene no da cuenta de, “antecedentes técnicos o jurídicos que acrediten la supuesta intencionalidad elusiva del titular, ni demostrar que los plazos propuestos hagan inviable el restablecimiento de la legalidad en un tiempo razonable”.

Como tercer punto a destacar, el autor se refiere al PdC presentado por Australis, y señala: diversas características que este reúne, así, destaca que, “a) El programa presentado por el titular contempla la implementación gradual de una reducción de biomasa en un marco temporal que se ajusta al carácter cíclico y anual de la actividad acuícola, específicamente de la engorda de salmones. Dicha gradualidad no refleja una intención de obstaculizar el cumplimiento (...).”, “b) La gradualidad en la reducción propuesta no implica una falta de compromiso ambiental, sino que busca asegurar que la corrección de la sobreproducción sea sostenible (...).”, y, c) Debe destacarse que durante la ejecución del Programa no se prolonga la infracción que se busca corregir. *Las acciones propuestas no implican mantener la situación irregular, sino que están orientadas a su superación progresiva y planificada.* Por tanto, mientras las medidas se implementan dentro de los plazos establecidos y bajo el monitoreo comprometido, no existe continuidad del incumplimiento, lo que descarta cualquier afectación adicional al bien jurídico protegido”. (destacado propio).

Como cuarto punto relevante del informe, este se refiere a como los factores económicos no son completamente ajenos para la determinación del plazo de ejecución de las medidas de un PdC. Así, señala que, “[u]no de los elementos centrales que refuerzan la legitimidad y necesidad de incorporar la dimensión operacional y económica en la evaluación de un PdC se encuentra expresamente establecido en el artículo 7, letra d), del DS N° 30/2013. Dicha disposición establece que el titular deberá presentar: “Información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad”. Esta exigencia normativa implica que la dimensión económica no solo puede, sino que debe ser considerada como un elemento legítimo y relevante en la formulación y evaluación de un PdC. *La seriedad del programa no se determina exclusivamente por la prontitud o ambición de las medidas, sino también por su factibilidad financiera y coherencia con la capacidad del titular para ejecutarlas efectivamente*”. (destacado propio).

¹ Hunter (2024), p 289.

Finalmente, el Informe concluye lo siguiente respecto de los puntos de derecho pertinentes para la resolución de este procedimiento recursivo:

- a) *La calificación de un PdC como “manifestamente dilatorio” requiere de una evaluación jurídica y técnica contextualizada, basada en criterios objetivos, y no puede fundarse exclusivamente en la extensión temporal de su ejecución. Una propuesta que contemple plazos extendidos no implica por sí sola una actitud elusiva por parte del regulado, especialmente cuando la actividad económica tiene una naturaleza cíclica, como ocurre con la engorda de salmones.*
- b) *La autoridad ambiental debe aplicar criterios de proporcionalidad, razonabilidad y regulación responsiva al momento de evaluar los plazos propuestos en un PdC, considerando factores como la viabilidad técnica y económica de las medidas, el carácter anual o bianual de los ciclos productivos acuícolas, y las limitaciones operativas derivadas de las normas sanitarias y ambientales vigentes.*
- c) *En los casos analizados, la SMA rechazó los PdC de Australis Mar S.A. por considerar que sus cronogramas eran dilatorios y carecían de justificación técnica o ambiental. Sin embargo, esta apreciación no se sostiene a la luz de los antecedentes específicos del caso, ni de la estructura operativa propia del sector, ni de los principios que informan estos incentivos al cumplimiento.*
- d) *La propuesta de Australis Mar S.A. no prolonga la infracción ni sus efectos, sino que estructura una corrección progresiva con acciones concretas orientadas a compensar la sobreproducción en términos equivalentes. La empresa ha demostrado voluntad de cumplir, al autodenunciarse y proponer medidas correctivas dentro de una lógica productiva viable.*
- e) *El rechazo basado en que la programación respondería a razones económicas y no ambientales desconoce el marco normativo vigente, que exige precisamente considerar la dimensión económica como parte del análisis de seriedad del PdC (artículo 7, letra d, del DS N° 30/2013), así como los principios de eficacia y eficiencia de la gestión ambiental. En efecto, la ejecución de medidas ambientalmente adecuadas debe también ser financieramente posible, y el marco normativo lo reconoce de manera expresa.*
- f) *Finalmente, el diseño legal e institucional del PdC como instrumento de incentivo presupone la buena fe del regulado y promueve una lógica de colaboración regulatoria. En ese sentido, desestimar propuestas como las analizadas, sin una adecuada ponderación de su contexto técnico, económico y ambiental, desincentiva el uso del PdC y debilita la eficacia del sistema de cumplimiento ambiental en su conjunto.*

POR TANTO, a modo de petición concreta, solicito respetuosamente tener por acompañado el Informe y, en definitiva, dado que esta opinión legal de un autor de la mayor competencia en la materia es consistente con lo planteado en el Recurso de Reposición, se sirva acoger este último en todas sus partes y dejar sin efecto la Resolución Recurrida.

Sin otro particular se despide atentamente,

JOSE LUIS
FUENZALIDA
RODRIGUEZ

Firmado digitalmente
por JOSE LUIS
FUENZALIDA
RODRIGUEZ
Fecha: 2025.05.05
23:34:26 -04'00'

José Luis Fuenzalida
p.p. AUSTRALIS MAR S.A.

Iván Hunter Ampuero
Doctor en Derecho
Profesor Regulaciones Ambientales y de los Recursos Naturales
Exministro del Tercer Tribunal Ambiental (2017-2023)

OPINIÓN LEGAL ACERCA DEL PLAZO PARA EJECUTAR LAS MEDIDAS Y ACCIONES EN UN PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO

I.- INTRODUCCIÓN

Se me ha encargado emitir, en mi calidad de especialista en Derecho Ambiental y para sede administrativa, una opinión jurídica relativa a la razonabilidad del plazo para la ejecución de las medidas y acciones de un Programa de Cumplimiento (en adelante, PdC) presentado en el contexto de una autodenuncia, y cuya finalidad es eliminar los efectos de la infracción.

Sostengo la tesis de que el plazo para la ejecución de las medidas y acciones de un PdC tiene que ser ponderado en su mérito, conforme a los antecedentes de contexto en los que se enmarca el instrumento de incentivo, realizando una interpretación y ponderación que considere los objetivos ambientales que se persiguen, las características de la actividad empresarial y su regulación sectorial específica, la persistencia de la infracción o de sus efectos, y la viabilidad operativa y económica para el infractor en consonancia con las ideas matrices de la regulación ambiental.

Para cumplir el objetivo de esta opinión comenzaré (II) haciendo un breve resumen de las cuestiones de hecho de las diferentes resoluciones de rechazo dictadas por la SMA; luego (III) expondré los fundamentos expresados por la SMA para rechazar los PdC en relación a esta materia; (IV) posteriormente, explicaré qué debe entenderse por “manifestamente dilatorio” de acuerdo a la regulación de estos instrumentos; culminando (V) con los argumentos que debiese considerar la autoridad ambiental al momento de decidir sobre la razonabilidad del plazo propuesto por el titular en relación a los PdC objeto de esta opinión.

II.- CUESTIONES DE HECHO CONSIDERADAS EN ESTA OPINIÓN LEGAL

Los casos que se han considerado para la elaboración de esta opinión legal son los siguientes:

1. CES Goddard (Rol A-014-2023).

La SMA mediante Res. Ex. N° 8/Rol A-014-2023, de 30 de enero de 2025, rechazó la propuesta de PdC formulada por la empresa. Los fundamentos del rechazo se encuentran consignados desde los considerandos 49° a 57°, de la resolución referida. La propuesta de compensación presentada por la empresa y rechazada por la SMA, es la siguiente:

CES	Plazo	Ton
Punta Goddard	Octubre 2022 a marzo 2024	640

Punta Goddard	Agosto 2025 a diciembre 2026	1.019
Punta Goddard	Enero 2028 a mayo 2029	1.019
Punta Goddard	Julio 3030 a octubre 2031	873
	Total	3.551

2. CES Caleta Fog (Rol P-008-2024).

La SMA mediante Res. Ex. N° 1/Rol P-008-2023, de 13 de febrero de 2025, rechazó la propuesta de PdC formulada por la empresa. Los fundamentos del rechazo se encuentran consignados desde los considerandos 57° a 65°, de la resolución referida. La propuesta de compensación presentada por la empresa y rechazada por la SMA, es la siguiente:

CES	Plazo	Ton
Caleta Fog	Diciembre 2021 a marzo 2023	594
Caleta Fog	Octubre 2024 a marzo 2026	1.146
Caleta Fog	Febrero 2027 a junio 2028	1.145
	Total	2.885

3. CES Traiguén (Rol A-003-2024).

La SMA mediante Res. Ex. N° 1/Rol A-003-2024, de 18 de febrero de 2025, rechazó la propuesta de PdC formulada por la empresa. Los fundamentos del rechazo se encuentran consignados desde los considerandos 57° a 65°, de la resolución referida. La propuesta de compensación presentada por la empresa y rechazada por la SMA, es la siguiente:

CES	Plazo	Ton
Traiguén	Septiembre 2023 a septiembre 2024	678
Traiguén	Abril 2025 a mayo 2026	600
Traiguén	Julio 2027 a agosto 2028	750
Traiguén	Octubre 2029 a noviembre 2030	554
	Total	2.582

4. Ces Punta Ramón (Rol A-017-2023).

La SMA mediante Res. Ex. N° 9/Rol A-17-2023, de 6 de febrero de 2025, rechazó la propuesta de PdC formulada por la empresa. Los fundamentos del rechazo se encuentran consignados desde los considerandos 57° a 65°, de la resolución referida. La propuesta de compensación presentada por la empresa y rechazada por la SMA, es la siguiente:

CES	Plazo	Ton
Punta Ramón	28 abril 2024 a mayo 2025	416
Punta Ramón	Julio 2026 a noviembre 2027	416
Punta Ramón	Julio 2028 a noviembre 2029	4.320
Total		5.152

III.- FUNDAMENTOS DEL RECHAZO DE LOS PdC

Los fundamentos utilizados por la SMA para el rechazo de los PdC son sustancialmente los mismos. Al menos, desde el punto de vista de la justificación, los PdC son rechazados porque se ha estimado que son “manifiestamente dilatorios” y que la empresa estaría intentando eludir su responsabilidad. A continuación, se hará un resumen de los principales argumentos contenidos en las resoluciones de rechazo:

- Señala la SMA que el concepto de “elusión de responsabilidad” busca evitar que el titular utilice el PdC para finalizar un procedimiento sancionatorio sin asumir consecuencias, sin haber adoptado medidas correctivas adicionales a las que hubiera tomado sin el PdC. Este criterio, basado en el principio de responsabilidad, asegura que este instrumento no debilite su función disuasiva dentro del sistema jurídico ambiental.
- Añade que la propuesta del titular busca reducir las toneladas de producción de forma escalonada durante diferentes ciclos productivos, finalizando recién en los años 2028, 2029, 2030 y 2031. A juicio de la autoridad, esta programación representa una postergación excesiva e injustificada, considerando que la reducción podría haberse implementado de forma más inmediata y efectiva, en los ciclos posteriores a la infracción.
- Agrega que la estrategia carece de fundamentos técnicos o ambientales que justifiquen dicha dilación, y responde más bien a una lógica económica, lo que contradice los principios de eficacia que exige la normativa ambiental para la aprobación de un PdC. En consecuencia, la propuesta permitiría al titular evitar una sanción sin abordar oportunamente los efectos de la sobreproducción, transformando el PdC en una herramienta dilatoria. Por esta razón, se concluye que el PdC debe ser rechazado.

Conforme se puede apreciar, para la SMA el PdC presentado por Australis es considerando dilatorio y, en tal sentido, no fue aprobado por la autoridad.

IV.- PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO “MANIFIESTAMENTE DILATORIOS”

El artículo 2 letra g) del Decreto Supremo N° 2013, de 20 de agosto de 2012, publicado en el Diario Oficial el 11 de febrero de 2013, que Aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante, DS 30/2013) define al Programa de Cumplimiento como un “*Plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique*”.

Por su lado, el artículo 9 letra b) del DS 30/2013, señala que el PdC deberá contener: “*b) Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique*”.

incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento”. El artículo 9 inciso 2º del DS 30/2013, dispone que “*En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios*”.

Así también el inciso final del artículo 9, indica: “*La Superintendencia se pronunciará respecto al programa de cumplimiento y notificará su decisión al infractor. En caso de ser favorable, la resolución establecerá los plazos dentro de los cuales deberá ejecutarse el programa y, asimismo, deberá disponer la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio. En caso contrario, se proseguirá con dicho procedimiento*”.

Conforme a lo expuesto, el conjunto de medidas y acciones propuestas por el titular deben ejecutarse dentro de un plazo razonable, de modo que, en ningún caso, puedan ser percibidas como manifiestamente dilatorias. Si bien la normativa sugiere que es la SMA la que debe evaluar la razonabilidad de dichos plazos, corresponde al titular la responsabilidad de proponerlos, indicando con claridad los tiempos en que se compromete a restablecer el cumplimiento normativo y a eliminar los efectos ambientales derivados de la infracción.

Esta dinámica obliga a un análisis conjunto, donde la autoridad debe ponderar la seriedad del compromiso, la proporcionalidad del cronograma propuesto y la capacidad real de las medidas para revertir los efectos ambientales dentro de un plazo aceptable.

En todo caso, si la finalidad del PdC es regresar al cumplimiento en un período de tiempo acotado -que en ningún caso puede percibirse como dilatorio-, es al regulado al que le corresponde justificar los plazos propuestos. No obstante, cuando el PdC se rechace por ser manifiestamente dilatorio, deberá la autoridad justificar tal razón.

Ahora bien, el problema podría generarse respecto de infracciones que requieren acciones de larga ejecución para volver al cumplimiento o para la eliminación de los efectos. A mi entender este es un problema de justificación. Si las acciones o medidas requieren un espacio prolongado de tiempo para surtir efectos, deberá probarse tal circunstancia, y hecho aquello, no hay impedimento para la aprobación del PdC. Lo relevante es que pudiendo ejecutarse en un plazo inferior ello no se haga por razones aceptables para el derecho (razonabilidad y proporcionalidad), pues ahí podría argumentarse que el PdC es manifiestamente dilatorio o que permite al regulado aprovecharse de su infracción¹.

V.- PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO PRESENTADOS POR AUSTRALIS MAR S.A., NO PUEDEN CONSIDERARSE MANIFIESTAMENTE DILATORIOS

A continuación se expondrán los argumentos para entender que la decisión de la SMA carece de toda razonabilidad y es desproporcionada, dado que no considera los hechos del caso y la singularidad de la actividad económica.

1.- Contexto de la Autodenuncia de Australis Mar y los PdC.

Como es sabido, Australis Mar S.A., motivada, entre otros factores, por el cambio y la efectiva toma de control de la nueva administración, tomó la decisión institucional de autodenunciarse ante la SMA por la superación en 33 CES del máximo de producción en toneladas de biomasa autorizada, en

¹ HUNTER (2024), p. 289.

ciclos productivos iniciados con siembra entre los años 2018 a 2021, implicando una sobreproducción total de 81.060 toneladas al 23 de octubre de 2022.

En la autodenuncia, Australis Mar S.A. presentó un esquema de “compensaciones” en la producción futura, con el objetivo de dar cumplimiento a los requisitos de aprobación de integridad y eficacia de los PdC. Al respecto es importante señalar que una “compensación” es entendida como una disminución en la producción de la biomasa en la misma cantidad en la que se sobreprodujo. Esto es, dejar de generar en el ambiente un equivalente a los efectos que se habrían producido con el exceso de producción. En este esquema, (i) algunos CES compensaban con ellos mismos su sobreproducción; (ii) en otros casos, se recurría a CES en los que también se había cometido la infracción de sobreproducción, y; por último, (iii) también había compensaciones en CES en los que no se había cometido infracción alguna.

Bajo una perspectiva responsiva, los PdC presentados en el marco de una autodenuncia no deben evaluarse de forma aislada, como si cada uno constituyera una unidad independiente. Por el contrario, deben entenderse como parte de un esfuerzo integral del titular orientado a abordar y corregir un conjunto de incumplimientos, así como a mitigar o eliminar sus efectos ambientales. Esta mirada sistémica permite apreciar con mayor propiedad la coherencia, seriedad y efectividad del compromiso asumido por la empresa frente a su deber de restablecer el cumplimiento normativo.

Este enfoque ha sido expresamente reconocido por la OCDE: “La ‘regulación responsiva’ es un enfoque formalizado en 1992 por I. Ayres y J. Braithwaite (aunque se basa en una amplia investigación y experiencias previas), y plantea que *la estrategia de fiscalización más eficaz no es aquella que trata de forma uniforme a todos los sujetos regulados o que aborda todas las infracciones similares de la misma manera*. Por el contrario, propone una *diferenciación basada en el comportamiento general del sujeto regulado* (por ejemplo, si cumple regularmente o está dispuesto a cumplir, o si por el contrario es reacio a cooperar), en el patrón de las infracciones (aisladas o repetidas), entre otros factores”². En el presente caso, Australis Mar ha desplegado un esfuerzo global orientado a recuperar el cumplimiento, lo que ha incluido la decisión de cesar operaciones en los CES donde se ha verificado la comisión de infracciones. Esta conducta, materializada a través de una autodenuncia, evidencia una voluntad real y efectiva de someterse a las exigencias normativas, constituyendo una razón legítima para que la autoridad actúe de forma responsiva.

Tratar estas infracciones como si hubieran sido detectadas mediante fiscalizaciones o denuncias implica desnaturalizar el propósito del instrumento de incentivo al cumplimiento, cuyo objetivo es precisamente ofrecer al administrado una vía alternativa, colaborativa y responsiva para corregir conductas infractoras, sin perjuicio de la eficacia del sistema sancionador.

Para contexto es necesario establecer algunos datos adicionales, con el objeto de permitir una adecuada calificación del plazo del PdC:

- a) En sus propuestas originales, ninguno de estos CES compensaba consigo mismo. En consecuencia, el plazo para la ejecución de las reducciones de producción propuesto a la autoridad se hizo con el objeto de que estos compensaran en el mismo centro; ello solo es factible en la medida que estos puedan operar razonablemente compensando, y no dejar de operar.

² OECD: REGULATORY ENFORCEMENT AND INSPECTIONS (2014), p. 35.

- b) De igual forma, el CES Traiguén tiene la totalidad de la sobreproducción prescrita incluida en la compensación (159 ton), y; el CES Goddard tiene sobreproducción prescrita pero no la compensa (1474 ton) para priorizar compensar en el mismo centro, dado que la propuesta original la incorporaba.
- c) El 80% de la sobreproducción global de los CES indicados se compensa al 2026.
- d) En el CES Muñoz Gamero 1, el PdC fue aprobado a pesar de tratarse de un plazo extendido, más largo que la que la generalidad de los casos.
- e) Los CES Punta Ramón, Caleta Fog y Traiguén tienen mejoras de los períodos de compensación en sus respectivas reposiciones administrativas.

2.- Qué se entiende por manifiestamente dilatorio y qué factores influyen en el mismo.

La calificación de un PdC como “manifiestamente dilatorio” debe efectuarse con estricto apego a los principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador y el sistema de incentivos al cumplimiento ambiental. En este sentido, el carácter dilatorio de una propuesta no puede presumirse únicamente en función de la extensión temporal de su ejecución, sino que debe fundarse en la constatación objetiva y razonada de una **intención por parte del titular de eludir el cumplimiento de las obligaciones ambientales** mediante una **estrategia artificiosa** que impida o retarde el restablecimiento efectivo de la legalidad vulnerada o la eliminación de sus efectos. Bajo esta perspectiva, el fundamento de la SMA en cuanto a que el programa es “manifiestamente dilatorio”, carece de una justificación suficiente, al no exhibir antecedentes técnicos o jurídicos que acrediten la supuesta intencionalidad elusiva del titular, ni demostrar que los plazos propuestos hagan inviable el restablecimiento de la legalidad en un tiempo razonable.

En efecto, el solo hecho de que un programa contemple un cronograma de ejecución extendido en el tiempo no constituye, por sí solo, evidencia suficiente de una actitud elusiva o contraria al principio de buena fe que debe guiar la conducta del regulado³. Por el contrario, conforme al principio de razonabilidad y proporcionalidad la autoridad debe ponderar si los plazos propuestos guardan relación con la naturaleza técnica, económica y operativa de la actividad regulada, y si, en su conjunto, el programa contiene medidas concretas, verificables y efectivamente conducentes a la corrección de las infracciones imputadas. Al respecto se debe indicar:

- a) El programa presentado por el titular contempla la implementación gradual de una reducción de biomasa en un marco temporal que se ajusta al carácter cíclico y anual de la actividad acuícola, específicamente de la engorda de salmones. Dicha gradualidad no refleja una intención de obstaculizar el cumplimiento, sino más bien una adecuación lógica y técnica al modelo de producción, que permite garantizar tanto la eficacia de las medidas como la

³ En este sentido, corresponde a la autoridad dar fundamentos expresos respecto de porqué entiende que el PdC presentado busca eludir su responsabilidad o dilatar el cumplimiento de las obligaciones. HUNTER (2024), pp. 286 y 287. Señala el Segundo Tribunal Ambiental, en sentencia de 3 de noviembre de 2021, R-183-2018, “Birke Abaroa Maite con Superintendencia del Medio Ambiente”, lo siguiente: “En relación con este requisito, a juicio de este Tribunal, es correcta la fundamentación de la SMA, pues efectivamente **no existen antecedentes que adviertan una intención fraudulenta de la empresa en presentar su PdC**, y, por lo demás, la regla reseñada se dirige hacia la SMA, en orden a que le es prohibido aprobar un PdC cuando se verifique que se dan los supuestos transcritos. Por lo tanto, **no pesa sobre el regulado una obligación especial de demostrar su buena fe para efectos de presentar un programa de cumplimiento, atendido que el principio de la buena fe se presume en nuestro derecho según el artículo 707 del Código Civil**”.

viabilidad económica de la operación, condición necesaria para que las acciones comprometidas puedan ser ejecutadas en su totalidad.

Se debe recordar que los ciclos productivos en la acuicultura, especialmente en el cultivo de especies como el salmón, son anuales o bianuales, dependiendo de la especie y las condiciones del centro. Esto implica que desde la siembra de los juveniles hasta la cosecha final hay un cronograma preciso que debe seguirse, normalmente con duración de 12 a 24 meses. Una vez finalizado un ciclo productivo, la normativa exige un período de descanso (también llamado descanso sanitario) en los CES. La planificación de la producción acuícola debe considerar estos tiempos obligatorios, lo que hace que la programación sea más estricta y de largo plazo.

En resumen, la acuicultura se caracteriza por tener una temporalidad normativamente estructurada, con ciclos productivos definidos y períodos obligatorios de descanso, lo que exige una planificación estratégica y cumplimiento estricto de normas sanitarias y ambientales. En consecuencia, la conclusión de la autoridad, al fundar el rechazo del programa sobre una apreciación subjetiva del calendario de ejecución, sin considerar las características particulares de la actividad y su regulación ni las condiciones estructurales de operación del CES involucrado, vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad. Exigir medidas desproporcionadas, en términos económicos u operacionales, puede implicar una carga excesiva o incluso inviable, que vacía de contenido el instrumento del PdC y afecta la equidad y flexibilidad del sistema de incentivos.

- b) La gradualidad en la reducción propuesta no implica una falta de compromiso ambiental sino que busca asegurar que la corrección de la sobreproducción sea sostenible. Para que una empresa pueda cumplir efectivamente con sus obligaciones ambientales requiere cierto margen de viabilidad operacional y económica. Obligar a implementar una reducción abrupta en uno o dos ciclos podría llevar a la operación a un punto de compromiso financiero, afectando no solo su continuidad, sino también el cumplimiento de otras obligaciones ambientales en el futuro. El programa propuesto permite mantener la actividad en funcionamiento, generando los recursos necesarios para financiar y hacer posibles las acciones correctivas propuestas.

De acuerdo con la OCDE y enfoques como la regulación responsiva, los reguladores deben incentivar el cumplimiento voluntario mediante herramientas flexibles, adaptadas al contexto de los regulados, lo que incluye considerar sus capacidades técnicas y económicas. El PdC es precisamente una herramienta diseñada bajo esa lógica: una alternativa a la sanción, basada en el compromiso activo del infractor. Pero ese compromiso solo será real si las medidas propuestas se ajustan a sus capacidades operativas y económicas.

Debe considerarse que la industria acuícola opera bajo una lógica de planificación multianual, con inversiones programadas a largo plazo, contratos de suministro, compromisos laborales y obligaciones crediticias que no pueden ser abruptamente modificados sin incurrir en un grave perjuicio económico y social⁴. La reducción escalonada de producción propuesta por el titular

⁴ Como lo señalan Ayres y Braithwaite: “La regulación responsiva se distingue de otras estrategias de gobernanza del mercado tanto en lo que detona una respuesta regulatoria como en la naturaleza misma de dicha respuesta. Proponemos que la regulación sea sensible a la estructura de la industria, en el entendido de que diferentes estructuras requieren distintos grados y formas de intervención regulatoria (...) Una regulación eficaz debe atender a la diversidad de objetivos de las empresas reguladas”. AYRES y BRAITHWAITE (1992), p. 4. En el derecho nacional, por su lado, se ha indicado que “este diseño posibilita la formulación de una pirámide de estrategias regulatorias a cargo de la SMA, graduando la intensidad de la intervención, distinguiendo entre regulados cooperativos y los que no lo son, tratándolos diferenciadamente de acuerdo a ese estándar. En ambas pirámides, el órgano administrativo puede discrecionalmente -aunque de modo reglado- recorrer

no responde a una estrategia evasiva; es una necesidad objetiva de compatibilizar el cumplimiento ambiental con la viabilidad operacional y financiera del proyecto, permitiendo que los recursos generados por la operación durante los ciclos sucesivos se destinen precisamente a financiar las acciones correctivas comprometidas.

Por tanto, rechazar un PdC únicamente por no ajustarse a un calendario idealizado por la autoridad, sin considerar la razonabilidad operativa, representa una visión desproporcionada que desincentiva el uso del instrumento y debilita su valor como herramienta de colaboración regulatoria.

- c) Debe destacarse que durante la ejecución del Programa no se prolonga la infracción que se busca corregir. Las acciones propuestas no implican mantener la situación irregular, sino que están orientadas a su superación progresiva y planificada. Por tanto, mientras las medidas se implementan dentro de los plazos establecidos y bajo el monitoreo comprometido, no existe continuidad del incumplimiento, lo que descarta cualquier afectación adicional al bien jurídico protegido.

Tampoco se produce una prolongación ni un agravamiento de los efectos derivados de la infracción. La implementación del PdC se estructura precisamente para mitigar o eliminar dichos efectos, sin que durante su ejecución se generen nuevos impactos ni se intensifiquen los existentes. En este sentido, no hay un riesgo de deterioro ambiental adicional como consecuencia del cumplimiento en los plazos propuestos, lo cual refuerza la razonabilidad del cronograma comprometido por el titular.

En definitiva, la razonabilidad de los plazos debe evaluarse en función de criterios técnicos, ambientales y de proporcionalidad, considerando que el cumplimiento progresivo, controlado y eficaz -ajustado a la realidad operativa del proyecto- puede ser incluso más beneficioso para el interés público que la imposición de plazos artificialmente rígidos que comprometan la ejecución efectiva de las medidas y provocar otros efectos indeseados para el sector industrial.

3.- Plazo dilatorio como manifestación de falta de seriedad del PdC.

La doctrina nacional no ha tratado en profundidad los estándares conforme a los que el plazo para ejecutar las medidas y acciones de un PdC puede considerarse manifiestamente dilatorio. No obstante, parece existir una apreciación de que dicha exigencia es una expresión de la seriedad del PdC.

Al respecto Hervé y Plumer han indicado que “el plazo resulta ser un criterio relevante al ponderar la **seriedad y responsabilidad del infractor**”⁵. También se ha dicho que “el plazo de las acciones no puede prolongarse de manera innecesaria, ya que ello las volvería dilatorias, pero también porque implicaría un **aprovechamiento de su infracción** por parte del infractor, ya que el PdC serviría para extender injustificadamente su estado de incumplimiento”⁶.

La Guía para la presentación de programas de cumplimiento de la SMA (2018), señala al efecto: “A modo de referencia, se observa que en la práctica administrativa de la SMA **el plazo de duración promedio de los PDC es levemente mayor a los 8 meses y, en términos generales, lo esperable**

la escala de sanciones o de estrategias regulatorias según la conducta y características del regulado. Se trata, pues, de un diseño que soporta el ejercicio administrativo de la responsividad”. SOTO (2016), p. 217.

⁵ HERVÉ y PLUMER (2019), p. 34.

⁶ PLUMER, ESPINOZA y MUHR (2018), pp. 220.

es que un PDC no supere los 2 años y medio, en total. En la aprobación de los PDC, la SMA tiene especial preocupación de evitar que estos sean dilatorios o impliquen un aprovechamiento de la infracción, velando por la razonabilidad de los plazos propuestos para la ejecución de las acciones y metas que lo conforman (...) se ha ejercido en la forma de un principio de orientación para determinar el tiempo y la forma que debe contemplar un PDC para ser aprobado, considerando su finalidad preventiva y protectora del medio ambiente (...)".

A partir de estas opiniones es posible concluir lo siguiente:

- a) Sobre la seriedad de la propuesta, en mi opinión no es posible poner en duda la intención de Australis Mar de llevar a cabo las acciones y medidas necesarias para restablecer el cumplimiento normativo y eliminar los efectos de la infracción. Tal como se ha señalado, la programación de los ciclos productivos en los CES involucrados ha sido ajustada conforme a los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, y se enmarca, además, en una estructura más amplia de medidas compensatorias asumidas por la empresa.

En este contexto, no se aprecia cómo podría sostenerse que existe un intento de aprovecharse de la infracción o de eludir responsabilidades, si precisamente fue a través de una autodenuncia que se dio origen a la propuesta de PdC. Esta acción constituye una manifestación clara y concreta de reconocimiento de la infracción y de voluntad de asumir sus consecuencias.

Desde una perspectiva de regulación responsiva, resulta esperable que la autoridad adopte una actitud más adaptativa, considerando tanto el carácter voluntario de la autodenuncia como la naturaleza de la actividad productiva en cuestión. Negar valor a ese acto de responsabilidad afectaría negativamente los incentivos institucionales diseñados para promover el cumplimiento regulatorio a través de mecanismos colaborativos.

- b) Sobre los plazos de ejecución en los PdC, cabe señalar que los tiempos orientativos establecidos por la SMA y contenidos en su Guía corresponden a plazos generales, que carecen de la especificidad necesaria para ser aplicables como parámetro directo al caso en análisis.

Lo determinante para evaluar si un plazo propuesto es manifiestamente dilatorio no es su duración en abstracto, sino la naturaleza específica de la medida o acción comprometida. En este caso particular, como ya se ha señalado, la actividad acuícola se desarrolla en ciclos anuales, que incluyen además períodos obligatorios de descanso sanitario para los centros de cultivo. Estas condiciones operativas imponen limitaciones temporales que deben ser consideradas al evaluar la razonabilidad de los plazos comprometidos.

Por lo tanto, la referencia genérica a los plazos contenidos en la Guía no resulta exacta ni plenamente aplicable a programas de cumplimiento vinculados a la actividad acuícola, dado su carácter productivo-cíclico y regulatoriamente restringido.

4.- Factores económicos sí son relevantes para la determinación del plazo

De acuerdo a lo argumentado por la SMA la reducción escalonada de producción propuesta por el titular solo tendría una finalidad económica y no ambiental, y debe estimarse no justificada y dilatoria. Este argumento desconoce uno de los pilares fundamentales en los que se construye la gestión ambiental como es la sostenibilidad y la relación costo-beneficio.

- a) Desde una perspectiva jurídico-ambiental, este enfoque se encuentra plenamente alineado con lo establecido en el Principio 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el

Desarrollo (1992), que establece que “para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”. Luego, en la misma Declaración de Río, en el Principio 15, se establece el principio de precaución como un mandato a los Estados, quienes no deberán postergar la adopción de la adopción de medidas eficaces **en función de los costos** para impedir la degradación del medio ambiente.

De estos mandatos se extrae de que el cumplimiento ambiental debe integrarse al quehacer productivo de las empresas, y no imponerse de manera tal que torne inviable su actividad económica, pues ello no promueve la protección ambiental efectiva, sino que puede, incluso, generar efectos contrarios, como la paralización de medidas correctivas por falta de recursos. El desarrollo sostenible es una idea-fuerza clave en las políticas públicas ambientales que debe entenderse como la búsqueda de un equilibrio entre la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y el bienestar social.

Así entonces, la ejecución gradual de las medidas correctivas permite compatibilizar el cumplimiento de los estándares ambientales exigidos por la normativa con la viabilidad financiera de la operación del CES, asegurando así que los compromisos asumidos por el titular puedan ser efectivamente cumplidos y sostenidos en el tiempo.

- b) Uno de los elementos centrales que refuerzan la legitimidad y necesidad de incorporar la dimensión operacional y económica en la evaluación de un PdC se encuentra expresamente establecido en el artículo 7, letra d), del DS N° 30/2013. Dicha disposición establece que el titular deberá presentar: “Información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad”. Esta exigencia normativa implica que la dimensión económica no solo puede, sino que debe ser considerada como un elemento legítimo y relevante en la formulación y evaluación de un PdC. La seriedad del programa no se determina exclusivamente por la prontitud o ambición de las medidas, sino también por su factibilidad financiera y coherencia con la capacidad del titular para ejecutarlas efectivamente.

En este sentido, un análisis técnico desvinculado de los costos estimados y su razonabilidad en relación con la realidad del proyecto carece de sustento reglamentario. Ignorar o desvalorizar estos antecedentes económicos podría llevar a exigir medidas inviables, comprometiendo la ejecución real y efectiva del programa, lo que contraviene los principios de eficacia y eficiencia administrativa. A mayor abundamiento, la misma aplicación de sanciones, y específicamente las multas, está sujeta a una consideración de tipo económica como es la capacidad económica del infractor, criterio que responde al tamaño de la empresa (artículo 40 letra f) LOSMA).

Por tanto, la valoración de la seriedad de un PdC exige, conforme a la normativa vigente, una ponderación objetiva de los costos estimados de las medidas comprometidas, tanto en su justificación técnica como en su implementación práctica. Esta visión integral es la que permite distinguir entre un plan meramente declarativo y uno verdaderamente ejecutable y comprometido con el restablecimiento del cumplimiento ambiental. Por eso, resulta fundamental que la autoridad realice un análisis global e interfactorial, y no se agote simplemente en el recuento numérico de los años propuestos para retornar al cumplimiento.

- c) La evaluación de costos para la adopción de medidas y acciones también tiene una repercusión fundamental a nivel regulatorio. En la dictación de normas primarias y secundarias de calidad ambiental, el Ministerio del Medio Ambiente debe desarrollar un análisis general del impacto económico y social de la norma, debiendo evaluar los costos que implique el cumplimiento del

anteproyecto de norma para la población, *para los titulares de las fuentes o actividades reguladas* y para el Estado como responsable de la fiscalización del mismo (artículo 15 inciso 2º DS N° 38/2013). Incluso, la dictación de normas de emisión requiere basarse en la mejor tecnología disponible, concepto que exige **examinar los costos** y beneficios, la utilización o producción de ellas en el país, y el acceso, en condiciones razonables, que el regulado pueda tener a las mismas (artículo 2 letra m bis) de la Ley N° 19.300, y artículo 34 letra b) DS N° 38/2013).

En consecuencia, si el propio diseño normativo ambiental exige la consideración de impactos económicos y sociales al momento de establecer estándares de calidad o normas de emisión - incluyendo el análisis de costos para los titulares regulados, la población y el Estado-, resulta coherente y jurídicamente necesario que dichas implicancias económicas también sean ponderadas por la autoridad administrativa al evaluar las medidas y acciones contenidas en un PdC. Desestimar tales consideraciones no solo desconoce el marco legal vigente (Ley N° 19.300 y DS N° 38/2013), sino que además contraviene los principios de eficacia, eficiencia y proporcionalidad que deben orientar toda actuación administrativa. La evaluación técnica y jurídica de un PdC no puede prescindir de los elementos económicos que justifican la gradualidad o razonabilidad de sus medidas, siempre que estas sean efectivas para restablecer el cumplimiento ambiental.

VI.- CONCLUSIONES

- a) La calificación de un PdC como “manifestamente dilatorio” requiere de una evaluación jurídica y técnica contextualizada, basada en criterios objetivos, y no puede fundarse exclusivamente en la extensión temporal de su ejecución. Una propuesta que contemple plazos extendidos no implica por sí sola una actitud elusiva por parte del regulado, especialmente cuando la actividad económica tiene una naturaleza cíclica, como ocurre con la engorda de salmones.
- b) La autoridad ambiental debe aplicar criterios de proporcionalidad, razonabilidad y regulación responsiva al momento de evaluar los plazos propuestos en un PdC, considerando factores como la viabilidad técnica y económica de las medidas, el carácter anual o bianual de los ciclos productivos acuícolas, y las limitaciones operativas derivadas de las normas sanitarias y ambientales vigentes.
- c) En los casos analizados, la SMA rechazó los PdC de Australis Mar S.A. por considerar que sus cronogramas eran dilatorios y carecían de justificación técnica o ambiental. Sin embargo, esta apreciación no se sostiene a la luz de los antecedentes específicos del caso, ni de la estructura operativa propia del sector, ni de los principios que informan estos incentivos al cumplimiento.
- d) La propuesta de Australis Mar S.A. no prolonga la infracción ni sus efectos, sino que estructura una corrección progresiva con acciones concretas orientadas a compensar la sobreproducción en términos equivalentes. La empresa ha demostrado voluntad de cumplir, al autodenunciarse y proponer medidas correctivas dentro de una lógica productiva viable.
- e) El rechazo basado en que la programación respondería a razones económicas y no ambientales desconoce el marco normativo vigente, que exige precisamente considerar la dimensión económica como parte del análisis de seriedad del PdC (artículo 7, letra d, del DS N° 30/2013), así como los principios de eficacia y eficiencia de la gestión ambiental. En efecto, la ejecución de medidas ambientalmente adecuadas debe también ser financieramente posible, y el marco normativo lo reconoce de manera expresa.

- f) Finalmente, el diseño legal e institucional del PdC como instrumento de incentivo presupone la buena fe del regulado y promueve una lógica de colaboración regulatoria. En ese sentido, desestimar propuestas como las analizadas, sin una adecuada ponderación de su contexto técnico, económico y ambiental, desincentiva el uso del PdC y debilita la eficacia del sistema de cumplimiento ambiental en su conjunto.

Bibliografía

AYRES, Ian y BRAITHWAITE, John (1992): *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate* (Oxford, Oxford University Press).

HERVÉ, Dominique y PLUMER, Marie Claude (2019): “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, pp. 11-49.

HUNTER, Iván (2024): *Derecho ambiental chileno. Tomo II. Régimen sancionatorio y de incentivos al cumplimiento, protección de la biodiversidad y áreas protegidas, y delitos ambientales* (Santiago: Der ediciones).

OECD: REGULATORY ENFORCEMENT AND INSPECTIONS (2014),

PLUMER, Marie Claude; ESPINOZA, Ariel, y MUHR, Benjamín (2019): “El Programa de Cumplimiento: Desarrollo actual e importancia del instrumento para la solución de conflictos ambientales”, *Revista de Derecho Ambiental*, año VI, N°9, pp. 209-236.

SOTO, Pablo (2016): “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsive aplicado al régimen sancionatorio ambiental” en *Revista Ius et Praxis*, N° 2, año 22.