

19-05-2025

CHILE

PROCEDIMIENTO : Reclamación

MATERIA : Reclamación Art. 17 N° 3 Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la LOSMA

RECLAMANTE : Fundación Terram

REPRESENTANTE : Flavia Cecilia Liberona Céspedes

RUT : 7.989.383-8

PATROCINANTE Y APODERADO : Diego Nicolás Rojas Díaz

RUT : 20.287.946-2

RECLAMADO : Superintendencia del Medio Ambiente

RUT : 61.979.950-k

REPRESENTANTE : Marie Claude Plumer

RUT : 61.979.950-K

EN LO PRINCIPAL: Deduce Reclamación del Art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** Patrocinio y Poder; **EN EL TERCER OTROSÍ:** Solicita forma de notificación que indica.

ILUSTRE TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

DIEGO NICOLÁS ROJAS DÍAZ, abogado, cédula de identidad número 20.287.946-2, domiciliado para estos efectos en Avenida General Bustamante N° 24, oficina i, piso 5, comuna de Providencia, en representación, según se acreditará, de **Fundación para la Promoción del Desarrollo Sustentable (Fundación Terram)**, rol único tributario N° 73.391.600-1, representada por su Directora Ejecutiva doña **FLAVIA CECILIA LIBERONA CÉSPEDES**, licenciada en biología, cédula de identidad número 7.989.383-8, ambos domiciliados para estos efectos en Avenida General Bustamante N° 24, oficina i, 5° piso, comuna de Providencia, Región Metropolitana, a S.S Ilustre respetuosamente decimos:

Que, dentro del plazo legal, venimos en interponer reclamación judicial de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 N°3 y 18 N° 3 de la Ley N° 20.600 y 56 de la Ley Orgánica

Constitucional de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “**LOSMA**”), en contra de la Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022 (en adelante, “**Resolución Reclamada**”), dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “**SMA**” o la “**Superintendencia**”), con fecha 28 de abril de 2025, que resolvió aprobar y corregir de oficio el Programa de Cumplimiento (en adelante, “**PdC**”) presentado por Cermaq Chile S.A., y suspender el procedimiento administrativo sancionatorio ROL F-041-2022, solicitando se deje sin efecto de la resolución reclamada, y se proceda a dar curso al procedimiento sancionatorio en lo que respecta a los cargos graves formulados, por lo antecedentes de hecho y los argumentos de derecho que a continuación se exponen.

I. PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN

1. Acto Reclamado

La resolución cuya ilegalidad es impugnada es la Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022 de fecha 28 de abril de 2025, que aprobó el programa de cumplimiento presentado por Cermaq Chile S.A en relación al Centro de Engorda de Salmónidos Estero Riquelme y que además suspende el procedimiento sancionatorio en contra de la empresa, respecto de este centro, que se localiza en el sector de Estero Riquelme, comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, XII Región.

2. Legitimación Activa

El artículo 18 N°3 de la Ley N° 20.600 establece quienes son las personas que pueden intervenir en calidad de parte en los procedimientos tramitado ante los Tribunales Ambientales, regulando la legitimidad activa en el caso de las resoluciones dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, señalando:

Artículo 18.- De las partes. Los organismos de la Administración del Estado y las personas naturales o jurídicas que se señalan, podrán intervenir como partes en los asuntos de competencia de los Tribunales Ambientales, que en cada caso se indican, conforme con la enumeración del artículo 17: (...)

3) En el caso del número 3), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente.

En este sentido, doctrinariamente se ha entendido que el concepto de directamente afectado debe ser interpretado ampliamente, así el profesor Bordalí sostiene que se incluyen dentro de este: a) el denunciado o presunto infractor; b) el denunciante; c) los interesados en el procedimiento administrativo sancionador, pudiendo distinguirse a los que comparecieron al procedimiento, y los que, siendo interesados no lo hicieron.¹

¹ Bordalí, Andrés (2019). “El acceso a los tribunales ambientales.” en la Justicia Ambiental ante la Jurisprudencia. Actas de las II Jornada de Justicia Ambiental. p. 12.

En el presente caso, Fundación Terram detenta la calidad de interesado en los dos procedimientos que se acumularon mediante Resolución Exenta N° 6/ROL F-041-2022, esto es, tanto en el procedimiento sancionatorio Rol F-041-2022 y Rol D-217-2024, la Superintendencia reconoció el interés legítimo de mi representada en la tramitación y resultado de estos procedimientos.

Así, en el procedimiento sancionatorio Rol F-041-2022, la calidad de interesado fue reconocida mediante Resolución Exenta N°5/ROL F-041-2022, luego de una solicitud de reconocimiento de tal calidad ingresada por esta parte con fecha 9 de septiembre de 2024. En el caso del procedimiento sancionatorio ROL D-217-2024, esta calidad fue otorgada en la Resolución Exenta N°1/ROL D-217-2024 en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la LOSMA,² dado que el procedimiento en cuestión tuvo como antecedente una denuncia ingresada por Fundación Terram de fecha 8 de mayo de 2024.

Cabe destacar que la calidad de interesado en uno y otro procedimiento reviste la misma naturaleza, esto es, se alinea con los objetivos que persigue Fundación Terram como institución, entre los cuales está el involucramiento en la protección del medio ambiente como parte inherente a sus funciones institucionales como organización no gubernamental. En efecto, en su calidad de persona jurídica sin fines de lucro, Fundación Terram tiene como su objetivo principal, según establecen sus estatutos, “*capacitar, educar, investigar y desarrollar técnicas, así como difundir, realizar y promover actividades culturales, artísticas y educativas, todo ello en el área de la promoción del desarrollo sustentable.*”³ En el cumplimiento de este objetivo, la Fundación ha llevado a cabo una labor exhaustiva enfocada en exponer los impactos negativos que la salmonicultura ha generado en el medioambiente del sur del país.⁴

En virtud de lo expuesto, considerando lo contemplado en el artículo 18 N°3 y la calidad de interesado reconocida a Fundación Terram, además de ser denunciante en uno de los procedimientos sancionatorios acumulados, es que se concluye que mi representada cuenta con legitimación activa para interponer el recurso de reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N°8/ ROL F-041-2022.

3. Plazo

El presente recurso se interpone dentro del plazo legal establecido en el inciso primero del artículo 56 de la LOSMA, esto es, 15 días contados desde la notificación de la resolución respectiva.

² Resolución Exenta N°1/ ROL D-217-2024 de la Superintendencia del Medio Ambiente. Resuelvo X.

³ Artículo segundo de la Escritura de Constitución y Estatutos “Fundación para la Promoción del Desarrollo Sustentable” acompañada en el primer otrosí de esta presentación.

⁴ <https://www.terram.cl/salmonicultura/>.

La resolución reclamada fue notificada a esta parte con fecha 28 de abril de 2024, a través de correo electrónico, por lo anterior es que la presentación fue realizada dentro del plazo establecido en la ley.

4. Autoridad Reclamada

Como se mencionó, el recurso regulado en el artículo 17 N°3 de la Ley N° 20.600 en referencia al inciso primero del artículo 56 de la LOSMA, se refiere a que la acción contemplada tiene como fin impugnar los actos administrativos de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Por lo tanto, es un requisito indispensable que el sujeto pasivo del recurso de reclamación judicial sea la Superintendencia del Medio Ambiente. En el presente caso la resolución que se impugna fue efectivamente dictada por este organismo.

5. Competencia del Tribunal

El artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 dispone que los Tribunales Ambientales son los competentes para conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente, lo anterior, de acuerdo a lo establecido en el artículo 56 de la LOSMA. Tal cuestión se verifica en el presente caso.

En relación a la competencia de carácter territorial, el mismo artículo en su parte final, señala que es competente para conocer de esta clase de reclamaciones “(...) *el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción*”. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 20.600, el Tercer Tribunal Ambiental tiene competencia territorial en las regiones de Ñuble, del Biobío, de La Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y de Magallanes y de la Antártica Chilena.

La unidad fiscalizable “CES ESTERO RIQUELME (RNA 120165)”, objeto del procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022 y en el cual fue dictada la resolución reclamada, se encuentra ubicada en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, razón por la cual, es este Tribunal Ambiental quien resulta competente para conocer del presente recurso.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Sobre el procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022

A partir de una fiscalización realizada por la SMA en el marco de lo dispuesto en la Resolución N° 2.583/2020, emitida por el mismo organismo, que fijó el Programa y Subprogramas Sectoriales de Fiscalización Ambiental de Resoluciones de Calificación Ambiental para el año 2021, se constataron dos infracciones a lo dispuesto en la Resolución de Calificación Ambiental N° 032/2014 que calificó ambientalmente el proyecto “Centro de

Cultivo de salmones Estero Riquelme, Comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Magallanes y Antártica Chilena, N° PERT 207121034” (En adelante, “**CES Estero Riquelme**” o el “**proyecto**”).

De la revisión de los antecedentes presentados por Cermaq Chile S.A. en respuesta al requerimiento de información realizado por la SMA, así como también del análisis que encomendó a los organismos con competencia en la materia de los antecedentes suministrados por Cermaq Chile S.A. junto a los reportes cargados por el infractor en el Sistema de Seguimiento Ambiental, se levantó la información relevante para elaborar el respectivo expediente de fiscalización ambiental e IFA DFZ-2021-438-XII-RCA, los cuales fueron derivados a la división de sanción y cumplimiento de la Superintendencia con fecha 19 de octubre de 2021.

En el IFA DFZ-2021-438-XII-RCA, la división de fiscalización concluye los siguientes hallazgos:

N° Hecho constatado	Materia específica objeto de la fiscalización ambiental.	Exigencia asociada	Hallazgo
2	Manejo de Mortandades	<p>Considerando 3.3.3, RCA 032/2014. Residuos Sólidos</p> <p>[...] La mortalidad generada se almacenará en el sistema de ensilaje descrito en la DIA. Una vez ensilada se retirará una vez al mes o quincenal, y/o según requerimiento del centro, por vía marítima y terrestre hacia empresas reductoras.</p>	<p>El titular no acreditó la disposición en lugar autorizado (planta reductora) de un total de 6.975 kilogramos de mortalidad ensilada despachada desde el centro de cultivo entre los meses de enero y marzo de 2021 (equivalente a un 18.8% del total de la mortalidad despachada desde el centro de cultivo en el periodo).</p> <p>Lo anterior toma especial relevancia, en consideración a que el CES se encuentra emplazado en aguas marinas que forman parte de la Reserva Nacional Kawésqar.</p>
4	Producción Máxima Autorizada	<p>Considerando 3, RCA 032/2014. [...], el proyecto “Centro de Cultivo de Salmones estero Riquelme, Comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Magallanes y Antártica Chilena, N° pert 207121034” corresponde a un centro de engorda de salmónidos en mar en un área de 68,99 hectáreas, mediante 30 balsas jaulas de 40m de diámetro y 15m de profundidad, para una producción máxima de 7.000 toneladas de producción y tratamiento de las mortalidades mediante un sistema de ensilaje.</p> <p>Considerando 3.2.1.2.1, RCA 032/2014. [...] Esta etapa contempla la instalación de un máximo de 30 balsas jaulas, para producir un máximo de 7.000 toneladas a partir del primer año de operación, que corresponde a la máxima biomasa en cultivo [...]</p> <p>Considerando 8, RCA 032/2014. Que, en la Declaración de Impacto Ambiental y su Adenda se acompañaron los antecedentes necesarios para otorgar el Permiso Ambiental Sectorial</p>	<p>Durante el ciclo productivo 2017-2019 el centro de cultivo alcanzó una producción que fluctuó entre las 271 y 327 toneladas por sobre el límite máximo permitido en la RCA N°032/2014 (7.000 toneladas), vale decir, entre un 3,9 y un 4,7% de lo autorizado ambientalmente.</p> <p>En complemento cabe señalar que producto de lo anterior, se habrían generado condiciones anaeróbicas que fueron evidenciadas a través de monitoreo INFA efectuado el 30/03/19, lo cual habría ocurrido dentro de aguas pertenecientes a un área protegida como es la Reserva Nacional Kawésqar.</p>

N° Hecho constatado	Materia específica objeto de la fiscalización ambiental.	Exigencia asociada	Hallazgo
		<p>del Artículo N°74, del D.S. N°95/01 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, referido al permiso para realizar actividades de cultivo y producción de recursos hidrobiológicos, a que se refiere el Título VI de la Ley N°18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura y sus modificaciones, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el D.S. N°430, de 1992, del Ministerio de Economía Fomento y reconstrucción y al respecto la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, mediante Oficio N°101 de fecha 13 de enero de 2014, se manifestó conforme para una producción máxima de 7.000 toneladas de salmónidos, condicionando el permiso a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El titular deberá dar cumplimiento al Reglamento Ambiental para la acuicultura, D.S. (MINECON) N°320 de 2001. - El Titular deberá cumplir con el cronograma de actividades y programa de producción señalado en el respectivo Proyecto Técnico, asociado a la Solicitud de concesión en comento. [...] <p>Artículo 15, D.S. N°320/2001 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción [... El titular de un centro de cultivo no podrá superar los niveles de producción aprobados en la resolución de calificación ambiental. [...]</p>	

Fuente: IFA DFZ-2021-438-XII-RCA, pp. 33 y 34.

Luego, con fecha 22 de agosto de 2022 la Superintendencia del Medio Ambiente, mediante Resolución Exenta N°1/ROL F-041-2022, formuló cargos en contra de Cermaq Chile S.A. en virtud de los hallazgos realizados en el Informe de Fiscalización Ambiental.

En dicha resolución las infracciones por las cuales se formularon cargos son la sobreproducción verificada en el ciclo 2017-2019, dado que constituye una vulneración a lo dispuesto en la Resolución de Calificación Ambiental N°032/2014 (en adelante, “**RCA 032/2014**”) que establece como cantidad máxima a producir 7.000 toneladas, en circunstancias en las cuales, luego de realizada la cosecha íntegramente la cantidad total ascendió a un número que fluctuó entre las 271 y 327 toneladas, superando entre un 3.9% y un 4,7 lo autorizado; así como también, la no acreditación de la disposición en lugar autorizado de un total de 6.975 kilogramos de mortalidad ensilada despachada desde el centro de cultivo entre los meses de enero y marzo de 2021, en tanto constituye un incumplimiento a lo dispuesto en el considerando 3.3.3 de la RCA 032/2014.

Estas infracciones fueron clasificadas como graves en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 N°2 literal e) de la LOSMA, el cual establece que constituyen infracciones graves los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad de acuerdo con lo previsto en la respectiva RCA.

Asimismo, también fueron calificadas como graves de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 N°2 literal i), el que dispone que son infracciones graves aquellas que se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización. Este criterio se verifica que el CES Estero Riquelme se encuentra en el interior de la Reserva Nacional Kawésqar, según se demuestra en el mapa que consta en la Resolución Exenta N°1/ROL F-041-2022.



Fuente: RES. EX. N°1/ROL F-041-2022 de la Superintendencia del Medio Ambiente

Con fecha 25 de agosto de 2022, Cermaq Chile S.A. ingresó una solicitud de ampliación de plazo para la presentación de su PdC la cual fue otorgada por la Superintendencia del Medio Ambiente mediante Resolución Exenta N°2/ROL F-041-2022. Finalmente, la primera versión del PdC de Cermaq Chile S.A. fue presentada por su representante Juan Nicolás Vial Cosmelli el 12 de septiembre de 2022, las medidas propuestas fueron las siguientes:

Tabla medidas para Cargo N°1 ROL F-041-2022

N°	Acción
1	Reducir la siembra del CES Desembocadura Gajardo para el ciclo 2023-2025, en 93.677 peces respecto de la intención de siembra inicial (890.000 peces). En consecuencia, se sembrará en el CES Desembocadura Gajardo un máximo de 796.323 peces.
2	Difusión e implementación de protocolo de control de biomasa para el CES Desembocadura Gajardo, de las ACS 50B.
3	Cargar en el SPDC el Programa de Cumplimiento aprobado por la Superintendencia del Medio Ambiente. Para dar cumplimiento a dicha carga, se solicitará la clave para acceder al sistema, en el plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación de la resolución que apruebe dicho Programa de Cumplimiento, de

	conformidad con lo establecido en la Res. Ex. N° 116/2018 de la SMA.
4	Cargar en el portal SPDC de la SMA, en las oportunidades respectivas, todos los medios de verificación comprometidos, en su caso, en los reportes inicial, de avance y final, para acreditar la ejecución de las acciones comprendidas en el PdC, de conformidad con lo establecido en la Res. Ex. N° 116/2018 de la SMA.

Fuente: Elaboración propia

Tabla medidas para el Cargo N°2 ROL F-041-2022

N°	Acción
5	Elaborar, difundir e implementar un protocolo de control y registro de la mortalidad ensilada y su despacho a planta reductora, para el CES Desembocadura Gajardo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla de medidas alternativas ROL F-041-2022

N°	Acción
6	Reportar a la Autoridad situación asociada al impedimento que pudiese afectar la siembra del CES Desembocadura Gajardo
7	Informar a la SMA y abordar los siguientes impedimentos: 1. Retraso o impedimento en la adquisición o instalación del equipo de medición de volumen o peso de mortalidad ensilada. 2. Problemas de funcionamiento del equipo de medición de volumen o peso de mortalidad ensilada.

Fuente: Elaboración propia.

A esta primera versión del PdC, la Superintendencia realizó observaciones mediante la Resolución Exenta N°3/ROL F-041-2022, las cuales apuntaban sustancialmente a la imposibilidad de compensar en un Centro de Engorda de Salmónidos distinto del centro objeto del procedimiento sancionatorio la cantidad sobreproducida.⁵ Además se refirió a las acciones alternativas propuestas, ordenando reformularlas para que se puedan lograr efectivamente los objetivos del instrumento.

⁵ Resolución Exenta N°3/ROL F-041-2022. Considerandos 14, 15 y 16.

En cuanto a la descripción de los efectos adversos derivados de las infracciones señala que la significancia de estos efectos no es un factor relevante para establecer la necesidad de adoptar medidas para su eliminación o reducción en el marco de un PdC, razón por la cual ordena al titular replantear la forma de abordar los efectos en una versión refundida de dicho instrumento.⁶ Igualmente, ordenó ampliar el análisis de los efectos a la columna de agua y la biota y flora marina, así como también realizar modelaciones de dispersión orgánica con el software New Depomod en relación a un situación de cumplimiento y la efectivamente ocurrida de sobreproducción.

Sobre el cargo N°2, Cermaq Chile S.A. alegó que la discrepancia entre la mortalidad ensilada despachada desde el centro y la efectivamente registrada era meramente nominal, por lo mismo no incluyó una descripción de los efectos negativos derivados de esa infracción. Al respecto, la SMA señaló que en el contexto de la presentación de un PdC no era procedente controvertir los hechos contenidos en la formulación de cargos, ordenando reformular la descripción de efectos negativos realizada por el titular.

Con fecha 9 de agosto de 2024, Cermaq Chile S.A. solicitó la ampliación del plazo para presentar la segunda versión de su PdC, la cual fue otorgada por la Superintendencia el día 14 de agosto de 2024 mediante Resolución Exenta N° 4/ROL F-041-2022. Luego, con fecha 28 de agosto de 2024 se presentó la segunda versión del PdC. En cuanto a esta segunda versión del PdC, el infractor realizó las modificaciones ordenadas por la SMA refiriendo las acciones propuestas al CES Estero Riquelme, sin embargo, respecto del cargo N° 2 insistió en la ausencia de efectos adversos derivados de esa infracción.

El día 9 de septiembre de 2024 es presentado por Fundación Terram un escrito solicitando el reconocimiento de la calidad de interesado en el procedimiento sancionatorio en curso, solicitud que fue resuelta positivamente mediante Resolución Exenta N°5/ROL F-041-2022 de fecha 9 de octubre de 2024.

Posteriormente, con fecha 29 de septiembre de 2024 fue iniciado el procedimiento sancionatorio ROL D-217-2024 referido al CES Estero Riquelme. Este procedimiento sancionatorio tuvo como antecedentes dos denuncias ingresadas por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura de fecha 6 de septiembre de 2022 y Fundación Terram de fecha 8 de mayo de 2024, en ambas denuncias se acusaba que la producción del centro superó lo autorizado en la RCA N° 32/2014. Cabe destacar que con fecha 24 de marzo de 2023, la División de Fiscalización derivó a la división de Sanción y Cumplimiento el expediente de fiscalización ambiental e IFA DFZ-2023-553-XII-RCA.

En virtud de esos antecedentes mediante Resolución Exenta N° 1/ROL D-217-2024, la SMA formuló cargos por el evento de sobreproducción acontecido en el ciclo productivo 2020-2021, en que se verificó un exceso de 410 toneladas, correspondiente a un 5.86% sobre lo permitido. Clasificó dicha infracción como grave en virtud de lo dispuesto en el artículo 36

⁶ Resolución Exenta N°3/ROL F-041-2022. Considerandos 23 y 24.

Nº2 literal e) de la LOSMA, el cual establece que constituyen infracciones graves los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad de acuerdo con lo previsto en la respectiva RCA. En la misma línea fue clasificada como grave de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 Nº2 literal i), el que dispone que son infracciones graves aquellas que se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización. Este criterio se verifica dado que el CES Estero Riquelme se encuentra en el interior de la Reserva Nacional Kawésqar.

El día 18 de octubre de 2024 fue ingresado un escrito por Francisca Farías Fuenzalida en que se presentó la primera versión del PdC y se solicitó la acumulación de los procedimientos administrativos ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024. El PdC contenía acciones idénticas a las propuestas en la segunda versión del programa presentado en el procedimiento sancionatorio F-041-2022, añadiendo una cantidad adicional a compensar con el objeto de hacerse cargo de la cantidad sobreproducida en el ciclo 2020-2021.

Tanto en el procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022 como el procedimiento sancionatorio ROL D-217-2024, la SMA no emitió pronunciamiento alguno hasta el día 16 de enero de 2025 en que mediante Resolución Exenta Nº6/ ROL F-041-2022 acumuló el expediente ROL D-217 al expediente ROL F-041-2022 y realizó observaciones a los Programas de Cumplimiento presentados en dichos procedimientos sancionatorios.

Las observaciones realizadas a ambos programas se refirieron sustancialmente a la necesidad de que el infractor entregará información detallada respecto del vínculo que mantiene con Salmones Blumar Magallanes SpA.,⁷ dado que esa es la empresa que operó el CES Estero Riquelme en el ciclo productivo 2023-2025, en que Cermaq Chile S.A. propuso compensar la cantidad sobreproducida en los ciclos 2017-2019 y 2020-2021. En cuanto a la descripción de los efectos generados por las infracciones ordenó modificarla en el sentido de incluir como mínimo el reconocimiento de los efectos negativos esperables derivados del incumplimiento, en relación al aumento de las emisiones y aportes al medio ambiente.⁸

Sobre el cargo Nº 2 del procedimiento ROL F-041-2022, insistió en que la instancia del programa de cumplimiento no resulta procedente cuestionar los cargos formulados, ordenando evaluar el reconocimiento del riesgo asociado a la infracción en su escenario más desfavorable, relativa a la mortalidad respecto de la cual no se tiene registro de destino.⁹

Una vez acumulados los procedimientos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024 y realizadas las observaciones a los programas presentados en cada uno, con fecha 12 de febrero de 2025, Teresita Chubretovic, en representación de Cermaq Chile S.A., ingresó una solicitud de reunión de asistencia al cumplimiento. La reunión de asistencia al

⁷ Resolución Exenta Nº6/ROL F-041-2022. Considerando 26.

⁸ Resolución Exenta Nº6/ROL F-041-2022. Considerando 32.

⁹ Resolución Exenta Nº6/ROL F-041-2022. Considerando 58.

cumplimiento se realizó el día 20 de febrero de 2025 con la asistencia de los siguientes intervinientes y en la cual fueron tratadas las siguientes materias:

Asistentes

Nombre	Organización	Correo electrónico de Contacto
Jaime Antonio Varas Vega	Cermaq Chile S.A.	[REDACTED]
José Manuel Cortés Leighton	Cermaq Chile S.A.	[REDACTED]
Teresita Chubretovic	Cermaq Chile S.A.	[REDACTED]
Fernanda Plaza Taucare	Superintendencia del Medio Ambiente	
Vanessa Olmedo Álvarez	Superintendencia del Medio Ambiente	
Felipe Ortúzar Yáñez	Superintendencia del Medio Ambiente	

Materias tratadas en general

<ul style="list-style-type: none"> Aclaración respecto al alcance de las observaciones formuladas en la Res. Ex. N°6 / Rol F-041-2022. Orientación sobre la descripción de efectos relativos al cargo N°2 del Rol F-041-2022.

Fuente: Acta de reunión de asistencia al cumplimiento de fecha 20 de febrero de 2025. p.1.

Finalmente, la versión definitiva del PdC aplicable a los procedimientos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024, fue presentada con fecha 26 de febrero de 2025. Las acciones y medidas propuestas por Cermaq Chile S.A. son las siguientes:

Tabla medidas cargo N°1 ROL F-041-2022

N°	Acción
1	Disminuir la producción en el ciclo productivo 2023-2025 del CES Estero Riquelme (RNA 120165) en 271,4 toneladas respecto de lo autorizado por su RCA (7.000 toneladas), para hacerse cargo de la sobreproducción del mismo CES generada el ciclo 2017-2029.
2	Implementar capacitaciones vinculadas al protocolo para el control de la biomasa del CES Estero Riquelme.
3	Elaboración e implementación de un protocolo de control de producción para el CES Estero Riquelme, para asegurar el cumplimiento de la acción correspondiente a la Acción N°1 y el cumplimiento normativo aplicable a la producción del mismo. Este será difundido según lo descrito en la acción N°2.
4	Informar a la SMA los reportes y medios de verificación que acrediten la ejecución de las acciones comprendidas en el programa de cumplimiento a través de los sistemas digitales que se dispongan al efecto para implementar el SPDC.

Fuente: Elaboración propia

Tabla medidas cargo N°2 ROL F-041-2022

Nº	Acción
1	Elaborar e implementar un protocolo de control y registro de la mortalidad ensilada y su despacho a planta reductora, para el CES Estero Riquelme.
2	Capacitar y difundir el Protocolo de control y registro de la mortalidad ensilada y su despacho a planta reductora, para el CES Estero Riquelme.

Fuente: Elaboración propia

Tabla de medidas cargo N°1 ROL D-217-2024

Nº	Acción
1	Disminuir la producción en el ciclo productivo 2023-2025 del CES Estero Riquelme (RNA 120165) en 271,4 toneladas respecto de lo autorizado por su RCA (7.000 toneladas), para hacerse cargo de la sobreproducción del mismo CES generada el ciclo 2017-2029.
2	Implementar capacitaciones vinculadas al protocolo para el control de la biomasa del CES Estero Riquelme.
3	Elaboración e implementación de un protocolo de control de producción para el CES Estero Riquelme, para asegurar el cumplimiento de la acción correspondiente a la Acción N°1 y el cumplimiento normativo aplicable a la producción del mismo. Este será difundido según lo descrito en la acción N°2.
4	Informar a la SMA los reportes y medios de verificación que acrediten la ejecución de las acciones comprendidas en el programa de cumplimiento a través de los sistemas digitales que se dispongan al efecto para implementar el SPDC.

Fuente: Elaboración propia

2. Sobre la resolución reclamada

La resolución reclamada corresponde a la Resolución Exenta N° 8/ROL F-041-2022, dictada con fecha 28 de abril de 2025 por la Superintendencia del Medio Ambiente. En dicha resolución, el organismo resolvió:

1. Aprobar el Programa de Cumplimiento Refundido presentado por Cermaq Chile S.A.

2. Corregir de oficio el Programa de Cumplimiento Refundido.
3. Suspender el procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022.
4. Acceder a la solicitud de reserva respecto del Anexo N°2.
5. Rechazar la solicitud de reserva de los Anexos N°5 y N°6.

III. DERECHO

1. La resolución reclamada es ilegal dado que no cumple los requisitos exigidos por el artículo 42 de la LOSMA y el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30/2012.

El inciso séptimo del artículo 42 de la LOSMA señala que la Superintendencia del Medio Ambiente debe ceñirse a los criterios establecidos en el respectivo reglamento a la hora de pronunciarse sobre la aprobación o rechazo de un Programa de Cumplimiento.

Por su parte, el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente que aprobó el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante, “**Reglamento PdC**”), establece que los criterios de aprobación son el de integridad, eficacia y verificabilidad. Además, señala que no se aprobarán aquellos Programas de Cumplimiento mediante los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción o que tengan un carácter evidentemente dilatorio.

Por lo tanto, en aquellos casos en que la SMA apruebe un Programa de Cumplimiento que no satisface los criterios antes mencionados, o, en que se verifican las circunstancias que impiden su aprobación, incurre en una expresa ilegalidad. En los apartados siguientes se expondrán los motivos por los cuales el Programa de Cumplimiento presentado por Cermaq Chile S.A. no satisface las exigencias para ser aprobado.

1.1 Sobre la naturaleza del Programa de Cumplimiento como un mecanismo de incentivo al cumplimiento y su importancia en el contexto del procedimiento administrativo sancionatorio

El artículo 42 inciso segundo de la LOSMA define al Programa de Cumplimiento en los siguientes términos, como: “el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la SMA los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique”. De lo anterior se desprende que mediante este instrumento el infractor se debe hacer cargo de su infracción apuntando a cumplir efectivamente la normativa pertinente y propendiendo a reducir o eliminar los efectos producidos a propósito de la infracción. Doctrinariamente se ha entendido que el PdC supone “una solución alternativa, no punitiva, que privilegia, el cumplimiento de la normativa

ambiental”,¹⁰ es decir, adoptando un enfoque orientado al cumplimiento, se prescinde de perseguir el establecimiento de una sanción.

No obstante el carácter no punitivo del PdC, este tiene como fin la protección del medioambiente,¹¹ razón por la cual dentro de sus objetivos está revertir los efectos derivados de las infracciones contenidas en la Formulación de Cargos. Así, en el artículo 9 inciso segundo del Reglamento PdC se establece lo siguiente: “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”. Los tres criterios de rechazo que deben ser analizados por la SMA a la hora de abordar un PdC demuestran que este instrumento no debe ser utilizado maliciosamente como una manera de soslayar la responsabilidad que se origina producto de la infracción a la normativa ambiental y sus consecuentes efectos adversos en los elementos ambientales.

En la misma línea que lo expuesto en el párrafo precedente resolvió la Excelentísima Corte Suprema al señalar que:

“la proposición de un plan de cumplimiento no libera, no autoriza ni permite que las infracciones se sigan cometiendo; ello, por una parte, atentaría contra la finalidad preventiva y protectora del medio ambiente antes reseñada y, por otra, configuraría una forma de co-autoría de futuras infracciones entre el titular del proyecto y la autoridad”.¹²(énfasis agregado)

De esta manera, es evidente que el infractor que presente un PdC debe actuar de buena fe considerando que los principales efectos que este tiene en el contexto de un procedimiento administrativo sancionatorio son, en primer lugar, que la aprobación de un PdC suspende la tramitación del procedimiento y, en segundo lugar, una vez constatada su ejecución satisfactoria por parte de la SMA se da por concluido el procedimiento en cuestión sin imponer ningún tipo de sanción.¹³ Dada la importancia de los efectos asociados al PdC, el análisis para su aprobación debe realizarse exhaustivamente, verificando que se cumplan los criterios de aprobación y descartando que se configuren los criterios de rechazo contenidos en el artículo 9 del Reglamento PdC.

¹⁰ Plumer, Marie Claude., Espinoza, Ariel & Muhr, Benjamín. (2018). “El Programa de Cumplimiento. Revista de Derecho Ambiental”, (09), p. 210.

¹¹ Segundo Tribunal Ambiental. Causa Rol R-75-2015, Considerando N° 27.

¹² Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N° 88.498-2016, Considerando N° 29.

¹³ Plumer, Marie Claude, Hervé. Dominique. (2019). “Instrumentos para una intervención estatal estratégica en la Fiscalización, Sanción y Cumplimiento: El caso del Programa de Cumplimiento”, Revista de Derecho, (245), p. 28.

1.2 Sobre la exigencia de certeza respecto del Programa de Cumplimiento y los documentos que se acompañan en su presentación

Ahora bien, considerando las características particulares de este instrumento y la relevancia de sus efectos en el contexto del procedimiento sancionatorio es que cada presentación debe revestir un alto grado de seriedad en cuanto a lo normativo y lo fáctico.

En el presente caso, el infractor presentó la versión definitiva de su PdC acompañado del “Informe Integral de Análisis de Efectos Ambientales – Proyecto: Declaración de Impacto Ambiental “Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Comuna de Río verde, Provincia de Magallanes, Décima segunda Región de Magallanes y Antártica Chilena, N° PERT 207121034” de febrero de 2025 (en adelante, **“Informe Ambiental 2025”**). Además, en la Resolución Reclamada la SMA señala que este informe se debe analizar tomando en consideración lo desarrollado en el Informe Integrado de Análisis Ambientales en Columna de Agua y Sedimento – Proyecto: Declaración de Impacto Ambiental “Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Magallanes y Antártica Chilena, N° PERT 207121034” de agosto de 2024 (en adelante, **“Informe Ambiental 2024”**).¹⁴

En dichos informes se pretenden minimizar los efectos adversos de las infracciones, pese a que los Informes Ambientales (en adelante, **“INFA”**) de los dos ciclos productivos en que se verificó sobreproducción arrojaron condiciones anaeróbicas. Por lo tanto, la información suministrada por el titular no revestiría la certeza suficiente para descartar la magnitud de los efectos adversos en los elementos ambientales del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme.

La exigencia de certeza en el PdC se deriva del contenido de los criterios de integridad y eficacia dispuestos en el artículo 9 del Reglamento PdC, que, en concreto señalan:

“Criterios de aprobación. La Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento deberá atenerse a los siguientes criterios:

a) Integridad: Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos.

b) Eficacia: Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción. (...)” (énfasis agregado)

Ambos criterios exigen que el infractor elabore el PdC minuciosa y responsablemente, tomando en consideración las infracciones imputadas en la Formulación de Cargos junto con los efectos que se derivan de ellos, con el fin de retornar al cumplimiento normativo y hacerse

¹⁴ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando 40.

cargo de los efectos producidos. Por lo tanto, para dar acatamiento a estos criterios se debe contar con información fidedigna sobre los efectos que se produjeron producto de las infracciones verificadas, de lo contrario, se estaría aprobando un instrumento que no cumpliría con su principal objetivo, es decir, la protección del medioambiente. En el mismo sentido, este Ilustre Tribunal, a propósito de los elementos que componen el criterio de eficacia, resolvió:

“Por lo tanto, la verificación de este criterio exige cumplir copulativamente con dos elementos, a saber, que la acción propuesta permita que la actividad vuelva a ser realizada en conformidad con la normativa objeto de la formulación de cargo y, además, que la referida acción logre neutralizar los efectos o consecuencias negativas de la infracción cometida.”¹⁵(énfasis agregado)

Sin embargo, tal y como ya se mencionó, en el contexto de la presentación de la última versión del Programa de Cumplimiento no se realizó un análisis adecuado de los efectos que los eventos sobreproducción tuvieron en el fondo marino y los objetos de protección de la Reserva Nacional Kawésqar (en adelante, “RNK”). Además, ninguno de los antecedentes acompañados al Programa de Cumplimiento supone una evaluación in situ del estado de los componentes ambientales relevantes del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme, luego de verificarse condiciones anaeróbicas de manera consecutiva en dos ciclos seguidos.

1.3 Sobre la deficiente caracterización de los impactos en el fondo marino

Los efectos de la salmonicultura en el fondo marino han sido ampliamente documentados.¹⁶¹⁷¹⁸ Así los desechos producen alteraciones en el fondo marino que está debajo de las instalaciones de cultivo, es decir, las jaulas que mantienen a los peces encerrados,¹⁹ esto porque el alimento no digerido y las heces se depositan en este fondo marino y la zona conjunta a los centros de cultivo.²⁰

¹⁵ Tercer Tribunal Ambiental. Causa Rol R-7-2023, Considerando N° 16.

¹⁶ Hervé-Fernández, Pedro., Houlbrèque, Fanny., Boisson, Florence., Mulsow, Sandor., Teyssié, Jean-Louis., Oberhaensli, François., Azemard, Sabine & Jeffree, Ross. (2010) “Cadmium bioaccumulation and retention kinetics in the Chilean blue mussel *Mytilus chilensis*: Seawater and food exposure pathways”. *Aquatic Toxicology*, (99), Issue 4. pp. 448-456. <https://doi.org/10.1016/j.aquatox.2010.06.004>

¹⁷ Buschmann, Alejandro., Gelcich, Stefan., Díaz, Patricio., Estévez, Rodrigo., Hernández González, María., Lagos, Nelson., Lardies, Marco., Martínez-Harms, María José., Pereda, Sandra & Pulgar, José. (2019). “Acuicultura, pesca y biodiversidad en ecosistemas costeros de Chile”. Santiago: Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Disponible en: https://minciencia.gob.cl/uploads/filer_public/96/9e/969cef81-9626-4b3b-9de0-d2857d23d063/acuicultura_pesca_y_biodiversidad_en_ecosistemas_costeros_de_chile.pdf

¹⁸ Ortiz, Paula., Quiroga, Eduardo., Montero, Paulina., Hamame, Madeleine & Betti, Madeleine. (2021). “Trophic structure of benthic communities in a Chilean fjord (45°S) influenced by salmon aquaculture: Insights from stable isotopic signatures” *Marine Pollution Bulletin*, (73), Part B, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2021.113149>

¹⁹ Folke, Carls. Kautsky, Nils. (1989). “The role of ecosystems for a sustainable development of aquaculture”, en *Ambio* vol. 18. p. 241.

²⁰ Beveridge, Malcolm. (1996): *Cage Aquaculture*. (Oxford: Fishing News Book, Second Edition). p. 84

La materia orgánica que se deposita en el sedimento se acumula y estimula la producción de bacterias, cambiando su composición química, la estructura y funciones de los mismos.²¹ Entre los efectos que se han identificado derivados del aumento de la carga orgánica y de los nutrientes en los sedimentos están: la disminución de las concentraciones de oxígeno y aumento de la demanda biológica de oxígeno –los sedimentos aumentan su condición anaeróbica y reductora–; se producen alteraciones en los ciclos normales de nutrientes, incrementando el ingreso de nitrógeno (N) y fósforo (P) desde los sedimentos hacia la columna de agua; producción de metano e hidrógeno sulfhídrico en zonas marinas.²²²³²⁴²⁵

Lo anterior pone de manifiesto la relevancia de la identificación clara y precisa de los impactos que los eventos de sobreproducción tuvieron en el fondo marino del sitio que se emplaza el CES Estero Riquelme. Sin embargo, esta caracterización fue realizada de forma deficiente según se mostrará en los siguientes apartados.

1.3.1 Sobre la deficiente modelación realizada a través del Software NewDEPOMOD

Para identificar y caracterizar los efectos sobre el fondo marino de los eventos de sobreproducción acontecidos en los ciclos productivos 2017-2019 y 2020-2021, la consultora encargada de realizar dichos informes utilizó el software NewDEPOMOD.²⁶²⁷ Este es un modelo de seguimiento de partículas utilizado para predecir flujos de material de desechos, entre ellos fecas y alimento no consumido, y determinar su impacto sobre el fondo marino.

El modelo incorpora una serie de procesos, que en su conjunto simulan el destino de las partículas de residuos individuales producidas en las jaulas de un centro de cultivo. Respecto de los datos de entrada de esta simulación, a modo de ejemplo, se consideraron los siguientes en el Informe Ambiental 2025:

²¹ Kaspar, Heinrich F., Hall, Grahame. y Holland, A. Jan. (1988): “Effects of sea cage salmon farming on sediment nitrification and dissimilatory nitrate reductions”, en *Aquaculture* vol. 70. p. 333. [https://doi.org/10.1016/0044-8486\(88\)90117-2](https://doi.org/10.1016/0044-8486(88)90117-2)

²² Hall, Per O.J., Holby, Ola., Kollberg, Sven. & Samuelsson, Matts-Ola. (1992): “Chemical fluxes and mass balances in a marine fish cage farm. IV”, en *Nitrogen. Marine Ecology Progress Series* vol. 89. p. 88. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/24831810>.

²³ Hargrave, B.T., Duplisea, D.E., Pfeiffer, E., y Wildish, D. (1993): “Seasonal changes in benthic fluxes of dissolved oxygen and ammonium associated with marine cultured Atlantic salmon”, en *Marine Ecology Progress Series* vol. 96, p. 252. <https://www.jstor.org/stable/24833553>

²⁴ Henderson, R. James, Forrest, Dianne A.M., Black, Kenneth D. y Park, Moira T. (1997): “The lipid composition of sea loch sediments underlying salmon cages”, en *Aquaculture* vol. 158. p. 73. [https://doi.org/10.1016/S0044-8486\(97\)00207-X](https://doi.org/10.1016/S0044-8486(97)00207-X)

²⁵ Holby, Ola. & Hall, Per O.J. (1991): “Chemical fluxes and mass balance in a marine fish cage farm. II. Phosphorus”, en *Marine Ecology Progress Series* vol. 70, p. 266. Disponible en: <https://www.int-res.com/articles/meps/70/m070p263.pdf>

²⁶ Informe Ambiental 2024. p. 27.

²⁷ Informe Ambiental 2025. p. 45.

Tabla 20. Configuración productiva a partir de la cual se alimentó el modelo de dispersión NewDepomod para los escenarios Ciclo 2020-2021, Biomasa Autorizada y ciclos con reducción de producción.

	Unidad	Ciclo 2020-2021	Biomasa autorizada	Ciclo producción reducida	Ciclo producción reducida total
Meses ciclo	Meses	20	20	20	20
Numero de Jaulas	Jaulas	14	14	16	16
dimensiones	Metros	40x40x20	40x40x20	40x40x20	40x40x20
Producción (egresos + saldo)	Ton	7.410	7.000	6.590	6.319
Mortalidad	Ton	132	125	117	113
	%	1.78	1.78	1.78	1.78
Alimento	Ton	8.487	8.017	7.548	7.237
Digestibilidad Alimento	%	90	90	90	90
FCR	-	1.15	1.15	1.15	1.15
Alimento no consumido	%	0.5	0.5	0.5	0.5
	Ton	42	40	38	36
Fecas	%	10	10	10	10
	Ton	844	798	751	720
Contenido agua en alimento	%	7.5	7.5	7.5	7.5
% Carbono en alimento	%	55.2	55.2	55.2	55.2
% Carbono en fecas	%	30	30	30	30
Módulo de Resuspensión y de fondo	-	Inactivo	Inactivo	Inactivo	Inactivo
Máximo calibre alimento	mm	9.0	9.0	9.0	9.0
Velocidad hundimiento pellets	m/s	0.121	0.121	0.121	0.121
Velocidad hundimiento fecas	m/s	0.032	0.032	0.032	0.032

Extraída de Informe Ambiental 2025 p. 53 y 54

En cuanto al área de influencia del proyecto se determinó el valor de 365 gC/m²/año como el límite inferior a mostrar en los resultados. De acuerdo a la consultora, en la búsqueda de evaluar la condición más desfavorable este valor ha sido establecido para establecer el límite del área de influencia.²⁸ Otros factores ambientales considerados en la modelación fueron la batimetría y la correntimetría del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme.

Cabe destacar que tanto en el Informe Ambiental 2024 como en el Informe Ambiental 2025 se realizaron modelaciones tomando en consideración las circunstancias concretas de cada caso, en específico, la duración de los ciclos productivos correspondientes. En este sentido, los resultados obtenidos en uno y otro tuvieron una variación respecto del “ciclo biomasa

²⁸ Informe Ambiental 2025. p. 52.

autorizada”. Asimismo no se activaron todos los módulos disponibles en el software y se utilizó información hidrodinámica desactualizada respecto del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme.

Como S.S. Ilustre podrá observar, lo anterior demuestra que las modelaciones realizadas en ambos Informes Ambientales poseen una serie de deficiencias, las cuales serán abordadas en los siguientes apartados.

1.3.1.1 Las modelaciones realizadas no consideran el modelo de resuspensión ni los submodelos de sedimento

En la realización de las modelaciones llevadas a cabo con el software NewDEPOMOD, la consultora prescindió de la activación del modelo de resuspensión y Bed Module, tal y como se muestra a continuación:

MÓDULOS	PROCESOS	ACTIVACIÓN
Bed Module	Consolidación	-
	Degradación	NO
	Erosión	NO
Resuspensión	Resuspensión	NO

Extraída de Informe Ambiental 2024 p. 28 e Informe Ambiental 2025 p. 46.

Para justificar esta decisión, la consultora señaló que al no estar activos los modelos de resuspensión ni los submódulos de sedimento se estaría modelando la condición ambiental más desfavorable, ya que la depositación en el lecho marino se interpretó como el peor escenario posible.²⁹ Lo anterior, dado que no habría una reducción en la concentración de carbono como consecuencia de la resuspensión o de la oxidación del carbono orgánico, acumulándose el carbono orgánico en el fondo marino.

Sin embargo, investigaciones recientes señalan que ignorar la resuspensión puede subestimar el verdadero impacto en el ecosistema, pues este proceso moviliza materia orgánica desde el fondo hacia la columna de agua, afectando los ciclos de carbono y nitrógeno de manera prolongada,³⁰ y favoreciendo el florecimiento de algas nocivas.³¹

²⁹ Informe Ambiental 2025. p. 52.

³⁰ Wainright, Sam C. (1987). Stimulation of heterotrophic micro- plankton production by resuspended marine sediments. Science 238: 1710-1712. <https://doi.org/10.1126/science.238.4834.1710>

³¹ McGill, Samantha C. (2019). "Sediment Resuspension in a Microtidal Estuary: Causative Forces and Links with Algal Blooms" Master of Science (MS), Thesis, Ocean & Earth Sciences, Old Dominion University, pp. 48-49. <https://doi.org/10.25777/1ffs-hr31>

Estudios posteriores confirmaron que estos efectos persisten durante días o semanas, lo que sugiere que los modelos como NEWDEPOMOD, que no consideran estos factores, podrían estar limitando inadecuadamente la zona de influencia de la infracción evaluada.³²

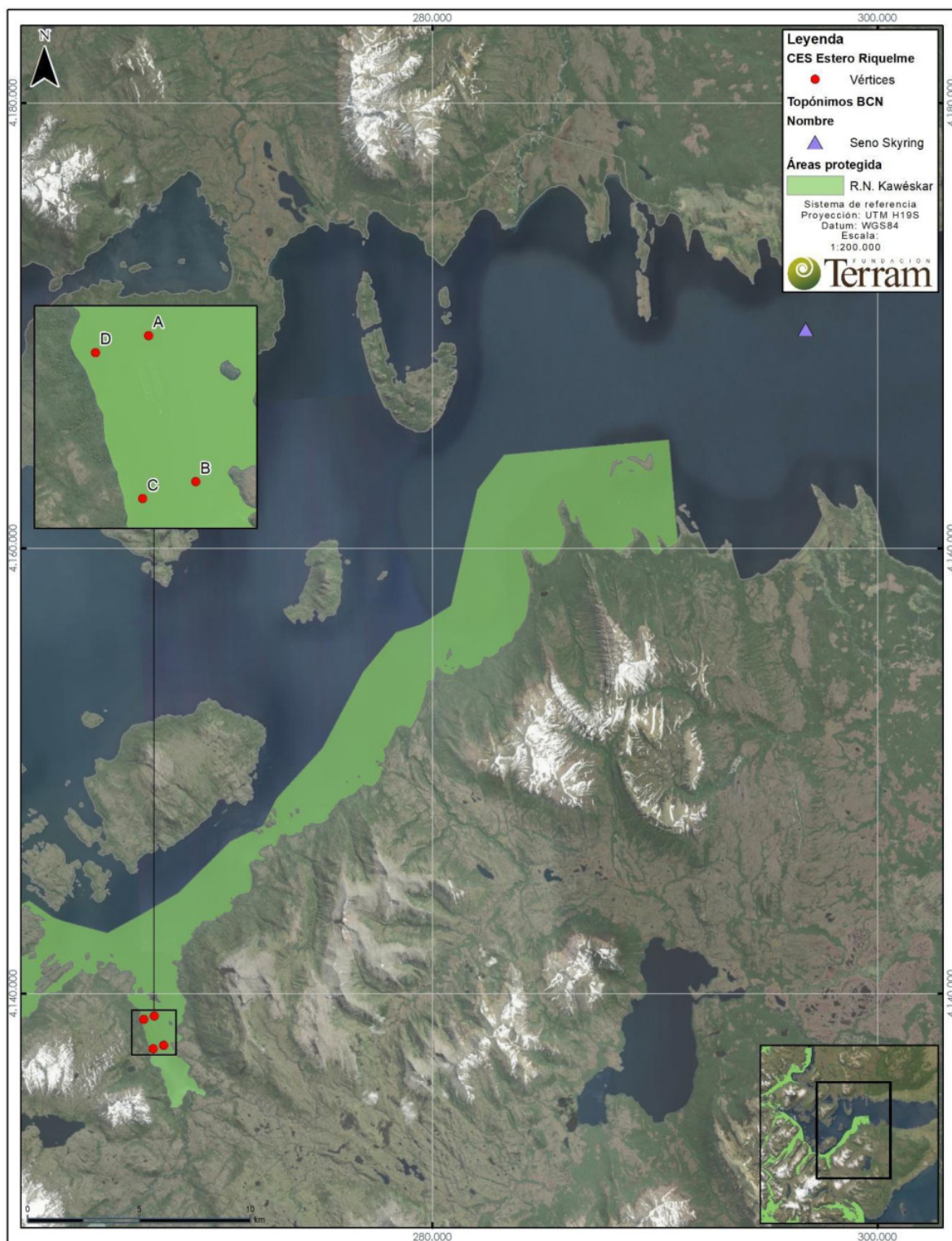
1.3.1.2 La información hidrodinámica suministrada a New Depomod no considera las características de la macrozona en que se ubica el CES Estero Riquelme y las condiciones particulares del sitio específico

Una de las variables relevantes al momento de realizar modelaciones con el software NewDEPOMOD es la información hidrodinámica del área modelada. Como NewDEPOMOD es un modelo de dispersión de partículas, esto es, predice el movimiento de los residuos desde su punto de origen hasta su punto de deposición final en el fondo marino, la información relativa a las corrientes marinas es determinante en los resultados obtenidos.³³

Al respecto es necesario destacar que El CES Estero Riquelme se ubica en el Estero Riquelme dentro del Seno Skrying, el cual está localizado al norte de la Isla Riesco en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. La porción marina en que se encuentra el CES Estero Riquelme es parte de la RNK y su ubicación exacta se grafica en el siguiente mapa:

³² Wainright, Sam C. (1990). Sediment-to-Water Fluxes of Particulate Material and Microbes by Resuspension and Their Contribution to the Planktonic Food Web. Marine Ecology Progress Series, 62, 271-281. <https://doi.org/10.3354/meps062271>.

³³ NEWDEPOMOD User Guide, p. 17.



Fuente: Elaboración propia de Fundación Terram a partir de los datos contenidos en el expediente de la RCA
N° 032/2014 del CES Estero Riquelme.

De acuerdo a lo graficado en el mapa, el Seno Skyring es una cuenca semi-cerrada que se caracteriza por constituir un sistema con una conexión oceanográfica limitada. De acuerdo al “Informe Final Monitoreo y Modelación de la Variabilidad Espacial y Temporal de Procesos Oceanográficos en Canales y Fiordos Australes, 2021- 2022, del Instituto de Fomento Pesquero” (en adelante, “**IFOP 2022**”)³⁴, “el seno Skyring posee 2 conexiones con el océano costero: el canal Gajardo en su salida Norte-Oeste con el golfo Xaltegua y el canal Fitz-Roy en su salida Sur-Este con el seno Otway. Ambos canales, Gajardo y Fitz-Roy, limitan la conexión y ventilación del seno Skyring con los demás sistemas exteriores debido a las constricciones batimétricas y geomorfológicas”.³⁵

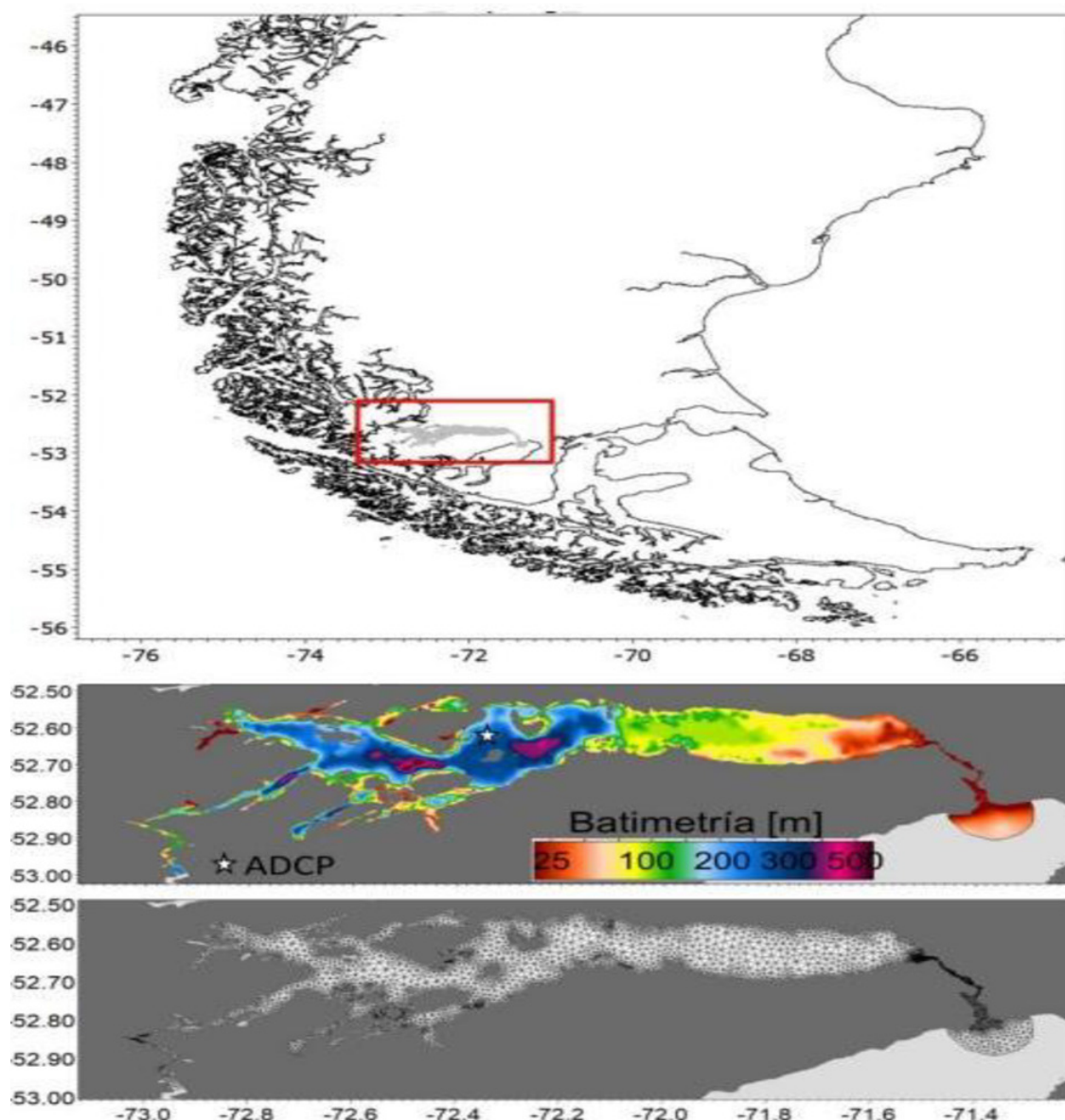
Lo anterior implica que este sistema tiene características particulares que lo diferencian de la Patagonia norte, entre las cuales, se encuentran una conformación geológica intrincada que reduce el intercambio de agua con el océano exterior.³⁶ Esta cuestión está graficada en el siguiente modelo extraído del “Informe Final Determinación de las escalas de intercambio de agua en seno Skyring y canales aledaños, región de Magallanes y Antártica chilena, del Instituto de Fomento Pesquero” (en adelante, “**IFOP 2021**”):³⁷

³⁴ Informe Final Monitoreo y Modelación de la Variabilidad Espacial y Temporal de Procesos Oceanográficos en Canales y Fiordos Australes, 2021-2022, del Instituto de Fomento Pesquero. Disponible en: <https://www.ifop.cl/wp-content/contenidos/uploads/RepositorioIfop/InformeFinal/2023/P-656142.pdf>

³⁵ IFOP 2022, p. ii

³⁶ IFOP 2022, p. 113.

³⁷ Informe Final Determinación de las escalas de intercambio de agua en seno Skyring y canales aledaños, región de Magallanes y Antártica chilena, del Instituto de Fomento Pesquero. Disponible en: <https://www.ifop.cl/wp-content/contenidos/uploads/RepositorioIfop/InformeFinal/2021/P-656134.pdf>



Extraído de: IFOP 2021, p. 13. Ubicación del seno Skyring en la región de Magallanes, modelo digital de elevación basado en cartas náuticas SHOA y malla triangular con resolución variable.

Un indicador del reducido intercambio de aguas en el Seno Skyring con el océano exterior son los datos relativos a la edad del agua presente en él. Este parámetro presentó valores de ~15 años, los que son extraordinariamente altos comparados con estudios similares realizados en la Patagonia norte (regiones de los Lagos y Aysén). Esto representa cerca de 10 veces más tiempo de lo estimado para la zona de mayores edades en la región de Aysén.³⁸ Pese a lo anterior, las mediciones relativas al oxígeno disuelto en la zona, cuestión de especial relevancia para el desarrollo de los organismos acuáticos y que constituye un indicador importante de la calidad del agua, presentaron la mayor concentración de oxígeno disuelto

³⁸ IFOP 2021. p. 48

en superficie en todo el periodo y área de estudio.³⁹ En la misma línea los niveles registrados corresponden a valores máximos del orden de los ~8.5 ml/L registrados en la capa superficial, mientras que debajo de esta capa, la concentración del oxígeno disuelto disminuyó a valores en torno a los 4.5-5 ml/L.⁴⁰ Ambos resultados indican un buen estado del agua, pese a la alta edad de la misma.

Ahora bien, lo expuesto demuestra la importancia de proteger este espacio, que incorpora el sector de Estero Riquelme, donde se ubica el CES con la misma denominación, dadas sus condiciones particulares.

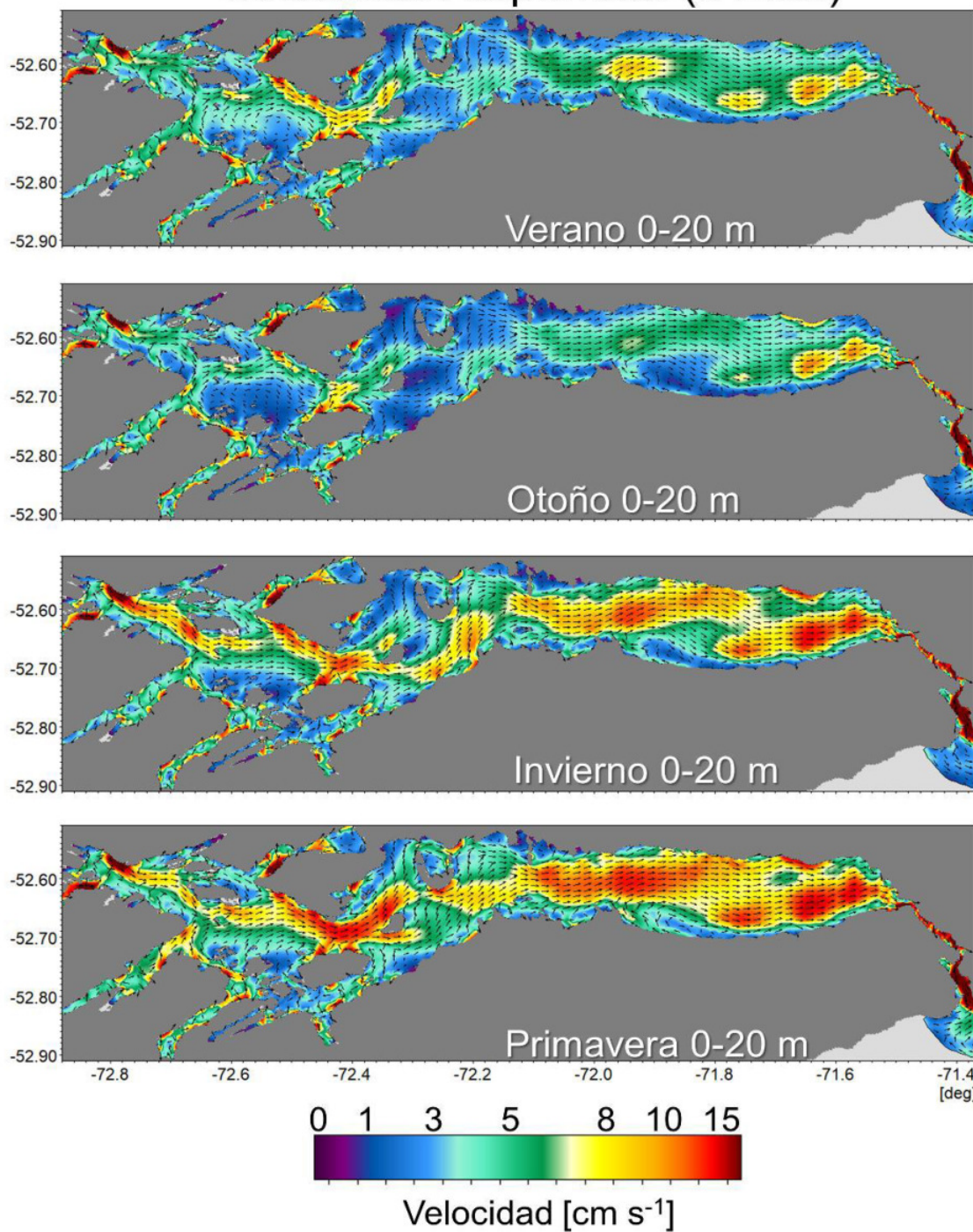
En específico respecto a la información sobre la variabilidad de la corriente en el Seno Skyring y la circulación superficial de las mismas, en el IFOP 2021 que “muestra en general, una dirección del flujo desde oeste a este, siendo más intenso durante invierno y principalmente en la primavera, alcanzando en algunos sectores valores máximos de ~15 cm s-1. Por otra parte, durante otoño se observan las menores magnitudes de corrientes, aunque conservando su dirección. Estas diferencias estacionales sugieren un activo forzamiento del viento en la estructura de las corrientes en seno Skyring.”⁴¹ Lo anterior se grafica en la siguiente figura:

³⁹ IFOP 2022. p. 112

⁴⁰ Ibid., p. 41

⁴¹ IFOP 2021., p. 43.

Circulación superficial (0-20m)



Extraído de: IFOP 2021, p. 43. Patrón estacional de corriente superficiales promedio (0-20m).

Por lo tanto, el comportamiento de la corriente en el Seno Skyring en general y en el sector de Estero Riquelme en particular esta altamente determinado por la variabilidad estacional. No obstante, para realizar las modelaciones tanto en el Informe Ambiental 2024 como en el Informe Ambiental 2025, se utilizaron los datos de una correntometría realizada entre los días 1 de septiembre y 10 de octubre de 2017. Dicho lapso de tiempo es acotado y no permite reflejar las condiciones de la macro zona del Seno Skyring y las condiciones particulares del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme. Por lo demás, estas mediciones fueron realizadas con anterioridad a la fecha en que se inició el primer ciclo productivo con sobreproducción, esto es, antes del 6 de noviembre de 2017.

1.4 Sobre la deficiente caracterización de los efectos en los objetos de protección de la Reserva Nacional Kawésqar

Lo relevante respecto a las condiciones anaeróbicas constatadas, además de que constituyen una infracción a lo dispuesto en el artículo 17 del del Decreto Supremo N° 320/2001 del Ministerio de Economía que contiene el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (en adelante, “**RAMA**”) es que se produjeron en el perímetro perteneciente a la **RNK**. Esta reserva fue creada el 30 de enero del año 2019, mediante la publicación en el Diario Oficial del Decreto Supremo N° 6/2018, del Ministerio de Bienes Nacionales, que desafectó la Reserva Forestal “Alacalufes” y creó el Parque Nacional Kawésqar en la parte terrestre y la RNK, en el espacio marítimo de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Señala el referido Decreto que: *“la recategorización de las aguas marinas a Reserva Nacional “Kawésqar”, permitirá dar cumplimiento a las demandas fundamentales del pueblo Kawésqar, expresadas en el proceso de cultura indígena, esto es, la protección de sus aguas, la compatibilidad de ejercer actividades productivas en dicho espacio marítimo, y, el reconocimiento al pueblo Kawésqar, a través del cambio de nombre de las nuevas áreas protegidas.”* (énfasis agregado).

Este acto administrativo debe ser interpretado a la luz de la Convención para la protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América, más conocida como **“Convención de Washington”**, aprobada por Chile mediante Decreto N° 531 de 4 de octubre de 1967 y que se ha entendido como autoejecutable por parte de la Corte Suprema.⁴² Así, este tratado internacional define a las Reservas Nacionales como **“regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.”** (énfasis agregado).

La Contraloría General de la República ha dictaminado sobre la importancia de estas áreas y específicamente cómo pueden ser compatibles con las actividades de acuicultura:

⁴² Excelentísima Corte Suprema. Causas roles N° 19.824-1985 y N° 5.680-2012.

“la creación de las reservas nacionales y forestales apuntan a la consecución de objetivos de conservación y protección ambiental, por lo que el desarrollo de la actividad de acuicultura en las zonas marítimas que forman parte en estas áreas únicamente puede ser autorizado en la medida que tal actividad resulte compatible con los fines ambientales en cuya virtud esos espacios se encuentran bajo protección oficial, para lo cual debe tenerse en consideración lo establecido en los cuerpos normativos que regulan aquellas reservas, en el acto administrativo que las crea y en el respectivo plan de manejo.”⁴³ (énfasis agregado).

Todo este bloque de legalidad debe ser considerado por el infractor al momento de presentar un PdC. La gravedad de la sobreproducción se intensifica al haber sido cometida en una reserva nacional, razón por el cual la LOSMA contempla en su artículo 40, literal h), como un factor a considerar para la determinación de la sanción el hecho de haber afectado los componentes ambientales presentes en un área silvestre protegida del Estado. No obstante, para Cermaq Chile S.A. parece ser irrelevante si el incumplimiento de su RCA ocurre en un área protegida o en una que no lo esté.

Mediante el Informe Ambiental 2025, el infractor pretende desvirtuar la generación de efectos adversos en los objetos de protección de la RNK, sosteniendo “es factible descartar posibles efectos negativos en los objetos de protección de la RN Kawésqar producto del aporte adicional de materia orgánica y/o nutrientes durante el ciclo 2020 – 2021, dado que la pluma de dispersión adicional se mantuvo dentro del área de la concesión, la cual se encuentra apta para operar en la RN Kawésqar.”⁴⁴

Para llegar a esa conclusión la consultora aduce que el aporte adicional de nutrientes y el aporte adicional de carbono no son de la magnitud suficiente para producir efectos adversos en los objetos de protección de la RNK. En la misma línea, se afirma que el área de influencia derivada de estos aportes adicionales se mantuvo circunscrita al área de la concesión y en un tiempo acotado.

Por su parte, en la Resolución Reclamada la SMA decide corregir de oficio lo relativo a la descripción de los efectos adversos en los objetos de protección de la RNK.⁴⁵ En virtud de lo anterior la descripción de los efectos negativos quedó redactada de la siguiente manera:

“Conforme al Informe de Efectos preparado por IA Consultores SpA, acompañado en el Anexo 1, es posible señalar que el exceso de producción, por sobre los límites autorizados en el ciclo 2017- 2019 para el CES Estero Riquelme, generó como efectos negativos una mayor emisión introducida al ambiente marino de materia orgánica y nutrientes, principalmente por concepto de pérdida de alimento no

⁴³ Contraloría General de la República, 14 de julio de 2021, Dictamen N° E121877N21.

⁴⁴ Informe Ambiental 2025. p. 69.

⁴⁵ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando N° 49.

*consumido (315 toneladas adicionales en total en el ciclo), lo cual se evidencia en el incremento de las áreas de sedimentación modeladas (3.788 m²). No obstante, no se verifica un efecto negativo adicional que este limitado aporte puede haber producido sobre las propiedades del sedimento ni sobre la biota. Asimismo, se descarta también la generación de un efecto negativo por concepto de uso de fármacos. **Adicionalmente, es posible descartar que haya existido una afectación negativa sobre los componentes ambientales y objetos de protección de la Reserva Nacional Kawésqar, tanto en el fondo marino, como en los bosques de macroalgas, aves y mamíferos marinos y demás recursos hidrobiológicos, en cuanto a la magnitud, duración y extensión del aporte adicional (de carbono y nutrientes) del ciclo de sobreproducción, considerando además que el alcance del aporte adicional se mantuvo circunscrito dentro del área de la concesión.** Por último, es importante mencionar que el ciclo de producción reducida que se propone, contrarresta ampliamente el aporte adicional, en términos de flujo de carbono y área de sedimentación.”⁴⁶ (énfasis agregado)*

No obstante, dicha conclusión y análisis son erróneos en virtud de lo expuesto en el apartado anterior de esta presentación. Las modelaciones realizadas con el software NEWDEPOMOD subestiman los efectos adversos al no llevarse a cabo con los modelos de resuspensión y bed module activados, además la información de correntimetría suministrada al software no constituye una muestra representativa de la hidrodinámica del área modelada. Por lo tanto, las conclusiones en relación al aporte de carbono y sus efectos en los objetos de protección de la RNK carecen de un sustento técnico que las valide.

A pesar de lo anterior, Cermaq Chile S.A. y la SMA pasan por alto lo desarrollado en este apartado en relación a los objetos de protección a resguardar mediante la creación de la RNK y las normas que regulan a las reservas nacionales como categorías especiales de protección. En este sentido, se debe tener en consideración que la protección de los componentes ambientales que se pretenden salvaguardar al colocar determinados sitios bajo categorías especiales de protección debe ser interpretado extensivamente, no siendo procedente una evaluación hipotética de carácter restringido como la realizada en el Informe Ambiental 2025.

A mayor abundamiento, el Informe de Seguimiento Ambiental “Mamíferos Marinos y Huillín en Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Seno Skyring, Comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, Decima Segunda Región de Chile. N° PERT 207121034” fechado abril de 2023, señala que la zona en que se sitúa el CES Estero Riquelme tuvo una riqueza de 20 especies (la más alta del seno), un conteo absoluto de 626 aves y una AR de

⁴⁶ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando N° 121.

3,9 aves/km,⁴⁷ entre las especies están el Lobo Marino Común y Delfín Chileno, este último concentró un 46% de los avistamientos realizados en el Seno Skyring en su totalidad.⁴⁸

Asimismo en el Informe de Seguimiento Ambiental “Mamíferos Marinos y Huillín en Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Seno Skyring, Comuna de Río Verde, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Chile. N° PERT 207121034 – Monitoreo Estival” fechado mayo de 2024, se confirmó la presencia del Lobo Marino Común y Delfín Chileno, y la presencia de 18 especies de aves marinas y costeras en el perímetro correspondiente al sector del Estero Riquelme.⁴⁹

Lo anterior, es una muestra clara del valor de los elementos naturales presentes en la zona en que se emplaza el CES en cuestión y que pudieron verse afectados por las sobreproducciones ocurridas consecutivamente en los ciclos productivos 2017-2019 y 2020-2021. Argumentar que el área de influencia no se extendió más allá del área de la concesión no es suficiente, pues a pesar de que dicha concesión se encuentre en un Área Apta para la Acuicultura, dicha área se encuentra dentro del perímetro de la RNK, es decir, los efectos adversos derivados de la infracción, a pesar de hipotéticamente circunscribirse al área de la concesión, si se verificaron en el perímetro del área protegida, afectando los objetos de protección de la misma.

En suma, existe un bloque normativo que regula la protección de los componentes ambientales presentes en la RNK, que propende a una consideración holística de estos, es decir, se incluyen todos los elementos presentes en el área puesta bajo protección oficial. En el mismo sentido, en virtud de la categoría especial de protección del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme es exigible al titular del proyecto una mayor diligencia en la descripción de los efectos adversos sobre sus objetos de protección. Sin embargo, el infractor acompañó a la presentación del PdC, un informe que no desarrolló minuciosamente los impactos del evento de sobreproducción en los objetos de protección de la RNK.

1.5 La caracterización de los efectos adversos en el contexto del Programa de Cumplimiento no satisface los criterios de integridad y eficacia exigidos por la normativa

De todo lo expuesto en este capítulo, es necesario considerar el fin perseguido por el PdC como un instrumento de incentivo al cumplimiento, el cual de acuerdo a lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental “(...) *se estructura en función de la protección del medio ambiente. De ahí que su finalidad sea revertir los incumplimientos en la formulación de*

⁴⁷ Capella, J. y Gibbons, J. (2023). “Mamíferos marinos y Huillín en Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Seno Skyring, Comuna de Río, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Magallanes, Chile. N° PERT 207121034”. p. 1.

⁴⁸ Ibid., p. 28.

⁴⁹ Capella, J. y Gibbons, J. (2024). “Mamíferos marinos y Huillín en Centro de Cultivo de Salmones Estero Riquelme, Seno Skyring, Comuna de Río, Provincia de Magallanes, Décima Segunda Región de Magallanes, Chile. N° PERT 207121034 – Monitoreo Estival”. pp. 1 y 32.

cargos y los efectos de éstos, situación que se confirma al verificar los requisitos contenidos en los artículos 7 y 9 del D.S. N° 30 de 2012.”⁵⁰

En efecto, el artículo 7 literal d), del Reglamento PdC exige que estos contengan *“información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.”* A su vez, el artículo 9 literal b), del mismo cuerpo normativo dispone que la eficacia consiste en que *“Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar de los hechos que constituyen la infracción.”*

La jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental ha interpretado la citada normativa de la siguiente forma:

“(…) se hace absolutamente necesario que el titular describa los efectos que se derivaron de los hechos actos u omisiones que fueron parte de la formulación de cargos. Para el caso que estime que ellos no concurren, deberá señalar las razones de su ausencia, con un nivel de detalle que dependerá de las características del caso en concreto, lo que debe ser determinado por la SMA. Solo si se cuenta con una correcta descripción de los efectos, se podrá precisar si las acciones y metas propuestas en el programa de cumplimiento cumplen con la obligación de “reducir o eliminar” dichos efectos, satisfaciendo, de esta manera, los criterios de integridad y eficacia. En consecuencia, sólo una explicación fundada acerca de la no concurrencia de efectos negativos, permitirá aprobar programas pese a que sus acciones y metas no contemplen medidas destinadas a reducirlos o eliminarlos.” ⁵¹
(énfasis agregado)

La obligación del infractor de aportar información fidedigna para cuestionar la verificación de impactos negativos en los elementos ambientales, ha sido desarrollada por la Excelentísima Corte Suprema, la cual ha resuelto que: *“atendida la naturaleza del PDC y de los incumplimientos que se imputan al sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio, es éste quien debe aportar ante la autoridad administrativa los antecedentes técnicos suficientes que permitan descartar la producción de efectos adversos (…).”*⁵²

Así, en la misma línea que lo expuesto en los apartados anteriores, no se aprecia el nivel de detalle requerido para un instrumento tan importante como un PdC, careciendo del requisito de eficacia exigido por la normativa para su aprobación. Pese a las observaciones realizadas por la SMA, aún se sigue constatando la falta de precisión en la descripción de los efectos de

⁵⁰ Segundo Tribunal Ambiental. Causa Rol R-75-2015, Considerando N° 27.

⁵¹ Segundo Tribunal Ambiental. Causa Rol R-104-2016, Considerando N° 27.

⁵² Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N° 11.485-2017. Considerando N° 31.

la infracción, y, por consiguiente, la ausencia de medidas concretas y efectivas para reducir o eliminar dichos efectos, cuestiones que constituyen una evidencia clara de esta deficiencia.

Además, el PdC no aborda adecuadamente la significativa sobreproducción cometida en una reserva nacional, subestimando el impacto ambiental y el valor de las áreas protegidas. Esto demuestra una carencia de seriedad y compromiso en el cumplimiento de las normativas ambientales, lo que resulta inaceptable para un instrumento destinado a asegurar la protección del medio ambiente.

Cabe recordar que Cermaq Chile S.A. infringió el artículo 15 RAMA. Este reglamento fue dictado de conformidad con el Decreto Supremo N° 430/1992 del Ministerio de Economía, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus Modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura (“LGPA”). La LGPA dispone en su artículo 1B que **“El objetivo de esta ley es la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos.”** (énfasis agregado).

En cumplimiento de este cometido, el mismo cuerpo legal señala en su artículo 87, inciso primero, que *“Por uno o más decretos supremos expedidos por intermedio de los Ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción y del Medio Ambiente, previo informe técnico fundado de la Subsecretaría y previa consulta a la Comisión Nacional de Acuicultura y al Consejo Zonal de Pesca que corresponda, se deberán reglamentar las medidas de protección del medio ambiente para que los establecimientos que exploten concesiones o autorizaciones de acuicultura operen en niveles compatibles con las capacidades de carga de los cuerpos de agua lacustres, fluviales y marítimos, que asegure la vida acuática y la prevención del surgimiento de condiciones anaeróbicas en las áreas de impacto de la acuicultura.”*

Con esta disposición como fundamento legal, el Ministerio de Economía dictó el RAMA. El incumplimiento de este reglamento debe interpretarse a la luz del objetivo de conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, lo que enfatiza la necesidad de un PdC que verdaderamente cumpla con los criterios de eficacia y seriedad. Un PdC eficaz no solo debe abordar las infracciones específicas cometidas, sino también demostrar un compromiso genuino con la protección del medio ambiente, la sostenibilidad y el cumplimiento de todas las normativas pertinentes. La falta de un enfoque integral y riguroso en el PdC presentado por Cermaq S.A. pone en evidencia la ilegalidad de la Resolución Reclamada, siendo necesario exigir uno que esté verdaderamente alineado con los principios de conservación y uso sustentable que dictan nuestras leyes y reglamentos.

En síntesis, S.S. Ilustre, presentó un Programa de Cumplimiento sin contar con los antecedentes necesarios para cumplir con el estándar de certeza que exigen los criterios de integridad y eficacia para su aprobación. Esta ausencia de información fidedigna respecto de los efectos adversos de las infracciones en los componentes ambientales tiene un impacto

fundamental en el análisis y evaluación de las acciones propuestas por el infractor, pues, sin una descripción precisa de dichos efectos no se puede determinar la eficacia de las acciones.

2. La Resolución Reclamada es ilegal ya que infringe el principio de motivación

La Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022 por medio de la cual la SMA aprobó el PdC presentado por Cermaq Chile S.A. reviste el carácter de acto administrativo terminal. De acuerdo a la doctrina son actos terminales “aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública”.⁵³

Como la Resolución Reclamada resuelve la presentación del PdC en el contexto de un procedimiento sancionatorio tiene el carácter de acto administrativo terminal, ya que la aprobación de este instrumento tiene como consecuencia la suspensión del procedimiento sancionatorio en curso junto con la venía para que se lleven a cabo las acciones y medidas contenidas en dicho instrumento con miras a volver al estado de cumplimiento normativo y hacerse cargo de los efectos adversos de las infracciones.

Este tipo de actos exigen que los fundamentos de hecho y de derecho en base a los cuales la autoridad tomó su decisión se encuentren expresados en el mismo. El deber de motivación de los actos administrativos terminales ha sido construido a partir de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política de la República, el artículo 13 de la Ley N° 18.575 y los artículos 8, 11 inciso segundo, 16 y 41 inciso cuarto de la LBPA.

Doctrinariamente se ha definido a la motivación como “la exteriorización de las razones que han llevado a la Administración Pública a dictar un acto.”⁵⁴ De esta manera, los motivos de carácter jurídico y fáctico constituyen un presupuesto necesario de todo acto administrativo terminal, lo cual implica que la ausencia de motivación o la motivación insuficiente deviene en la ilegalidad del acto en cuestión.⁵⁵⁵⁶

Sobre el estándar que debe cumplirse para determinar si un acto administrativo se encuentre motivado, la Excelentísima Corte Suprema ha resuelto:

*“Que, por consiguiente, así resuelto el asunto, la decisión de la reclamada, a diferencia de lo razonado por el Tribunal Ambiental, carece de motivación, porque no se refiere al asunto que le fue planteado, dejándola desprovista de fundamentación. Esta Corte ha señalado **que la motivación del acto administrativo**, por expreso mandato de los principios constitucionales y legales de publicidad y*

⁵³ Bermúdez, Jorge. Derecho Administrativo General, Segunda Edición. Santiago: Thomson Reuters. p. 112

⁵⁴ Ibid., p. 149.

⁵⁵ Mendoza, Ramiro. (2004). “Costos de explotación y motivación. Doctrina, jurisprudencia y Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”. Revista de Derecho Administrativo Económico, (12). pp. 94, 95 y 98.

⁵⁶ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N° 157.951-2022, Considerando N° 9.

transparencia, supone la exposición clara y concreta de los motivos del acto administrativo, de forma tal que debe basarse en argumentos que han de ser explicitados, más allá de una mera cita de normas y hechos, mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, que permita acreditar la racionalidad intrínseca, es decir, la coherencia con los hechos determinantes y con el fin público que ha de perseguirse, cuestión que en la especie conforme a lo explicado no aconteció y que lo hace incurrir en infracción de los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880."⁵⁷ (énfasis agregado)

En cuanto a la esencialidad de la motivación en el acto administrativo, la Contraloría General de la República en Dictamen N° 56.391 de 2008, señala que "(...) consistente, precisamente, en la falta de motivación, por cuanto dicho requisito esencial, en tanto constituye el fundamento de ese acto administrativo y, por ende, se encuentra íntimamente vinculada a la decisión adoptada, debe concurrir al momento de la dictación del mismo."

De lo expuesto se concluye que la Resolución Reclamada es un acto administrativo terminal, por lo tanto debe estar motivada en los términos que exige la normativa y que han sido desarrollados por la jurisprudencia. No obstante, el estándar de motivación no es cumplido por la SMA en el presente caso, pues al momento de aprobar el Programa de Cumplimiento presentado por Cermaq S.A. Chile no expone claramente los fundamentos de carácter fáctico y técnico en virtud de los cuales tomó su decisión, así como tampoco lo cual será desarrollado en los siguientes apartados de esta presentación.

2.1. Sobre la no referencia a los resultados de las modelaciones al momento de determinar la eficacia de las medidas propuestas

Como se expuso en el capítulo anterior, el software NewDEPOMOD realiza modelaciones en base a la información suministrada, considerando diversas variables. Así, para los ciclos productivos con sobreproducción se realizaron las modelaciones tomando en consideración las particularidades de cada uno.

Los resultados obtenidos luego de realizada la modelación respecto del ciclo productivo 2017-2019 en el Informe Ambiental 2024 fueron un valor máximo de 1,997 gC/m²/año de flujo anual de carbono, mientras que el área de influencia en el sedimento identificada fue de 123,357 m².⁵⁸ Por su parte, respecto de los resultados obtenidos en relación al ciclo productivo 2020-2021 en el Informe Ambiental 2025, estos fueron un valor máximo de flujo anual de carbono de 1,972 gC/m²/año y un área de influencia en el sedimento correspondiente a 132,825 m².⁵⁹

⁵⁷ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N° 93.528-2021, Considerando N° 15.

⁵⁸ Informe Ambiental 2024. p. 40.

⁵⁹ Informe Ambiental 2025. p. 63.

Cabe destacar que, mientras la modelación realizada en el Informe Ambiental 2024 consideró un periodo de modelación de un ciclo productivo de 22 meses, la modelación realizada en el Informe Ambiental fue realizada considerando un periodo de 20 meses. Esta diferencia viene dada por la duración de los ciclos productivos en cuestión, sin embargo, tiene un claro impacto en los resultados obtenidos respecto del “ciclo biomasa autorizada” y no permite determinar con certeza si las acciones propuestas son eficaces.

Lo anterior se evidencia en los resultados obtenidos en uno y otro informe. En el Informe Ambiental 2024 los resultados obtenidos para el ciclo biomasa autorizada fueron de 1,905 gC/m²/año para el flujo anual de carbono y de 119,569 m² para el área de influencia. Por otro lado, en el Informe Ambiental 2025 los resultados obtenidos fueron de 1,805 gC/m²/año en cuanto al flujo anual de carbono y de 128,346 m² para el área de influencia. La diferencia entre ambos informes se grafica en la siguiente tabla:

Tabla: Comparación de resultados “ciclo biomasa autorizada” en Informe Ambiental 2024 e Informe Ambiental 2025.

	Informe Ambiental 2024	Informe Ambiental 2025	Diferencia
Valor máximo de flujo anual de carbono	1,905 gC/m ² /año	1,805 gC/m ² /año	100 gC/m ² /año
Área de influencia	119,569 m ²	128,346 m ²	8,777 m ²

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Informe Ambiental 2024 e Informe Ambiental 2025

En la Resolución Recurrida, los criterios de integridad y eficacia son abordados individualmente en relación a cada cargo. De esta manera, para la descripción de efectos del cargo N°1 de la Resolución Exenta N°1/ROL F-041-2022 correspondiente al evento de sobreproducción acontecido en el ciclo productivo 2017-2019 refiere a la modelación contenida en el Informe Ambiental 2024,⁶⁰ y para el cargo N°1 de la Resolución Exenta N°1/ROL D-217-2024 correspondiente al evento de sobreproducción ocurrido en el ciclo productivo 2020-2021 refiere a la modelación contenida en el Informe Ambiental 2025.⁶¹

La eficacia de las acciones propuestas por el infractor se evaluó sobre la base de la descripción de los efectos realizada por el titular y la información suministrada al expediente de los procedimientos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024. En la Resolución Reclamada la SMA considera que las acciones de reducción proporcional de la producción

⁶⁰ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando 41.

⁶¹ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando 57.

en el mismo CES Estero Riquelme serían eficaces para hacerse cargo de los efectos generados por los eventos de sobreproducción en los ciclos 2017-2019 y 2020-2021.^{62 63}

En el Informe Ambiental 2025 se sostiene que el “ciclo de producción reducida 2023-2025 total” genera una reducción en el flujo de carbono que contrarresta ampliamente los valores de aporte adicional del ciclo 2020-2021.⁶⁴ Idéntica afirmación se realiza en el Informe Ambiental 2024, en que se sostiene que el escenario de producción reducida genera un efecto ambientalmente favorable.⁶⁵

Sin embargo, dada la amplia diferencia en los valores obtenidos en relación al valor máximo del flujo anual de carbono y el área de influencia en cada informe, era imperativo que la Resolución Reclamada señalara expresamente los datos tomados en consideración a la hora de aprobar el PdC. Pues, mientras que materialmente las reducciones se realizaron en un mismo ciclo productivo, la información contenida en los expedientes sancionatorios referente a las infracciones se presenta de manera diferenciada. Lo anterior se traduce en que la SMA analiza separadamente los efectos de las infracciones, pero al momento de analizar el cumplimiento de los criterios de integridad y eficacia de las medidas propuestas no determina expresamente en relación a que resultados de las modelaciones evalúa su eficacia.

La situación expuesta vulnera lo dispuesto en los artículos N° 8, 11, 16 y 41 de LBPA de y 13 de la Ley N°18.575, según lo desarrollado en la primera parte de este capítulo. El deber de motivación de los actos administrativos es una exigencia ineludible para los órganos administrativos, en esta situación específica no se vislumbran los fundamentos en los que se basa la autoridad para determinar la eficacia de las acciones propuestas, configurándose una transgresión al deber de motivación contenido en los artículos mencionados.

2.2 Sobre la insuficiente y general argumentación respecto de la eficacia de las medidas propuestas en el Programa de Cumplimiento

En la Resolución Reclama, la SMA afirma que las acciones N°1 y N°7 son eficaces en tanto se hacen cargo de los efectos adversos de los eventos de sobreproducción. Para llegar a dicha conclusión sostiene lo siguiente:

“68. Para la eliminación o contención y reducción de los efectos de la infracción, en base a los antecedentes referidos en el capítulo III.A de esta resolución, se estima que la acción N°1 (ejecutada) propuesta por el titular se hace cargo de los efectos generados por la sobreproducción del ciclo 2017-2019, a través de la reducción en

⁶² Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando 41.

⁶³ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando 41.

⁶⁴ Informe Ambiental 2025. p. 63.

⁶⁵ Informe Ambiental 2024. p. 40.

la producción de CES Estero Riquelme, en 271,4 toneladas, durante su ciclo productivo desarrollado entre el 16 de mayo de 2023 y 27 de enero de 2025.

69. Por lo anterior, esta Superintendencia considera que la acción propuesta de reducción es una acción idónea y eficaz para hacerse cargo de los efectos producidos por la infracción imputada. En efecto, la acción N°1 implica la reducción de la producción final del CES Estero Riquelme en 271,4 toneladas, durante su ciclo productivo 2023-2025, lo que representa una proporción que cubre la totalidad del exceso imputado, en tanto, la formulación de cargos da cuenta de un exceso productivo de 271,4 toneladas durante el ciclo 2017-2019.

70. Así, la mencionada acción permite la reducción de los aportes de materia orgánica asociados a la cantidad de alimento no consumido y fecas generadas durante el ciclo productivo de la sobreproducción, en una proporción que abarca los excesos cuantificados para el ciclo 2017-2019, y contener los efectos negativos generados por la infracción. Lo anterior se debe a que este tipo de actividades, que se basa en la operación de periodos productivos consecutivos, intercalados con descansos de tres meses, generan una condición de acumulación de sedimentos finos, dado por el alimento no consumido y fecas, los cuales son altos retenedores de materia orgánica y sólidos suspendidos.

71. En consecuencia, dado que la acción N°1 tiene por finalidad reducir el aporte de materia orgánica y el área de impacto en el mismo CES en que se incurrió en el hecho infraccional, consecuencialmente se hace cargo de los efectos asociados a dicha sobreproducción.”

El mismo razonamiento se realiza respecto de la acción N°5. Por lo tanto, para la SMA basta para determinar la eficacia de la medida con constatar una reducción estrictamente proporcional en el mismo centro y argumentar que dicha reducción se hace cargo de los efectos negativos generados, aun cuando las medidas propuestas implican que el CES Estero Riquelme siguió operando.

Esta cuestión configura una clara vulneración al principio de motivación de los actos administrativos. Según se expuso en la primera parte de este capítulo, los actos administrativos de carácter terminal deben exponer clara y expresamente los fundamentos de hecho y de derecho en que basan su decisión. En este sentido, tanto las cuestiones de índole fáctica como aquellas de índole jurídica deben ser abordadas y resueltas fundadamente en el acto que se trate.

El inciso cuarto del artículo 41 de la LBPA establece a la motivación como uno de los requisitos de los actos administrativos terminales al disponer que “Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada”. La esencialidad de la motivación como requisito formal viene dada por la forma en que está redactada la norma, la cual no realiza ninguna

distinción en cuanto a la exigencia de motivación de las resoluciones de carácter terminal, razón por la cual sería aplicable a la totalidad de ellas.⁶⁶

En el mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República mediante Dictamen N° 70.395 de 2011, en el cual indico:

*“(…) cabe indicar que la omisión de los elementos en que debió fundamentarse el acto en estudio constituye un vicio que acorde con lo prescrito en los artículos 13, inciso segundo, y 53 de la ley N° 19.880, afecta su validez, ya que **recae en un requisito esencial del mismo, cuál es su motivación, generando perjuicio al interesado**, en tanto no le posibilita saber cuál fue el razonamiento que hizo la autoridad para adoptar su decisión, de modo de permitirle impugnarla por los medios que sean procedentes, con el debido conocimiento de los antecedentes en que se fundó”* (énfasis agregado)

La Excelentísima Corte Suprema se ha pronunciado siguiendo la misma línea, resolviendo:

*“(…) **Uno de estos principios, tal como ha sido reiteradamente sostenido por esta Corte Suprema, es la motivación del acto administrativo, debiendo éste contener los fundamentos en que se sustenta con el fin de legitimar la decisión de la autoridad**, razones que no pueden ser meramente formales, toda vez que caerían dentro de la categoría de arbitrarios y, por lo tanto, ilegales. Es por ello que si el acto aparece desmotivado o con razones justificativas vagas, imprecisas y que no se avienen al caso concreto, se debe concluir que el acto carece de uno de sus elementos esenciales.*

*En este aspecto, es importante tener presente que el acto discrecional puede ser controlado por el juez y ser declarado ilegal si los motivos invocados por el autor del acto no existen o se fundan en un error en la calificación jurídica. **Es por ello que la motivación, aun en los actos discrecionales, es un requisito indispensable que debe encontrarse siempre presente.**”⁶⁷* (énfasis agregado)

Ahora bien, la argumentación llevada a cabo por la SMA para determinar la eficacia de las acciones propuestas por el titular carece de la envergadura suficiente para satisfacer las exigencias derivadas del principio de motivación. El razonamiento realizado por la SMA se aboca exclusivamente a señalar que las compensaciones propuestas por Cermaq Chile S.A. se hacen cargo de los efectos descritos en el PdC, sin referirse a las condiciones y características específicas de los ciclos productivos con sobreproducción y el ciclo productivo reducido.

⁶⁶ Rocha, E. (2018). “Estudio sobre la Motivación del Acto Administrativo”. Cuadernos del Tribunal Constitucional. (65). p. 221.

⁶⁷ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol 27.467-2014. Considerando N° 2.

A mayor abundamiento, dicho razonamiento es replicado sistemáticamente por la SMA a la hora de aprobar Programas de Cumplimiento en casos de similares características.⁶⁸ En todos estos pronunciamientos, incluida la Resolución Reclamada, no se señalan estudios de carácter empírico ni documentos científicos que avalen fundadamente lo argumentado por la SMA en cuanto a la eficacia de compensar aritméticamente en ciclos productivos futuros, lo ya producido en exceso en un centro determinado. Lo anterior tiene una mayor relevancia si se considera que hay estudios que sostienen que la recuperación del fondo marino afectado por una sobrecarga de nutrientes y la consecuente anaerobia puede llegar a tardar entre 5 a 10 años.⁶⁹

En el mismo sentido, la argumentación de carácter general de la SMA, que no se refiere al estado actual del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme, no pondera específicamente las variables de los ciclos con sobreproducción y el ciclo con producción reducida y no argumenta técnicamente su decisión de aprobar el PdC, constituye una infracción al principio de motivación en tanto sus razones justificativas no se refieren al caso concreto. En este sentido la Excelentísima Corte Suprema, ha resuelto que:

*“Tal como ha sido reiteradamente sostenido por la Corte, todo acto administrativo debe contener los fundamentos en que se sustenta, con el fin de legitimar la decisión de la autoridad, razones que no pueden ser meramente formales, toda vez que caerían dentro de la categoría de arbitrarios y, por lo tanto, ilegales. **Es por ello que, si el acto aparece desmotivado o con razones justificativas vagas, genéricas, imprecisas y que no se avienen al caso concreto**, al ser un simple formulario del que sólo se reemplazan determinadas piezas, **se debe concluir que el acto carece de uno de sus elementos esenciales.**”⁷⁰(énfasis agregado)*

El mismo criterio fue reiterado por nuestra máxima judicatura el año 2020, resolviendo que la referencia a los hechos concretos del caso es una exigencia derivada del principio de motivación, pues:

“Supone, como es evidente, que las razones argüidas por la autoridad hallen sustento en la realidad, vale decir, que se condigan con los antecedentes fácticos del caso en concreto, pues de lo contrario, sólo se estaría dando cumplimiento de

⁶⁸ Resolución Exenta N° 4/ROL A-015-2023, Considerandos N° 40 y 41. Resolución Exenta N° 8/ROL A-012-2023, Considerandos N° 46 y 47. Resolución Exenta N° 8/ROL A-010-2023, Considerandos N° 43 y 44. Resolución Exenta N° 8/ROL A-009-2023, Considerandos N° 40 y 41. Resolución Exenta N° 9/ROL A-005-2023, Considerandos N° 58 y 59.

⁶⁹ Keyley, Nigel & Institute, C. (2013). Literature Review of Ecological Effects of Aquaculture, Chapter 3, Benthic Effects. Disponible en: <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/3751-Literature-Review-of-Ecological-Effects-of-Aquaculture-Chapter-3-Benthic-Effects>

⁷⁰ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol 9.016-2018, Considerando N°2 del voto disidente del ministro Sergio Muñoz y ministra María Eugenia Sandoval.

*manera formal y meramente formularia al cumplimiento de la obligación en comento”.*⁷¹

Por lo tanto, S.S. Ilustre, la Resolución Reclamada no satisface íntegramente el deber de motivación exigido por la normativa, ya que la SMA no expone claramente los motivos de carácter fáctico y técnico que le permitieron arribar a la conclusión de que las medidas propuestas por el titular cumplen los criterios de integridad y eficacia contenidos en el artículo 9 del Reglamento PdC. Esto vulnera principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico administrativo como la legalidad, la imparcialidad y la transparencia, cuestión que demuestra la irregularidad del actuar de la SMA y justifica la necesidad de declarar la ilegalidad de la Resolución Reclamada.

2.3 La SMA no verificó correctamente la configuración de los criterios de rechazo establecidos en el artículo 9 del D.S N°30/2012

Tal y como ya se ha mencionado a lo largo de esta presentación, a la hora de realizar el análisis de los PdC, la Superintendencia debe verificar que este cumpla íntegramente los criterios de aprobación y que no se configuran a su respecto los denominados criterios de rechazo. En cuanto a estos últimos, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 9 del Reglamento PdC:

“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.” (énfasis agregado)

Ahora bien, doctrinariamente se ha entendido que los criterios negativos junto al criterio de eficacia son fundamentales para asegurar que el PdC no se desvíe de su finalidad, esto es, de propender a una efectiva protección del medio ambiente.⁷² Por lo tanto, habría tres circunstancias que de verificarse obligarían a la SMA a rechazar un PdC.

En el caso de marras el PdC presentado por Cermaq Chile S.A. y aprobado por la SMA en la Resolución Reclamada constituye una herramienta por medio de la cual el infractor pretende eludir la responsabilidad derivada de las infracciones cometidas, y, al mismo tiempo, aprovecharse de ellas. Lo anterior dado que, según se ha de mostrado a lo largo de esta presentación, Cermaq Chile S.A. presentó un PdC en el cual los efectos adversos derivados de las infracciones no fueron caracterizados de manera tal de satisfacer el estándar de certeza derivado de los criterios de integridad y eficacia contenidos en el artículo 9 del Reglamento PdC.

⁷¹ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol 62.904-2020, Considerando N°13.

⁷² Hervé, Dominique & 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, Universidad de Concepción. (245). p. 29.

Asimismo, las principales acciones propuestas para eliminar o reducir los efectos adversos no pueden ser catalogadas como eficaces, si no existe certeza respecto al verdadero impacto de los eventos de sobreproducción en el sitio en que se emplaza el CES. A mayor abundamiento, desde que ocurrió el primer evento de sobreproducción el CES Estero Riquelme no ha dejado de operar, por lo tanto, más allá de los periodos en que la operación estaba impedida porque las INFAS arrojaron condiciones anaeróbicas, no ha existido un descanso real y voluntario del sitio, lo que hace presumible la consiguiente acumulación de materia orgánica en el sedimento.

Cabe destacar que el Informe Ambiental 2024 y el Informe Ambiental 2025 no se refieren ni adjuntan información que se refiera al estado actual del sitio en que se emplaza el CES Estero Riquelme. Dicha información es exigible, pues sustentar la caracterización de los efectos y la aprobación del PdC en base a modelaciones de carácter hipotético pugna con el principio preventivo, el principio de responsabilidad ambiental y el principio contaminador-pagador, tornando al instrumento en una herramienta para eludir la responsabilidad.

A propósito del concepto de “elusión de responsabilidad”, la SMA se ha pronunciado sistemáticamente sosteniendo lo siguiente:

“(...) apunta a evitar la utilización del instrumento de incentivo al cumplimiento de forma que no se genere, para el titular, la posibilidad de terminar un procedimiento sancionatorio sin sanción, no habiendo adoptado acciones que le permitan enmendar la conducta infraccional distintas de aquellas que habría desarrollado sin mediar la aprobación de un PDC. Este criterio negativo, expresión del principio de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador, permite que el PDC no comprometa el rol disuasivo de este, en el marco del sistema jurídico de protección ambiental.”

Por ende, lo que se pretende evitar es la presentación de un PdC de carácter meramente nominal que no implique un compromiso real con el retorno al estado de cumplimiento normativo y la ejecución de acciones que no se hagan cargo efectivamente de los efectos adversos de la infracción. En tal sentido se ha pronunciado la Excelentísima Corte Suprema, resolviendo que mediante la propuesta de un PdC no se permite que la infracciones se sigan cometiendo, en tanto configuraría una manera de coautoría de futuras infracciones entre el titular del proyecto y el organismo perteneciente a la Administración del Estado.⁷³

Por lo tanto, en el presente caso la decisión de aprobar el PdC no estaría suficientemente fundamentada en cuanto al descarte de la verificación de los criterios de rechazo. La SMA solo se limita a sostener que en el caso concreto el titular no elude su responsabilidad, ya que ella se evita mediante las propuestas de reducción en la producción en el mismo CES durante

⁷³ Excelentísima Corte Suprema. Rol N°88.948-2016, Considerando N° 3 del voto de minoría del Ministro Sergio Muñoz.

el ciclo productivo 2023-2025.⁷⁴ Sin embargo, compensar exclusivamente la cantidad producida no puede considerarse aceptable, ya que esto implica que la infracción no conlleva ningún costo para el infractor. Este enfoque constituye un incentivo perverso para que el infractor siga contraviniendo la normativa, ya que, en caso de ser descubierto, solo deberá cumplir con lo que originalmente se le autorizó. De esta manera, se fomenta un comportamiento de constante evasión de la ley, donde el infractor no asume ningún costo real, considerando que únicamente se le exige producir dentro de los límites autorizados.

De lo expuesto en este apartado se desprende que la SMA no realizó un análisis correcto de los antecedentes de hecho y de derecho para arribar a la conclusión de que no se configurarían los criterios negativos en el caso de marras. Un análisis diligente hubiera evidenciado que el PdC presentado por Cermaq Chile S.A. es un medio a través del cual se pretende suspender el procedimiento sancionatorio en curso, que, acumuló tres infracciones de carácter grave, proyectando quedar libre de sanción en el caso que se determine su ejecución satisfactoria. No obstante, dicho PdC contempla acciones que no son eficaces, pues la caracterización de los efectos derivados de las infracciones fue deficiente y las principales acciones para hacerse cargo de dichos efectos son de carácter netamente aritmético, proponiendo una reducción estrictamente proporcional a lo sobreproducido.

3. El actuar de la Superintendencia del Medio Ambiente excedió las facultades que le confiere la LOSMA en el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios

La Superintendencia del Medio Ambiente tiene el deber de asistir a los administrados en la presentación de Programas de Cumplimiento de acuerdo a lo establecido en la letra u) del artículo 3 de la LOSMA y en el artículo 3 del Reglamento PdC. Asimismo, la facultad de aprobar dichos programas está regulada en el artículo 3 letra r) de la LOSMA.

Doctrinariamente se ha entendido que la función de esta atribución es “(...) orientar y promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales, en una etapa previa a la adopción de procedimientos administrativos formales”.⁷⁵ Por su parte, en específico relativo a los Programas de Cumplimiento, la jurisprudencia ha señalado que:

“(...) Cuando se trata de un PdC, el deber de asistencia al cumplimiento implica para la SMA la obligación de orientar al presunto infractor a fin de darle directrices que le permitan preparar y presentar un PdC que garantice volver a un estado de cumplimiento de la normativa ambiental, ya sea mediante reuniones u otras instancias que sirvan a tales efectos”. (...) las instancias de asistencia al cumplimiento deben estar gobernadas por la buena fe de ambas partes, pero es

⁷⁴ Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022. Considerando N° 117.

⁷⁵ Hervé, Dominique & 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, Universidad de Concepción. (245). p. 23.

*resorte del infractor hacer suyas las recomendaciones de la SMA y plasmarlas en una propuesta conducente e integral”.*⁷⁶

Con fecha 13 de noviembre de 2024, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 2058/2024 por medio de la cual dictó instrucciones generales para la asistencia al cumplimiento. En el artículo 3 define a la asistencia al cumplimiento como:

“la atención, orientación, explicación o aclaración que la SMA puede proporcionar a los regulados, respecto de las obligaciones contenidas en los instrumentos de carácter ambiental de competencia del servicio, como de los procesos, procedimientos administrativos o sistemas digitales a cargo de la SMA, que incidan en los regulados, además de los requisitos y criterios para la presentación de programas de cumplimiento (“PDC”), autodenuncias o planes de reparación”.

Además, en el artículo 7 se señala que los mecanismos de asistencia al cumplimiento son: i) Atención y orientación al regulado; ii) Documentos de incentivo al cumplimiento; iii) Reunión de asistencia al cumplimiento; y, iv) Talleres. Aunque no está incluida dentro de los mecanismos de asistencia al cumplimiento y tampoco tiene un sustento normativo, la SMA ha desarrollado la práctica de observar los Programas de Cumplimiento para su complementación y mejora.⁷⁷

En el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024 sustanciados por la Superintendencia del Medio Ambiente es posible identificar los siguientes hitos de relevancia en relación al deber de asistencia al cumplimiento y la práctica de observar los PdC:

Tabla hitos procedimientos administrativos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024

Acto	Fecha
Formulación de cargos ROL F-041-2022	22 de agosto de 2022
Solicitud de ampliación de plazo para presentar PdC	25 de agosto de 2022
SMA concede solicitud de ampliación de plazo	5 de septiembre de 2022
Presentación primera versión del PdC	12 de septiembre de 2022
Primera ronda de observaciones de la SMA	31 de julio de 2024

⁷⁶ Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-160-2017, Considerando N° 49.

⁷⁷ Hervé, Dominique & 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, Universidad de Concepción. (245). p. 23.

Solicitud de ampliación de plazo para presentar PdC	9 de agosto de 2024
SMA concede solicitud de ampliación de plazo	14 de agosto de 2024
Presentación segunda versión del PdC	28 de agosto de 2024
Formulación de cargos ROL D-217-2024 y solicitud de acumulación de procedimientos	25 de septiembre de 2024
Segunda ronda de observaciones de la SMA y acumula procedimientos	16 de enero de 2025
Solicitud de ampliación de plazo para presentar PdC	5 de febrero de 2025
SMA concede solicitud de ampliación de plazo	11 de febrero de 2025
Solicitud de reunión de asistencia al cumplimiento	12 de febrero de 2025
Reunión de asistencia al cumplimiento	20 de febrero de 2025
Presentación de tercera versión del PdC	26 de febrero de 2025
SMA corrige de oficio y aprueba PdC	28 de abril de 2025

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en los expedientes de los procedimientos sancionatorios ROL F-041-2022 y ROL D-217-2024 disponibles en:
<https://snifa.sma.gob.cl/>

De lo expuesto en la tabla se desprende que desde la primera presentación del PdC en el procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022 hasta la aprobación de la versión definitiva en el mismo procedimiento, transcurrieron 959 días. En el desarrollo del procedimiento sancionatorio la SMA realizó tres rondas de observaciones y finalmente en la Resolución Reclamada corrigió de oficio la versión definitiva del PdC presentado por Cermaq Chile S.A., al respecto surge la interrogante de si el actuar de la SMA se ajustó a derecho y por ende si la Resolución Reclamada deviene en ilegal.

La SMA como órgano perteneciente a la Administración del Estado debe ajustar su actuar a los principios dispuestos en el inciso segundo del artículo 3 de la Ley N° 18.575, entre ellos de especial relevancia para el presente caso son la eficiencia, eficacia y probidad. Asimismo es necesario tener en consideración lo dispuesto en la LBPA a propósito de los principios aplicables a los procedimientos administrativos, cuerpo normativo que es de aplicación supletoria de acuerdo a lo previsto en el artículo 62 de la LOSMA, entre los cuales están el principio de celeridad, economía procedimental y conclusivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4.

Este conjunto de disposiciones apunta a que la actividad de la SMA en el contexto de los procedimientos sancionatorios debe estar dirigida a la efectiva protección del medioambiente

utilizando la menor cantidad de recursos posibles, estableciendo como límite al despliegue de esta actividad los principios antes citados. Así, este Ilustre Tribunal ha determinado que:

“El interés general también exige que el órgano administrativo utilice eficaz y eficientemente los recursos, debiendo adoptar, en ese contexto, decisiones razonables. Esto significa, entre otras cosas, que su acción debe velar por la idónea administración de los medios y el debido cumplimiento de la función pública (art. 5° inciso 1° Ley N° 18.575). Estos principios no solo obligan a los órganos administrativos a cumplir sus funciones con afán y esmero, sino además a organizar su actividad de manera de hacer un uso socialmente óptimo de los recursos humanos y financieros.”

Que, en este sentido, la eficacia y eficiencia son directrices que tienen la fuerza suficiente para condicionar jurídicamente las decisiones de la autoridad administrativa; estos permiten definir cuánto se debe satisfacer un objetivo de política pública (grado de eficacia) y cuántos recursos se pueden destinar a tal finalidad (grado de eficiencia).⁷⁸

Siguiendo la misma línea, la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 75.745 del año 2016, señaló:

“En este sentido, es menester tener en cuenta que la SMA, en su calidad de órgano de la Administración del Estado, se encuentra en el deber de respetar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y de accionar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites, como también la agilidad y expedición de los procedimientos administrativos, todo ello en concordancia con lo establecido en los artículos 3 inciso segundo, y 8 de la ley N° 18.575.”

Ahora bien, la excesiva dilación del procedimiento sancionatorio ROL F-041-2022, al que se acumuló el procedimiento sancionatorio ROL D-217-2024, en el cual se realizaron diversas instancias de observación y asistencia a Cermaq Chile S.A. para la presentación de la versión definitiva de su PdC, la cual fue corregida de oficio por la SMA al momento de aprobarla, configura una transgresión a los principios antes mencionados por las siguientes consideraciones.

Por un lado, se ha reconocido la posibilidad de que la Superintendencia observe los PdC que presentan los infractores en el curso de un procedimiento administrativo sancionatorio. Sin embargo, la Excelentísima Corte Suprema ha señalado que las observaciones que realice la SMA deben propender “a materializar el fin que el legislador tuvo presente al incorporar este instrumento de incentivo al cumplimiento que no es otro que lograr en el menor tiempo posible que se cumpla la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de

⁷⁸ Tercer Tribunal Ambiental. Rol R-47-2022. Considerandos N° 38 y 39.

los efectos que produjo el incumplimiento”.⁷⁹ De lo anterior se desprende la exigencia de celeridad al actuar de la SMA en esta materia, esto es, que este se dirija a lograr el retorno al cumplimiento ambiental y la eliminación o reducción de los efectos adversos a la mayor brevedad.

Doctrinariamente esta idea ha sido desarrollada sosteniéndose lo siguiente:

“(...) se debe considerar que el infractor que presenta un PDC no dispone de un derecho a que este sea aprobado, aun cuando existan observaciones de por medio, y es la propia autoridad la que debe velar y garantizar un límite a éstas, manteniendo siempre la facultad de rechazar sin realizar observaciones cuando no se cumplen los requisitos mínimos para su presentación. A su vez, debiera aplicársele un plazo fatal a la SMA para resolver la aprobación o rechazo, aplicando las reglas de la Ley N° 19.880, de 2003, lo anterior para evitar dilaciones excesivas de la autoridad que finalmente contravienen la esencia del instrumento, esto es, obtener en un plazo acotado el cumplimiento ambiental.”⁸⁰

Considerando que el primer ciclo productivo con sobreproducción culminó en agosto de 2019 y que la última ronda de observaciones realizada por la SMA fue en enero de 2025, no se justifica la excesiva dilación entre la primera presentación del PdC y la última ronda de observaciones. A mayor abundamiento, la primera versión del PdC en el procedimiento ROL F-041-2022 fue presentada con fecha 12 de septiembre de 2022 y la primera ronda de observaciones se realizó con fecha 31 de julio de 2024, es decir, solo para formular la primera ronda de observaciones la SMA demoró 688 días. Por lo tanto, en el presente caso las observaciones realizadas por la SMA no lograron un retorno al cumplimiento en un plazo acotado, siendo evidente que no hubo un actuar diligente por parte del organismo, vulnerando los principios de eficiencia, eficacia, celeridad y economía procedimental.

Por otro lado, está la cuestión relativa a la corrección de oficio realizada por la SMA de la versión definitiva del PdC. En este punto cabe recordar que el PdC como instrumento de incentivo al cumplimiento “se establece para proteger el medio ambiente, ya que el objetivo de su implementación es la corrección del incumplimiento normativo y de sus efectos de manera anticipada”.⁸¹ Por ende, en el contexto de un procedimiento sancionatorio en que se presente un PdC, la SMA debe revisar minuciosamente si los criterios de aprobación se satisfacen y si no se configura alguno de los denominados criterios negativos, con miras a que el instrumento presentado por el infractor sea efectivamente idóneo para hacerse cargo de los efectos adversos derivados del incumplimiento a la normativa.

⁷⁹ Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°11.485-2017, Considerando N° 19.

⁸⁰ Hervé, Dominique & 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, Universidad de Concepción. (245). p. 40.

⁸¹ Segundo Tribunal Ambiental. Causa Rol R-112-2016, Considerando N° 42.

En este sentido, la SMA debe ponderar, por un lado, el interés privado del infractor de lograr la aprobación del PdC, que se suspenda el procedimiento administrativo sancionatorio, proyectando el término de este sin la imposición de sanción alguna en caso de su ejecución satisfactoria, y, por otro lado, el interés público de garantizar un retorno efectivo al cumplimiento y que el infractor se haga cargo de los efectos adversos derivados de su infracción, para de esta manera asegurar una idónea protección del medio ambiente.

Las correcciones de oficio realizadas por la SMA en la Resolución Reclamada constituyen un exceso a las facultades entregadas por la ley en relación a su deber de asistencia al cumplimiento y prioriza el interés particular del infractor por sobre el interés público de protección medioambiental. Asimismo, cabe destacar que la LOSMA, el Reglamento PdC y la Resolución Exenta N° 2058/2024 no contemplan la posibilidad de que la SMA corrija de oficio un PdC, por lo tanto, tal acción no encuentra sustento normativo que la avale.

Lo anterior reviste una mayor gravedad si se tiene en consideración que el PdC presentado por Cermaq Chile S.A. fue objeto de tres rondas de observaciones y además la versión definitiva de este fue antecedida por una reunión de asistencia al cumplimiento. A mayor abundamiento, hasta abril de 2025 Cermaq Chile S.A. ha enfrentado 11 procedimientos administrativos sancionatorios por cargos de sobreproducción,⁸² lo que demuestra que no se trata de una empresa primeriza en estas instancias, por el contrario, es un agente económico importante en el mercado nacional y que cuenta con una extensa experiencia en el rubro, siendo exigible a su respecto un mayor grado de conocimiento y compromiso con la protección del medioambiente, especialmente de sitios que por su alto valor ambiental y cultural han sido puestos bajo categorías especiales de protección, como es el caso de la RNK.

Como S.S. Ilustre habrá podido observar, de lo expuesto es posible concluir que el actuar de la SMA no se ajustó a derecho. La excesiva dilación del procedimiento administrativo sancionatorio ROL F-041-2022, producto de un actuar ineficaz e ineficiente de la autoridad con competencias en la materia, sumado a que las observaciones realizadas por la misma no lograron un retorno al cumplimiento y una eliminación de los efectos adversos en el menor tiempo posible contravinieron la normativa vigente y los principios subyacentes. Además, la equívoca ponderación de los intereses en pugna derivó en que la SMA realizó correcciones de oficio, en circunstancias en que no cuenta con esa potestad expresamente reconocida, a un PdC que tuvo que haber sido rechazado dados los antecedentes del caso, esto es, los antecedentes de Cermaq Chile S.A. y la presentación de la versión definitiva del PdC con serias deficiencias en cuanto a la descripción de los efectos generados.

⁸² Procedimientos Administrativos Sancionatorios roles D-177-2021, D-100-2022, D-145-2023, D-209-2023, D-072-2024, D-097-2024, D-166-2024, F-038-2024, D-232-2024, D-064-2025 y D-066-2025.

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho desarrolladas a lo largo de esta presentación, se ha demostrado que la Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022 de fecha 28 de abril de 2025, que corrige de oficio y aprueba el Programa de Cumplimiento Refundido presentado por Cermaq Chile S.A., y suspende el procedimiento administrativo sancionatorio ROL F-041-2022, es ilegal. Lo anterior dado que contraviene lo dispuesto en los artículos 42 y 3 letra r) de la LOSMA, en relación a los artículos 7 y 9 del D.S. N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente ya que aprueba un Programa de Cumplimiento que no satisface los criterios de aprobación establecidos en la normativa dado que no caracteriza fundadamente los efectos adversos derivados de las infracciones verificadas a propósito de los eventos de sobreproducción ocurridos en los ciclos productivos 2017-2019 y 2020-2021, lo que se traduce en que las acciones y medidas propuestas para hacerse cargo de dichos efectos no serían eficaces. Además, la Resolución no expone claramente los fundamentos de carácter fáctico y técnico para aprobar el Programa de Cumplimiento Refundido presentado por Cermaq Chile S.A., configurándose un vicio esencial de falta de motivación a su respecto.

POR TANTO,

SOLICITO A S.S. ILUSTRE, admitir a tramitación la presente reclamación en conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 N°3 de la Ley N° 20.600 y al artículo 56 de la LOSMA, deducida en contra de la Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, con fecha 28 de abril de 2025, que resolvió aprobar y corregir de oficio el Programa de Cumplimiento presentado por Cermaq Chile S.A., y suspender de oficio el procedimiento administrativo sancionatorio ROL F-041-2022, ordenar que se deje sin efecto la resolución y, en definitiva, se proceda a dar curso al procedimiento sancionatorio en lo que respecta a los cargos graves formulados.

PRIMER OTROSI: Que vengo en acompañar los siguientes documentos:

1. Copia con firma electrónica avanzada de escritura pública en la que consta la personería de doña Flavia Liberona Céspedes para representar a la organización Fundación Terram, otorgada con fecha 14 de marzo de 2018 ante Notario Público, don Osvaldo Pereira González, anotada en el Repertorio N° 1612.
2. Copia de certificado de Mandato Judicial y Administrativo, otorgada ante Notario Titular de Santiago Hernán José Retamal Grimberg de la Duodécima Notaría de Santiago, con fecha 23 de enero de 2025, bajo el Repertorio N° 1876 – 2025.
3. Copia de Escritura pública de constitución y estatutos “Fundación para la Promoción del Desarrollo Sustentable”.
4. Correo electrónico en que se notificó la Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022.
5. Resolución Exenta N°8/ROL F-041-2022.

POR TANTO; Solicito a S.S. Ilustre, tener por acompañados los siguientes documentos.

SEGUNDO OTROSÍ: Que, la personería del abogado **DIEGO NICOLÁS ROJAS DÍAZ**, para actuar en representación de la reclamante individualizada en lo principal, que consta el mandato judicial suscrito por escritura pública cuya individualización y copia se encuentran acompañada en el Primer Otrosí de esta presentación, y que, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asumo personalmente el patrocinio y poder en esta causa, para todos los efectos legales.

POR TANTO; Solicito a S.S. Ilustre, tener presente la personería indicada.

TERCER OTROSÍ: De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley N° 20.600, solicito a S.S. Ilustre, se proceda a notificar las resoluciones del presente procedimiento a los siguientes correos electrónicos drojas@terram.cl, fliberona@terram.cl y mbazan@terram.cl.

POR TANTO; Solicito a S.S. Ilustre, tener presente la forma de notificación indicada.

Tabla de contenidos

I.	PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN.....	2
II.	ANTECEDENTES DE HECHO	4
III.	DERECHO	13
1.	La resolución reclamada es ilegal dado que no cumple los requisitos exigidos por el artículo 42 de la LOSMA y el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30/2012.....	13
1.1	Sobre la naturaleza del Programa de Cumplimiento como un mecanismo de incentivo al cumplimiento y su importancia en el contexto del procedimiento administrativo sancionatorio.....	13
1.2	Sobre la exigencia de certeza respecto del Programa de Cumplimiento y los documentos que se acompañan en su presentación	15
1.3	Sobre la deficiente caracterización de los impactos en el fondo marino.....	16
1.3.1	Sobre la deficiente modelación realizada a través del Software NewDEPOMOD	17
1.3.1.1	Las modelaciones realizadas no consideran el modelo de resuspensión ni los submodelos de sedimento	19
1.3.1.2	La información hidrodinámica suministrada a New Depomod no considera las características de la macrozona en que se ubica el CES Estero Riquelme y las condiciones particulares del sitio específico	20
1.4	Sobre la deficiente caracterización de los efectos en los objetos de protección de la Reserva Nacional Kawésqar	26

1.5 La descripción de los efectos adversos en el contexto del Programa de Cumplimiento no satisface los criterios de integridad y eficacia exigidos por la normativa	29
2. La Resolución Reclamada es ilegal ya que infringe el principio de motivación	32
2.1. Sobre la no referencia a los resultados de las modelaciones al momento de determinar la eficacia de las medidas propuestas	33
2.2 Sobre la insuficiente y general argumentación respecto de la eficacia de las medidas propuestas en el Programa de Cumplimiento	35
2.3 La SMA no verificó correctamente la configuración de los criterios de rechazo establecidos en el artículo 9 del D.S N°30/2012	39
3. El actuar de la Superintendencia del Medio Ambiente excedió las facultades que le confiere la LOSMA en el contexto de los procedimientos administrativos sancionatorios ..	41