

RESUELVE PRESENTACIÓN QUE INDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°710

Santiago, 5 de mayo de 2020

VISTOS:

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N°20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante "LOSMA"); en la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 19.300"); en el Decreto Supremo N°40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "RSEIA"); en la Ley N°19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (en adelante, "Ley N°19.880"); en la Resolución Exenta N°769, de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que establece el Instructivo para la Tramitación de los Requerimientos de Ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, el "Instructivo"); en el expediente de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Rol REQ-013-2019; en la Ley N°18.834 que Aprueba el Estatuto Administrativo; en el Decreto con Fuerza de Ley N°3, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N°424, de 2017, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fijó la estructura orgánica interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en las Resoluciones Exentas N°559, de 2018, N°438, de 2019, y N°1619, de 2019, todas de esta Superintendencia, que modifican la Resolución Exenta N°424, de 2017; en el Decreto N°31, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra a don Cristóbal de la Maza Guzmán en el cargo de Superintendente del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA 119123/129/2019, de 2019, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que nombra en cargo de Alta Dirección Pública, 2° Nivel; y en la Resolución N°7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón.

CONSIDERANDO:

1° Que, la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA" o "Superintendencia") corresponde a un organismo creado por la LOSMA para ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de gestión ambiental que establezca la ley, así como imponer sanciones en caso que se constaten infracciones de su competencia.

2° Que, la letra i) del artículo 3° de la LOSMA, establece que esta Superintendencia tiene, entre otras funciones y atribuciones, la de "requerir, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la Ley N° 19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una resolución de calificación ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente".

3° Que, en ejercicio de esta función, con fecha 9 de enero de 2020, la SMA dictó la Resolución Exenta N°31 (en adelante, “RE N°31/2020”), mediante la cual se requiere, bajo apercibimiento de sanción, a Curtiembre Rufino Melero S.A. (en adelante, “titular”), el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) de las obras tendientes a intervenir o complementar el proyecto “Curtiembre Rufino Melero” (en adelante, “Curtiembre”), correspondientes al aumento de potencia instalada en la planta de procesos, por operación de una caldera, a partir del año 2012. Ello, en atención a que dichas obras implican un cambio de consideración en el proyecto, según lo establecido en el artículo 2° letra g) del RSEIA, puesto que el aumento de potencia configura la tipología de ingreso contenida en el artículo 10 literal k) de la Ley N°19.300 y en el mismo literal, subliteral k.1) del artículo 3° del RSEIA.

4° Que, encontrándose dentro de plazo, con fecha 22 de enero de 2020, don José León Rodríguez, en representación del titular, interpuso un recurso de reposición en contra de la RE N°31/2020. En dicho recurso, indicó lo siguiente:

(i) Que, la resolución recurrida desestima el pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEA”), que indica que las obras en cuestión no requerían ingresar al SEIA, por supuestamente encontrarse amparadas en la excepción contenida en el inciso final del artículo 3° letra k.1) del RSEIA. Según sostiene, el SEA sería la autoridad para determinar cuándo un proyecto debe ingresar al SEIA, toda vez que es el órgano a cargo de la administración de dicho sistema, según el artículo 8° de la Ley N°19.300.

(ii) Que, al prevenir al titular a no seguir ejecutando el proyecto no evaluado, mientras no cuente con calificación ambiental pertinente, la RE N°31/2020 impide al titular ejecutar una actividad que le es lícita. Ello, toda vez que la operación de la caldera, según insiste, estaría amparada por la excepción antes citada, ya que las instalaciones de la Curtiembre se emplazarían en una zona urbana de uso exclusivamente industrial. Añade que aún si se considera que parte del predio en que se emplaza la Curtiembre está fuera del área urbana e industrial, *“lo cierto es que todas las instalaciones no sometidas al SEIA se encuentran dentro del área urbana e industrial de la comuna de Curicó”*. En efecto, indica, las únicas instalaciones que podrían encontrarse fuera del área urbana serían aquellas correspondientes a la planta de tratamiento de residuos líquidos industriales, la cual sí cuenta con calificación ambiental.

(iii) Que, en cualquier caso, el titular *“ha actuado siempre de buena fe, basada en la confianza legítima que le han merecido las respuestas, decisiones y resoluciones de distintos organismos de la Administración del Estado”*. En particular, las de la Ilustre Municipalidad de Curicó, que al emitir el certificado de informaciones previas (en adelante, “CIP”) N°1409, de 6 de noviembre de 2017 –único documento que fue conocido por el titular y orientó su conducta– permitió al titular formarse la convicción de que la Curtiembre se encontraba en zona urbana. Lo mismo se habría reconocido en un CIP previo (N°282, de 29 de febrero de 2016). Por otra parte, el SEA habría validado las actividades del titular bajo este régimen. Y finalmente, la SMA declaró satisfactoriamente ejecutoriado el Programa de Cumplimiento del titular, en el marco del procedimiento sancionatorio Rol D-026-2014. Todo esto daría cuenta de que el titular podía confiar en que el ejercicio de su actividad productiva se estaba desarrollando lícitamente.

(iv) Que, las actuaciones de los poderes públicos habrían provocado una legítima confianza en el titular, principio reconocido por nuestro ordenamiento normativo y la doctrina, que no puede desconocerse en el presente procedimiento. En ese sentido, no corresponde que luego la Ilustre Municipalidad de Curicó haya cambiado de

criterio respecto al emplazamiento de la Curtiembre, contraviniendo la confianza que ya había generado en el titular. Este cambio de criterio resultaría del todo relevante, puesto que impediría la operación de la caldera mientras no se califique ambientalmente, dejando en ese período a la Curtiembre desprovista de su mayor fuente de energía. Lo anterior conllevaría una paralización del funcionamiento de la Curtiembre, afectando a las más de cien familias de la comuna de Curicó que se sostienen económicamente en base a su actividad. Además, esta es una de las dos únicas empresas que se dedican a la industria tradicional de cuero del país, por lo que difícilmente la experticia de los trabajadores será apreciada en otras instancias laborales, generando para ellos y sus familias consecuencias económicas graves, considerando sobre todo la situación actual del país.

(v) Que, de todas formas, el titular indica que ingresará una declaración de impacto ambiental ante el SEA en los plazos comprometidos, la cual considerará expresamente la evaluación ambiental de la caldera y de la potencia total instalada en el establecimiento fabril.

5° En virtud de todo lo expuesto, el titular realiza tres peticiones concretas:

(i) Modificar la RE N°31/2020, en el sentido de indicar que la actividad realizada por el titular no requiere ingresar obligatoriamente al SEIA, y consecuentemente, se dejen sin efecto los resolvos primero y quinto de la misma, sin perjuicio del ingreso al SEIA según lo expresado por el titular.

(ii) Tener por acompañado el CIP N°282, emitido por la Ilustre Municipalidad de Curicó con fecha 26 de febrero de 2016, que da cuenta que la zona en la que se emplaza la Curtiembre corresponde a una zona urbana.

(iii) Se suspendan los efectos de la RE N°31/2020 mientras se encuentre pendiente la resolución del recurso de reposición.

6° Que, con fecha 24 de febrero de 2020, don Jaime Valderrama Larenas, en representación de uno de los denunciantes del caso, Sociedad Vitivinícola Miguel Torres S.A., ingresó ante la SMA un escrito, exponiendo una serie de antecedentes y acompañando documentos, que solicita se tengan presente al resolver sobre el recurso de reposición interpuesto por el titular. Los antecedentes y documentos antedichos se refieren, en lo relevante, a lo siguiente:

(i) Que, el CIP N°282 acompañado por el titular en su recurso informa las condiciones de los Lotes B1 y C, en circunstancias que la Curtiembre desarrolla su actividad en un predio de mayor cabida, individualizado como "B2-B, B1 y C". De esta forma, el CIP adjuntado por el titular solo contiene información parcial, y por eso no incluye el área con calificación rural.

(ii) Que, en su escrito el titular insinúa que la caldera cuya operación implicó el aumento de potencia que justifica el requerimiento de ingreso al SEIA, se encontraba operativa desde 1985. Ante ello, el denunciante presenta una serie de antecedentes y documentos que dan cuenta de anomalías en el historial registral de la caldera, en razón de los cuales no se puede sostener que su operación fuera anterior a la vigencia del SEIA.

(iii) Que, el recurso de reposición sería improcedente, toda vez que no se han acompañado nuevos antecedentes por el recurrente, sino solo el CIP N°282, que no aporta información nueva al caso y además es erróneo.

(iv) Que, el titular no puede ampararse en los principios de confianza legítima y buena fe, puesto que incurre en manifiesta ilegalidad al operar fuera de los parámetros legales vigentes y además, acompaña un CIP manifiestamente erróneo, otorgado equivocadamente por la Ilustre Municipalidad de Curicó en base a antecedentes entregados por la propia Curtiembre.

(v) Que, la orden de paralizar la operación de la caldera debe mantenerse mientras no se emita la resolución de calificación ambiental pertinente. Al respecto, el denunciante se refiere a la producción de cueros de la Curtiembre, destacando que existen inconsistencias en las declaraciones efectuadas por el titular al respecto, cuestión que justifica mantener la orden de paralización mientras no se evalúe adecuadamente su impacto ambiental.

7° A continuación, se analizarán cada uno de los argumentos del recurrente, para luego, a la luz de ello, resolver sus peticiones concretas:

(i) Que, la LOSMA es clara en atribuir a la SMA la facultad de requerir a los titulares de proyectos o actividades debieron someterse al SEIA (artículo 3° literal i) de la LOSMA). Las competencias de las instituciones ambientales en lo que se refiere al SEIA están legalmente delimitadas, correspondiendo al SEA, como acertadamente refiere el titular, la administración de dicho sistema; no obstante, la determinación del ingreso al sistema de proyectos o actividades, para poder cumplir con el mandato del artículo 3° literal i) de la LOSMA, es una atribución de la SMA. Esta distribución de competencias se condice plenamente con el carácter de ambos organismos: mientras el SEA no tiene facultades para investigar si es que se configuran infracciones o no con respecto al ingreso al SEIA, y, en consecuencia, su pronunciamiento se basa solamente en los antecedentes y datos disponibles, la SMA puede substanciar un procedimiento exhaustivo, donde se levanten más datos, los cuales, contrastados con los demás antecedentes de hecho y derecho, permiten determinar o no la ocurrencia de la infracción consistente en la elusión de ingreso al SEIA.

En este contexto legal, el informe previo que la SMA solicita al SEA es sin perjuicio del ejercicio propio de dicha facultad, donde la SMA considera el pronunciamiento del SEA, pero debe ponderarlo junto con los demás antecedentes levantados en la investigación que desarrolla en torno a una hipótesis de elusión. Lo anterior, se debe a que dicho informe se realiza en el marco de lo dispuesto por los artículos 37 y 38 de la Ley N° 19.880, de los cuales se desprende que *“salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”*.

Así las cosas, en el caso de marras, la SMA consideró la presentación del SEA, pero ejerciendo sus facultades legales, desechó fundadamente las conclusiones de dicho organismo, luego de un análisis de la totalidad de los antecedentes que constan en el expediente, según se desarrolló en la resolución recurrida.

(ii) Que, en la RE N°31/2020 se determinó fundadamente la obligación del titular de ingresar al SEIA. En específico, respecto a la no aplicación

de la excepción del literal k.1) del artículo 3° del RSEIA, se argumentó latamente en los considerandos 45° a 51° de la resolución recurrida. Cabe destacar, solamente, que la excepción en comento aplica explícitamente a *“instalaciones fabriles que (...) se emplacen en loteos o uso de suelo industrial”*. Como se evidencia de la lectura del precepto, es la *“instalación fabril”* como tal la que se debe emplazar en el loteo o uso industrial, considerada como un todo, y no partes de ella, para la procedencia de la excepción. Esto, en conjunto con lo argumentado en la RE N°31/2020 sobre la aplicación estricta de las excepciones, da como resultado que no es posible insistir en este punto.

En consecuencia, el descarte de la procedencia de la excepción en el caso de la Curtiembre se encuentra debidamente fundado, y por tanto, corresponde su ingreso al SEIA.

(iii) Que, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículo 116) y su Ordenanza (artículo 1.4.4) se desprende que los CIP son documentos que deben contener las condiciones aplicables al predio de que se trate, de acuerdo con las normas urbanísticas derivadas del Instrumento de Planificación Territorial respectivo. Así lo ha reconocido la Contraloría General de la República, por ejemplo, en Dictamen N°73.004, de 11 de septiembre de 2015. Por lo tanto, los CIP no tienen autoridad para definir el tipo de área que corresponde al predio, sino solo para reconocer aquello que ya está previamente establecido en el plan correspondiente. La normativa aplicable a un predio, en definitiva, es la manifestada en el plan regulador. De esta manera, **un CIP incorrectamente extendido no constituye derechos en favor del solicitante, para efectos de la determinación del uso de suelo aplicable**. Ello, sin perjuicio que su obtención pueda servir de antecedente para justificar la buena fe del titular, como se analizará más adelante. No obstante, en la discusión de la procedencia de ingreso de un proyecto al SEIA conforme a la Ley N°19.300, como sucede en la especie, cuyo objetivo es que proyectos y actividades susceptibles de causar un impacto ambiental sean evaluados, debe considerarse el marco normativo estrictamente vigente, y no lo dispuesto por actos que no se ajustan a derecho. Es más, recientemente la Contraloría General de la República ha ordenado a un municipio que emitió un CIP no ajustado a derecho (por basarse en un plan no aplicable), a adoptar las medidas que resulten atingentes para corregir la situación (Dictamen N°33.352, de 30 de diciembre de 2019), en lo que se refiere a la normativa urbanística aplicable, además instruir la substanciación de procedimientos administrativos para hacer efectiva la responsabilidad funcionaria al respecto.

En este contexto, para efectos de determinar si procede o no requerir el ingreso al SEIA en el presente caso, se ha verificado que conforme al Plan Regulador Comunal de Curicó, parte de la instalación fabril se emplaza en área rural, tal como reconocen el CIP extendidos en el año 2019 por la Dirección de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Curicó. De esta manera, tal como se concluyó en la RE N°31/2020, la excepción del inciso segundo del literal k.1) del artículo 3° del RSEIA no aplica en este caso. En consecuencia, corresponde requerir su ingreso al SEIA.

Cabe añadir que el CIP N°282 emitido por la Ilustre Municipalidad de Curicó con fecha 26 de febrero de 2016, acompañado por el titular en el recurso de reposición, no abarca toda la superficie del predio en que la Curtiembre desarrolla sus actividades, sino que se refiere a éste en forma parcial. En consecuencia, el nuevo antecedente presentado, no desvirtúa las conclusiones de esta SMA.

(iv) Que, las apreciaciones concernientes a los aspectos expresados por el titular, sobre la buena fe y la confianza legítima, entre otras, resultan ajenas a los efectos de que la SMA declare si procede o no el requerimiento de ingreso al SEIA por las causales discutidas en el presente caso, acorde al mérito de los antecedentes y en el entendido que, en el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, se está buscando corregir una situación irregular, mas no hacer un reproche de culpabilidad sobre una infracción atribuida a la conducta de la empresa.

(v) Que, las alegaciones del titular resultan contradictorias, ya que sin perjuicio de argumentar que el requerimiento de ingreso realizado por la Superintendencia es improcedente, reconoce de manera expresa que elaborará una Declaración de Impacto Ambiental para someter la caldera y la potencia total instalada en el establecimiento fabril al SEIA, reconociendo implícitamente la concurrencia de los requisitos de una tipología de ingreso a dicho sistema.

(vi) Que, con respecto a las alegaciones expuestas en el recurso de reposición respecto a los efectos de la paralización de la Curtiembre, y que el titular ha comprometido el ingreso del proyecto en cuestión al SEIA, se hace presente que esta SMA actúa bajo las disposiciones de la LOSMA y lo dispuesto por los artículos 8° y 10 de la Ley N°19.300, entendiéndose que una actividad que cumple con una tipología de ingreso al SEIA, no puede operar sin contar con una resolución de calificación ambiental favorable.

8° Que, en relación a la suspensión de los efectos de la RE N°31/2020 mientras se encuentre pendiente la resolución del recurso de reposición, carece de objeto emitir una decisión en este acto, toda vez que el plazo de suspensión requerido ya ha transcurrido materialmente.

9° En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se procede a resolver lo siguiente:

RESUELVO

PRIMERO. En relación a la solicitud de la presentación de fecha 22 de enero de 2020, de José León Rodríguez, en representación de Rufino Curtiembre Melero S.A., para modificar de la RE N°31/2020: **RECHAZAR** la solicitud, confirmándose en este acto que la actividad que realiza el titular requiere ingresar obligatoriamente al SEIA.

SEGUNDO. En relación a la solicitud de la presentación de fecha 22 de enero de 2020, de José León Rodríguez, en representación de Rufino Curtiembre Melero S.A., de tener por acompañado el CIP N°282, emitido por la Ilustre Municipalidad de Curicó con fecha 26 de febrero de 2016: Tenerlo presente.

TERCERO. En relación a la solicitud de la presentación de fecha 22 de enero de 2020, de José León Rodríguez, en representación de Rufino Curtiembre Melero S.A., para suspender los efectos de la RE N°31/2020 mientras se encuentre pendiente la resolución del recurso de reposición: Estése a lo dispuesto en el considerando 8° de la presente resolución.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y DESE CUMPLIMIENTO



CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE


EIS/GAR/TCA

Notificación por correo electrónico:

- Sr. José León Rodríguez, Representante Legal, Curtiembre Rufino Melero S.A., jmelero@melero.cl
- Sr. Jaime Valderrama Larenas, Representante Legal de Sociedad Vitivinícola Miguel Torres S.A., jvalderrama@migueltorres.cl

C.C:

- Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Curicó, javier.munoz@curico.cl
- Servicio de Evaluación Ambiental, Dirección Ejecutiva, oficinapartes.sea@sea.gob.cl
- Servicio de Evaluación Ambiental, Dirección Regional del Maule, oficinapartes.sea.maule@sea.gob.cl
- División de Fiscalización, SMA.
- División de Sanción y Cumplimiento, SMA.
- Fiscalía, SMA.
- Oficina Regional del Maule, SMA.
- Oficina de Partes, SMA.

Expediente Rol REQ-013-2019

Expediente ceropapel N°663/2020
Memorándum N°21.948/2020