

Santiago, tres de julio de dos mil diecisiete.

**Vistos:**

En estos autos Ingreso Corte N° 67.418-2016, seguidos ante el Tercer Tribunal Ambiental, en representación de Víctor Alejandro Barría Oyarzo, se interpone la reclamación prevista en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, impugnando la Resolución Exenta N° 6, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que aprobó el programa de cumplimiento presentado por el infractor y suspendió el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-067-2015 seguido en contra de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A respecto del proyecto "Transformación de lagunas de estabilización de lodos, en lodos activados, de la comuna de Los Muermos" (RCA N° 90 de fecha 21 de enero de 2002).

**I.- Procedimiento Administrativo.**

La reclamación incide en un procedimiento administrativo sancionatorio, D-067-2015 de la Superintendencia del Medio Ambiente, seguido en contra de ESSAL, producto de descargas ilegales de aguas servidas que se efectuaron en el estero El Clavito. En el contexto del referido procedimiento la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA) formuló cargos en contra de ESSAL, producto de diversos incumplimientos a la normativa



ambiental en los que incurrió con ocasión del funcionamiento del proyecto antes descrito.

En el procedimiento ESSAL presentó ante la SMA un programa de cumplimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417 (en adelante LO-SMA). El órgano fiscalizador, a través de la Resolución Exenta N° 4, ordenó a la empresa sanitaria complementar el referido programa, otorgando un plazo para incorporar materias específicas. Así, con posterioridad, ESSAL presentó el programa de cumplimiento refundido, el que fue aprobado por la SMA con fecha 29 de febrero de 2016, a través de la resolución reclamada en autos.

## **II.- Reclamación.**

A través de la reclamación incoada al alero del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, el actor solicita dejar sin efecto la resolución que aprobó el programa de cumplimiento presentado por ESSAL y ordenar la reanudación del procedimiento administrativo sancionatorio respectivo.

Al fundar la acción sostuvo como antecedente de contexto que habita en un predio adyacente al estero El Clavito, Región de Los Lagos, cuerpo de agua que nace aguas arriba de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas en la que ESSAL ejecuta el Proyecto "Transformación de Las Lagunas



de Estabilización de Los Muermos en Lodos Activados". Sostuvo que el estero El Clavito recibe las descargas provenientes de la referida planta, que a su vez recoge las aguas servidas de la población urbana de la comuna de Los Muermos, no existiendo otras descargas al estero en todo su trayecto.

En lo específico, refiere que el programa presentado por ESSAL, no cumplió con el criterio de integridad establecido en la letra a) del artículo 9 del Decreto Supremo N° 30 del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento de programas de cumplimiento, autodenuncias y planes de reparación. Al respecto sostuvo que dicho cuerpo normativo debe ser cumplido irrestrictamente. Así la SMA está habilitada para aprobar un programa de cumplimiento si éste se ajusta a la normativa, no representando ésta una mera pauta de aprobación de carácter facultativo.

En lo que interesa al arbitrio en estudio, se debe consignar que el reclamante puntualiza que el programa no cumple con la integridad de metas y objetivos, frente a los cargos formulados por la SMA, toda vez que el aumento considerable de coliformes fecales aguas abajo del punto de descarga de la planta de aguas servidas hacia el estero El Clavito, se constata en una extensión no inferior a los 600 metros, según los informes que acompañó. En consecuencia, no



era procedente que se obligara la empresa a la limpieza de un tramo de sólo 150 metros.

### **III.- Contestación.**

ESSAL esgrime que la limpieza que debe efectuar en el estero El Clavito desde el punto de descarga hasta 150 metros aguas abajo, fue establecida en consideración a la imposibilidad física de introducir maquinaria más allá de aquella distancia, toda vez que existe una cerca que impide extender la limpieza, sin perjuicio de señalar que aquel no era el problema central, puesto que la preocupación de la SMA a través del programa de cumplimiento era eliminar las descargas contaminantes al estero antes aludido, materia que se encuentra adecuadamente tratada en el programa presentado.

### **IV. Sentencia.**

Respecto de la falta de integridad del programa de cumplimiento aprobado por la SMA, señala que el artículo 9° letra a) del D.S. 90/200 dispone que "las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido, y de sus efectos". Al respecto, se ha sostenido que "debe existir una coherencia interna entre la descripción de los hechos constitutivos de la infracción y la forma de subsanarlos con las acciones y metas propuestas. Además, la integridad debe ser interna, dentro del programa de cumplimiento, y externa, es decir, debe



haber una integridad a nivel del procedimiento sancionatorio" (Ossandón Rosales, Jorge, Incentivos al cumplimiento ambiental, Editorial Libromar, 1° Edición, Chile, 2015, p.244).

Así, luego de analizar los informes acompañados en autos, que dan cuenta de altos niveles de contaminación fecal generados por la planta de aguas servidas sobre el cuerpo de agua desde el punto de descarga y hasta 600 metros aguas abajo, estableciendo la procedencia de velar porque se cumpla la NCh 1333 y concluye que no corresponde que la SMA obvie los usos reales del cauce del Estero El Clavito (abrevadero de animales y riego), aun cuando la RCA 90/2002, no los considere, porque ha sido responsabilidad de la infractora, detectar y precaver los impactos ambientales provocados, ya sea a través de un procedimiento de revisión de su RCA 90/2002, conforme lo dispuesto en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300, o bien a través del sometimiento a evaluación ambiental, de la tecnología necesaria para evitar la generación de los efectos provocados.

Continúa exponiendo que con los antecedentes tenidos a la vista, entre ellos el no abandono oportuno de las lagunas, previo robustecimiento de los sistemas de tratamiento de la planta; la implementación de un sistema de bypass bajo el conocimiento expreso de causar impactos



ambientales no previstos en su RCA 90/2002; los sumarios sanitarios instruidos por la SISS; los Informes de Diagnóstico Ambiental N° 1 y N° 2, este último señalando que, el Estero El Clavito, es un cuerpo de agua frágil, vulnerable y sensible desde el punto de vista ecosistémico, por el bajo caudal que posee, justifican estimar infringida la NCh 1333 para todos sus usos, atendida la realidad de la afectación de los usos acreditados y la coherencia que debe existir entre los cargos N° 3 y N° 4 de la R.E. N° 1.

Añade que aún cuando la infractora alega la imposibilidad material para efectuar limpieza del estero en una extensión mayor a los 150 metros, lo cierto es que no existe oposición por parte de la reclamante para que la empresa extienda la limpieza a una distancia superior a la comprometida y no consta de los antecedentes acompañados por la propia reclamada, entre ellos fotografías del lugar, que se observe una imposibilidad material para extender la limpieza del estero.

Asentado lo anterior, el tribunal decide acoger parcialmente la acción presentada y, en consecuencia, declara que la Resolución Exenta N° 6 que aprobó el Programa de Cumplimiento es ilegal en cuanto carece de la integridad suficiente al aprobar la limpieza del estero El Clavito desde el punto de descarga y hasta 150 metros aguas abajo, por lo que se deja sin efecto dicha resolución en la parte



que aprueba la limpieza del estero El Clavito hasta la distancia indicada; y se ordena, a la Superintendencia de Medio Ambiente que proceda a dictar el acto que complemente la Resolución reclamada y que resuelva de manera íntegra respecto de la obligación de la empresa de limpiar el estero El Clavito, en conformidad a los antecedentes que obran en el procedimiento administrativo. En cuanto a la petición de disponer continuar con el procedimiento sancionatorio, se rechaza.

En contra de la sentencia antes individualizada se interpone recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

**Primero:** Que en el primer capítulo del arbitrio de nulidad sustancial se denuncia la infracción del artículo 42 de la LO-SMA en relación al artículo 9 letra a) del Decreto Supremo N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, refiriendo que las normas citadas regulan el beneficio conocido como "Programa de Cumplimiento", oportunidad entregada a toda empresa infractora para impedir la aplicación de una sanción, formulando para ello una serie de planes y metas a cumplir haciéndose cargo de todas las infracciones impartidas por la Superintendencia del Medio Ambiente y de sus efectos.



Sostiene que el argumento de los sentenciadores para acoger el reclamo resultó armónico con los fundamentos de la reclamación, acogiendo la tesis de la aplicabilidad general de la norma NCh N° 1333 para todos sus usos en el caso del estero El Clavito. Añade que lo anterior no fue sino el resultado de los informes allegados en la instancia, que daban cuenta de la grave contaminación del cuerpo de agua no sólo desde el punto de descarga sino hasta los 600 metros río abajo, incluso hasta los 3000 metros, con amplia superación del nivel de coliformes fecales, sólidos flotantes visibles y espumas no naturales.

Asimismo, el Tribunal concluyó que no existía imposibilidad física por parte de la infractora para ejecutar la limpieza más allá de los 150 metros desde el punto de descarga, tal como lo había aprobado la Superintendencia del Medio Ambiente -en adelante SMA- en la resolución recurrida, y que por lo tanto, existía una infracción abierta al requisito de integridad, toda vez que se habría aprobado el Programa de Cumplimiento sin haberse hecho cargo la infractora de la superación de contaminantes aguas abajo pudiendo hacerlo, siendo lo anterior un efecto directo de las infracciones formuladas por la recurrida, lo que forzaba el rechazo del referido programa.

Enfatiza que la ilegalidad declarada de la resolución que aprobó el PDC por falta de debida integridad, conlleva





necesariamente la obligación de reactivar el procedimiento administrativo sancionatorio contra ESSAL S.A., porque la naturaleza de tal oportunidad no responde a criterios facultativos de la Superintendencia, sino que a un mandato legal expreso, "hacerse cargo de todas las infracciones y sus efectos". En consecuencia, si se acreditó que uno de los efectos principales derivados de las infracciones fue precisamente la superación de los parámetros de la NCh1333 a 600 metros aguas abajo del punto de descarga, aquello es suficiente para concluir que el programa no pudo ser aprobado y, al contrario, debió haberse continuado con el procedimiento que perseguía sancionar a la infractora.

En concreto, haber acogido parcialmente el recurso de reclamación, no dando lugar a la reactivación del procedimiento sancionatorio, implica desconocer el sentido del artículo 42 de la LO-SMA en relación al artículo 9 letra a) del DS 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, porque las normas citadas condicionan el beneficio del Programa de Cumplimiento a la existencia de ciertos precisos requisitos, entre otros la integridad, más aún cuando para la infractora representa una tremenda ganancia inhibirse de la potestad sancionatoria, cumpliendo el programa presentado, evitando así la aplicación de sanciones gravísimas asociadas al incumplimiento de normativa ambiental.



De esta forma, sostiene que, más allá de las facultades que la propia Ley N° 20.600 entrega al Tribunal, en cuanto a dejar sin efecto parcial o totalmente el acto administrativo reclamado, lo cierto es que la aplicación correcta de una norma, en este caso la del artículo 42 inciso penúltimo de la LO-SMA en relación a la letra a) del artículo 9° del Decreto Supremo N° 30/2012, obliga al intérprete a dejar sin efecto el acto administrativo en su conjunto, por ilegal, por no cumplirse con uno de los requisitos esenciales que el propio legislador obliga para aprobar un programa de cumplimiento.

Así, como consecuencia directa de la ilegalidad del acto, se debió ordenar la reanudación del procedimiento administrativo, petición que fue rechazada sin mayor análisis, contraviniendo el sentido de una norma imperativa.

**Segundo:** Que en el siguiente capítulo de casación se acusa la vulneración del artículo 11 de la Ley N° 19.880, toda vez que la ilegalidad declarada no sólo proviene de la contravención del artículo 42 de la LO-SMA en relación al artículo 9 letra a) del DS 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, sino que la decisión de aprobar un plan de cumplimiento abiertamente falto de integridad, también vulnera la primera norma al no fundamentar la Superintendencia el acto recurrido, soslayando informes



evacuados por la Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente, Servicio Agrícola y Ganadero y Secretaría Regional Ministerial de Salud, todos de la Región de Los Lagos, que dieron cuenta no sólo de la superación de la norma NCh1333 en gran parte del recorrido del Estero aguas abajo, sino además una contaminación grave y reiterada en el tiempo con consecuencias medioambientales irreversibles, dada la naturaleza del curso de agua, su poco caudal y poca capacidad de disolución. Se vulneran además los principios de imparcialidad y objetividad que el citado artículo 11 establece. Así, no sólo se debió dejar sin efecto el acto administrativo por incompleto, sino por carecer de debido fundamento en la exposición de los hechos y fundamentos de derecho en que basó su aprobación.

**Tercero:** Que, en el último acápite del arbitrio se denuncia la conculcación de los principios preventivo y precautorio que rigen en materia ambiental, que están formalmente incluidos en nuestra legislación ambiental a través de Convenios Internacionales.

El principio preventivo está definido en la historia de la Ley N° 19.300, el que fue vulnerado por la Superintendencia al aprobar un Programa de Cumplimiento que no es íntegro, toda vez que se acreditó la superación de los contaminantes más allá de los 600 metros aguas abajo del punto de descarga. Acusa que el órgano fiscalizador no



previno la proliferación del daño y en vez de ello, suspendió el procedimiento de sanción aprobando la limpieza del Estero hasta tan sólo los 150 metros.

Añade que una actuación conforme con el principio preventivo, que busca evitar que el daño se manifieste con mayor gravedad, exigía seguir adelante con el procedimiento administrativo sancionatorio, al no asegurar el programa presentado por el infractor el cumplimiento del objetivo que ampara el principio. Como el Programa de Cumplimiento no recogía entre sus metas y objetivos prevenir el daño, todo lo contrario, lo agravó con su falta de integridad manifiesta, no procedía aprobarlo, por lo que se debió ordenar continuar el procedimiento hasta la sanción.

Por otro lado, el principio precautorio, recogido en el artículo 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 2002, determina que si el acto administrativo no cumplía con los requisitos mínimos de legalidad, se debía no sólo dejar sin efecto, sino que además ordenar la continuación del procedimiento sancionatorio. En efecto, sostiene que el acto administrativo fue ilegal por haber carecido el Programa de Cumplimiento de debida integridad, tanto interna como externa, razón por la que no era eficaz. Así, existiendo un daño irreversible en el Estero, no era posible aprobarlo.



En este aspecto sostiene que si un programa de cumplimiento favorece la inaplicabilidad de la sanción, por no ser íntegro, no puede ser aprobado, toda vez que aquello legitima la utilización de un beneficio volviendo ineficaz el efecto disuasivo de la sanción, se contraviene la exigencia de cautela -o precautorio- del sistema, transformando en irrisoria cualquier meta u objetivo propuesto si aquello no va de la mano con los principios que sustentan la normativa ambiental vigente.

Finalmente sostiene que al acogerse parcialmente el reclamo, concluyendo que el acto administrativo que aprobó el programa de Cumplimiento es ilegal, rechazando reactivar el procedimiento sancionatorio, se transgrede no sólo el artículo 42 de la LO-SMA en relación al artículo 9 letra a) del DS 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, sino que el principio de objetividad en todo procedimiento administrativo y los principios antes referidos, que sirven de sustento al sistema.

**Cuarto:** Que, como se observa, para resolver el primer acápite del arbitrio, se debe determinar si, en el marco de una reclamación promovida en contra de la resolución de la Superintendencia del Medio Ambiente que aprueba un programa de cumplimiento de conformidad con el artículo 42 de la LO-SMA, el Tribunal Ambiental, al constatar la ilegalidad de la resolución por no cumplir el programa los requisitos de



integridad y suficiencia previsto en el artículo 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, se encuentra facultado para ordenar que el sujeto pasivo sometido al procedimiento sancionatorio que origina el programa, lo complemente, sin que se disponga el rechazo del mismo y la reanudación de referido procedimiento.

**Quinto:** Que para la adecuada resolución de la materia propuesta conviene exponer la normativa que rige la materia.

El artículo 42 de la LO-SMA, establece: *"Una vez iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoa, un programa de cumplimiento."*

*Para estos efectos se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.*

(...)

*Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá.*



*Dicho procedimiento se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia.*

*Cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido.*

*El Reglamento establecerá los criterios a los cuales deberá atenerse la Superintendencia para aprobar un programa de cumplimiento.*

*Con todo, la presentación del programa de cumplimiento y su duración interrumpirán el plazo señalado en el artículo 37".*

*El Decreto Supremo N° 30, de 11 de febrero de 2013, define el Programa de Cumplimiento como el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.*

*Este cuerpo normativo, en su artículo 7°, establece el contenido del programa de cumplimiento:*



a) Descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como de sus efectos.

b) Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.

c) Plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación.

d) Información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.

A su turno, el artículo 9° del referido reglamento dispone que la Superintendencia para la aprobación del programa de cumplimiento debe 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.

c) Verificabilidad: Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.

Asimismo se agrega que en ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.

**Sexto:** Que, el Programa de Cumplimiento, es uno de los instrumentos de incentivo al cumplimiento de la regulación ambiental que se introduce en nuestro ordenamiento jurídico a través de la promulgación de la Ley N° 20.417, que en su artículo segundo contiene la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. En efecto, la autodenuncia contemplada en el artículo 41 del referido texto legal y el Plan de Reparación previsto en el artículo 43 del referido cuerpo normativo, cierran el conjunto de mecanismos que son creados por la ley para permitir que los infractores corrijan los efectos negativos derivados de los incumplimientos de la normativa ambiental, otorgándose incentivos para aquello. Así, la aprobación de un Programa de Cumplimiento suspende el procedimiento sancionatorio y su cumplimiento pone término definitivo al mismo. Por su



parte, a través de la autodenuncia, cumpliendo los requisitos previstos en la ley, el administrado puede obtener, según sea el caso, la exención o rebaja en el monto de la multa a aplicar. Finalmente, la presentación, aprobación y cumplimiento de un Programa de Reparación, conlleva la extinción de la acción de reparación del daño ambiental ante los Tribunales Ambientales.

Así, el objetivo de los instrumentos de incentivo al cumplimiento de la normativa ambiental tiene por objeto fomentar la colaboración con la autoridad pública para facilitar la labor de fiscalización y conseguir en el menor tiempo posible los fines propios de la legislación ambiental.

En específico, el infractor, iniciado el procedimiento sancionatorio, dentro del plazo de 10 días puede presentar un programa de cumplimiento respecto del cual se pronunciará la Superintendencia. En caso de aprobarlo, la resolución establecerá los plazos dentro de los cuales deberá ejecutarse el programa y ordenará la suspensión del procedimiento. Una vez que se acredita ante la autoridad el cumplimiento del programa, dentro de los plazos comprometidos, aquella dictará la resolución que pone fin al procedimiento sancionatorio, según lo establece el artículo 12 del Decreto Supremo N° 30.



Si no se cumple el programa, se reanuda el procedimiento sancionatorio, exponiéndose el infractor al doble de la multa que corresponde aplicar a la infracción detectada, conforme lo dispone el inciso quinto del artículo 42 de la LO-SMA.

Por otro lado, en caso que la autoridad Administrativa rechace el programa de cumplimiento, se proseguirá con el referido procedimiento sancionatorio.

Se debe tener presente en el análisis que el nuevo sistema regulatorio que rige en materia ambiental se construye sobre la base de los principios de prevención, eficacia y promoción del cumplimiento, en cuyo contexto se inserta el programa de cumplimiento como instrumento de incentivo, que determina que un proceso sancionatorio no termine necesariamente con una sanción, sino que culmine con el cumplimiento de un programa que materialice la protección del bien jurídico que a través del incumplimiento se vio amenazado.

Se debe indicar que la aprobación y ejecución de un programa de cumplimiento constituye una forma anormal o extraordinaria de poner término del proceso administrativo sancionador. Así, se señala: "Como forma extraordinaria o anormal se incorpora en materia ambiental la satisfacción plena del programa de cumplimiento. (Jorge Ossandón



Rosales, "Incentivos al cumplimiento ambiental", Editorial Libromar, año 2015, p. 203).

**Séptimo:** Que, interesa destacar, que de la normativa expuesta no fluye la imposibilidad pretendida por la reclamante relacionada con el impedimento de ordenar una complementación del programa de cumplimiento. En efecto, la ley establece que el programa debe cumplir con requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad, cuestiones que se relacionan con la necesidad de que en el referido plan se aborden todos los hechos que fueron motivo de la formulación de cargos, señalándose concretamente las acciones u omisiones que son constitutivas de infracción, refiriendo además los efectos que derivaron de aquellas, presentando un completo plan de acciones y metas que se propone implementar por el sujeto infractor, que no sólo se deben vincular con el cumplimiento de la normativa sino que, además, en el programa se deben abordar todos los efectos generados por el incumplimiento, como asimismo se debe presentar un plan de seguimiento del programa que permita verificar su cumplimiento.

Ahora bien, si el programa de cumplimiento no satisface estas exigencias, no existe impedimento para que la autoridad ordene su complementación, cuestión que se relaciona con la posibilidad de materializar el fin que el legislador tuvo presente al incorporar este instrumento de



incentivo al cumplimiento, que no es otro que lograr en el menor tiempo posible que se cumpla con la normativa ambiental y se realicen acciones que se hagan cargo de los efectos que produjo el incumplimiento. Así, el artículo 9° del Decreto Supremo N° 30, impide que se apruebe un programa que no cumpla con los criterios exigidos por la norma; luego, no ordena que se rechace. En este aspecto, el artículo 42 de la LO-SMA, dispone que el programa debe presentarse en un plazo de 10 días. Cumplida esta exigencia, el programa debe ser estudiado por el organismo fiscalizador, el que conforme lo dispone el artículo 8° del referido Decreto, fundadamente puede solicitar a los organismos sectoriales con competencia ambiental que corresponda los informes que juzgue necesarios para resolver.

Si, concluido el estudio, estima que hay aspectos que deben ser complementados, sea porque el instrumento no aborda todos los hechos infraccionales o no propone planes para hacerse cargo de los efectos del incumplimiento o no señala con claridad el cronograma de cumplimiento u objetivos a ejecutar, puede solicitar al infractor, que lo perfeccione el referido instrumento, todo esto sin perjuicio de su facultad de la Superintendencia de rechazar programas presentados por infractores excluidos del beneficio o por carecer el instrumento de la seriedad



mínima o presentar deficiencias que son insubsanables, caso en el cual, atendido el rechazo, se proseguirá con el procedimiento sancionatorio.

**Octavo:** Que, asentadas las ideas anteriores, se debe analizar el caso concreto, en que la Superintendencia del Medio Ambiente aprobó el programa de cumplimiento presentado por la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A respecto del proyecto de "Transformación de laguna de estabilización de lodos, en lodos activados, de la comuna de los Muermos", y en consecuencia, suspendió el procedimiento sancionatorio seguido en contra de la referida empresa.

En la especie, Víctor Baría Oyarzo presentó, conforme lo dispone el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, reclamación ante el Tercer Tribunal Ambiental, aduciendo, en lo que importa al recurso, que la Resolución N° 6 de 29 de febrero de 2016 que aprobó el programa de cumplimiento es ilegal, toda vez que el instrumento presentado por ESSAL, no cumple con el requisito de integridad previsto en la letra a) del artículo 9° del Decreto Supremo N° 30, al comprometerse el titular del proyecto que origina el procedimiento sancionatorio a la limpieza del Estero El Clavito en una longitud de 150 metros, soslayando que contaba con antecedentes que permitían establecer la existencia de coliformes fecales en una extensión de 600



metros aguas abajo del punto de descarga de la planta de aguas servidas, sobrepasando los niveles establecidos en la norma chilena N° 1333, que establece los requisitos de calidad del agua para diferentes usos.

Una vez analizados los antecedentes la sentencia impugnada constata la falta de integridad del programa de cumplimiento aprobado por la SMA, toda vez que los informes acompañados en autos dan cuenta de altos niveles de contaminación fecal generados por el vertimiento de aguas servidas sobre el cuerpo de agua, que se verifica desde el punto de descarga y hasta 600 metros aguas abajo, razón por la que establece que ésta longitud se debe considerar para la limpieza y las mediciones que se comprometen en el programa.

Así, se acoge parcialmente la acción presentada y, en consecuencia, declara que la Resolución Exenta N° 6 que aprobó el Programa de Cumplimiento es ilegal en cuanto carece de la integridad suficiente al aprobar la limpieza del estero El Clavito desde el punto de descarga y hasta 150 metros aguas abajo, soslayando como criterio de medición la NCh 1333 , por lo que se deja sin efecto dicha resolución en la parte que aprueba la limpieza del estero hasta la distancia indicada; y se ordena, a la Superintendencia de Medio Ambiente que proceda a dictar el acto que complemente la Resolución reclamada y que resuelva



de manera íntegra respecto de la obligación de la empresa de limpiar el estero El Clavito, en conformidad a los antecedentes que obran en el procedimiento administrativo. En cuanto a la petición de disponer continuar con el procedimiento sancionatorio, se rechaza.

Como se anunció, es este último aspecto el que es cuestionado a través del primer capítulo de casación, toda vez que aduce el recurrente que era obligatorio que se ordenara a la Superintendencia la prosecución del procedimiento sancionatorio, cuestión que no es efectiva, toda vez que, como se razonó en los considerandos precedentes, la autoridad administrativa cuenta con facultades para pedir complementación, razón por la que adecuadamente el tribunal dispuso que es el organismo reclamado quien debe dictar el acto correspondiente para complementar el programa y cumplir la exigencia prevista en el artículo 9° letra a) del Decreto Supremo N° 30.

En efecto, en este escenario, cabe precisar que no se encontraba facultado el tribunal para rechazar el plan de cumplimiento y sustituir la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente, según lo dispone el artículo 30 de la Ley N° 20.600, que establece que la sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá





que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.

Ahora bien, tampoco era menester que dispusiera que la autoridad dictara el acto correspondiente para reanudar el procedimiento sancionatorio, sobre la base del rechazo del programa de cumplimiento, no sólo porque, como se analizó la Superintendencia del Medio Ambiente está facultada para ordenar la complementación, razón por la que el Tribunal Ambiental no incurre en ilegalidad al disponer que esta autoridad perfeccione el programa, sino que además aquello, en el presente caso aparece como una medida totalmente desproporcionada.

En efecto, en el procedimiento administrativo la Superintendencia del Medio Ambiente a través de la Resolución N° 1, de 30 de noviembre de 2015, formuló los siguientes cargos a ESSAL:

1.- Hechos, actos u omisiones que constituyen infracciones conforme al artículo 35 letra a) de la LO-SMA, encuentre incumplimiento de condiciones, normas y medidas establecidas en resoluciones de calificación ambiental:

a) existencia de dos lagunas de estabilización ( N° 1 y 2) sin cumplir con el programa de abandono establecido en la RCA.

b) Falta de realización de los monitoreos en el estero El Clavito según el detalle que se inserta.



c) Superación del parámetro de sólidos flotantes visibles y espumante no naturales respecto de la Nch 133 of 78/87 para la vida acuática.

d) Omisión de ejecutar las acciones necesarias para hacerse cargo de los impactos ambientales no previstos, consistente en el aumento considerable de coliformes fecales y totales, aguas abajo del punto de descarga.

2.- Hecho, acto u omisión que constituyen infracción conforme al artículo 35 letra b de la LO-SMA, en cuanto a la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige resolución de calificación ambiental:

e) Implementación de nuevas unidades operativas (reja mecánica y estática; by pass; dos estanques desengrasadores; baffles deflectores) y descarga no autorizada del estero El Clavito sin contar con RCA que lo autorice a ello.

Iniciado el procedimiento sancionador, la empresa presentó un programa de cumplimiento que fue objeto de observaciones por parte de la autoridad, cuestión que motivó la presentación de un programa que incorpora aquello que fuera solicitado por la autoridad.

En el referido programa se establecen los siguientes objetivos:



1) Dar cumplimiento a la exigencia contenida en el considerando 3.13 de la RCA N° 90/2002, implementando el programa de abandono de las lagunas de estabilización N° 1 y 2.

Se plantea como resultado implementar el programa de abandono de las referidas lagunas de estabilización, planteando las siguientes acciones: a) Eliminar la alimentación de agua a las lagunas de estabilización N° 1 y 2°, mediante sellado de la cámara que conecta las tuberías de alimentación de agua a las lagunas; b) evacuar el agua presente en las lagunas de estabilización N° 1 y 2 hacia la línea de entrada de la planta de tratamiento; c) Retirar los lodos del fondo de las lagunas para su disposición el lugar autorizado. d) rellena las lagunas de estabilización N° 1 y 2 con tierra.

2) Garantizar el cumplimiento a la exigencia contenida en el considerando 5.3 de la RCA N° 90/2002, referida al plan de monitoreo, en la forma establecida en el artículo 27 de la Resolución N° 223/2015 de la SMA.

Como resultado de esta acción se plantea ejecutar el plan de monitoreo, proponiendo las siguientes acciones: a) entregar informes de resultados de los monitoreos de los parámetros DBOs, DQO, coliformes fecales, fósforo total, nitrógeno total, sólidos suspendidos, poder espumogeneo,



aceites y grasas y oxígeno disuelto del segundo trimestre del año 2003 en el punto de descarga a través del sistema de seguimiento ambiental RCA; b) entregar los resultados de los monitoreos de los parámetros de temperatura y ph del año 2013, 2014 y 2015 a través del sistema de seguimiento ambiental RCA; c) realizar el monitoreo del tercer y cuarto trimestre de 2015 de los parámetros DBOs, DQO, coliformes fecales, fósforo total, nitrógeno total, sólidos suspendidos, poder espumogeneo, aceites y grasas y oxígeno disuelto en el punto de descarga (mezcla inicial), 100 metros aguas arriba y abajo del punto descarga y entregar los resultados a la Superintendencia del Medio Ambiente; d) realizar el monitoreo mensual de los parámetros DBOs, DQO, coliformes fecales, fósforo total, nitrógeno total, sólidos suspendidos, poder espumogeneo, aceites y grasas y oxígeno disuelto en el punto de descarga (mezcla inicial), 100 metros aguas arriba y abajo del punto descarga y entregar los resultados a la Superintendencia del Medio Ambiente.

3.- Garantizar el cumplimiento a las exigencias contenidas en los considerandos 5, 9 y 10 de la RCA N° 90/2002, referidos a la normativa aplicable al proyecto, en particular, los requisitos generales de aguas destinadas a vida acuática de la NCh 133 of 78/87 y adoptar acciones necesarias para prevenir la ocurrencia de impactos ambientales no detectados de la evaluación ambiental.



El resultado esperado consiste en cumplir los requisitos generales de las aguas destinadas a vida acuática en los parámetros sólidos flotantes visibles y espumas no naturales, establecidas en la tabla N° 4 de la N° NCH 1333 of 78/87 para la vida acuática. Para ello se proponen las siguientes acciones: a) realizar una limpieza mensual del Estero el Clavito desde el punto descarga hasta 150 metros aguas abajo de la descarga mediante faenas de roce, limpieza manual y posterior disposición de los residuos en relleno sanitario autorizado. Se comunicará la limpieza por correo electrónico el fiscalizador regional de la SMA con, a lo menos, 40 y 8 horas de anticipación; b) implementar un tratamiento primario, consistente en 2 unidades compactas con su respectivo desbaste, desengrasado y desarenado para la totalidad de las aguas afluentes a la planta desde sistemas de recolección existente, conforme lo establecido en la Resolución N° 168/2015 del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de los Lagos.

Asimismo se plantea como segundo resultado esperado adoptar las acciones necesarias para prevenir la ocurrencia del aumento considerable de coliformes fecales y totales, aguas abajo del punto descarga, para lo cual se compromete una serie de acciones, cuyos plazos y metas se detalla: a) robustecer sistema de tratamiento existente que permite tratamiento de un caudal medio de 31 litros por segundo,



implementando un nuevo sistema de aireación por medio de difusores de burbujas finas sumergidos en un reactor biológico adicional y un sedimentador gravitacional posterior al reactor biológico, un nuevo estanque de espesado de lodo, una etapa de acumulación de lodos con aireación, reemplazar el filtro de banda existente por una centrífuga, un sistema de cloración con hipoclorito de sodio con su respectiva cámara de contacto y su sistema de dechloración para el efluente de la planta, de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 168/2015 del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de los Lagos; b) realizar un inspección diaria del sistema de desinfección UV; c) generar un procedimiento en que se dé cuenta de las reparaciones a realizar al sistema de desinfección UV; d) ejecutar las reparaciones necesarias, conforme a procedimientos de reparación y mantenimiento elaborado en cumplimiento de la acción anterior.

4.- Cumplimiento del artículo 8° inciso primero de la ley N° 19.300, en relación al artículo 2 letra g).3 del Decreto Supremo N° 40/2012 del ministerio del medio ambiente, por medio del retiro sellado de las obras e infraestructuras asociadas a la habilitación de la laguna de estabilización N° 2.

Se espera como primer resultado retirar y sellar los equipos e infraestructura consistente en reja mecánica y



estática; by pass, dos estanques desengrasadores, baffles deflectores y tubería de descarga, a fin de evitar la modificación sustantiva en la atención, magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto aprobado por la RCA N° 90/2002, por la habilitación de la laguna de estabilización N° 2. Se comprometen las siguientes acciones: a) Sellar By pass y retirar los estanques desengrasadores, los baffles deflectores y la reja estática; b) retirar la reja mecánica; c) sellar el ducto asociado al punto de descarga no autorizado retirando una porción de éste, consistente en 2 metros.

Como se observa, si bien la limpieza del estero El Clavito es un aspecto que la empresa debió afrontar en forma íntegra en relación a la afectación de sus aguas con las descargas de aguas servidas sin tratar, en una longitud de 600 metros y no 150 metros, debiendo respetarse las tablas de calidades contenida en la NCh 1333, lo cierto es que aquello constituye una cuestión menor ante los compromisos asumidos en el referido programa por ESSAL. En este aspecto, no puede escapar del análisis el objetivo que se busca a través de la presentación, aprobación y ejecución del programa de cumplimiento, que se relaciona con una pronta satisfacción de las exigencias de la normativa ambiental lográndose una eficaz acción para enfrentar los efectos generados por el incumplimiento que



origina el procedimiento sancionatorio, cuestión que se logra con la complementación del programa ordenada por el Tribunal Ambiental, siendo improcedente, por una circunstancia menor dentro del contexto de las acciones propuestas, dejar sin efecto la implementación de la serie de compromisos asumidos por la empresa titular del proyecto generador del incumplimiento objeto del procedimiento sancionatorio, cuya realización, mitigara las externalidades negativas del funcionamiento de la planta y permitirá que esta, en el menor tiempo posible, regularice su funcionamiento cumpliendo con todas las exigencias ambientales.

Así, el objetivo último del reclamante, en orden a obtener la limpieza del Estero El Clavito, se cumple al ordenar la complementación del programa de cumplimiento, cuestión que evidentemente es preferible a la anulación integral y rechazo del programa que puede generar, por el contrario, un retraso en el cumplimiento no sólo de esa medida, sino que en el proceso de adecuación propuesto por la empresa, desconociendo el objetivo de la herramienta introducida por el legislador, generando un desincentivo en relación a su uso.

Al resolver la cuestión objeto de la reclamación, el Tribunal Ambiental debe ponderar la RCA, por una parte, los cargos formulados y el programa de cumplimiento, y por





otra, el ordenamiento jurídico que regula las materias, debiendo ajustar su decisión al análisis en concreto de los antecedentes. Cobra especial importancia este aspecto en el presente caso, puesto que conociendo los límites de la RCA se podrán determinar la suficiencia de los cargos formulados y luego el programa de cumplimiento, el que no sólo debe ajustarse a aquellos, sino que indudablemente a la RCA, por ello legislador exige que sea integral. En concreto se debe tener en cuenta, en el aspecto que mayor preocupación ha ocasionado en las partes, pero que se ha dicho que no es el más relevante del pleito, que debe extenderse la limpieza del Estero el Clavito 100 metros aguas arriba de punto de descarga (compromiso asumido en el PDC) y 600 metros aguas referido punto, realizándose mediciones conforme con la NCh 1333, considerando el uso de consumo animal, toda vez que si bien la RCA limitaba la medición a la vida acuática, se determinó que en la especie se configuraba un efecto no previsto en aquella, todo en atención al hecho que el titular del proyecto es responsable que su actividad afecte en la menor medida posible medio ambiente, en este caso el estero El Clavito, que debe conservar, también en la mayor medida posible, los caracteres y naturaleza e índices de contaminación anteriores a la construcción del proyecto, e incluso es esperable, que aquel mejore los referidos índices.



**Noveno:** Que lo expuesto permite descartar no sólo el primer capítulo de casación, sino que también los acápite tercero y cuarto en los que subyace la misma idea relacionada con la disconformidad con que la autoridad administrativa no rechazara el plan de cumplimiento y ordenara seguir con el procedimiento sancionatorio.

Sin embargo, esta Corte considera importante señalar, además, que los referidos acápite no pueden ser objeto de análisis de fondo en relación a las normas cuya infracción se denuncia toda vez que aquellos se construyen atribuyendo ilegalidades a la decisión de la autoridad administrativa, sin cuestionar la sentencia impugnada, cuestión que es improcedente, toda vez que el análisis que se debe realizar en virtud del recurso de casación necesariamente se debe vincular al fallo que motiva su interposición.

En efecto, los referidos capítulos de casación, se abstraen completamente de la sentencia impugnada, desarrollando de modo confuso errores de derechos que se vinculan directamente a la actividad resolutoria de la Superintendencia del Medio Ambiente, soslayando que si bien tal razonamiento sirve para fundar la reclamación, en caso alguno puede servir para sustentar el recurso de casación en que la ilegalidad debe atribuirse directamente al fallo impugnado.



Como se observa, el arbitrio en estudio olvida el carácter estricto del recurso de casación cuyas exigencias se disponen en el artículo 772 del Código de Procedimiento Civil, que debe entenderse en armonía con lo previsto en los artículos 764 y 767 del mismo Código. De acuerdo a dichos preceptos se permite como único sustento de la invalidación de la sentencia censurada el quebrantamiento de una o más normas legales contenidas en la decisión. Por ello es menester que al interponer un recurso de la especie el recurrente cumpla lo requerido por la disposición en análisis, esto es, expresar en qué consisten él o los errores de derecho concurren en la resolución atacada.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina hacen consistir esos yerros en aquellos que pudieron originarse por haber otorgado los sentenciadores un alcance diferente a una norma legal respecto del establecido por el legislador, ya sea ampliando o restringiendo el mandato de sus disposiciones; o por haber aplicado una ley a un caso no previsto en ella o, por último, por haber dado aplicación a un precepto legal en una situación ajena a la de su prescripción. Este análisis en el caso concreto no se puede realizar, atendida la inconexión existente entre el recurso y la sentencia impugnada, toda vez que a través del arbitrio se acusa una ilegalidad de la autoridad administrativa al aprobar el programa de cumplimiento,



insistiendo en exponer aquello para sustentar el arbitrio, ignorando que la sentencia impugnada estableció que el plan de cumplimiento presentado por ESSAL no es íntegro, punto que no es objeto de controversia al no haberse alzado la reclamada, como tampoco el tercero independiente.

**Décimo:** Que por lo expuesto y razonado en lo que precede, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767, 772 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 1346 en contra de la sentencia de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, escrita a fojas 1313.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Rol N° 67.418-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sr. Manuel Valderrama R., y los Abogados Integrantes Sr. Jaime Rodríguez E., y Sr. Jorge Lagos G. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Muñoz por estar con permiso y el Abogado Integrante señor Rodríguez por estar ausente. Santiago, 03 de julio de 2017.





DQXTBSMFGX

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a tres de julio de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

