

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, dos de febrero de dos mil diecisiete.

VISTOS:

El 20 de mayo de 2016 Eco Maule S.A. (en adelante, "la reclamante"), representada por el abogado Walter Traub Ramos, interpuso -en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA") y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600")- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 7/Rol N° D-002-2015, de 3 de febrero de 2016 (en adelante, Resolución Exenta N° 7), dictada por la Jefa de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, que declaró incumplido el Programa de Cumplimiento aprobado por Resolución Exenta N° 6/Rol N° D-002-2015, de 1 de julio de 2015 (en adelante, "Resolución Exenta N° 6"), y ordenó el reinicio del procedimiento administrativo sancionatorio. Dicho acto administrativo fue confirmado por la Resolución Exenta N° 11/Rol N° D-002-2015, de 29 de marzo de 2016 (en adelante, "Resolución Exenta N° 11"), que rechazó el recurso de reposición interpuesto por la reclamante, y por Resolución Exenta N° 357, de 25 de abril de 2016 (en adelante Resolución Exenta N° 357/2016), que rechazó recurso jerárquico deducido en subsidio de aquél.

El 6 de junio de 2016 la reclamación fue declarada admisible, asignándosele el Rol R N° 112-2016.

I. Antecedentes de la reclamación

Ecomaule S.A. es titular del proyecto "Centro de Tratamiento de Residuos Ecomaule", que tiene por objeto el tratamiento de residuos domiciliarios, desechos agroindustriales y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas servidas, y está compuesto de un relleno sanitario, una planta de compostaje, una planta de lixiviados y un centro de reciclaje de vidrios, plásticos y papeles. Las resoluciones de calificación ambiental (en adelante las "RCA") del proyecto son las siguientes:

i) RCA N° 52, de 8 de junio de 2004, de la Comisión Regional del Medio Ambiente del Maule (en adelante, "RCA N° 52/2004"), que calificó favorablemente el proyecto Centro de Tratamiento Ecomauale, modificada por Resolución Exenta N° 36, de 14 de marzo de 2005, de la referida Comisión.

ii) RCA N° 277, de 13 de septiembre de 2007, de la Comisión Regional del Medio Ambiente del Maule (en adelante, "RCA N° 277/2007"), que calificó favorablemente el proyecto Ampliación de la Planta de Compostaje.

iii) RCA N° 104, de 24 de junio de 2014, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Maule (en adelante, "RCA N° 104/2014"), que calificó favorablemente el proyecto Modificación al Sistema de Manejos de Lodos Sanitarios.

El tratamiento de los lodos provenientes de las empresas sanitarias comprende un proceso de reducción de humedad, siendo éstos dispuestos en canchas de compostaje a fin de alcanzar una humedad del 60%, la que debe disminuir hasta un 40%, tras lo cual se permite su depósito en un mono-relleno, su traslado a centros de disposición final o su venta como mejoradores de suelos.

Los días 21 de enero y 13 de febrero de 2015, la SMA llevó a cabo actividades de fiscalización ambiental que dieron origen al "Informe de Fiscalización Ambiental Centro de Tratamiento Eco Maule N° DFZ-2015-50-VII-RCA-IA", en el que se consigna que se constató la existencia de 2 piscinas para acumulación de lodos, sin impermeabilizar, que contenían lodos de antigua data, no tratados, las que no estaban autorizadas y se encontraban en un sector no contemplado para el manejo de lodos, conforme a lo establecido en la RCA N° 277/2007.

Mediante Resolución Exenta N° 1, de 4 de marzo de 2015, la SMA inició la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-002-2015, formulando 16 cargos contra la reclamante por los siguientes hechos actos u omisiones constitutivos de infracción conforme al artículo 35 a) de la

LOSMA, por diversos incumplimientos de condiciones, normas y medidas establecidas en las respectivas RCA:

1. "Presencia de lixiviados y basuras en canal perimetral de conducción de agua lluvia, correspondiente al borde sur poniente y poniente del alveolo N° 2 del proyecto, así como en las áreas aledañas".
2. "Falta de utilización permanente de barrera móvil de mallas frente al lugar de descarga de los residuos, en el frente de trabajo. Constatación de la presencia de residuos esparcidos en sector del frente de trabajo, y por las caras poniente y sur del relleno sanitario".
3. "Incumplimiento del límite máximo permitido por el D.S. N° 90, de 7 de marzo de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, para descarga de residuos líquidos a cuerpos de aguas fluviales en lo referido a la concentración de mercurio para la muestra de 16 de enero de 2013, y de los límites máximos de cloruros y nitrógeno total kjeldahl en las muestras correspondientes a los meses de diciembre de 2013 y abril 2014, respectivamente".
4. "Falta de construcción e implementación del segundo pozo de sondaje de pequeño diámetro, cuyo objeto es la extracción de muestras de agua subterránea".
5. "Omisión del registro de cuatro camiones que ingresan al área de pesaje de camiones, sin constatar el contenido y origen de la carga ingresada, lo que fue evidenciado en la inspección efectuada el 26 de junio de 2013".
6. "Falta de implementación de techumbre en dos canchas de secado de lodos producto de la planta de tratamiento de lixiviados, de acuerdo a lo constatado en las fiscalizaciones de 2013 y 2014".
7. "Falta de implementación de proceso de acondicionamiento de lodos sanitarios, al no mezclarse éstos con residuos de madera como viruta o aserrín".

8. "Acumulación de lodos sanitarios sin tratamiento de precompostaje o compostaje, en piscinas no autorizadas por RCA, desde el año 2013 al 2015".
9. "Acumulación de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales, sin ser absorbido con algún material".
10. "Recepción de tonelaje de residuos para compostaje, superior a la capacidad máxima de recepción establecida en la DIA, según lo constatado en las inspecciones ambientales de 2013 y 2014".
11. "Afloramiento y posterior aposamiento de lixiviado en canal perimetral y base del alveolo 1, así como también en la etapa de habilitación del alveolo 2, específicamente en el proceso de impermeabilización basal".
12. "Existencia de prendimiento de las plantas de sólo 260 plantas/há., incumpliendo así el Plan de Manejo Forestal aprobado por CONAF".
13. "Omisión de elaboración y apoyo respecto a programas de reforestación de especies arbóreas utilizadas por los campesinos para energía y otros usos agrícolas".
14. "Acumulación de material compostado al ingreso de la instalación, que no corresponde al área de compostaje fijada por las RCA N°s 52/2004 y 277/2007".

Además, se formularon cargos por los siguientes hechos, actos u omisiones constitutivos de infracción conforme al artículo 35 letra j) de la LOSMA, por incumplimiento de un requerimiento de información que la SMA dirige a los fiscalizados:

15. "No presentación de antecedentes solicitados en relación a la activación de procedimiento de enmascaramiento de olores, habiendo sido requerida de ello mediante Acta de Fiscalización de 29 de octubre de 2013".

16. *"Falta de entrega de información relativa al Permiso Ambiental Sectorial del Artículo 93 del D.S. N° 95/01 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, siendo requerido a ello por personal de la SMA durante la inspección ambiental de 27 de febrero de 2014".*

Los cargos correspondientes a los hechos N°s 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 13 fueron calificados como graves, mientras que los referidos a los hechos N°s 2, 3, 10, 14, 15 y 16, como leves.

El 6 de abril de 2015, la reclamante presentó un Programa de Cumplimiento, respecto del cual la SMA formuló observaciones, mediante Resolución Exenta N° 3/Rol N° D-002-2015. El 22 de junio de 2015 Eco Maule S.A. presentó el texto refundido de dicho Programa, haciéndose cargo de las observaciones. Mediante Resolución Exenta N° 6, éste fue aprobado, suspendiéndose el procedimiento administrativo sancionatorio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de la LOSMA.

El Programa de Cumplimiento se propuso como objetivo general *"cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indica en la formulación de cargos"*. Para tal efecto estableció objetivos específicos con sus respectivas acciones a ejecutar respecto de cada uno de los hechos, actos u omisiones que la SMA estimó constitutivos de infracción.

Respecto del cargo N° 7 -falta de implementación del proceso de acondicionamiento de lodos sanitarios- el Programa estableció como Objetivo Específico N° 7: *"Acondicionar los lodos sanitarios, tanto ingresados al centro de tratamiento como aquellos acumulados que son materia de las infracciones N° 7 y 8"*. Para tal efecto, se establecieron las siguientes acciones:

- *"1.1 Aplicación de enmiendas a los lodos sanitarios recibidos en el centro de tratamiento, en conformidad al proceso de compostaje de las RCA 52 y 277, continuando el proceso de compostaje según lo indicado en las mismas RCA mencionadas. Luego de la activación de la RCA N° 104, se procederá conforme a esta última"*. Se estableció que esta acción sería de ejecución

permanente hasta 25 días antes de la operación del mono-relleno, momento en el cual se realizaría la enmienda de los lodos sanitarios conforme a la RCA N° 104/2014. Además, estableció que se debía reportar bimestralmente la ejecución de la acción en los términos de las RCA N°s 52 y 277, hasta la activación de la operación de la RCA N° 104/2014, y emitir un informe final consolidado, 5 días después de finalizado el Programa. Asimismo, dispuso que se debía informar en forma excepcional 25 días antes, la entrada en operación del mono-relleno, momento a partir del cual se debía reportar el informe bimestral en conformidad a la RCA N° 104/2014.

- *"1.2 En tanto se esté ejecutando la acción N° 1.1, el centro sólo recibirá lodos sanitarios con una humedad cercana al 80%".* Esta actividad se estableció con carácter permanente hasta el término de la vigencia del Programa de Cumplimiento. Asimismo, se dispuso que el titular debía reportar informes bimestrales que acompañaran documentos comprobables acerca de la humedad de los lodos enviados por las empresas sanitarias, así como un informe consolidado 5 días hábiles después de finalizada la vigencia del Programa.

- *"1.3 Utilización de enmiendas para regular la humedad de los lodos acopiados en piscinas, cuya existencia originó la infracción N° 8, en conformidad al proceso de compostaje de la RCA N° 52 y 277, o la RCA N° 104. Esta acción se activará en complemento de la acción 1.1 del objetivo específico N° 8, en el caso que para el retiro y envío a destino final autorizado requiera de reducción de la humedad para su recepción final".* Esta acción debía ejecutarse desde la notificación de la aprobación del Programa de Cumplimiento y hasta el término de la ejecución de la acción 1.1 del objetivo específico N° 8. Se estableció la obligación de reporte mensual de la ejecución de esta acción hasta el cumplimiento del plazo señalado en la acción 1.1 del objetivo específico N° 8 y un informe final consolidado, 5 días después de finalizada la acción 1.1 del referido objetivo específico N° 8.

Respecto del cargo N° 8 -acumulación de lodos sanitarios, sin tratamiento de precompostaje o compostaje, en piscinas no autorizadas por RCA, desde 2013 a 2015- el Programa estableció como Objetivo Específico N° 8, "procesar los lodos dentro de la temporada de recepción". Para tal efecto, se establecieron, las siguientes acciones:

- "1.1 Retiro de los lodos acumulados en piscinas no autorizadas, y posterior envío a otros sitios de disposición final, autorizados para recibir tal tipo de residuo, bajo la siguiente condición: retirar en camiones estancos y cerrados especiales para el traslado de biosólidos, en cantidad suficiente para eliminar todo el lodo acopiado dentro del plazo de 12 meses a contar de la aprobación del programa de cumplimiento. Durante la operación de retiro de lodos, al momento de activarse la RCA 104, la empresa podrá destinar parte de los lodos acumulados al monorelleno conforme a esta última RCA". Esta acción se estableció como actividad permanente por un periodo de 12 meses, a partir de la notificación de la aprobación del programa de cumplimiento, o hasta el retiro íntegro de los lodos de la piscina de 5 há., lo que se cumpliera primero. Asimismo, se dispuso el envío de informes bimestrales y un informe final consolidado, a entregarse 5 días hábiles después de finalizados todos los objetivos del Programa.

- "1.2 Una vez limpias las piscinas que contienen lodos acumulados, éstas serán eliminadas, y luego se continuará con la preparación del terreno donde se encuentran éstas, en los términos autorizados en la RCA N° 104". Esta acción debía realizarse a partir del término de la acción 1.1. Se contempló, asimismo, la obligación de informe bimestral, con indicación de avances realizados en la eliminación de la piscina, y adecuación del terreno en conformidad a la RCA N° 104/2014. También se ordenó la entrega de un informe final consolidado.

- "2.1 Operación del sistema de mitigación de olores de acuerdo a la reacción que indique el contacto diario con la Directiva de la Junta de Vecinos N° 2 de Camarico". Esta acción debía ejecutarse durante toda la vigencia del Programa incluso en el

caso de activación de la etapa de operación de la RCA N° 104/2014. También incorporó la obligación de entrega de un informe bimestral y de un informe final consolidado.

- "2.2 Aumento de faja de amortiguación de árboles consistente en la plantación de 52 hectáreas de eucaliptus en una densidad de 800 pl/há." Esta acción debía ejecutarse durante la vigencia del Programa.

- "3.1 Implementación y operación de estación de monitoreo de condiciones meteorológicas, en los términos aprobados en la RCA N° 104, es decir, reportando cuáles son las condiciones meteorológicas menos favorables para la dispersión de olores provenientes del centro de tratamiento". Esta acción debía ejecutarse desde la aprobación del Programa de Cumplimiento y durante toda su vigencia. Se estableció, además, la obligación de reporte mensual y la entrega de un informe final consolidado.

- "4.1 Se realizan 2 mediciones de olores mensuales en las siguientes direcciones [...]. El monitoreo se iniciará una semana contada desde la aprobación del programa de cumplimiento. Una vez que se inicie la operación e la RCA N° 104, se continuará con el monitoreo establecido en esa resolución, en su considerando 9 (...)" . Esta acción debía ejecutarse en forma permanente y contemplaba la entrega de un reporte bimestral y un informe final consolidado.

- "5.1 Control químico y control mecánico, mediante un plan de Manejo Integrado de Plagas". Esta actividad fue calificada como permanente de acuerdo a lo señalado en el referido Plan. Esta acción contemplaba la entrega de un reporte bimestral y un informe final consolidado.

Respecto del cargo N° 9 -acumulación de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales, sin ser absorbido con algún material- el Programa estableció como Objetivo Específico N° 9 "manejar los residuos líquidos producidos en el proceso de compostaje". Para tal efecto, se establecieron las siguientes acciones:

- "1.1 Ante la presencia de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales se depositará material seco dentro del turno respectivo, para eliminar el exceso de humedad". Esta obligación fue calificada como permanente, con entrega de informe bimensual e informe consolidado final.

- "2.1 Conducción y tratamiento de las aguas lluvia que se acumulen entre las pilas de compostaje de acuerdo a lo descrito en el documento Anexo 9.A y 9.B". Esta obligación también se contrajo con carácter permanente, y contempló la entrega de un informe bimensual y un informe consolidado final.

Durante la vigencia del Programa de Cumplimiento, la SMA realizó actividades de fiscalización ambiental los días 20 de agosto, 21 de octubre y 2 de diciembre de 2015, las que dieron origen al "Informe de Fiscalización Ambiental Programa de Cumplimiento DFZ-2015-633-VII-PC-IA", en el cual se concluyó que existían acciones no implementadas o que se habían implementado de tal manera que no habían permitido obtener el resultado esperado para subsanar los hallazgos constitutivos de infracción.

El 14 de enero de 2016, la División de Fiscalización de la SMA remitió el referido Informe a la División de Sanción y Cumplimiento.

El 3 de febrero de 2016, mediante Resolución Exenta N° 7, la SMA declaró incumplido el Programa de Cumplimiento, por la inobservancia de las medidas de control y mitigación de olores molestos, vinculadas a los cargos N°s 7, 8 y 9, ordenando el reinicio del procedimiento sancionatorio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de la LOSMA.

El 15 de marzo de 2016, se llevó a cabo una actividad de fiscalización ambiental para verificar el cumplimiento de las medidas provisionales adoptadas mediante Resolución Exenta N° 141, de 16 de febrero de 2016, y revisar en terreno el vaciado de las piscinas no autorizadas.

El 25 de mayo de 2016, la SMA efectuó una nueva actividad de fiscalización ambiental, en la que habría constatado la falta de espacio suficiente en las canchas de secado de lodos.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 65, Ecomaule S.A. interpuso reclamación impugnando la Resolución Exenta N° 7, dictada por la Jefa de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, confirmada por la Resolución Exenta N° 11, que rechazó el recurso de reposición interpuesto por la reclamante, y por la Resolución Exenta N° 357/2016, que rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio.

La reclamante solicita al Tribunal que: i) acoja la reclamación; ii) declare que la resolución reclamada no se ajusta a la ley y a la demás normativa ambiental vigente, dejándola sin efecto, o, en subsidio, que la modifique a fin de que pueda continuar dando cumplimiento a la Resolución Exenta N° 6/D-002-2015; iii) decrete cualquier medida favorable a su pretensión; y iv) condene en costas a la reclamada.

En el primer otrosí de la reclamación Eco Maule S.A. solicitó la medida cautelar conservativa de suspensión del procedimiento sancionatorio.

A fojas 121, Eco Maule S.A. acompañó una serie de documentos -cartas- destinados a acreditar la superación, en el período comprendido entre enero y mayo de 2016, de los problemas relativos a olores molestos o malos olores y presencia de vectores en la localidad de Camarico.

A fojas 127, el Superintendente del Medio Ambiente, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600, se apersonó en el procedimiento, designando abogado patrocinante y solicitando ampliación del plazo para informar.

A fojas 137, la referida autoridad evacuó informe solicitando se rechace, en todas sus partes, la acción interpuesta, y se declare la legalidad de las tres resoluciones antes individualizadas.

A fojas 148, el Tribunal, junto con tener por evacuado el informe, rechazó la medida cautelar conservativa de suspensión del procedimiento sancionatorio, atendido que, del análisis de los antecedentes, no se configuraban los requisitos generales de procedencia de las medidas cautelares, así como aquellos establecidos en el artículo 24 de la Ley N° 20.600.

Según consta en certificación de fojas 175, el 11 de agosto de 2016, se efectuó la vista de la causa, en la que alegaron los abogados Walter Traub Ramos, por la reclamante, y Pablo Tejada Castillo, por la reclamada, dejándose constancia que aquella quedó en estudio.

A fojas 180, por resolución dictada el 28 de diciembre de 2016, la causa quedó en estado de acuerdo.

III. Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a los fundamentos de la reclamación y las alegaciones y defensas contenidas en el informe de la reclamada, las materias controvertidas en autos son las siguientes:

1. Extemporaneidad de la reclamación dirigida contra las Resoluciones Exentas N°s 7 y 11

La SMA alega la extemporaneidad del reclamo de ilegalidad, en cuanto se dirige contra las Resoluciones Exentas N°s 7 y 11, de 3 de febrero y 29 de marzo de 2016, respectivamente, por haberse interpuesto fuera del plazo legal de 15 días hábiles establecido en el artículo 56 de la LOSMA.

En efecto, sostiene que Eco Maule S.A. no reclamó judicialmente contra la resolución que declaró el incumplimiento del Programa (Resolución Exenta N° 7) y tampoco contra la que rechazó el recurso de reposición interpuesto contra aquella (Resolución

Exenta N° 11). Señala que, inexplicablemente, la actora dejó transcurrir los plazos legales y esperó que hubiera un pronunciamiento sobre el recurso jerárquico (Resolución Exenta N° 357/2016) para reclamar judicialmente en contra de todas las resoluciones administrativas que habían sido dictadas en el procedimiento sancionatorio, pese a que estaba en total conocimiento de que el recurso jerárquico era improcedente en este tipo de procedimientos administrativos.

Señala que en la Resolución Exenta N° 489, de 18 de junio de 2015 (en adelante, "Resolución Exenta N° 489/2015") -que resolvió un recurso de reposición con jerárquico en subsidio, interpuesto contra la Resolución Exenta N° 3 que formuló observaciones al Programa de Cumplimiento- se le explicó a la reclamante que en los procedimientos tramitados ante la SMA no es aplicable el recurso jerárquico contemplado en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, porque: i) los artículos 54 y siguientes de la LOSMA han establecido los recursos o medios de impugnación especiales que deben interponerse; ii) en dicho cuerpo legal no hay un vacío que permita la aplicación de dicha normativa; y iii) el recurso jerárquico no es conciliable con las peculiaridades de los procedimientos establecidos en la LOSMA.

Agrega, que de la reclamación judicial es posible advertir que ella está dirigida exclusivamente contra las Resoluciones Exentas N°s 7 y 11 y no contra la Resolución Exenta N° 357/2016, por lo que la pretensión anulatoria dirigida contra aquéllas debe rechazarse.

2. Insuficiente motivación jurídica de la resolución reclamada

La reclamante alega que la SMA no fundamenta debidamente y conforme a derecho el acto reclamado, en lo referente a los malos olores u olores molestos. En efecto, sostiene que el origen de las denuncias formuladas en su contra y la fundamentación de la resolución reclamada para dejar sin efecto el Programa de Cumplimiento, es la presencia de malos olores u olores molestos, en circunstancias que nuestro ordenamiento jurídico no reconoce esas categorías en materia ambiental. Sostiene que en diversos

considerandos del acto reclamado se alude a olores molestos y malos olores sin explicitar qué son tales conceptos o bajo qué parámetro se ha resuelto dejar sin efecto el Programa de Cumplimiento. En particular, refiere que la Resolución Exenta N° 11, que rechazó el recurso de reposición, utilizó dichos conceptos jurídicos indeterminados en sus considerandos 16, 17, 25, 28, 47, 58, 60, 83 y 84. Agrega que se esperaba que la grave decisión que tomó la SMA -declarar por incumplido el Programa de Cumplimiento- se fundamentara en un "[...] juicio o informe técnico previo, cuya valoración queda a cargo de la Administración", lo que "[...] no existe en parte alguna de los antecedentes ofrecidos por la SMA". A mayor abundamiento, cita latamente la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el día 10 de septiembre de 2015, en la causa Rol N° 2.684-14-INA, en requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, interpuesto por Curtidos Bas S.A. Al respecto, sostiene que dicha magistratura en el referido fallo estableció ciertos requisitos normativos mínimos para las actuaciones administrativas que afecten el ejercicio de los derechos de los administrados.

La SMA, por su parte, sostiene que la pretensión de la reclamante no singulariza el acto administrativo respecto del que se alega la falta de motivación. Agrega que surge la duda respecto de cuál de los tres actos reclamados es el que carece de motivación y cuáles son los temas, materias o ámbitos específicos en los cuáles se manifestaría dicha falta de motivación. Señala que, a partir de una somera revisión de las Resoluciones Exentas N°s 7, 11 y 357/2016, es posible advertir que se trata de actos administrativos que explican en detalle cómo se configuraron cada uno de los incumplimientos al Programa, entregando cifras, fotos y gráficos, los que tienen como antecedente directo la realización de una serie de actividades de fiscalización ambiental. Precisa, además, que en autos no hay discusión sobre la presencia o no de malos olores, pues se trata de un tema que se está analizando en otra reclamación, a propósito de la legalidad de las medidas provisionales adoptadas por la SMA. Asimismo, afirma que la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional citada por la reclamante, junto con no aplicar al caso, pretende generar una discusión sobre olores y clausura de establecimientos industriales que es completamente distinta al Programa de Cumplimiento y a lo debatido en autos.

3. Desproporción entre los hechos constatados y la medida impuesta en la resolución reclamada

La reclamante argumenta que el acto impugnado, además de ilegal, es desproporcionado, por no considerar los notorios avances en el cumplimiento del Programa, desde su aprobación, lo que se acreditó con toda la información presentada a la SMA, la que consta en el expediente respectivo, y es, además, verificable con la simple apreciación visual del predio donde se emplaza el proyecto. En sustento de su alegación se refiere a lo señalado por la doctrina española sobre la materia y a lo dictaminado por la Contraloría General de la República, en Dictámenes N°s 40.570/2001, 67.847/2009 y 14.296/2010.

4. Vulneración del principio de oportunidad

La reclamante argumenta que la Resolución Exenta N° 7 vulneró el principio de oportunidad al no haber dispuesto el "término" del Programa de Cumplimiento en el momento en que, a su juicio, se constató el incumplimiento -20 de agosto de 2015- sino casi seis meses después, cuando la empresa se encontraba trabajando con toda su capacidad instalada, a fin de remover la mayor cantidad de lodo posible desde los acopios hacia el monorelleno.

Además, señala que en la época en que se declaró incumplido el Programa de Cumplimiento los olores y vectores no generaban las molestias denunciadas en los meses previos, por lo que dicha decisión, al carecer de la debida oportunidad, fue ilegal. Asimismo, cuestiona el sentido de reiniciar el procedimiento administrativo sancionatorio en febrero de 2016, cuando en esa fecha se encontraba cumpliendo con el Programa o gran parte de él.

La SMA sostiene que no hubo demora en la declaración de incumplimiento del Programa, señalando que, tanto el artículo 42, inciso quinto de la LOSMA, como el 10° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, no fijan un plazo dentro del cual se deba efectivamente reiniciar el procedimiento una vez constatadas las infracciones al Programa. Plantea que la declaración de incumplimiento de un Programa, es una medida excepcional, reservada para aquellos casos de incumplimiento grave de las obligaciones más relevantes, que no está contemplada para aquellas infracciones de carácter más bien formal. Sostiene que el reinicio del procedimiento sancionatorio en este caso exigió el debido estudio y análisis de todas las obligaciones contenidas en el Programa y de todos los reportes periódicos entregados por la reclamante desde la aprobación del mismo y hasta la dictación de la Resolución Exenta N° 7, así como también el análisis de los antecedentes obtenidos de las fiscalizaciones realizadas debido a la existencia de nuevas denuncias ciudadanas. Agrega que lo anterior tuvo por finalidad descartar la configuración de una situación puntual y excepcional, amparada por algún impedimento o supuesto previsto en el Programa de Cumplimiento. Asimismo, señala que en virtud del artículo 7° de la LOSMA -y debido a que las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones se encuentran radicadas en unidades diferentes- el análisis de la información recabada respecto de una fiscalización requiere un proceso de cumplimiento por etapas, y ser procesada por la respectiva División de Fiscalización para pasar, con posterioridad, a la de Sanción y Cumplimiento, que es la que analiza el mérito del cumplimiento o no del Programa.

5. Falta de ejecución del Programa de Cumplimiento

La reclamante argumenta también, que no se configuró el hecho que habilita a la SMA para declarar incumplido el Programa de Cumplimiento, atendido que cumplió con todas las acciones dispuestas en dicho Programa para mitigar y controlar olores, en particular con las asociadas a los cargos N°s 7, 8 y 9. En síntesis, señala que:

i) Dio cumplimiento a las obligaciones derivadas de sus Resoluciones de Calificación Ambiental y ejerció los derechos que en ella se reconocen.

ii) La RCA N° 104/2014 "se activó" en febrero de 2015, conforme al aviso dado al SEA y a la SMA el día 10 de dicho mes, dando cuenta del inicio de la etapa de construcción del mono-relleno, constituyéndose como principio de ejecución del proyecto.

iii) El 12 de junio de 2015 Eco Maule S.A. ingresó a la SEREMI de Salud, una solicitud de autorización de funcionamiento del alveolo 1 etapa 1 del mismo y el día 22 informó a la SMA sobre la presentación de dicha solicitud. De este modo, mono-relleno inició su operación con la autorización otorgada por la Autoridad Sanitaria de la Región del Maule, el 3 de julio de 2015 (Resolución N° 2488).

iv) La SMA no explicitó el sentido y alcance de las obligaciones contenidas en el Programa de Cumplimiento en relación con las obligaciones y derechos que se desarrollan en las resoluciones de calificación ambiental del proyecto.

En lo que se refiere al proceso de enmienda de lodos, señala que desde el mes de julio de 2015, cuando entró en operaciones el mono-relleno aprobado mediante RCA N° 104/2014, éste se realiza en los términos indicados en el considerando 3.1 letra ii) de dicho instrumento de gestión ambiental. Afirma que actualmente se corrige la humedad con enmiendas compuestas, principalmente, por lodos secos reciclados, tal y como autoriza dicha RCA.

Asimismo, argumenta que a la época de efectuarse la fiscalización de 2 de diciembre de 2015, ya se encontraba vigente la RCA N° 104/2014, instrumento que reguló el tratamiento de los lodos ingresados durante los meses de invierno. Refiere que en dicha RCA se estableció que Eco Maule no realizaría el proceso de compostaje durante el invierno y que sólo acopiaría lodos en espera de mejores condiciones para la operación, señalándose que durante aproximadamente 8 meses se realizarían actividades

relacionadas al compostaje, y que el proceso se concentraría en 6 meses, *"con el verano en el centro"*.

La reclamante sostiene que la resolución impugnada vulneró el artículo 24 de la Ley N° 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, *"Ley N° 19.300"*), el cual dispone que *"el titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva"*.

Eco Maule S.A. agrega que actuó de buena fe en relación con el cumplimiento de las disposiciones de la RCA N° 104/2014 referidas al deber de informar a la Dirección Regional del SEA del Maule y a la SMA, al menos con una semana de anticipación, el inicio de cada una de las etapas o fases del proyecto, de acuerdo a lo indicado en la descripción del mismo. Señala que resulta indubitado que la RCA N° 104/2014 del proyecto se encontraba en ejecución en julio de 2015, dándose cumplimiento a las obligaciones en ella establecidas.

Por otra parte, sostiene que retiró los lodos sin tratar que estaban contenidos en piscinas y que una parte de ellos comenzó a ser destinada al mono-relleno una vez que el funcionamiento de éste fue aprobado por la SEREMI de Salud de la Región del Maule el 3 de julio de 2015.

Además, niega haber construido nuevas piscinas, al margen del SEIA, para recibir nuevos lodos, durante la vigencia del Programa de Cumplimiento, afirmando que lo constatado por los fiscalizadores de la SMA, en la fiscalización efectuada el 2 de diciembre de 2015, no fueron piscinas sino una cancha de acopio de los lodos que ingresaron en los meses de julio y agosto de ese año, los cuales, debido a las intensas precipitaciones, no pudieron ser ingresados con la humedad requerida al mono-relleno.

Agrega que, a fin de evitar el envío de lodos frescos a las piscinas que debían ser vaciadas paulatinamente conforme al Programa, los lodos fueron sometidos al proceso de enmienda

previsto en dicha RCA y acopiados a la espera de la mejora de las condiciones climáticas para la fase de secado, que le permitiera conseguir la humedad del 40% requerida.

Por su parte, la SMA, en primer lugar, refiere los siguientes antecedentes que, a su juicio, demuestran que el Programa estaba siendo constantemente infringido y que era necesario declarar su incumplimiento por: i) la presencia de lodos sin ningún tipo de tratamiento o enmienda para disminuir su humedad; ii) la formación inorgánica y desordenada de las pilas de compostaje; iii) la utilización de piscinas para el acopio de lodos; y iv) la construcción de una nueva piscina que no tiene ningún tipo de autorización ambiental.

En particular, se refiere a los hechos constatados en las fiscalizaciones efectuadas durante la vigencia del Programa. En efecto, señala que en la fiscalización de 20 de agosto de 2015 se constató que en las piscinas que no habían sido vaciadas, se observó presencia de humedad superficial formando "*[...] apozamientos de líquido de coloración oscura de grandes dimensiones*". Agrega que en la fiscalización de 21 de octubre de 2015 se constató que las condiciones generales de la Planta de Tratamiento de Residuos eran similares a las apreciadas en la fiscalización anterior, no pudiéndose afirmar que existieran avances significativos en generar condiciones de compostaje adecuadas. Además, señala que en la fiscalización efectuada el 2 de diciembre del mismo año se constató que en el sector de piscinas de lodos no intervenidos se observó que el lodo permanecía húmedo y con presencia de residuos sólidos y que también se observó la presencia de moscas. Asimismo, sostiene que al borde de las piscinas se percibieron olores molestos en intensidad fuerte, y que en otros sectores aledaños a ellas, olores en intensidad leve. Además, señala que se constató que en la superficie de las piscinas existía burbujeo por escape y/o liberación de gas.

La SMA afirma, también, que la forma de disponer los lodos prevista en las RCAs se vio interrumpida porque las canchas de compostaje fueron superadas en su capacidad y no dieron abasto

para tratar la totalidad de los lodos ingresados al Centro de Tratamiento de Residuos. Agrega que, ante tal situación, la reclamante decidió no realizar el proceso de compostaje y construyó una serie de piscinas de enormes dimensiones para almacenar lodos frescos, sin realizarles ningún tipo de tratamiento para disminuir o bajar su humedad. Señala que las piscinas de acumulación de lodos sin tratar no fueron autorizadas por ninguna RCA, y que se construyeron dentro de las canchas de compostaje. Señala que el Programa de Cumplimiento prohibió absolutamente el depósito de lodos sin tratar en piscinas de acumulación y que mientras estuvo vigente fueron sus estipulaciones las que regularon la actividad productiva del Centro de Tratamiento de Residuos, ajustándose, de esta forma, el contenido de las RCAs. Agrega que una vez declarado el incumplimiento del Programa quedaron sin efecto las obligaciones en él contenidas y volvieron a regir plenamente las RCAs, aunque limitadas por la adopción de medidas provisionales.

La SMA sostiene que el manejo de lodos por parte de Eco Maule S.A. produjo una serie de problemas ambientales, que se tradujeron especialmente en la existencia de olores molestos y presencia de vectores, que afectaron a las comunidades vecinas al Centro de Tratamiento de Residuos. A mayor abundamiento, señala que la presencia de olores molestos fue acreditada por las denuncias y reclamos formulados por los vecinos de la localidad de Camarico, por un recurso de protección interpuesto a nombre de todos los habitantes de la Comuna de Río Claro y por las fiscalizaciones ambientales- con sus respectivos informes- efectuadas durante la tramitación del procedimiento sancionatorio. En especial, refiere que durante la vigencia del Programa se presentaron dos nuevas denuncias ciudadanas ante la respectiva SEREMI del Medio Ambiente, que fueron remitidas el 5 de agosto de 2015. La primera, formulada por José Toro Rebolledo, por presencia de vectores, contaminación del estero El Hueso y malos olores, y la segunda, por Rodolfo Muñoz Fuentes, por malos olores y vertimiento de líquidos percolados en forma ilegal al referido estero.

Además, señala que la reclamante, deliberadamente, apuró el inicio de la entrada en operación de la RCA 104/2014, que autorizó

el mono-relleno, para eludir sus compromisos asumidos en el Programa, bajo la excusa de que ella lo habilitaba para almacenar lodos de invierno en piscinas de acumulación. Sostiene que si bien el Programa se remite a la RCA N° 104/2014, ella no le permite volver a construir piscinas y sólo autoriza a Eco Maule para utilizar el mono-relleno como centro de disposición final de parte de los lodos tratados, siempre que su humedad sea inferior a 40%, y a utilizar los procesos de enmienda de lodos, estipulados en el considerando 3.1 de dicha RCA. En consecuencia, sostiene que el Programa de Cumplimiento "[...] *dejó a salvo de la RCA 104/2014, sólo la utilización del mono-relleno y la aplicación de sus procesos de enmienda*". Atendido lo anterior, señala que resulta irrelevante discutir acerca de la fecha de entrada en vigencia de la RCA N° 104/2014, ya que mientras estuvo vigente el Programa la reclamante debió cumplir con las medidas ahí establecidas. Sin perjuicio de ello, afirma que no dio el aviso de la entrada en funcionamiento del mono-relleno con 25 días de anticipación, como se exigió en el Programa. Sostiene que mediante el aviso de activación de la RCA, efectuado el 22 de junio de 2015, la reclamante intentó ficticiamente adelantar la fecha de la entrada en funcionamiento del mono-relleno para así afirmar, desde el inicio del Programa que éste estuvo amparado por la RCA 104/2014 para no compostar durante los meses de invierno. Señala, asimismo, que la reclamante se encontraba en incumplimiento aun bajo la hipótesis de vigencia de la RCA N°104/2014.

La SMA, además, refiere que se incumplieron las acciones del Programa vinculadas a los cargos N°s 7, 8 y 9. Señala que el objetivo específico N° 7 fue incumplido, al no haberse realizado las acciones de enmienda con viruta, aserrín o lodos secos, por falta de espacio en las canchas de compostaje, siendo depositados los lodos en piscinas no autorizadas y sin ningún tipo de tratamiento para disminuir la humedad. Lo anterior -señala- consta en el acta de fiscalización del 21 de octubre de 2015 y fue reconocido por la reclamante en el Primer Informe de Cumplimiento. En cuanto a las acciones vinculadas al cargo N° 8, señala que éstas se incumplieron, tanto en lo referente al plazo de ejecución y a la cantidad de lodos retirados, como al destino

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de los mismos, señalando que ni siquiera las piscinas de lodos antiguos fueron vaciadas oportunamente. En lo referido a las acciones del Programa relativas al cargo N° 9, señala que fueron incumplidas, puesto que en el acta de fiscalización de 21 de octubre de 2015 se dejó constancia que no se apreciaba que se hubiera depositado material seco entre las pilas de compost para eliminar el exceso de humedad. Agrega que fue la misma reclamante quien entregó las fotografías que permitían fundamentar este incumplimiento.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, el desarrollo de la parte considerativa de esta sentencia abordará las siguientes materias, en atención a los argumentos expuestos por las partes:

1. De la extemporaneidad de la reclamación
2. De la motivación de la resolución reclamada
3. Del principio de oportunidad
4. De la observancia del Programa de Cumplimiento
5. De la proporcionalidad de la resolución reclamada

1. De la extemporaneidad de la reclamación

Segundo. Que, la SMA plantea, en primer lugar, la extemporaneidad de la reclamación, en cuanto se dirige contra las Resoluciones Exentas N° 7, de 3 de febrero de 2016, que declaró incumplido el Programa de Cumplimiento, y N° 11, de 29 de marzo del mismo año, que rechazó el recurso de reposición, atendido que Eco Maule S.A. no reclamó judicialmente contra ellas, dejando transcurrir los plazos y esperando que se resolviera el recurso jerárquico, mediante Resolución Exenta N° 357, de 25 de abril de 2016, para hacerlo, no obstante ser éste improcedente en el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en la LOSMA.

Tercero. Que, agrega que la reclamante estaba en conocimiento de la improcedencia del referido arbitrio procesal, por cuanto la Resolución Exenta N° 489/2015, que resolvió un recurso de reposición, con jerárquico en subsidio, interpuesto contra la Resolución Exenta N° 3, que formuló observaciones al Programa de

Cumplimiento, se le explicó a la reclamante que en los procesos tramitados ante el órgano fiscalizador no es aplicable el recurso jerárquico contemplado en el artículo 59 de la Ley N° 19.880.

Cuarto. Que, no obstante lo anterior, la Resolución Exenta N° 11, en su resuelvo primero, rechazó el recurso de reposición interpuesto por Eco Maule S.A., y, en su resuelvo segundo, ordenó *"elevar todos los antecedentes de la presente resolución al Superintendente del Medio Ambiente, para que resuelva el recurso jerárquico interpuesto en subsidio por Eco Maule S.A., en atención a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 59 de la Ley N° 19.880"* (destacado en original). De esta forma, resulta manifiesto que la SMA admitió en este caso la procedencia del recurso jerárquico, razón por la cual la alegación de extemporaneidad será desestimada.

2. De la motivación de la resolución reclamada

Quinto. Que, Eco Maule S.A. alega, en primer lugar, falta de debida motivación de la resolución reclamada, en particular, en lo que se refiere a la utilización de los conceptos "malos olores" y "olores molestos", los que no estarían reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico ambiental. Agrega que dicha resolución no explicita qué se entiende por tales conceptos o *"[...] bajo qué parámetros se gatilla la necesidad de resolver dejar sin efecto el PDC"*. Al efecto, cita diversos considerandos de la Resolución Exenta N° 11, que se refieren a "malos olores" y "olores molestos". Además, sostiene que la decisión de declarar incumplido el Programa debió fundamentarse en un *"[...] juicio o informe técnico previo, cuya valoración queda a cargo de la Administración"*, lo que no ocurrió.

Sexto. Que, la SMA, por su parte, afirma que la reclamante no explicita si el acto administrativo que se califica de no motivado es la Resolución Exenta N° 7, la N° 11, o la N° 357/2016, y que tampoco señala cuáles son los *"[...] temas, materias o ámbitos específicos, en los cuáles se manifestaría la falta de motivación"*. Agrega que de una somera revisión de dichas resoluciones, se advierte que en ellas se explica en detalle cómo

se configuraron cada uno de los incumplimientos al programa, entregando cifras, fotos y gráficos, que tienen como antecedente directo la realización de una serie de actividades de fiscalización ambiental. Señala, además, que la discusión relativa a la existencia o no de malos olores en el Centro de Tratamiento de Residuos, está siendo abordada en otra sede, a propósito de la legalidad de las medidas provisionales adoptadas en el procedimiento sancionatorio.

Séptimo. Que, la Ley N° 19.880, cuerpo legal aplicable supletoriamente a la LOSMA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de ésta, establece en el inciso segundo de su artículo 11, el deber de fundamentar los actos de gravamen, que en concepto de la doctrina, son aquellos que "[...] *limitan la libertad o los derechos de los administrados o bien les imponen sanciones, restricciones o cargas*" (JARA SCHNETTLER, Jaime, *Apuntes Acto y Procedimiento Administrativo. Ley N° 19.880, Magister en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile*", 2009, p. 25). En efecto, señala dicha disposición legal que "[...] *los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos*". Por su parte, los incisos cuarto y sexto del artículo 41 de dicha Ley, establecen que "[...] *las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada*" y "[...] *la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma*".

Octavo. Que, la doctrina ha vinculado la motivación de los actos administrativos con el control de los mismos. En efecto, se señala que "[...] *la motivación -consignación de los motivos en el mismo acto administrativo- aparece como fundamental para asegurar el adecuado control jurídico de la decisión por parte del juez, quien tampoco conocería los fundamentos del acto impugnado ante él, posibilitando, por ende, que el proceso por medio del cual se encauce la acción que un particular ejerce en su contra, se armonice adecuadamente con aquella garantía constitucional del debido proceso y también resulta esencial para*

el adecuado cumplimiento del acto, permitiendo la efectiva participación y acatamiento de los llamados a cumplirlo" (ARÓSTICA MALDONADO, Iván, "La motivación de los actos administrativos en el derecho chileno", en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, N° X, 1986, pp. 508-509).

Noveno. Que, respecto de la alegación relativa a la "insuficiente motivación jurídica" de la resolución reclamada, por la utilización de los conceptos "olores molestos" y "malos olores", debe tenerse en consideración -como se señaló en la sentencia dictada por el Tribunal el 23 de diciembre de 2016, en causa Rol R N° 97-2016- que la propia Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, "DIA") del proyecto "Modificación al Sistema de Manejo de Lodos Sanitarios", aprobado mediante RCA N° 104/2014, utiliza dichas expresiones, por lo que la reclamante no puede alegar desconocimiento de ellas. En efecto, en el acápite "Descripción del proyecto" se establece que, en caso de fallas, se contempla un plan de contingencia específico y se establecen medidas "[...] particularmente para las fugas menores de biogás y de emanaciones de olores molestos [...]" (p. 82). Además, se señala que "[...] diariamente se observarán en los alrededores del relleno sanitario, otros indicadores que puedan reflejar emanaciones no medibles pero sí observables, tales como marchitamiento de árboles y siembras, malos olores, etc." (p. 85) (destacado del Tribunal).

Décimo. Que, asimismo, la propia RCA N° 104/2014 utiliza varias veces el concepto "olores molestos". En efecto, en dicho instrumento de gestión ambiental se señala que: "[...] se realizará encalado de lodos, para minimizar la generación de olores molestos" (p. 9); "[...] en caso de fallas en cualquiera de estos sistemas, se contempla un plan de contingencia específico. Particularmente para las fugas menores de biogás y de emanaciones de olores molestos son las siguientes: [...]" (p. 27); "[...] Ecomaule con el fin de atenuar los posibles eventos de olores molestos en su entorno implementará [...] sistemas de mitigación de olores" (p. 41); "[...] se incorporará un sistema de abatimiento de olores molestos" (p. 41); "[...] se incorporarán mecanismos de mitigación para los olores molestos" (p. 42); "[...] para verificar las medidas

implementadas para el control de olores molestos" (p. 147); "[...] para medir la posible generación de olores molestos [...]" (p. 148) (destacados del Tribunal).

Undécimo. Que, por su parte, el concepto "malos olores" también es empleado por dicha RCA, la cual señala: "[...] diariamente se observarán en los alrededores del relleno sanitario, otros indicadores que puedan reflejar emanaciones no medibles pero sí observables, tales como marchitamiento de árboles y siembras, malos olores, etc." (p. 29); "[...] se monitoreará periódicamente el control del perfecto funcionamiento de los pozos de captación de biogás, impidiendo la acumulación excesiva de gases al interior del relleno sanitario, lo que podría traducirse en un aumento considerable de la presión interna y por ende la generación de malos olores y riesgos de explosión" (p. 31); "[...] para asegurar el mantenimiento de la integridad del relleno sanitario y mono relleno con respecto al control de emisiones de biogás, H₂S y mercaptanos, se mantendrá permanentemente la planta en funcionamiento garantizando la despresurización del relleno y la quema del biogás captado, minimizando por esta vía, las emisiones de malos olores" (p. 31); "[...] parte de los materiales utilizados en el compostaje pueden llegar con algún grado de putrefacción debido al periodo de tiempo transcurrido en llenar el contenedor, también dentro del proceso de compostaje por motivos puntuales en algunas zonas de las pilas se pueden generar procesos de descomposición anaerobia (sic) generando malos olores que se perciben durante el volteo. Los lodos por si solos generan malos olores" (p. 41); "[...] para el caso de las Comunicaciones y Denuncias ante la ocurrencia de eventos de malos olores, se mantendrá un teléfono disponible para el contacto de la comunidad con la empresa" (p. 52), etc. (destacados del Tribunal).

Duodécimo. Que, de lo referido en los considerandos precedentes, queda de manifiesto que, tanto la DIA, como la RCA N° 104/2014 incorporaron los conceptos "olores molestos" o "malos olores" discutidos por la reclamante, estableciendo medidas para evitar o enfrentar el impacto asociado a su generación, por lo que si bien dichas expresiones no se encuentran reguladas en

específico por nuestra legislación, resultan perfectamente oponibles a la reclamante en tanto titular del proyecto en cuestión, por cuanto las obligaciones de su autorización de funcionamiento tienen un estándar de exigibilidad idéntico al de una norma vigente. Lo anterior tiene sustento normativo en el inciso final del artículo 24 de la Ley N° 19.300, que establece que "[...] *el titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva*".

Decimotercero. Que, corresponde a continuación determinar si los antecedentes invocados por la SMA en la resolución Exenta N° 7, que justificaron la declaración de incumplimiento del Programa, fueron suficientes para tenerla por motivada conforme a derecho.

Decimocuarto. Que, dicha resolución menciona, en primer lugar, como antecedente, las siguientes denuncias ciudadanas: i) denuncia formulada por José Toro Rebolledo, remitida a la SMA por la SEREMI de Medio Ambiente el 5 de agosto de 2015, "[...] *por presencia de vectores, contaminación al estero el Hueso y malos olores, los que producirían dolores de cabeza, náuseas y mareos a su familia*" (considerando 16); y ii) denuncia formulada por Rodolfo Muñoz Fuentes, remitida por la misma autoridad en igual fecha "[...] *por malos olores y vertimiento de líquidos percolados en forma ilegal al estero el Hueso*" (considerando 17). Asimismo, refiere los resultados de las actividades de fiscalización efectuadas los días 20 de agosto, 21 de octubre y 2 de diciembre de 2015, señalando que en la primera de ellas se constataron "[...] *numerosos incumplimientos a los objetivos específicos N° 7 y 8 del programa de cumplimiento*" (considerando 20). Al efecto, en ella se cita lo consignado en las respectivas actas de fiscalización (considerandos 21, 25 y 28) y la conclusión de Informe de Fiscalización Ambiental Programa de Cumplimiento DFZ-2015-633-VII-PC-IA, remitido el 14 de enero de 2015 por la División de Fiscalización de la SMA a la de Sanción y Cumplimiento (considerando 32).

Decimoquinto. Que, la Resolución Exenta N° 7 desarrolla extensamente -en su acápite III- una "evaluación del cumplimiento de las acciones comprometidas en el Programa de Cumplimiento", en el período comprendido entre el 1 de julio de 2015, fecha de su aprobación, hasta el 8 de enero de 2016, fecha del último reporte periódico del titular, en particular, de aquellas vinculadas a los cargos N°s 7 8 y 9.

Decimosexto. Que, la SMA, entre los considerandos N°s 37 y 59 de la resolución en análisis, se refiere al incumplimiento de las acciones 1.1 y 1.3 del Programa de Cumplimiento vinculadas al cargo N° 7 ("falta de implementación de proceso de acondicionamiento de lodos sanitarios al no mezclarse estos con residuos de madera como viruta o aserrín"). Respecto de la acción 1.1 señala como antecedente: lo consignado en el acta de inspección ambiental de 20 de agosto de 2015 (considerando 42); la "información contradictoria" entregada por el titular en sus reportes periódicos (considerando 43), respecto de lo constatado en actas de inspección de 21 de octubre (considerando 45) y 2 de diciembre de 2015 (considerando 47); la falta de reporte de humedad de los lodos en el período comprendido entre el 15 de septiembre de 2015 y el 8 de enero de 2016 (considerando 48); y la constatación, el 2 de diciembre de 2015, de la construcción de una nueva piscina de almacenamiento de lodos sanitarios (considerando 49). Por su parte, respecto del incumplimiento de la acción 1.3, señala como antecedente los Informes de Seguimiento N° 1 (considerando 52) y N° 2 (considerando 53), presentados por Eco Maule, y lo consignado en acta de la inspección de 20 de agosto de 2015, que da cuenta del "[...] *deficiente proceso de compostaje y enmienda del sector de lodos acopiados*" (considerando 57).

Decimoséptimo. Que, la referida resolución, entre sus considerandos N°s 60 y 73 aborda el incumplimiento de la acción 1.1 del Programa de Cumplimiento vinculada al cargo N° 8 ("*acumulación de lodos sanitarios, sin tratamiento de pre-compostaje o compostaje, en piscinas no autorizadas por RCA, desde el año 2013 al 2015*"). Para tal efecto, realiza un detallado análisis en lo referente al: i) incumplimiento en cuanto al

destino de lodos acopiados; ii) incumplimiento en cuanto al plazo de ejecución; iii) incumplimiento del requisito de suficiencia de la cantidad de lodos a retirar; y iv) falta de configuración del supuesto invocado por Eco Maule S.A. -ocurrencia de eventos de precipitación de cierta intensidad- para no efectuar retiro de lodos durante los meses de julio y agosto. Como antecedentes que justifican dicho incumplimiento, menciona lo constatado en la inspección de 2 de diciembre de 2015 (considerando 64), lo consignado en el Informe de Fiscalización Ambiental -a propósito de los reportes periódicos del titular- (considerando 66, 69 y 71), y el contraste entre lo reportado por Eco Maule S.A. el 3 de septiembre de 2015 y los datos obtenidos de la estación meteorológica de General Freire (considerando 73).

Decimoctavo. Que, asimismo, la Resolución Exenta N° 7, entre sus considerandos N°s 74 y 81, señala una serie de antecedentes que se tuvieron en cuenta para estimar incumplida las acciones 1.1. y 2.1 vinculada al cargo N° 9 ("acumulación de residuos líquidos entre las pilas de compostaje de residuos agroindustriales, sin ser absorbido con algún material"). Esos antecedentes fueron consignados en el Informe de Fiscalización Ambiental (considerandos 74, 76 y 78) y constan en el acta de la inspección ambiental efectuada el 21 de octubre de 2015 (considerandos 75 y 79).

Decimonoveno. Que, la referida resolución concluye que Eco Maule S.A. incumplió *"en forma grave y reiterada"* el Programa de Cumplimiento, en especial las acciones más relevantes, relacionadas con los objetivos específicos y con los cargos N°s 7 y 8, lo que habría justificado su *"término anticipado"* y el reinicio del procedimiento sancionatorio, teniendo en cuenta que *"con los antecedentes reunidos"* (considerando 85) era *"clara"* la imposibilidad de que el cumplimiento del Programa pudiera *"[...] llegar a ser calificado como satisfactorio en el futuro"* (Ibíd.).

Vigésimo. Que, por su parte, la Resolución Exenta N° 11, rechaza el recurso de reposición después de un lato análisis de los aspectos sustantivos del mismo, a saber, las irregularidades alegadas respecto de la Resolución Exenta N° 7 (considerandos 32

a 43) y el análisis de las acciones incumplidas del Programa, referidas a los cargos N°s 7, 8 y 9 (considerandos 44 a 92), desestimando las alegaciones sostenidas por Eco Maule S.A..

Vigésimo primero. Que, en definitiva, a juicio del Tribunal, la pretensión de la reclamante en orden a que la resolución impugnada no se sustenta en un "*juicio o informe técnico previo*" que justificara la decisión de declarar incumplido el Programa, no es efectiva, toda vez que los antecedentes expuestos por la SMA, tanto en la Resolución Exenta N° 7, como en la N° 11, sustentados con la información consignada en las actas de las actividades de fiscalización y en el Informe respectivo, contrastada con la información aportada por Eco Maule S.A. en sus reportes a la Autoridad, constituyen el juicio técnico previo que justificó la decisión de tener por incumplido el Programa, lo que configura una motivación suficiente conforme a los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880. Por consiguiente, la alegación de falta de motivación de las resoluciones impugnadas, será desestimada.

Vigésimo segundo. Que, a mayor abundamiento, cabe señalar, que la Resolución Exenta N° 357/2016, en el contexto en que fue emitida, y atendida la naturaleza de su pronunciamiento, esto es, el rechazo de un recurso jerárquico, consignando razones para ello, resulta ser, a juicio del Tribunal, una resolución suficientemente motivada en los términos exigidos por las disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.880.

3. Del principio de oportunidad

Vigésimo tercero. Que, la reclamante alega la vulneración del principio de oportunidad, atendido que la Resolución Exenta N° 7 declaró incumplido el Programa de Cumplimiento, casi seis meses después de haber constatado el incumplimiento en la inspección efectuada el 20 de agosto de 2015, cuando el Centro de Tratamiento de Residuos "[...] se encontraba trabajando con toda su capacidad instalada a fin de remover la mayor cantidad de lodos posible desde los acopios hacia el monorelleno aprobado mediante la RCA

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

N° 104/2014". Agrega que a la época en que se declaró el incumplimiento del Programa y se reinició el procedimiento sancionatorio, "[...] los olores y vectores no generaban las molestias denunciadas en los meses previos" por lo que tal decisión, al carecer de la debida oportunidad, fue ilegal.

Vigésimo cuarto. Que, respecto de esta argumentación la SMA señala que los artículos 10 del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación y 42, inciso quinto, de la LOSMA, no fijan un plazo dentro del cual se deba efectivamente reiniciar el procedimiento una vez constatadas las infracciones al Programa de Cumplimiento. Afirma que la declaración de incumplimiento de éste constituye una medida excepcional que exige el detenido estudio y análisis de todas las obligaciones contenidas en él, de todos los reportes periódicos entregados por Eco Maule S.A. y el examen de los antecedentes obtenidos de las fiscalizaciones realizadas a raíz de la presentación de nuevas denuncias ciudadanas. Lo anterior, a fin de descartar la configuración de una situación puntual y excepcional amparada incluso por algún impedimento o supuesto previsto en el propio Programa. Señala que toda la información recabada requiere ser procesada por su División de Fiscalización para pasar luego a la División de Sanción y Cumplimiento, a fin de analizar el mérito del cumplimiento del Programa.

Vigésimo quinto. Que, el principio de oportunidad constituye uno de los principios fundamentales del moderno Derecho Procesal Penal, siendo definido por la doctrina como aquel que "[...] enuncia que el *ministerio público*, ante la noticia de un hecho punible o, inclusive, ante la existencia de prueba completa de la perpetración de un delito, está autorizado para no iniciar, suspender, interrumpir o hacer cesar el curso de la investigación penal, cuando así lo aconsejan motivos de utilidad social o razones político-criminales" (HORWITZ LENNON, María Inés y LÓPEZ MASLE, Julián, *Derecho Procesal Penal Chileno. Principios. Sujetos Procesales. Medidas Cautelares. Etapa de Investigación. Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003, p. 48). En este sentido, el artículo 170 del Código Procesal Penal establece que: "*Los fiscales del ministerio público podrán no iniciar la*

persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se tratare de un hecho que no comprometiere gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito excediere la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo o que se tratare de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones".

Vigésimo sexto. Que, la Ley N° 19.880, al mencionar, en su artículo 4°, los principios a los que está sujeto el procedimiento administrativo, no menciona el principio de oportunidad, aun cuando hay doctrina que se refiere a él, caracterizándolo en términos similares a los del Derecho Procesal Penal. En efecto, se señala que en virtud de este principio "[...] la autoridad administrativa podrá decidir archivar las denuncias efectuadas y aquellos antecedentes, que, a su juicio, no revisten la seriedad y mérito suficiente o que resulten ser infracciones leves o bagatelas a su juicio" (OSORIO VARGAS, Cristóbal. *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*, Editorial Thomson Reuters, Santiago, 2016, p. 488).

Vigésimo séptimo. Que, atendido lo señalado en los considerandos anteriores, queda de manifiesto que la pretensión de la reclamante no dice relación con el principio de oportunidad, sino más bien con una eventual inactividad o retraso de la administración, que podría vincularse con el principio de celeridad, el cual sí está reconocido en el artículo 4° de la Ley N° 19.880.

Vigésimo octavo. Que, ni la LOSMA ni el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación, establecen un plazo dentro del cual el órgano fiscalizador deba declarar el incumplimiento del Programa, una vez constatada la infracción a sus disposiciones. En efecto, el artículo 10 del referido reglamento se limita a establecer, en su inciso segundo, que "[...] en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, se reiniciará el procedimiento administrativo sancionatorio, en el estado en que se encuentre".

Vigésimo noveno. Que, previo a declarar el cumplimiento del Programa es necesario que la SMA realice un exhaustivo análisis de la información recabada, tanto en las actividades de fiscalización, como de aquella que le fue reportada por el propio titular. Al respecto, cabe tener presente que las acciones correspondientes a los cargos N°s 7, 8 y 9, contemplaban obligaciones de reporte mensual o de informe bimestral por parte del titular a la SMA, lo que exige, entre otras cosas, el tiempo necesario para adoptar una decisión fundada.

Trigésimo. Que, además, la reclamante alega que la declaración de incumplimiento del Programa fue extemporánea y vulneró el principio de oportunidad, atendido que a la época de dictación de la resolución reclamada, "[...] los olores y vectores no generaban las molestias denunciadas en los meses previos". Para tal efecto, acompañó una serie de cartas de habitantes de la localidad de Camarico, que declaraban que en el período comprendido entre enero y mayo de 2016 ya no existían problemas de malos olores o presencia de vectores.

Trigésimo primero. Que, las referidas cartas -enviadas al Gerente General de Eco Maule. S.A. en respuesta a una consulta por él efectuada- están fechadas los días 17, 18, 19, 20 y 30 de mayo de 2016, meses después de haberse declarado el incumplimiento del Programa y coetáneas a la fecha de interposición de la reclamación, razón por la cual no fueron tenidas a la vista por la SMA para la dictación de la resolución reclamada.

Trigésimo segundo. Que, por lo razonado en los considerandos precedentes, el Tribunal concluye que no hubo vulneración de los principios de oportunidad ni de celeridad, al haberse declarado el incumplimiento del Programa y reiniciado el procedimiento administrativo sancionatorio.

4. De la observancia del Programa de Cumplimiento

Trigésimo tercero. Que, Eco Maule S.A. sostiene que la Resolución Exenta N° 7, confirmada por Resoluciones Exentas N°s

11 y 357/2016, es ilegal, atendido que declaró incumplido el Programa de Cumplimiento basándose en supuestos de hecho que no son efectivos, a saber, incumplimiento de acciones del Programa vinculadas a los cargos N°s 7, 8 y 9.

Trigésimo cuarto. Que, la reclamante sostiene que ha dado cumplimiento a las referidas acciones, precisando que: i) actualmente se corrige la humedad de los lodos con enmiendas compuestas principalmente por lodos secos reciclados, tal y como autoriza la RCA 104/2014; ii) parte de los lodos comenzó a ser enviada al mono-relleno una vez que éste entró en funcionamiento, después de haber sido autorizado por la SEREMI de Salud del Maule, el 3 de julio de 2015; iii) no se han construido nuevas piscinas al margen del SEIA para recepcionar nuevos lodos y que lo que constató la SMA en su fiscalización no fueron piscinas sino una cancha de acopio de los lodos que ingresaron en julio y agosto de 2015, los que debido a la intensidad de las precipitaciones no pudieron ser ingresados con la humedad requerida al mono-relleno.

Trigésimo quinto. Que, en lo que se refiere a la decisión de la SMA de declarar incumplido el Programa de Cumplimiento, la reclamación centra su alegación, principalmente, en el hecho de haber actuado conforme a lo dispuesto en la RCA N° 104/2014, cuyo considerando 3.1.2 permitía no efectuar el proceso de compostaje de lodos durante el invierno. En efecto, la reclamante afirma que se sometió estrictamente al contenido de dicha RCA, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 24 de la Ley N° 19.300.

Trigésimo sexto. Que, por su parte, la SMA alega los siguientes antecedentes que demuestran la constante infracción del Programa por parte de Eco Maule S.A. razón por la cual se justificaba declarar su incumplimiento: i) la presencia de lodos sin ningún tipo de tratamiento o enmienda para disminuir su humedad; ii) la formación inorgánica y desordenada de las pilas de compostaje; iii) la utilización de piscinas para el acopio de lodos; y iv) la construcción de una nueva piscina que no tiene ningún tipo de autorización ambiental.

Trigésimo séptimo. Que, atendido que la reclamante invoca las disposiciones de la RCA N° 104/2014 -para justificar la no realización del proceso de compostaje de lodos durante el invierno- a las que se remite el propio Programa de Cumplimiento, es necesario analizar, en primer lugar, la naturaleza jurídica, finalidad, características y beneficios de dichos Programas.

Trigésimo octavo. Que, como señaló el Tribunal en sentencia dictada el 30 de diciembre de 2016, recaída en causa Rol R N° 75-2015, caratulada "Compañía Minera Nevada SpA con Superintendencia del Medio Ambiente", uno de los objetivos de la Ley N° 20.417, fue modificar el énfasis esencialmente sancionatorio que existía con anterioridad a la reforma de la institucionalidad ambiental del año 2010, incorporando nuevos esquemas enfocados en la cooperación entre la Administración y los regulados, por razones de eficiencia y eficacia. En efecto, ya en el proceso legislativo se puso de manifiesto la necesidad de crear mecanismos legales centrados en la prevención y promoción del cumplimiento, más que en el efecto disuasivo de la fiscalización y sanción de las infracciones medioambientales.

Trigésimo noveno. Que, con esta intención el legislador introdujo algunos instrumentos en la LOSMA, los que han sido denominados por la doctrina como "mecanismos de incentivo al cumplimiento". Dichos mecanismos vinieron a reestructurar los objetivos perseguidos por la actividad de policía de la Administración del Estado, desde un énfasis represivo a uno colaborativo, manteniendo la actividad sancionatoria como una respuesta disuasiva frente a los incumplimientos, pero ya no como la única forma de respuesta estatal (Cfr. CORDERO VEGA, Luis, et al. *Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile: Elementos para el desarrollo de sus capacidades*, Lom Ediciones, Santiago, 2009, p. 171).

Cuadragésimo. Que, en términos generales, los mecanismos de incentivo al cumplimiento han sido considerados como herramientas de interacción entre los regulados y la Administración, cuyo objetivo principal es el establecimiento de

alternativas beneficiosas para ambas partes. Específicamente, en el ámbito ambiental, se ha señalado que tales mecanismos corresponden a una "[...] manifestación de la política ambiental, incorporados a la regulación ambiental a partir de la necesidad de combinar esquemas de disuasión (sanciones) con esquemas de colaboración" (OSSANDÓN ROSALES, Jorge, *Incentivos al Cumplimiento Ambiental*, Editorial Libromar, Santiago, 2015, p. 10-11).

Cuadragésimo primero. Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, el legislador consideró, al momento de idear los denominados mecanismos de incentivo al cumplimiento, que éstos se estructuraran como instrumentos de carácter colaborativo, de beneficio mutuo para las partes, alternativos a la sanción y sin carácter preventivo. Con todo, y pese a la intención del legislador y a las opiniones de la doctrina sobre el punto, la LOSMA no incorporó expresamente a su texto el concepto de "mecanismos de incentivo al cumplimiento". Dicha denominación se encuentra únicamente a nivel reglamentario, específicamente en el Título II del D.S. N° 30, que aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación.

Cuadragésimo segundo. Que, los instrumentos de incentivo al cumplimiento se caracterizan por la colaboración entre las partes y por los beneficios recíprocos que éstos establecen para ellas. Con todo, cabe aclarar que dicha cooperación, particularmente en el caso del programa de cumplimiento, no se estructura sobre la base de una situación de igualdad entre el regulado y la SMA en la determinación del contenido y alcance del programa. Lo anterior, pues el programa de cumplimiento tiene como objetivo último la protección del medio ambiente, y su presentación y aprobación impone al administrado el cumplimiento de una serie de requisitos regulados en el artículo 42 de la LOSMA y -en cumplimiento de la remisión expresa del inciso séptimo del citado precepto- en el D.S. N° 30 de 2012. Por consiguiente, le corresponde competencialmente a la SMA, la facultad de decidir su aprobación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° letra r) de la LOSMA.

Cuadragésimo tercero. Que, el rol activo de la SMA, en cuanto prerrogativa pública que se impone sobre la autorregulación del administrado, se justifica, además, porque la presentación de un programa y su posterior aprobación se enmarca dentro de un procedimiento administrativo sancionador, es decir, dentro del ámbito del ejercicio de una función pública. A ello se suma que la aprobación de un programa implica que la SMA "suspenda" o extinga el ejercicio de su potestad sancionadora como instrumento de protección ambiental, la que le permite, en concepto de la doctrina, a través de la represión, garantizar los bienes jurídicos de manera preventiva (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, segunda edición, Valparaíso, 2014, p. 472).

Cuadragésimo cuarto. Que, en cuanto a su finalidad, el Programa de Cumplimiento puede definirse como un instrumento que busca corregir una situación de incumplimiento y los efectos derivados de éste. Por otra parte, y en la medida que se ejecute el programa, éste se configura, desde el punto de vista procedimental, como una forma extraordinaria de poner fin al procedimiento sancionatorio (Cfr. GUZMÁN ROSEN, Rodrigo, *Derecho Ambiental Chileno*, Editorial Planeta Sostenible, Santiago, 2012, p. 213).

Cuadragésimo quinto. Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, se puede colegir que este instrumento 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, sin tener que esperar la finalización del procedimiento administrativo sancionador y, eventualmente, una posterior etapa recursiva. Lo anterior, no obsta a que la presentación de un programa de cumplimiento sea una facultad que radique exclusivamente en el regulado, tal como lo señala expresamente el inciso primero del artículo 42 de la LOSMA. Ello, por cuanto la iniciativa exclusiva para presentar el programa no se fundamenta en que el instrumento se encuentra establecido en su único interés, sino que su aprobación le impone cargas al regulado que impiden a la SMA exigir su presentación e implementación sin que concurra su voluntad previa.

Cuadragésimo sexto. Que, por otra parte, la aprobación de un programa de cumplimiento se traduce en beneficios para las partes a la vez que debe resguardar un interés de orden público, a saber, la protección del medio ambiente. Así, lo que moviliza a un regulado a presentar y a ejecutar satisfactoriamente un programa de cumplimiento se encuentra establecido en el inciso sexto del artículo 42 de la LOSMA, que en lo pertinente dispone: "[...] *cumplido el programa dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido*", lo que le beneficia, ya que el procedimiento concluirá sin una determinación de responsabilidad que implique la imposición de alguna de las sanciones contenidas en el artículo 38 de la LOSMA.

Cuadragésimo séptimo. Que, teniendo en consideración lo señalado en los considerandos anteriores -respecto de la naturaleza y objetivo de los Programas de Cumplimiento- corresponde determinar si resulta conforme a Derecho que la reclamante invoque disposiciones de la RCA N° 104/2014 -a las que se remite el propio Programa- para no ejecutar acciones contempladas en el referido mecanismo de incentivo al cumplimiento.

Cuadragésimo octavo. Que, el Programa de Cumplimiento de autos contempló, respecto de los cargos N°s 7 y 8, varias referencias a la RCA N° 104/2014, estableciendo que algunas de las acciones en él establecidas, debían efectuarse mientras ésta no se "activara". Las acciones que se remiten a las disposiciones de la RCA N° 104/2014 son las siguientes:

- i) Acción 1.1, relativa al cargo N° 7, consistente en la aplicación de enmiendas a los lodos sanitarios recibidos, conforme al proceso de compostaje de las RCA N°s 52/2004 y 277/2007, hasta 25 días antes de la operación del mono-relleno, momento a partir del cual se realizaría la referida enmienda conforme a la RCA 104/2014;
- ii) Acción 1.3, relativa al cargo N° 7, consistente en la utilización de enmiendas para regular la humedad de los lodos acopiados en piscinas, cuya existencia originó la infracción N°

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

8, en conformidad al proceso de compostaje de las RCA N° 52/2004 y 277/2007 o la RCA N° 104/2014;

iii) Acción 1.1 relativa al cargo N° 8, consistente en el retiro de los lodos acumulados en piscinas no autorizadas y su posterior envío a otros sitios de disposición final, permitiendo que al momento de "activarse" la RCA 104/2014 Eco Maule S.A. pudiera destinar parte de los lodos acumulados al mono-relleno conforme a las disposiciones de ésta;

iv) Acción 1.2, relativa al cargo N°8, consistente en la eliminación de las piscinas una vez efectuada la limpieza de lodos y la posterior preparación o adecuación del terreno donde ellas se encuentran en los términos autorizados por la RCA 104/2014;

v) Acción 2.1 relativa al cargo N° 8, consistente en la operación del sistema de mitigación de olores durante toda la vigencia del Programa, incluso activada la etapa de operación de la RCA 104/2014;

vi) Acción 3.1 relativa al cargo N° 8, consistente en la implementación y operación de estación de monitoreo de condiciones meteorológicas, en los términos aprobados en la RCA N° 104/2014; y,

vii) Acción 4.1 relativa al cargo N° 8, consistente en la realización de 2 mediciones de olores mensuales, estableciendo que, una vez iniciada la operación de la RCA N° 104/2014, se continuaría con el monitoreo establecido en ella.

Cuadragésimo noveno. Que, de lo señalado en el considerando precedente, queda de manifiesto que el Programa de Cumplimiento explicitó claramente el sentido y alcance de las obligaciones en él establecidas, en relación con aquellas contempladas en las correspondientes RCAs, señalando que algunas de las acciones vinculadas a los cargos N°s 7 y 8 debían realizarse de una determinada forma hasta la activación de la RCA N° 104/2014, momento a partir del cual debía procederse conforme a dicho instrumento de gestión ambiental. Por consiguiente, resulta infundada la argumentación de la reclamante en orden a que la SMA no habría explicitado el sentido y alcance de las obligaciones del Programa en relación con las obligaciones y derechos contemplados en las RCA.

Quincuagésimo. Que, según la reclamante, atendido que a la fecha de aprobación del Programa de Cumplimiento -1 de julio de 2015- la RCA 104/2014, ya se encontraba activada (en virtud de carta aviso dirigida el 10 de febrero de 2015 al SEA y a la SMA dando cuenta del inicio de la etapa de construcción del mono-relleno), procedió conforme a las disposiciones de aquélla, que le permitían no compostar lodos durante los meses de invierno. En efecto, el considerando 3.1.2 "*Descripción de los Procesos*" de la RCA N° 104/2014 establece en su N° ii) "*Distribución de residuos*", que "*ECOMAULE no realizará el proceso de compostaje durante el invierno, solamente se acopiará el lodo en espera de mejores condiciones para la operación. Durante aproximadamente 8 meses se realizarán actividades relacionadas al compostaje y el proceso se concentrará en 6 meses, con el verano en el centro*".

Quincuagésimo primero. Que, de acuerdo al criterio de Eco Maule S.A. el 3 de julio de 2015 -casi simultáneamente a la aprobación del Programa de Cumplimiento- el mono-relleno entró en operaciones, encontrándose la RCA N°104/2014 en "plena ejecución", al haber autorizado la SEREMI de Salud el funcionamiento del alveolo 1 etapa 1 del mismo (Resolución N° 2488), por lo que estimó conforme a derecho operar de acuerdo a lo dispuesto en dicha RCA y no realizar compostaje durante el invierno.

Quincuagésimo segundo. Que, en otras palabras, una de las acciones más importantes del Programa de Cumplimiento, que debía realizarse antes de la activación de la RCA N° 104/2014-la aplicación de enmiendas a los lodos sanitarios en conformidad al proceso de compostaje de las RCA 52/2004 y 277/2007- no fue realizada por la reclamante durante el invierno, al amparo, en su concepto, de lo dispuesto en el propio Programa, que establecía que una vez activada la RCA N° 104/2014 se procedería conforme a ella.

Quincuagésimo tercero. Que, mediante este proceder Eco Maule S.A. vulneró el objetivo específico N° 7 del Programa de Cumplimiento, a saber: "[...] *acondicionar los lodos sanitarios, tanto ingresados al centro de tratamiento como aquellos*

acumulados que son materia de las infracciones N° 7 y 8". En efecto, a través de la acción 1.1 relativa al objetivo específico y al cargo N° 7, el Programa pretendía que, en una primera fase, el referido proceso de acondicionamiento se siguiera realizando conforme a las disposiciones de las RCA N°s 52/2004 y 277/2007 y que luego de la activación de la RCA N° 104/2014 se procediera conforme a ella.

Quincuagésimo cuarto. Que, en definitiva, tanto del espíritu como del tenor literal de la acción 1.1. del objetivo específico N° 7 correspondiente al cargo N° 7, se deduce que la autoridad concibió dos etapas o fases para su aplicación: la primera, contemplaba la aplicación de enmiendas a los lodos y la continuación del proceso de compostaje conforme a lo dispuesto en las RCA N°s 52/2004 y 277/2007, mientras que, la segunda, preveía proceder conforme a las disposiciones de la RCA 104/2014.

Quincuagésimo quinto. Que, Eco Maule S.A. esgrime que actuó de buena fe, "*[...] con el convencimiento de haber procedido dentro de un ámbito de legitimidad*" en la ejecución, tanto de la RCA N° 104/2014, como del Programa de Cumplimiento. En específico alega "*conducta de buena fe o con justa causa de error*" en relación con el principio de ejecución del proyecto, el cual -a su juicio- está dado por la carta aviso al SEA y a la SMA, el 10 de febrero de 2015, que dio cuenta del inicio de la etapa de construcción del mono-relleno, "*activando*" la RCA N° 104/2014.

Quincuagésimo sexto. Que, por su parte, la SMA sostiene que "*[...] deliberadamente Eco Maule apuró el inicio de la entrada en operación de la RCA 104/2014 para eludir sus compromisos asumidos en el PDC*", atendido que dicha RCA, a juicio de la reclamante, la habilitaba para acopiar los lodos en piscinas de acumulación durante el invierno, y no compostarlos.

Quincuagésimo séptimo. Que, aun cuando Eco Maule S.A. haya actuado de buena fe o con justa causa de error, ya sea en relación con el inicio de la ejecución del proyecto o con la activación de la RCA N° 104/2014, en lo referido a la entrada en operaciones del mono-relleno, lo cierto es que la forma como interpretó la

aplicación del Programa de Cumplimiento en relación con la referida RCA, implicó el incumplimiento de la primera disposición o primera fase de la acción 1.1 del objetivo específico N° 7 del mismo, esto es, la enmienda de lodos y la continuación del proceso de compostaje en los términos de las RCAs N°s 52/2004 y 277/2007.

Quincuagésimo octavo. Que, en consecuencia, a juicio del Tribunal, la reclamante, al no aplicar enmienda a los lodos sanitarios durante un período del invierno del año 2015, incumplió la acción N° 1.1 del Programa de Cumplimiento, correspondiente al objetivo específico y al cargo N° 7, circunstancia que, unida a otros antecedentes no contradichos por Eco Maule S.A. en sede judicial, como el incumplimiento de sus obligaciones de reporte periódico, justifica la decisión de la SMA de declararlo incumplido.

Quincuagésimo noveno. Que, a mayor abundamiento, Eco Maule S.A. justificó su proceder interpretando las disposiciones del Programa de Cumplimiento de manera tal que tornó ineficaz parte de lo dispuesto en la referida acción 1.1. Al respecto, cabe tener presente el criterio hermenéutico en virtud del cual las normas deben interpretarse en el sentido que produzcan efectos útiles y no en el que sean ineficaces.

Sexagésimo. Que, en síntesis, en virtud de los antecedentes analizados, a juicio del Tribunal el Programa de Cumplimiento estaba orientado al vaciado de las piscinas de acumulación de lodos sanitarios -principal foco de olores molestos y vectores- por parte de Eco Maule S.A., lo que se estipuló expresamente en las acciones 1.1 y 1.2, correspondientes al cargo N° 8 (retiro de los lodos acumulados en piscinas no autorizadas y su posterior envío a otros sitios de disposición final, y la eliminación de éstas una vez efectuada la limpieza de los lodos). A la luz de ello, la interpretación que hace la reclamante del Programa, contraviene el espíritu de éste, al justificar la no realización del proceso de compostaje durante el invierno -y la consiguiente acumulación de lodos- al amparo de una disposición de la RCA N° 104/2014, que le permitía no hacerlo en esa estación del año.

Sexagésimo primero. Que, por lo razonado en los considerandos precedentes, no puede estimarse vulnerado el artículo 24 de la Ley N° 19.300, atendido que la sujeción estricta al contenido de la RCA, que dicho precepto legal establece, debe armonizarse con la sujeción a las disposiciones del Programa de Cumplimiento, asumidas voluntariamente por el titular en el marco de una relación colaborativa con la SMA destinada a regresar al estado de cumplimiento de la normativa ambiental.

Sexagésimo segundo. Que, respecto de las demás acciones del Programa de Cumplimiento, asociadas a los cargos N°s 7 y 8, la reclamante en sede judicial cuestionó, en términos generales, solo algunos de los incumplimientos señalados en la Resolución Exenta N° 7, a saber, la construcción no autorizada de nuevas piscinas de acumulación de lodos sanitarios -que Eco Maule S.A. denomina "cancha de acopio"- y el no retiro de lodos. Respecto de lo primero, el Programa no contempló la construcción de nuevas piscinas, atendido que una de sus acciones estaba orientada, precisamente, al vaciado de éstas. Por tal motivo, tampoco consideró la construcción de una nueva cancha de acopio de lodos sanitarios. En definitiva, sea que se trate de nuevas piscinas o de una cancha de acopio, su construcción -acreditada por la SMA en base a antecedentes técnicos señalados en la Resolución Exenta N° 11- vulnera, tanto el tenor literal, como la finalidad de las acciones del Programa. En cuanto a lo segundo, Eco Maule S.A. refiere que una parte de los lodos comenzó a ser destinado al mono relleno a partir de julio de 2015, circunstancia que no cuestiona el hecho que en el procedimiento administrativo se acreditó y justificó fundadamente el incumplimiento de las acciones 1.1. y 1.2 asociadas al cargo N° 8 -ya referidas en el considerando sexagésimo- en lo que se refiere al destino de los lodos acopiados, el plazo de ejecución, la cantidad, y la falta de configuración del supuesto en que se amparó la reclamante para no cumplir, esto es, ocurrencia de precipitaciones intensas.

Sexagésimo tercero. Que, por otra parte, la reclamante alega que no fueron incumplidas las acciones asociadas al Objetivo Específico N° 9 del Programa de Cumplimiento, sin explicar las razones que permitan al Tribunal constatar una presunta

ilegalidad de las Resoluciones Exentas N°s 7 y 11, razón suficiente para tener por desestimada esta argumentación.

Sexagésimo cuarto. Que, en definitiva, analizados todos los antecedentes relativos al presente acápite, no se configura ilegalidad en la decisión de la SMA de tener por incumplido el Programa de Cumplimiento, motivo por el cual la pretensión a este respecto será desestimada.

6. De la proporcionalidad de la resolución reclamada

Sexagésimo quinto. Que, Eco Maule S.A., además, alega la "desproporción de la medida impuesta", al "[...] no considerar los notorios avances en el cumplimiento del PDC desde su aprobación en julio de 2015, lo que se acredita con toda la información presentada a la SMA y que consta en el expediente (...) además de lo que se puede verificar de la simple apreciación visual del predio de la reclamante".

Sexagésimo sexto. Que, la reclamante se limita a afirmar la falta de proporcionalidad de la decisión adoptada, remitiéndose en términos genéricos a la información presentada a la SMA y la que consta en el expediente administrativo, sin precisar cuáles serían los notorios avances en el cumplimiento del Programa.

Sexagésimo séptimo. Que, a juicio del Tribunal, resulta evidente que la argumentación de falta de proporcionalidad de la decisión de poner término al Programa de Cumplimiento, adolece de manifiesta falta de fundamento, por cuanto la misma se dirige a una cuestión que no se orienta a los diversos elementos que componen un juicio de proporcionalidad, razón suficiente para desestimarla. Adicionalmente, cabe señalar que la declaración de inobservancia del Programa, y el consiguiente reinicio del procedimiento sancionatorio, constituye una decisión debidamente motivada, y acorde al incumplimiento de las acciones constatadas por la SMA, que desmejoraron la situación ambiental del Centro de Tratamiento de Residuos, lo que se tradujo en la generación de malos olores u olores molestos y en la presencia de vectores. Atendido lo anterior, la alegación de

“desproporción”, dada su manifiesta falta de fundamento, será desestimada.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3 y 29 de la Ley N° 20.600; 24 de la Ley N° 19.300; 42 y 56 de la LOSMA; 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880; y demás disposiciones pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **Rechazar en todas sus partes** la reclamación interpuesta por Eco Maule S.A. en contra de la Resolución Exenta N° 7, de 3 de febrero de 2016 -dictada por la Jefa de la División de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente, que declaró incumplido el Programa de Cumplimiento aprobado por Resolución Exenta N° 6, de 1 de julio de 2015, y que ordenó el reinicio del procedimiento sancionatorio- la que fue confirmada por Resolución Exenta N° 11, de 29 de marzo de 2016, que rechazó el recurso de reposición y por Resolución Exenta N° 357, de 25 de abril de 2016, que rechazó el recurso jerárquico deducido en subsidio de aquél.
2. **Condenar en costas** a la reclamante por haber sido totalmente vencida.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 112-2016



Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Rafael Asenjo Zegers, por el Ministro señor Sebastián Valdés De Ferrari y por la Ministra señora Ximena Insunza Corvalán.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

DOSCIENTOS
VEINTICINCO 225

Redactó la sentencia el Ministro señor Sebastián Valdés De Ferari.

No firman el Ministro Valdés de Ferari y la Ministra Insunza Corvalán, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber expirado en sus funciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 del Código Orgánico de Tribunales.

En Santiago, a dos de febrero de dos mil diecisiete, autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rubén Saavedra Fernández, notificando por el estado diario la resolución precedente.

