

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Valdivia, diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 21 de marzo de 2023, compareció el Sr. Manuel Pauvif Sagredo, gerente general, en representación de la sociedad **PROCESADORA DE MADERAS LOS ÁNGELES S.A.** - en adelante, "PROMASA"-, Rut N° 96.540.490-2, ambos con domicilio en Avenida Las Industrias 1015, comuna de Los Ángeles, e interpuso la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Res. Ex. N° 4, de 1 de marzo de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente -en adelante, "SMA"-, que rechazó un programa de cumplimiento -en adelante, "PdC"- presentado en el contexto del procedimiento sancionatorio D-220-2022 seguido en su contra, por estimar la resolución, en sus considerandos 27° y 28°, a fs. 339, que el PdC no satisface de forma conjunta los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad.
2. La Reclamante pide a fs. 24 de su libelo que se deje sin efecto la Resolución Reclamada y que se apruebe el PdC presentado el 31 de enero de 2023. En subsidio, que se ordene a la SMA formular nuevas observaciones al PdC, concediendo un plazo de 20 días u otro razonable para atenderlas, y concertando al menos una reunión de asistencia al cumplimiento.
3. De acuerdo a la formulación de cargos, a fs. 148, el establecimiento de PROMASA materia del juicio corresponde a una "Fuente Emisora de Ruidos", al tratarse de una actividad productiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 6 números 1° y 13 del D.S. N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente. A su turno, la reclamante a fs. 1 del libelo pretensor señala que PROMASA es una empresa del rubro maderero fundada el año 1989.
4. La reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 122, que además ordenó a la SMA que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la Ley N° 20.600. A fs. 125, se desestimó una medida cautelar solicitada en la reclamación consistente en suspender el procedimiento sancionatorio tramitado por la SMA respecto de la reclamante. La autoridad reclamada, a fs. 136, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó los antecedentes requeridos. Se tuvo por evacuado el informe, se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 419, el 22 de junio de 2023, quedando la causa en acuerdo el 13 de julio de 2023.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que, conforme indica PROMASA en su reclamación de fs. 1, en sus instalaciones se reciben trozos de madera dimensionada, la que luego de ser inspeccionada se envía a la cancha de riego o bien directamente al patio de acopio. Desde ahí se derivan los trozos al aserradero donde son descortezados y cortados, obteniendo así madera verde de anchos variables. Luego, son trasladados al patio de acopio desde donde se asignan a los procesos de secado, cepillado y corte dimensionado. Los procesos descritos requieren de vapor por medio de calderas registradas, instaladas el año 2003, que utilizan biomasa forestal como combustible, y se encuentran inscritas en la SEREMI de Salud.

SEGUNDO. Que, teniendo como antecedente una denuncia presentada el 23 de septiembre de 2021 (fs. 155) por ruidos y emisiones atmosféricas provenientes del proyecto, y una medición efectuada por la SMA el 11 de noviembre de 2021, se dio inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-220-2022, por medio de la Res. Ex. N° 1, el 14 de noviembre de 2022 -en adelante, "Res. Ex. N° 1/2022"-, ocasión en la que se le formuló a PROMASA el cargo consistente en: "La obtención, con fecha 11 de noviembre de 2021, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 57 dB(A), medición efectuada en horario diurno, en condición externa y en un receptor sensible ubicado en Zona rural", infracción tipificada en el artículo 35 letra h) de la LOSMA, clasificada en la especie como leve.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

TERCERO. Que, a fs. 292, la Reclamante presentó un PdC corregido, instrumento en el cual propuso dos acciones principales y tres sub-acciones, a fs. 293 y 296 respectivamente:

Acción 1: "Revisión de los procedimientos existentes y elaboración e implementación de mejoras en distintos procedimientos operacionales que permita disminuir las emisiones de ruido durante las actividades productivas. Previo a la implementación de medidas. En especial asociado al Aserradero y Maquinaria pesada en cancha acopio de este. Considerando la optimización y mantenimiento correctivo de equipos emisores de ruido que influyan en el Receptor N° R1-1".

Acción 2: "Implementación de Encierro Acústico Ventiladores Línea Satín. Considera la elaboración de una construcción que encierre la fuente, con murallas tipo sándwich con acero, madera en ambas caras, y núcleo de lana de vidrio o absorbente de ruido similar, con un espesor aproximado de 50 mm".

Sub-acción 2.1: "Verificación del ruido de fondo en el Receptor N° R1-1".

Sub-acción 2.2: "Implementación de Encierro Acústico de los Ventiladores Línea Satín".

Sub-acción 2.3: "Verificación del aporte de ruido de PROMASA en el Receptor N° R1-1, post implementación de Encierro Acústico de los Ventiladores Línea Satín".

CUARTO. Que, el 1 de marzo de 2023, a fs. 333, por medio de la Res. Ex. N° 4, la SMA rechazó el programa de cumplimiento presentado por PROMASA, previo análisis de los criterios de aprobación establecidos en el art. 9° del D.S. N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, señalando que estima que el PdC "no satisface los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad" de forma conjunta (fs. 339).

**REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL**

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A. Argumentos de la Reclamante

QUINTO. Que, PROMASA cuestionó la legalidad del acto reclamado distinguiendo, por un lado, el análisis realizado por la SMA de las medidas contenidas en el PdC en torno a la aplicación del criterio de eficacia del art. 9 del DS 30/2012, centrando su alegación únicamente en este criterio, pese a que la Resolución Reclamada alude al incumplimiento conjunto de los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad; y, por otro, efectuando una alegación relativa a una infracción a la asistencia al cumplimiento señalado en el art. 3 letra u) de la LOSMA.

SEXTO. Que, relativo a la acción N°1 (implementación de mejoras), la reclamante reconoció que la medida es no constructiva, pero discrepa en que no sirva para retornar al cumplimiento (fs. 6). A su juicio, la acción N° 1 no es de mera gestión y alegó que la SMA no motivó suficientemente por qué la medida propuesta no tendría el efecto de propender al cumplimiento normativo.

SÉPTIMO. Que, sobre la acción N°2 (encierro acústico ventiladores línea satín), indicó que a PROMASA no se le han formulado cargos asociados a una fuente emisora específica, de manera que el origen del ruido no es parte del cargo (fs. 9), por lo que, en consecuencia, no es legítimo que la SMA estime ineficaz la acción propuesta por referirse a una fuente emisora que no fue parte del cargo formulado. Detalló que la resolución recurrida se funda en antecedentes de un acta de inspección e informe de fiscalización de la SMA de enero de 2022, no en la formulación de cargo. Acotó que el "área de construcción" ya no se encuentra activa y que la SMA no reparó en que los ventiladores de la línea de satín se encuentran en línea recta y sin obstáculo hacia el Receptor R1, mientras que entre las calderas y el Receptor existen arboledas que contienen o absorben el ruido.

OCTAVO. Que, respecto de las medidas alternativas, afirmó que buscan conseguir a toda costa el objetivo final de

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

cumplimiento normativo, y que la SMA vulneró la confianza legítima considerando lo obrado en otros procedimientos en que se había aprobado un PdC en materia de ruido. Insistió en que se equivoca la SMA cuando, a propósito del examen de la eficacia, contrasta el PdC con elementos que no constan en el cargo formulado, como ser aquellos de la fiscalización, lo que sería a su juicio complementar el cargo.

NOVENO. Que, por último, relativo a la infracción al deber de asistencia al cumplimiento, indicó que presentó su PdC dentro de plazo y que la SMA se limitó a formular observaciones de carácter formal, que fueron atendidas; que con posterioridad a la recepción de estas observaciones la empresa requirió de la SMA una reunión de asistencia al cumplimiento, la cual fue concedida el último día del plazo; que paralelamente solicitó un aumento de plazo que fue concedido extemporáneamente, no produciendo efecto alguno por tal razón; y que la SMA finalmente rechazó de plano el PdC presentado. Concluyó que la SMA no proporcionó en la práctica asistencia al cumplimiento, pues en la única resolución que medió entre la presentación del PdC original y el PdC corregido no hizo ninguna observación de fondo a las medidas propuestas (fs. 23).

B. Argumentos de la Reclamada

DÉCIMO. Que, la SMA, en su informe de fs. 136, defendió la legalidad de la resolución reclamada solicitando el rechazo de la reclamación con costas.

UNDÉCIMO. Que, expuso que la Acción N°1 no permite volver al cumplimiento y se trata de medidas que no corresponden a acciones de mitigación directa conforme a la "Guía para la presentación de un PdC: infracciones a la norma de emisión de ruido". No se especifica cuáles son las acciones ni su impacto para el retorno al cumplimiento, por lo que sería una mejora momentánea, pero que no permite descartar que en el futuro se cometan infracciones. Corresponden, según la SMA, a medidas de mera gestión que no se hacen cargo de la fuente del ruido (fs. 140).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

DUODÉCIMO. Que, a su turno, señaló que la Acción N°2 no es idónea para retornar al cumplimiento y se refiere a una fuente que no fue considerada en acta de inspección de la SMA. Indicó que el PdC debe contemplar otras fuentes de ruido identificadas en el sector de calderas, patio de acopio de madera y área de construcción. Explicó que es deber de los titulares identificar sus fuentes de ruido y que no está acreditado en el PdC que el área de construcción no se encuentre activa. Acotó que existen otras fuentes de ruido previas a la línea de satín, que las acciones en el patio de acopio de madera son de mera gestión, y sobre el sector de calderas, que no es efectivo que los ventiladores se encuentren en línea recta y sin obstáculo con el receptor R1.

DECIMOTERCERO. Que, alegó que no existe vulneración a la confianza legítima, toda vez que no correspondía analizar medidas alternativas, por ser las principales insuficientes para el retorno al cumplimiento. No obstante, las medidas alternativas se presentan de forma genérica (fs. 144). Finalizó alegando que no hay infracción a la asistencia al cumplimiento, tampoco una obligación de formular observaciones al PdC por la SMA (fs. 145). Expuso que el titular, por su propia decisión, presentó un programa que no cumplía los requisitos para ser aprobado. Resaltó que el 31 de enero de 2023 se realizó la reunión de asistencia por videoconferencia, por lo que no existe la infracción alegada.

II. CONTROVERSIAS

DECIMOCUARTO. Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

1. Si el programa de cumplimiento de PROMASA cumple con el criterio de eficacia previsto en el art. 9 letra b) del DS N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente.
2. Si existió infracción al deber de asistencia a los regulados contemplado en el art. 3 letra u) de la LOSMA.

III. Resolución de las controversias

1. Si el programa de cumplimiento de PROMASA cumple con el criterio de eficacia

DECIMOQUINTO. Para resolver el objeto de la controversia, se debe considerar que, de acuerdo al art. 42 inc. 2° de la LOSMA y el art. 2 letra g) de la D.S. N° 30/2012, del MMA, un PdC es un *“plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique”*. Así, y de acuerdo con el testimonio de la Ley, el PdC constituye un *“mecanismo de incentivo al cumplimiento”* conforme al cual se propicia que el infractor retorne a la plena observancia del ordenamiento, y establezca una alternativa beneficiosa que -en todo caso- garantice la protección del medio ambiente (Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.417, 2023, p. 64, 65, 71). Dicho de otro modo, este instrumento no sólo busca reconducir la conducta típica al cumplimiento de la norma ambiental, sino que, además, busca hacerse cargo de aquellos efectos ocasionados con motivo de la infracción, asegurando así la protección del medio ambiente ya afectado. De ahí que la finalidad última y central de este instrumento será siempre la protección del medio ambiente.

DECIMOSEXTO. En dicho contexto, el art. 9° del D.S. N° 30/2012, del MMA, establece que para aprobar un PdC, la SMA debe atenerse a comprobar la concurrencia, entre otros, del criterio de eficacia, que exige que *“[l]as 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”*. Por lo tanto, la verificación de este criterio exige cumplir copulativamente con dos elementos, a saber, que la acción propuesta permita que la actividad vuelva a ser realizada en conformidad con la normativa objeto de la formulación de cargo y, además, que la referida acción logre neutralizar los efectos o consecuencias negativas de la infracción cometida.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

DECIMOSEPTIMO. En este orden, el Tribunal analizará la medida o acción propuesta en el PdC por el Reclamante, revisará los motivos que condujeron al rechazo de tales medidas, y, finalmente, establecerá si se configura el vicio alegado.

a) Acción N° 1 del Programa de Cumplimiento: revisión de procedimientos operacionales de PROMASA - Los Ángeles

DECIMOCTAVO. El Reclamante, a fs. 5 y ss., alegó que la autoridad administrativa cometió ilegalidad al rechazar la presentación del PdC. En concreto planteó que la SMA habría estimado que la acción N° 1 del PdC, referida a la revisión de procedimientos operacionales existentes para disminuir las emisiones de ruido, no sería una medida eficaz debido a su carácter no constructivo. Si bien no controvertió que la medida propuesta se trataba de una acción de carácter no constructivo, sostuvo que la SMA erró al indicar que la medida mencionada no permitía retornar al cumplimiento normativo. Explicó que la forma en que se realiza el manejo de rollizos sí tiene efectos sobre los niveles de ruido generados. Por otra parte, agregó que la SMA habría efectuado una incorrecta aplicación de la Guía de PdC sobre ruido, pues, a diferencia de lo afirmado por la Reclamada, de ella se infiere que sí sería posible concebir medidas no constructivas conducentes a retornar al cumplimiento, siendo la acción N° 1 una de ellas. Por lo tanto, concluyó que la Resolución Reclamada no se encuentra debidamente fundada, ya que no se motivó suficientemente por qué la medida propuesta no tendría el efecto de propender al cumplimiento normativo.

DECIMONOVENO. La Reclamada, por su parte, a fs. 140 y ss., afirmó que las medidas no constructivas, si bien pueden incidir en el ruido, no corresponden a una acción de mitigación directa, por lo que no implican una solución definitiva para cumplir con la norma de emisión de ruido. Adicionalmente, sostuvo que incluso cuando una acción no constructiva podría ser considerada como una medida eficaz, la planteada por el Reclamante no indica qué acciones específicas se ejecutarán, limitándose a señalar que se efectuarán revisiones y mejoras

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

en sus procedimientos. Tampoco se indica el impacto que tendrá la acción propuesta para retornar al cumplimiento.

VIGÉSIMO. Que, la acción N° 1 del PdC presentado por el Reclamante consideraba realizar una “[r]evisión de los procedimientos existentes y elaboración e implementación de mejoras [sic] en distintos procedimientos operacionales que permita disminuir las emisiones de ruido durante las actividades productivas” (fs. 293). En cuanto al detalle de la medida se indicó que aquella estaría asociada “al Aserradero y Maquinaria pesada en cancha acopio [...] [c]onsiderando la optimización y mantenimiento correctivo de equipos emisores de ruido que influyan en el Receptor N° R1-1” (fs. 293). Adicionalmente, en relación a la forma de implementación, se sostuvo que “[s]e mejorarán distintos procedimientos operacionales internos y existentes” (fs. 294) y que luego “se instruirá[n] mediante charlas informativas al personal de los frentes de trabajo que generan ruido al Receptor N° R1-1” (fs. 294).

VIGÉSIMO PRIMERO. Por su parte, la Resolución Reclamada sostuvo que la mejora a los procedimientos operacionales y la instrucción al personal con charlas informativas propuesto por el titular “corresponde a una medida de mera gestión, en atención a su carácter no constructivo y a que de su implementación no se sigue un retorno al cumplimiento de los límites establecidos en el D.S. N° 38/2011 MMA” (considerando 18° de la Resolución Reclamada, fs. 338). Asimismo, plantea que de acuerdo con la Guía de PdC de ruido, el PdC “debe considerar acciones de mitigación directa, las que serán priorizadas por la SMA ya que, en general, son las más efectivas e implican una solución definitiva para cumplir con la norma”; agregando que “no serán consideradas como medidas apropiadas, todas aquellas acciones que sólo sean de gestión” (considerando 17° de la Resolución Reclamada, fs. 337). De esta forma, la SMA mediante su resolución concluyó que las “medidas presentadas por el titular no cumplen con el criterio de eficacia requerido conforme al art. 9° del D.S. N° 30/2012 del Ministerio de del Medio Ambiente” (considerando 24° de la Resolución Reclamada, fs. 338).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

VIGÉSIMO SEGUNDO. En estos términos, resulta parcialmente efectiva la alegación del Reclamante, pues según el parecer del Tribunal, las acciones no constructivas sí pueden ser incluidas en un PdC e incluso pueden ser adecuadas en la medida que -encontrándose debidamente justificadas- permitan acreditar el retorno al cumplimiento normativo y hacerse cargo de los efectos negativos generados por el incumplimiento. Este razonamiento, es consistente con la lectura del art. 9° del D.S. N° 30/2012, del MMA, del cual se infiere que el regulador no prohíbe que los infractores presenten medidas no constructivas en sus PdC, sino que únicamente condiciona su aprobación al cumplimiento de los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad, añadiendo que en caso alguno se podrá aprobar un PdC en que -a pesar de cumplir en apariencia con los criterios mencionados- sus acciones o metas impliquen, en la práctica, que el infractor eluda su responsabilidad, ya sea para encubrir solo un aparente cumplimiento o para generar un efecto dilatorio en la sustanciación del procedimiento.

VIGÉSIMO TERCERO. Este error, sin embargo, no influye de manera sustancial en la determinación de la SMA, ya que no logra desvirtuar la conclusión a la que finalmente arriba la autoridad administrativa. Como se afirmó en la Resolución Reclamada a fs. 338, resulta efectivo que la implementación de esta medida no constructiva constituye una medida de mera gestión y que, dada su naturaleza y alcance, no considera acciones de mitigación directa, que resulten apropiadas para asegurar el retorno al cumplimiento.

VIGÉSIMO CUARTO. En efecto, en opinión del Tribunal la eficacia de una medida no constructiva debe ser especialmente abordada por el titular en el PdC, siendo, por tanto, crucial que aquella sea presentada de manera completa y detallada para que la autoridad administrativa y los eventuales interesados puedan comprender cabalmente sus alcances e implicancias. Esto conlleva a que al eventual infractor le corresponda, a lo menos, proporcionar información sobre qué acciones se llevarán a cabo, cómo serán implementadas aquellas acciones y cómo estas medidas contribuirán a retornar al cumplimiento de la normativa ambiental. De este modo, el estándar de revisión exigible a

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

medidas no constructivas será más alto, correspondiendo presentarlas en el PdC como medidas autosuficientes y autocomprensivas que no dejen lugar a ambigüedades y que, al contrario, permitan comprender claramente sus alcances y su impacto en el medio ambiente.

VIGÉSIMO QUINTO. En este caso, se logra advertir que la medida propuesta en el PdC es vaga y carece de especificidad suficiente para su debida comprensión. No se detalla cuáles fuentes específicas serán revisadas, ni qué procesos operacionales serán los involucrados, no se establece el tipo o naturaleza de la revisión que se llevará a cabo, tampoco se indica la oportunidad en que será implementada la medida, ni se plantean objetivos medibles, menos aún se evalúa el impacto o el efecto concreto que tendrá la medida sobre el incumplimiento identificado por la SMA. Esta falta de claridad y detalle en las medidas propuestas, dificulta la capacidad para abordar de manera eficaz los problemas detectados por la SMA, todo lo cual impide configurar el vicio alegado por el Reclamante.

VIGÉSIMO SEXTO. La falta de claridad y precisión a la que se hace referencia, además, resulta ser manifiesta si se considera lo afirmado por el escrito de reclamación, donde el Reclamante refiere a ciertas medidas que se siguen de la acción planteada, pero que no se encuentran enunciadas en el PdC, entre ellas, prohibición de dejar caer trozos de madera en altura, prohibición de arrastrar trozos o material, ajustes de alarma de retroceso, prohibición de usar bocinas, modificaciones al Reglamento interno orden, higiene y seguridad de la empresa, entre otras (fs. 6, 7).

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Por lo tanto, la alegación del Reclamante será desestimada por el Tribunal, por encontrarse la decisión de la SMA correctamente motivada en su esencia y, por consiguiente, ajustada a derecho.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

b) Acción N° 2: encierro acústico de los ventiladores de la línea satín

VIGÉSIMO OCTAVO. Luego, a fs. 9 y ss., el Reclamante argumentó que la SMA habría estimado que la acción N° 2 del PdC -referida al encierro acústico de los ventiladores de la línea satín-, no sería una medida eficaz debido a que ésta no se ocuparía de otras fuentes emisoras identificadas en el acta de fiscalización. Sostuvo que tal planteamiento sería ilegítimo, considerando que el cargo formulado no singulariza las fuentes emisoras involucradas en la infracción. Asimismo, alegó que la Resolución Impugnada sería débil, ya que utilizó antecedentes que no forman parte del procedimiento sancionatorio, en particular, el Acta de Inspección y el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental -en adelante, "ITFA"-, los cuales tampoco señalan fuentes emisoras específicas, sino sectores genéricos de donde podría provenir el ruido. En este contexto, y considerando los sectores mencionados en el Acta Inspección, el Reclamante sostuvo, lo siguiente: (i) respecto al "área en construcción", que aquella no se encontraría activa, pues las obras involucradas habrían concluido; (ii) en cuanto al "patio de acopio", argumentó que se habría presentado la acción N° 1, que sería idónea y eficaz; y (iii) que el ruido proveniente "sector de caldera" obedece en realidad a los ventiladores de la línea de satín, que se encontrarían en línea recta y sin obstáculos hacia el receptor R1.

VIGÉSIMO NOVENO. A su turno, la Reclamada, a fs. 141 y ss., solicitó el rechazo de lo alegado. Argumentó que, si bien la línea de satín puede ser un emisor de ruido de la unidad fiscalizable, aquella no sería la única fuente, por lo que la acción presentada no sería eficaz al no hacerse cargo de todos los emisores de ruido constatados por los funcionarios de la SMA, según daría cuenta el acta de inspección y su reporte técnico. Agregó que, de acuerdo a la Guía de PdC sobre ruido, es responsabilidad del titular identificar los emisores de ruido de su establecimiento. En este sentido, la SMA argumentó lo siguiente: (i) en relación al "área en construcción", que el Reclamante no habría informado en su PdC sobre el término

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de obras, ni tampoco habría acreditado aquello en la fase administrativa correspondiente; (ii) en cuanto al "patio de acopio", se remitió a lo indicado para la acción N° 1 del PdC; (iii) finalmente, en relación con las "calderas", advirtió que las propias imágenes presentadas por el Reclamante desvirtúan su alegación, ya que no sería cierto que los ventiladores de la línea satín serían los emisores más cercanos y sin obstáculos hacia el Receptor R1. Incluso, afirmó, que los mencionados antecedentes permiten confirmar que existen otras fuentes de ruido previas a la línea de satín, sobre las que no se presentaron acciones.

TRIGÉSIMO. En este contexto, del expediente sancionatorio se observa que la acción N° 2 del PdC presentado por el Reclamante, denominada implementación de encierro acústico en los ventiladores de la línea satín, consideraba *"la elaboración de una construcción que encierre la fuente, con murallas tipo sándwich con acero, madera en ambas caras, y núcleo de lana de vidrio o absorbente de ruido similar, con un espesor aproximado de 50 mm"* (fs. 296). Posteriormente, se señaló que para implementar la medida se considerará una verificación de ruido de fondo en el Receptor R1-1, luego la implementación del encierro y, finalmente -posterior a implementación de la medida-, una verificación del aporte de ruido en el Receptor señalado (fs. 296). De igual forma, se advierte que el titular no informó acciones adicionales respecto a otros emisores de ruido diversos a los ventiladores de la línea satín.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Luego, en la Resolución Reclamada se sostuvo que la acción propuesta no sería idónea para dar cumplimiento al criterio de eficacia, pues *"esta medida se hace cargo de solo una fuente emisora de ruido, sin incorporarse otras medidas que se hagan cargo de las otras fuentes emisoras identificadas en la fiscalización realizada [...], que son las más cercanas al receptor sensible"* (considerando 21° de la Resolución Reclamada, fs. 338). Agregó, que los ventiladores del área satin no corresponden a una de las fuentes emisoras identificadas por la SMA, sino que los ruidos provenían *"particularmente desde el sector de calderas, patio de acopio de madera y área de construcción"* (considerando

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

19°, de la Resolución Reclamada, fs. 338), la que de acuerdo al "*plano acompañado por el titular [...] serían las más cercanas al receptor sensible*" (considerando 20° de la Resolución Reclamada, fs. 338). De este modo, la SMA mediante su resolución concluyó que "*las medidas presentadas por el titular no cumplen con el criterio de eficacia requerido conforme al art. 9° del D.S. N° 30/2012 del Ministerio de del Medio Ambiente*" (considerando 24° de la Resolución Reclamada, fs. 338).

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Ahora bien, para resolver el asunto controvertido, el Tribunal debe determinar si al formular cargos le correspondía a la SMA determinar los emisores de ruido de un establecimiento o unidad fiscalizable y, ante ello, si la SMA acierta al rechazar la acción por no satisfacer el criterio de eficacia.

TRIGÉSIMO TERCERO. En relación al primer asunto, esto es, si al formular cargos le corresponde a la SMA determinar los emisores de ruido de un establecimiento o unidad fiscalizable, se debe considerar que, de acuerdo al art. 49 inc. 2° de la LOSMA, la formulación de cargos debe contener una "*descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de la infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción, y la sanción asignada*".

TRIGÉSIMO CUARTO. En este sentido, el acto mediante el cual se realiza la formulación de cargos es central en el procedimiento administrativo, pues a través del pliego se comunica al eventual infractor los hechos infraccionales que se imputan, así como también las normas que se denuncian infringidas, su calificación jurídica y la sanción pretendida por el órgano administrativo. En otros términos, aquel acto debe ser adecuado para asegurar que el eventual infractor tome conocimiento de los fundamentos de la acusación y, por tanto, capaz de garantizar que el regulado pueda ejercer su derecho a la defensa adecuadamente. De lo que se trata es establecer un adecuado equilibrio entre los regulados y la Administración

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

asegurando que los intervinientes conozcan el asunto, materias y los alcances de lo debatido.

TRIGÉSIMO QUINTO. Por otra parte, el art. 2° letra o) de la Ley N° 19.300, proporciona una definición de normas de emisión como aquellas *“que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la **fuentes emisora**”* (énfasis del Tribunal). De ello fluye que los titulares de establecimientos o actividades que generan emisiones son los sujetos pasivos de las obligaciones derivadas de esta regulación y, por lo tanto, son los primeros llamados a dar cumplimiento a los niveles máximos permitidos fijados por la norma de emisión. Así lo señala también la doctrina especializada, al concluir que *“[l]os destinatarios de las normas de emisión son los titulares de las actividades consideradas como efluentes o emitentes de contaminantes”* (BERMUDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, 2da Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 239).

TRIGÉSIMO SEXTO. En calidad de destinatario de la obligación, y considerando que son estos titulares los que se encuentran en una posición más favorable para conocer el detalle de su propia actividad y emisiones, corresponde a ellos el deber de conocer e identificar qué equipos, obras o actividades en su establecimiento son los emisores responsables de la generación del ruido cuya presencia en el medio ambiente puede constituir un riesgo a la salud de las personas o a la calidad de la vida de la población.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. De otro lado, al Estado, a través de la SMA, le corresponde ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las normas de emisión, como se establece en los arts. 2° y 3° letra c) de la LOSMA, y el art. 20 del D.S. N° 38/2011 del MMA. En el contexto específico, esto implica verificar si los niveles de ruido generados por **fuentes emisoras** cumplen con los niveles máximos permisibles de presión sonora corregidos, correspondientes a la zona en la que se encuentra el receptor, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10° del D.S. N° 38/2011 del MMA.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

TRIGÉSIMO OCTAVO. Ahora bien, una fuente emisora de ruido, de acuerdo al art. 6 N° 13 del D.S. N° 38/2011 del MMA, se define como *“toda actividad productiva, comercial, de esparcimiento y de servicios, faenas constructivas y elementos de infraestructura que generen emisiones de ruido hacia la comunidad”*. A partir de esta definición, se desprende que la SMA, al fiscalizar el cumplimiento de las normas de emisión de ruido, no tiene la obligación de identificar específicamente qué equipos, obras o actividades al interior de una unidad fiscalizable son los emisores responsables de la generación del ruido. En lugar de eso, la SMA debe centrarse en determinar la fuente emisora, esto es, la actividad productiva o la faena constructiva que está generando niveles de ruido por encima de los límites establecidos por la normativa.

TRIGÉSIMO NOVENO. En base a estas consideraciones y revisado el expediente sancionador, se observa que la SMA, mediante la Res. Ex. N° 1/2022, formuló cargos en contra del Reclamante indicando, en síntesis, que el referido órgano habría recibido una denuncia por *“ruidos molestos producto de las actividades desarrolladas por 'PROMASA-LOS ÁNGELES', principalmente por el funcionamiento de calderas, movimiento de maquinaria en patio de acopio de madera y movimiento de maquinaria y camiones en zona al costado de la vivienda asociadas a nuevas obras de la unidad fiscalizable”* (considerando 1° de la Res. Ex. N° 1/2022, fs. 148). Asimismo, la autoridad administrativa agregó que ***“dicho establecimiento corresponde a una 'Fuente Emisora de Ruido', al tratarse de una actividad productiva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6°, números 1° y 13 del D.S. N° 38/2011 MMA”*** (énfasis del Tribunal, considerando 1° de la Res. Ex. N° 1/2022, fs. 148). Así, de acuerdo a la diligencia de fiscalización del 11 de noviembre del 2021, realizada por funcionarios de la SMA se habría constatado un incumplimiento al D.S. N° 38/2011 del MMA, ya que de acuerdo a *“la medición realizada desde el Receptor N° R1-1 [...] durante horario diurno (07.00 hrs. a 21.00 hrs.), registra una excedencia de 6dB(A)”* (considerando 4° de la Res. Ex. N° 1/2022, fs. 149). De esta forma, la SMA resuelve formular cargos en contra de la Reclamante, considerando su titularidad sobre el recinto

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

“PROMASA - Los Ángeles” y que tal hecho constituye una infracción al art. 35 letra h) de la LOSMA, en relación al art. 9 del D.S. N° 38/2011 del MMA (resuelvo I.1. de la Res. Ex. N° 1/2022, fs. 150), clasificándola como leve.

CUADRAGÉSIMO. Tomando en cuenta lo reseñado, así como también la interpretación de las normas aplicables, se concluye que la SMA dio cumplimiento a su deber legal, pues a través de la formulación de cargo identificó de forma clara y precisa la fuente emisora causante de la superación a los niveles máximos permisibles de presión sonora corregida, registrada en el Receptor R1 ubicado en zona rural. Así, en lo concreto, señaló que, de acuerdo con la definición legal, el establecimiento de PROMASA *“corresponde a una ‘Fuente Emisora de Ruidos’, al tratarse de una actividad productiva”* (fs. 149), lo que permitió asegurar el derecho del Reclamante a conocer el contenido de la formulación de cargos y a hacer valer sus intereses en el procedimiento administrativo sancionador.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Por lo tanto, la alegación del Reclamante será desestimada, pues la responsabilidad de identificar y presentar en el PdC medidas adecuadas para controlar los emisores de ruido recae exclusivamente en el titular del establecimiento, siendo solo exigible a la SMA determinar la fuente emisora, circunstancia que se encuentra acreditada en el expediente.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Incluso, aun cuando se considere que era obligación de la SMA identificar los emisores de ruido al interior del establecimiento, se advierte que mediante el punto resolutivo VIII de la resolución que formula cargos, la autoridad administrativa incorporó al expediente sancionador *“la(s) denuncia(s), el o los informe(s) de fiscalización ambiental, la(s) ficha(s) de información de medición de ruidos, y todos aquellos actos administrativos de la SMA a los que se hace alusión en la presente formulación de cargos”* (fs. 152). Dichos antecedentes, específicamente, el acta de inspección (fs. 160 y ss.) y el ITFA (fs. 169 y ss.), señalan las zonas, actividades, maquinarias o equipos que originan la excedencia a la norma de emisión de ruido.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

CUADRAGÉSIMO TERCERO. En efecto, según consigna el Acta de Inspección "[d]urante la actividad de medición, [se constató que] los ruidos percibidos provienen de la planta PROMASA, particularmente desde el sector de calderas, patio de acopio de maderas y área de construcción (correspondiente a la misma planta de PROMASA), a un costado de la vivienda receptora" (fs. 161). A su turno, en el ITFA la SMA estableció que "[s]e percibió ruido proveniente de sector [sic] de calderas de la planta PROMASA, asociada a su funcionamiento, ruidos de maquinaria en patio de acopio de madera y movimiento de maquinarias y camiones en zona al costado de la vivienda asociados a nuevas obras de la planta PROMASA" (fs. 173).

CUADRAGÉSIMO CUARTO. De igual manera, en el marco de la presentación del PdC, el Reclamante, a fs. 301 y ss., acompañó el documento denominado "Plano de ubicación de las fuentes emisoras", el cuál exhibe en su Figura 1 un croquis general de ubicación de los emisores de ruido al interior de establecimiento productivo e identifica como fuente generadora a las calderas, al tren 1 y 2, al aserradero, a la planta de pellets, a la línea de satín y a la línea de verdes (fs. 303). Esto, además, sería consistente con la afirmación que consta en el propio PdC, donde refiriendo a la medición final de ruido se indica que "[d]ada la multiplicidad de fuentes presentes en la Unidad Fiscalizable, se solicitan plazos mayores a los estipulados en le [sic] formulario" (fs. 298).

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Estos antecedentes confirman la decisión del Tribunal, ya que, si bien la responsabilidad de identificar los emisores de ruido recae en los titulares de los establecimientos, en este caso, la SMA ejecutó diligencias que permitieron identificar equipos, obras o actividades específicas dentro del recinto de PROMASA - Los Ángeles que tienen el potencial de originar la excedencia de ruido que se imputa. Además, a partir de los antecedentes presentados por el propio Reclamante, se puede confirmar que existen otras fuentes generadoras de ruido dentro de la unidad fiscalizable que no fueron abordadas en el PdC con medidas o acciones para controlar la excedencia registrada.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Lo resuelto hasta ahora respalda la decisión adoptada por la SMA, pues -como plantea la Resolución Reclamada- la acción N° 2 del PdC no permite hacerse cargo de los demás emisores de ruido situado al interior del recinto de PROMASA - Los Ángeles. De igual forma, en la fase administrativa, el Reclamante tampoco proporcionó información técnica para descartar la incidencia o relevancia de estos otros emisores de ruido en la superación que se imputa al Reclamante. En otros términos, PROMASA no presentó información sólida y fundada que demuestre que las otras fuentes de ruido no ejercen influencia sobre los niveles de presión sonora denunciados por la SMA. Esta circunstancia es fundamental para satisfacer el criterio de eficacia, ya que la ausencia de esta información impide acreditar que el PdC y la acción N° 2, en particular, sea suficiente para neutralizar los efectos o consecuencias negativas de la infracción que habría sido identificada.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO. Por lo tanto, la SMA acierta al concluir que la medida o acción examinada no permite dar cumplimiento al criterio de eficacia, por lo que el Tribunal rechazará la alegación del Reclamante.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO. Finalmente, también corresponde desestimar las alegaciones del Reclamante que buscan acreditar el cumplimiento al criterio de eficacia considerando los sectores mencionados en el acta de fiscalización.

CUADRAGÉSIMO NOVENO. Así, respecto del "área en construcción", este Tribunal tiene presente, en primer lugar, que la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 tiene por objeto revisar la legalidad del acto administrativo impugnado, así como todos los extremos del procedimiento administrativo en el que se origina dicha actuación, en conformidad a las alegaciones de las partes. Este control es un control amplio que puede versar tanto sobre aspectos vinculados a los hechos, como al derecho, pero que, sin embargo, no permite efectuar una nueva construcción del caso en base a antecedentes distintos a los que la Administración tuvo oportunidad de considerar al resolver el asunto.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

QUINCUAGÉSIMO. Como ha resuelto este Tribunal, *“la prueba en el contencioso administrativo ambiental tiene un carácter residual, atendido el carácter revisor de la potestad jurisdiccional que detentan los Tribunales Ambientales. Por ello, la prueba documental debería únicamente servir para aclarar, complementar, refutar o dar fiabilidad a la información ya disponible en el expediente administrativo”* (Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-28-2019, considerando 80°).

QUINCUAGÉSIMO PRIMERO. Por lo anterior, no puede estimarse que la resolución reclamada sea ilegal, pues el Reclamante no aportó al procedimiento administrativo –tampoco en autos- antecedentes que permitan acreditar o dar cuenta sobre el término de las faenas constructivas. La alegación, en consecuencia, será desestimada dado que el Reclamante no dio cumplimiento a la carga de suministrar en el procedimiento sancionatorio información suficiente para acreditar la circunstancia alegada.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO. A su turno, la alegación sobre el “patio de acopio” de igual forma será desestimada por las razones ya expuestas en los considerandos Decimoctavo y ss. del presente fallo.

QUINCUAGÉSIMO TERCERO. Finalmente, la alegación referida a la inocuidad o falta de influencia del “sector de calderas” sobre el incumplimiento imputado por la SMA, también será rechazada. En efecto –considerando lo señalado en los considerandos Cuadragésimo noveno y Quincuagésimo–, se aprecia que el Reclamante no aportó en la fase administrativa medios de prueba que demuestren o permitan aseverar que las emisiones que generan la excedencia sobre los límites máximos admitidos por la norma de emisión de ruidos provengan de los ventiladores de la línea de satén y no de las calderas u otros emisores de ruido situados al interior la unidad fiscalizable.

QUINCUAGÉSIMO CUARTO. Por el contrario, según se consigna en el acta de fiscalización, los ruidos que inciden en la superación detectada en el Receptor R1 provienen, entre otros, de las calderas del recinto PROMASA - Los Ángeles. Esta

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

conclusión, además, goza de presunción de veracidad, de acuerdo al art. 8° de la LOSMA, por lo que correspondía al Reclamante proporcionar prueba en contrario que permitiese desvirtuar dicha afirmación.

QUINCUAGÉSIMO QUINTO. Dado que no se ha presentado evidencia por parte del Reclamante para refutar esta conclusión, corresponde rechazar su alegación.

QUINCUAGÉSIMO SEXTO. Incluso, el Tribunal advierte que los antecedentes proporcionados por PROMASA en el procedimiento administrativo refuerzan la conclusión de la Superintendencia. En efecto, la Figura 1 del documento "Plano de ubicación de las fuentes emisoras" da cuenta de la mayor proximidad en la que se ubica el sector de calderas respecto del receptor R1 (fs. 301 y ss). Así, resulta de toda lógica suponer -en base a la aplicación de los principios físicos de la "ley cuadrática inversa"- que esta mayor proximidad respecto del receptor, implica una mayor probabilidad de la influencia de las calderas sobre la energía neta recibida, pues la intensidad del sonido disminuye a medida que el receptor se aleja de una fuente sonora (British Standards, *Guide to evaluation of human exposure to vibration in buildings, Blast-induced vibration*, (BS) 6472-2, 2008; CARRIÓN, Antoni, *Diseño Acústico de espacios Arquitectónicos*, Primera edición, 1998, Cataluña España: Edición UPC, también citada en Servicio de Evaluación Ambiental, *Guía Para la Predicción y Evaluación de Impactos por Ruido y Vibración en el SEIA*, 2019).

QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO. En definitiva, tal como dispone la Resolución Reclamada, la acción N° 2 del PdC no logra satisfacer el criterio de eficacia, correspondiendo rechazar las alegaciones del Reclamante.

c) Medidas alternativas a la acción N° 2

QUINCUAGÉSIMO OCTAVO. El Reclamante, a fs. 13 y ss., alegó un tercer vicio de legalidad referido al pronunciamiento que emitió la SMA sobre la medida alternativa a la acción N° 2 propuesta en el PdC. Explicó que la Reclamada se negó a ponderar la medida, pues -según su parecer- aquella supondría

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la concurrencia de nuevos incumplimientos a la norma de emisión de ruido, como "impedimento" para su implementación. Sostuvo que tal aseveración carecería de sustento normativo, e incluso existiría un errado entendimiento de lo que son las medidas alternativas, contraviniendo lo dispuesto en la "Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental" -en adelante, "Guía sobre PDC"- . Además, señaló que la medida alternativa planteada en el PdC, solo sería implementada en caso de que las principales no consigan el resultado esperado, sin que ello signifique un nuevo incumplimiento a la norma de emisión de ruido. Finalmente, indicó que lo anterior se ajustaría a lo aprobado por la misma SMA en otros PdC presentados para casos similares, por lo que el rechazo vulneraría el principio de confianza legítima.

QUINCUGÉSIMO NOVENO. La Reclamada, en tanto, a fs. 143 y ss., afirmó que dado que las acciones N° 1 y 2 no satisfacen el criterio de eficacia, no procedía realizar análisis sobre la medida alternativa. Indicó que, sin perjuicio de lo anterior, las medidas alternativas planteadas por el Reclamante habían sido formuladas en términos genéricos, sin considerar equipos concretos o fuentes generadoras de ruido específicas. Finalmente, sostuvo que no se habría vulnerado el principio de confianza legítima, ya que el PdC aprobado en el marco del procedimiento al que se hace referencia por el Reclamante no sería asimilable a la situación que se presenta en autos. En este sentido, aclara que en dicho PdC se contemplaban un serie de medidas constructivas y que permiten retornar al cumplimiento de forma eficaz.

SEXAGÉSIMO. En primer término, y previo a abordar el fondo de la alegación del Reclamante, el Tribunal coincide en que la SMA no tiene obligación de pronunciarse sobre las medidas alternativas cuando las principales no satisfacen el criterio de eficacia. Ello, por lo demás, se desprende de la naturaleza de las acciones alternativas, la que, según establece la Guía sobre PdC, serían aquellas "*cuya ejecución **está supeditada** a la ocurrencia de determinados eventos o impedimentos que imposibiliten la continuidad de la ejecución de **acciones***

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

principales del Plan de Acciones" (destacado del Tribunal, SMA, Guía sobre PdC, 2018, p. 13). Así, que la acción alternativa se encuentre supeditada a otra de carácter principal implica que aquella poseerá un vínculo de dependencia respecto de la medida a la que se encuentra ligada. Este grado de dependencia determina, en otras palabras, que la medida alternativa no podrá existir independientemente de la medida principal a la que está vinculada.

SEXAGÉSIMO PRIMERO. Esta circunstancia permite desestimar las alegaciones del Reclamante, ya que no podría configurarse un impedimento que haga meritorio el reemplazo de la acción principal por una alternativa, si -como se ha señalado- la medida principal presentada por PROMASA carece de validez por ser ineficaz para eliminar los efectos o consecuencias de la infracción.

SEXAGÉSIMO SEGUNDO. No obstante lo anterior, y continuando con el análisis de lo alegado, el Tribunal observa que la medida alternativa a la acción N° 2 del PdC presentado por el Reclamante, consideró como impedimento el "**[n]o cumplimiento del DS38/2011 MMA [sic] por aportes de PROMASA en Receptor R1-1**" (destacado del Tribunal, fs. 297). Luego, describió la medida alternativa de la siguiente manera: "Acción alternativa: Implementar nuevas medidas de control de ruido para el Receptor N° R1-1" (fs. 297). Además, en relación a la forma de implementación se consideraron 3 sub-acciones. En específico, sub-acción 2, señaló que la medida implicaría efectuar un "diseño e implementación de una o más medidas de control en el Receptor N° R1-1, tales como: a) Diseño y modelación computacional de medidas de control de ruido; b) Instalación de atenuadores de ruido en equipos emisores de ruido que influyan en el Receptor N° R1-1; c) Revestimiento de ductos que transportan aire u otros fluidos que influyan al Receptor N° R1-1 con aislante acústico; d) Cierre de vanos en los galpones mediante portones acústicos; e) Automatización de puertas para su cierre; f) Cierre de ventanas mediante celosías acústicas; g) Instalación de lamas (sic) plásticas en acceso a galpones; h) Pantalla acústica en ruta al Receptor N° R1-1" (fs. 297).

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

SEXAGÉSIMO TERCERO. Luego, la Resolución Reclamada sostuvo que *“las medidas alternativas presentadas por el titular no pueden ser ponderadas si se considera la concurrencia de nuevas superaciones a los límites del D.S. N° 38/2011 MMA como ‘impedimento’ para su implementación, toda vez que no podría avalarse bajo la implementación de un [PdC] la concurrencia de nuevas infracciones”* (considerando 22° de la Resolución Reclamada, fs. 338).

SEXAGÉSIMO CUARTO. Ahora bien, para abordar la controversia, es necesario referirse a la naturaleza de las medidas alternativas en el contexto de los objetivos o finalidades que la Ley asigna a los PdC.

SEXAGÉSIMO QUINTO. Al respecto, la Guía sobre PdC indica que las acciones alternativas *“deben ejecutarse sólo en el caso de ocurrencia de un impedimento, que implique que una acción principal deba dejar de ser ejecutada en los términos originalmente planteados”* (SMA, Guía sobre PdC, 2018, p. 14). En consecuencia, este tipo de medidas permiten que el titular tenga flexibilidad para abordar los incumplimientos mediante una alternativa igualmente válida y eficaz para asegurar el retorno al cumplimiento. Vale decir, las medidas alternativas deben ser una opción subsidiaria para el titular, que sólo opera ante la ocurrencia de imprevistos que imposibiliten o retrasen la ejecución de la medida principal.

SEXAGÉSIMO SEXTO. Que, sin embargo, del PdC presentado por el Reclamante se advierte que la ejecución de las medidas alternativas fue condicionada al *“[n]o cumplimiento del DS38/2011 MMA [sic] por aportes de PROMASA en Receptor R1-1”* (fs. 297). Esto importaría desnaturalizar la finalidad última del PdC, ya que la circunstancia futura e incierta a la que se supeditan los efectos jurídicos de la medida alternativa supone la ocurrencia de nuevos incumplimientos al instrumento de gestión ambiental fiscalizado, lo cual no se adecua a la finalidad y objeto de un PdC, según se dijo al inicio del presente fallo.

SEXAGÉSIMO SÉPTIMO. Se advierte, por lo demás, que el razonamiento antes señalado es consistente con lo explicitado

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

por la propia Guía sobre PdC, que enumera una serie de causales que pueden conducir al rechazo del PdC, identificando entre ellas, el que la acción presentada implique "*persistir en la conducta infraccional sin orientarse al cumplimiento normativo*" (Ibíd., p. 23). Por lo que tampoco se infringe el principio de confianza legítima, pues tal lineamiento -que ha sido explicitado por la autoridad administrativa reclamada- permite generar previsibilidad en los regulados y asegura que aquella situación fáctica que se describe tenga aparejada una misma consecuencia jurídica.

SEXAGÉSIMO OCTAVO. En definitiva, esta alegación también será desechada, pues las medidas alternativas no deben ser utilizadas como una forma de eludir la responsabilidad o derechamente incurrir en nuevo incumplimiento al instrumento de gestión ambiental fiscalizado. Por el contrario, sólo corresponde implementar una medida alternativa como una respuesta a situaciones imprevistas que impiden la implementación de las medidas principales.

SEXAGÉSIMO NOVENO. Finalmente, el Tribunal advierte que las medidas propuestas en la sub-acción 2 no están claramente definidas y son presentadas de manera vaga e imprecisa. En efecto, de la lectura de la acción alternativa presentada (implementar "*una o más medidas [...], tales como [...]*", fs. 297), no se permite concluir con exactitud cuál o cuáles de las medidas enumeradas serán implementadas efectivamente, ni cómo aquellas contribuirán a abordar los emisores de ruido y a asegurar el retorno al cumplimiento de los estándares que fija la norma de emisión de ruido.

SEPTUAGÉSIMO. Esta falta de claridad y especificidad en las medidas propuestas en la sub-acción 2 impide la evaluación de su efectividad y su capacidad para resolver los incumplimientos detectados. Un PdC debe incluir medidas concretas y precisas que permitan a la autoridad administrativa y a las partes interesadas entender cómo se abordarán las infracciones y cómo se logrará el cumplimiento de las normas ambientales. Tal circunstancia no concurre en la especie, lo que impide

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

satisfacer el criterio dispuesto en el art. 9 letra b) del D.S. N° 30/2012, del MMA.

2. Si existió infracción al deber de asistencia a los regulados

SEPTUAGÉSIMO PRIMERO. La Reclamante, a fs. 19 y ss., también planteó que la SMA, durante la tramitación del PdC, habría infringido su deber de asistencia al cumplimiento, dispuesto en el art. 3° letra u) de la LOSMA. Sostuvo, en primer lugar, que la SMA mediante la Res. Ex. N° 2, de 20 de diciembre de 2022, del procedimiento sancionatorio Rol D-220-2022 -en adelante, "Res. Ex. N° 2/2022"-, solo habría formulado observaciones de forma al primer PdC presentado por PROMASA, cuando correspondía que estas se refirieran al fondo de las medidas presentadas. Por otra parte, agregó que con posterioridad a la recepción de estas observaciones formales, el Reclamante habría solicitado realizar una reunión de asistencia, la que fue programada por la SMA para el mismo día en que expiraba el plazo original para presentar el PDC refundido. Señaló que, de forma paralela, el Reclamante solicitó una ampliación de plazo para responder las observaciones, y que la respuesta a dicha solicitud sólo habría sido concedida y notificada una vez expirado el plazo original para responder las observaciones. Indicó que, dadas esas circunstancias, el Reclamante no tuvo tiempo suficiente para incorporar las mejoras conversadas en la reunión de asistencia. Asimismo, sostuvo que tras esta segunda presentación, la SMA rechazó de plano el PdC refundido, en circunstancias que correspondía que formulara observaciones de fondo, materializando la falta de asistencia al cumplimiento. Finalmente, apuntó que la Reclamante había tenido experiencias distintas en la tramitación de otros PdC, por lo que tenía la confianza legítima que recibiría la misma colaboración o asistencia al cumplimiento.

SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO. La Reclamada, a fs. 145 y ss., solicitó el rechazo de la alegación, atendido que la SMA habría dado cumplimiento a su deber de asistencia a los regulados.

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Indicó que aquello quedaría en evidencia en que: habría concedido de oficio una ampliación del plazo para presentar PdC; junto a lo anterior, indicó que anexo a la formulación de cargos se habría enviado un formulario de solicitud de reunión de asistencia y la Guía de PdC sobre ruido; luego, mediante la Res. Ex. N° 2/2022 se habría otorgado una ampliación de plazo, dando oportunidad para rectificar el PdC; asimismo, indicó que se habría concretado la reunión de asistencia al cumplimiento solicitada por PROMASA. Por último, planteó que la SMA no se encuentra obligada a realizar observaciones a los PdC, encontrándose facultada para rechazarlos de plano, circunstancia que estaría reconocida por la jurisprudencia.

SEPTUAGÉSIMO TERCERO. De acuerdo a lo expuesto, se debe resolver, sí -como alega el Reclamante- se infringe el deber de asistencia a los regulados cuando la Superintendencia no emite observaciones de fondo sobre el PdC presentado.

SEPTUAGÉSIMO CUARTO. En este orden, tanto el art. 3° letra u) de la LOSMA como el art. 3° del D.S. N° 30/2012, del MMA, regulan el deber de asistencia a los regulados, indicando la primera de las disposiciones citadas que la Superintendencia debe "*[p]roporcionar asistencia a sus regulados para la presentación de planes de cumplimiento o de reparación, así como para orientarlos en la comprensión de las obligaciones que emanan de los instrumentos individualizados en el artículo 2° de esta ley*". Este deber, además, es consistente con el art. 17 letra h) de la Ley N° 19.880 que establece que las personas, en su relación con la Administración, "*tienen derecho a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar*".

SEPTUAGÉSIMO QUINTO. De estas disposiciones se infiere que la Administración Pública tiene el deber de proporcionar asistencia y apoyo a los ciudadanos y regulados que buscan cumplir con las regulaciones y normativas aplicables. Esto incluye la obligación de brindar información y orientación sobre los requisitos legales y técnicos relacionados con la

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

presentación, actuaciones o solicitudes que se pretenden promover ante ella, como lo sería la presentación de un PdC ante la Superintendencia.

SEPTUAGÉSIMO SEXTO. Ahora bien, este derecho general de los regulados, es de naturaleza potestativa y no de ejercicio obligatorio, de modo que, para hacerlo exigible deberá mediar una solicitud previa por parte del interesado. Una vez presentada tal solicitud, el deber jurídico de proporcionar asistencia implicará que la entidad reguladora, en este caso la Superintendencia, deberá estar disponible para responder preguntas, proporcionar orientación y ofrecer la información necesaria sobre los requisitos y elementos necesarios para promover con éxito un PdC o, en su defecto, conocer los efectos que emanan de estos instrumentos una vez presentados en el procedimiento sancionatorio.

SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO. En este sentido, el deber de asistencia no tiene incidencia directa sobre la revisión del PdC. Vale decir, este deber de asistencia no impone como - sostiene el Reclamante- la obligación de formular observaciones de fondo al contenido o alcance del PdC presentado por el interesado. Tal deber, en cambio, nace de la obligación general de la Administración de impulsar de oficio el procedimiento administrativo e instruir con celeridad todos los trámites necesarios y pertinentes que permitan emitir un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo planteada por el solicitante, conforme lo disponen los art. 7° y 8° de la Ley N° 19.880.

SEPTUAGÉSIMO OCTAVO. Aclarado lo anterior, este Tribunal es del parecer que la Superintendencia ajustó su actuar a las normas supletorias de la Ley N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos.

SEPTUAGÉSIMO NOVENO. En efecto, el art. 30 letras a) y d), en relación al artículo 22 del mencionado cuerpo normativo, establecen que la petición o solicitud de la parte interesada deberá presentar el instrumento público o privado firmado ante notario que acredite autenticidad de la voluntad expresada por aquellas personas que actúan por medio de apoderados. En caso

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

de no constar tal antecedente, la autoridad administrativa, conforme al art. 31 inciso 1° de la Ley N° 19.880, debe requerir *“al interesado para que, en un plazo de cinco días, subsane la falta o acompañe los documentos respectivos”*. Adicionalmente, conforme a la misma disposición, la Administración podrá solicitar que se subsanen aquellos aspectos formales exigidos por la legislación específica aplicable.

OCTOGÉSIMO. En este contexto, consta que la SMA, al dictar la Res. Ex. N° 2/2022 (fs. 266 y ss.) *ciñó su actuar a las normas previamente mencionadas, dictando, previo a proveer el PdC, un requerimiento cuyo propósito fue solicitar a PROMASA que acreditara la personería de su apoderado (resuelvo II de la Res. Ex. N° 2/2022, fs. 267) y adecuara su presentación al formato exigido por la Guía de PdC sobre ruido de la SMA. En consecuencia, considerado el estado inicial del procedimiento, no correspondía a la SMA emitir un pronunciamiento sobre el fondo o contenido del PdC, según alegó el Reclamante.*

OCTOGÉSIMO PRIMERO. Por otra parte, el inciso 2° del art. 31 de la Ley N° 19.880 dispone que *“[e]n los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente **podrá** recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento”* (énfasis añadido). Esta facultad, además, debe ser conciliada con la obligación de evitar trámites dilatorios en el procedimiento (art. 9° de la Ley N° 19.880), con el principio conclusivo (art. 8° de la Ley N° 18.880) y con el deber de emitir un pronunciamiento de fondo considerando los criterios de aprobación a los que debe atenerse la SMA al pronunciarse sobre el contenido de un PdC (art. 9° del D.S. N° 30/2012, del MMA).

OCTOGÉSIMO SEGUNDO. Así, como se logra apreciar de las disposiciones citadas, la potestad del inciso 2° del art. 31 de la Ley N° 19.880 constituye una facultad meramente discrecional, es decir, otorga un poder que le permite omitir la fase de observaciones en las que se solicitan mejoras o modificaciones al PdC; y, en su lugar, emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto cuando adquiriera

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

convicción sobre la suficiencia de la presentación realizada, o bien cuando, dada la magnitud de las deficiencias del PdC, éste deba ser completamente reformulado, es decir, cuando no exista margen para aclarar, mejorar o subsanar las medidas propuestas por el interesado.

OCTOGÉSIMO TERCERO. En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Excmá. Corte Suprema citada por la propia Reclamada, da cuenta que “[s]i [la SMA] estima que hay aspectos que deben ser complementados, [...] puede solicitar al infractor que perfeccione el referido instrumento, todo esto sin perjuicio de la facultad de la Superintendencia de rechazar programas presentados [...] por carecer el instrumento de la seriedad mínima o presentar deficiencias que son insubsanables, caso en que se proseguirá con el procedimiento sancionatorio” (Corte Suprema, Rol N° 11.485-2017, considerando 19°).

OCTOGÉSIMO CUARTO. En este orden de ideas, no se logra configurar el vicio alegado por el Reclamante, ya que, como ha razonado este Tribunal, el PdC presentado carece de la suficiencia necesaria para satisfacer el criterio de eficacia, exhibiendo grados de imprecisión y falta de rigurosidad que hacen imposible aclarar, mejorar o subsanar sus alcances, al ser las medidas propuestas inconducentes para abordar los efectos del incumplimiento que se imputa.

OCTOGÉSIMO QUINTO. Por último, aun cuando lo anterior habilita a desestimar la alegación, del expediente consta que la Superintendencia dio efectivo cumplimiento a su deber de asistencia al realizar la reunión de apoyo con el Reclamante, según da cuenta el “Acta de reunión de asistencia por videoconferencia” que rola a fs. 288. Asimismo, constan otras diligencias que permiten reafirmar que la SMA habría colaborado con el Reclamante, entre ellas, la ampliación de plazo de oficio, según consta en el resuelvo V de la Res. Ex. N° 1/2022 (fs. 151) y la entrega del formulario de solicitud de asistencia y la Guía de PdC sobre ruido, según consta en la formulación de cargos (fs. 154).

OCTOGÉSIMO SEXTO. También es del caso señalar que la estrechez de tiempo para incorporar las mejoras conversadas en

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

la reunión de asistencia a la que alude el Reclamante, no son atribuibles a la falta de diligencia de la SMA, sino que a la del propio Reclamante, ya que según se advierte del expediente, la solicitud de reunión de asistencia fue presentada el 26 de enero de 2023 (fs. 271), esto es, a tan solo tres días hábiles del término del plazo originalmente otorgado por la SMA para dar respuesta a la Res. Ex. N° 2/2022.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 2, 3, 8, 35, 36, 47, 48, 49, 56 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417; arts. 7, 8, 17, 22, 30, 31 y pertinentes de la Ley N° 19.880; disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300, en particular su art. 2 letra o), y normas del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente; lo dispuesto en los arts. 2, 3, 9 y demás aplicables del DS N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente; arts. 6 N°13, 9, 10, 20 y demás disposiciones pertinentes del D.S. N° 38/2011 del mismo Ministerio; arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

- I.** Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II.** No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Roll N° R 7-2023

REPÚBLICA DE CHILE
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sra. Sibel Villalobos Volpi, y Sr. Jorge Retamal Valenzuela. No firma el Ministro Sr. Retamal por encontrarse haciendo uso de feriado legal, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo.

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Javier Millar Silva.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés, se anunció por el Estado Diario.