

Programas de Cumplimiento: Alcance y procedencia frente al daño ambiental

Compliance Programs: Scope and Admissibility in the Context of Environmental Damage

IVÁN HUNTER AMPUERO*

Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile
ivanhunter@uach.cl | <https://orcid.org/0000-0002-0288-1812>



Recibido: 17/03/2026 | 20/04/2026 | Publicado: 05/05/2026

Resumen. El presente trabajo analiza la relación entre la imputación de daño ambiental y la procedencia de los Programas de Cumplimiento en el sistema sancionatorio ambiental chileno. A partir del examen de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente y el Reglamento, se sostiene que la eventual existencia de daño ambiental no constituye una causal de improcedencia de este instrumento. El estudio demuestra que los Programas de Cumplimiento responden a una lógica regulatoria basada en incentivos, destinada a promover la corrección temprana de los incumplimientos y la adopción de acciones eficaces para hacerse cargo de sus efectos. En este contexto, excluir su aplicación frente a la imputación de daño ambiental no solo carece de fundamento normativo expreso, sino que además debilita el sistema, al desincentivar conductas colaborativas orientadas a la reparación o mitigación de los impactos ambientales. Asimismo, se destaca cómo el procedimiento administrativo es una instancia adecuada para una correcta decisión. Sobre esta base, se propone una interpretación sistemática y finalista del régimen jurídico aplicable, que reconozca la compatibilidad entre el Programa de Cumplimiento y los Programas de Reparación.

Palabras clave. programas de cumplimiento, daño ambiental, cumplimiento normativo, incentivo al cumplimiento, programas de reparación, efectos ambientales

Abstract. This paper analyzes the relationship between the allegation of environmental damage and the admissibility of Compliance Programs within the Chilean environmental

* Abogado de la Universidad Austral de Chile. Doctor en Derecho, Universidad Carlos III de Madrid. Profesor Derecho Ambiental y Litigación Ambiental, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

enforcement system. Based on an examination of the Organic Law of Environmental Superintendence and its implementing Regulation, it is argued that the possible existence of environmental damage does not constitute ground for rejecting this instrument. The study shows that Compliance Programs respond to an incentive-based regulatory logic aimed at promoting the early correction of regulatory breaches and the adoption of effective actions to address their effects. In this context, excluding their application when environmental damage is alleged not only lacks explicit legal support but also weakens the incentive structure of the system by discouraging cooperative behavior oriented toward the remediation or mitigation of environmental impacts. Furthermore, the paper highlights how the administrative procedure provides an appropriate forum for reaching a well-founded decision. On this basis, it proposes a systematic and purposive interpretation of the applicable legal framework that recognizes the compatibility between Compliance Programs and Environmental Remediation Programs.

Keywords. compliance programs, environmental damage, regulatory compliance, compliance incentives, remediation programs, environmental impacts.

1. Introducción

El derecho ambiental contemporáneo ha incorporado progresivamente instrumentos regulatorios destinados no solo a sancionar los incumplimientos normativos, sino también a incentivar el cumplimiento temprano de las obligaciones ambientales en un enfoque de regulación responsiva¹. En el sistema chileno, esta lógica se materializa particularmente a través de los Programas de Cumplimiento (en adelante, PdC), mecanismo introducido por la Ley 20.417 que creó la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, LOSMA) y estableció el régimen de cumplimiento ambiental.

Conforme al artículo 42 de la LOSMA, los PdC permiten al presunto infractor presentar, dentro del procedimiento sancionatorio, un conjunto de acciones y metas destinadas a restablecer el cumplimiento normativo y hacerse cargo de los efectos derivados de la infracción. Este instrumento se inserta así en una lógica de autorregulación supervisada²,

¹ La teoría de la regulación responsiva fue desarrollada por Ayres y Braithwaite y ha tenido una amplia aceptación en los sistemas comparados; esta tesis postula que la estrategia regulatoria más eficaz no consiste en aplicar respuestas uniformes frente a todos los incumplimientos, sino en ajustar la intensidad y naturaleza de la intervención estatal al comportamiento del sujeto regulado, a la gravedad de la infracción y a los riesgos asociados a la actividad regulada, lo que permite un enfoque y aplicación más equitativa del instrumento (Véase, OECD: Regulatory Enforcement and Inspections 2014, p. 35; Gunningham, 2009, p. 210; Ayres y Braithwaite, 1992, p. 4)

² Es una especie de regulación por desempeño o metas, donde la autoridad no establece la forma o manera de cómo cumplir, pero sí se establece un resultado obligatorio. Véase, Coglianese, 2017, pp. 525-563.

en la cual el presunto infractor asume compromisos verificables destinados a corregir su conducta y gestionar las consecuencias ambientales del incumplimiento³.

El desarrollo normativo de este mecanismo fue precisado posteriormente mediante el Decreto Supremo n.º 30 de 2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que aprobó el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación (en adelante, el Reglamento). Este Reglamento establece los requisitos de presentación, los criterios de evaluación y los estándares de aprobación de los PdC, exigiendo que las medidas propuestas sean íntegras, eficaces y verificables, y que se orienten a abordar los efectos negativos asociados al incumplimiento. De esta manera, el sistema de incentivos al cumplimiento ambiental busca promover soluciones tempranas frente a las infracciones administrativas, privilegiando la corrección oportuna de las conductas infractoras y la gestión inmediata de sus efectos sobre el medio ambiente.

A pesar de la relevancia de este instrumento dentro del sistema sancionatorio ambiental, en la práctica administrativa se ha consolidado un criterio interpretativo según el cual los PdC no resultarían procedentes cuando la infracción ha generado daño ambiental. Bajo esta lógica, sostenida principalmente por la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, SMA), los casos en que se imputa daño ambiental deberían ser canalizados a través de los mecanismos específicos de reparación previstos en la legislación ambiental, particularmente el Plan de Reparación (en adelante, PdR), regulado en el artículo 43 de la LOSMA (Pastén y Parot, 2012) o la acción de reparación por daño ambiental establecida en los artículos 51 y siguientes de la Ley 19.300 (Femenías, 2017). Esta interpretación ha sido recogida tanto en documentos administrativos —como la Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento elaborada por la SMA— como en algunos pronunciamientos jurisdiccionales.

Esta práctica interpretativa ha generado el problema jurídico de determinar si la imputación de daño ambiental constituye efectivamente una causal de improcedencia de los PdC en el ordenamiento jurídico chileno. Esta discusión se ha mantenido vigente en el tiempo y la atención de la doctrina ha sido bien marginal a pesar de la importancia de sus repercusiones en el sistema de incentivos. La cuestión no es menor, ya que la exclusión de este instrumento en tales casos tiene implicancias relevantes tanto desde el punto de vista del diseño del sistema de cumplimiento ambiental como desde la perspectiva de la eficacia de los mecanismos de protección ambiental.

Este trabajo sostiene como hipótesis que la exclusión general de los PdC en casos de daño ambiental carece de fundamento normativo expreso en la legislación ambiental chilena, resulta sistemáticamente discutible y puede debilitar la eficacia preventiva del derecho

³ Sobre programas de cumplimiento existe la siguiente literatura en Chile: García y Soto, 2021, pp. 195-226; Hervé y Plumer, 2019, pp. 11-49; Pinilla, 2022, pp. 235-257; Plumer et al. 2018, pp. 209-236; Soto, 2016, pp. 189-226; Hunter, 2024, pp. 256-297; Ossandón, 2015; Farrán, 2022, pp. 248-266; Méndez, 2024, pp. 123-145; Rojas, 2024, pp. 147-188; Guzmán, 2012, p. 21; Tapia, 2024, pp. 20-25; Segundo Tribunal Ambiental, 2021, pp. 109-137 y Riesco, 2021, 484-495. Con todo, el problema que se propone investigar no ha sido abordado con profundidad, a pesar de la importancia jurídica y práctica que merece.

ambiental. En efecto, impedir la utilización de este instrumento frente a la existencia de daño ambiental puede obstaculizar la adopción temprana de medidas destinadas a contener, controlar o revertir los efectos derivados del incumplimiento, postergando innecesariamente la intervención correctiva del sistema regulatorio. Asimismo, se plantea que los PdC y el PdR no constituyen instrumentos excluyentes, sino herramientas funcionalmente complementarias dentro del sistema de protección ambiental, en la medida que operan en momentos distintos del ciclo de intervención administrativa. Finalmente, se argumenta que el procedimiento de aprobación de los PdC constituye una instancia administrativa robusta para la identificación, evaluación y gestión de los efectos ambientales derivados del incumplimiento, lo que refuerza la idoneidad de este instrumento incluso en contextos en que se imputan efectos ambientales significativos.

Con el objeto de desarrollar esta hipótesis, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se examina el criterio administrativo que excluye la procedencia de los PdC cuando se imputa daño ambiental, identificando sus principales fundamentos en la práctica administrativa y en parte de la doctrina. En segundo lugar, se analizan los fundamentos normativos y sistemáticos que permiten sostener la procedencia de los PdC frente a la imputación de daño ambiental, abordando la ausencia de una prohibición expresa en la legislación vigente, la coherencia de este instrumento con el principio preventivo del derecho ambiental, la naturaleza jurídica de los efectos ambientales que deben ser gestionados mediante un PdC y los riesgos asociados a la instrumentalización del concepto de daño ambiental dentro del procedimiento sancionatorio. En tercer lugar, se examina el procedimiento administrativo de aprobación de los PdC, destacando su capacidad para generar y evaluar información técnica relevante sobre los efectos ambientales derivados del incumplimiento. Finalmente, se analiza la relación entre los PdC y el PdR ambiental, proponiendo entender ambos instrumentos como mecanismos complementarios dentro del sistema de cumplimiento ambiental.

A partir de este análisis, el trabajo busca contribuir a la discusión doctrinal y jurisprudencial sobre el alcance de los PdC en el derecho ambiental chileno, proponiendo una interpretación que fortalezca la función preventiva y correctiva del sistema de fiscalización ambiental.

2. El criterio administrativo que excluye los PdC cuando existe daño ambiental

A pesar de la centralidad de los efectos ambientales en la lógica de los PdC, la SMA ha sostenido que este instrumento no resulta procedente cuando la infracción ha causado daño ambiental. Jurídicamente, la calificación de daño ambiental suele efectuarse en la propia resolución que formula cargos, en la medida que dicha circunstancia es utilizada

como un criterio para determinar la gravedad de la infracción⁴. Por ende, cuando la SMA califica los efectos ambientales como constitutivos de daño ambiental, en atención al criterio que actualmente aplica, se restringe la posibilidad de presentar PdC.

En la Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento se señala expresamente que:

Por otra parte, la presentación de un PDC no es procedente en caso de infracciones que hayan causado daño ambiental, sea éste susceptible o no de reparación, por existir en la misma LO-SMA o en la Ley N° 19.300 otros mecanismos jurídicos aplicables a infracciones que hayan ocasionado daño ambiental. (Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental de 2018, p. 6)

Conforme a lo anterior, la SMA sostiene que, cuando la infracción imputada genera daño ambiental, el instrumento idóneo para hacerse cargo de ese detrimento no sería el PdC, sino el PdR previsto en el artículo 43 de la LOSMA, o bien el ejercicio de la acción de reparación por daño ambiental regulada en el artículo 51 y siguientes de la Ley 19.300.

Bajo esta lógica interpretativa, los efectos ambientales adversos respecto de los cuales deben recaer las medidas y acciones comprometidas en un PdC no podrían configurar propiamente un daño ambiental.

Esta misma línea argumentativa ha sido recogida por una sentencia del Primer Tribunal Ambiental, de 31 de agosto de 2021, dictada en la causa Rol R-41-2021, “Asociación de Productores y Exportadores Agrícolas del Valle de Copiapó y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”. En dicho fallo se sostiene que la Guía de Programas de Cumplimiento elaborada por la SMA se limita a sistematizar los criterios que ya se encontrarían implícitamente establecidos por el legislador en la normativa vigente⁵.

En el ámbito doctrinal también se han formulado argumentos orientados a justificar la exclusión del daño ambiental del ámbito de aplicación de los PdC. El primero se vincula

⁴ En este aspecto, el artículo 36 de la LOSMA establece una clasificación tripartita de las infracciones (gravísimas, graves y leves), construida sobre una técnica de tipificación cerrada, en la cual la gravedad no depende de una ponderación discrecional del regulador sino de la concurrencia de supuestos normativos expresamente definidos, los que operan como condiciones habilitantes para la aplicación de cada categoría (Tejada, 2019, p. 63-65 y Pinilla, 2019, pp. 294-295).

⁵ Dicha sentencia señala, en lo medular, lo siguiente: (...) la Superintendencia estimó que la condición de daño ambiental se configura con la alteración de la calidad de las aguas del acuífero en las quebradas La Brea y Caserones, como consecuencia de la infiltración de las aguas de contacto generadas por el proyecto Caserones y la construcción de las zanjas cortafugas sin cumplir con las condiciones establecidas en la evaluación ambiental del proyecto. Además, que el daño generado es susceptible de reparación. Bajo estos supuestos fácticos el PDC cede ante el Plan de Reparación Ambiental pues la misma ley así lo dispone, ya que, al constatar la existencia de daño al medio ambiente, el inciso quinto del artículo 43 de la LOSMA sólo admite dos opciones: que el infractor presente voluntariamente un plan de reparación o el ejercicio de la acción judicial por daño ambiental, en caso de no instar por el primero. Por este motivo es que la ‘Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental’ solo viene en complementar, ordenar y sistematizar una situación jurídica ya tratada por la ley, sin que exista una contradicción normativa entre ambos cuerpos regulatorios”.

con la naturaleza del instrumento y la complejidad que supone determinar la existencia, extensión y carácter reparable o irreparable del daño ambiental. Según esta posición, tales cuestiones requerirían de un procedimiento bilateral en el que pueda desarrollarse un contradictorio pleno, acompañado de una actividad probatoria robusta, lo que resultaría difícilmente compatible con el procedimiento de aprobación de un PdC. El segundo argumento sostiene que la propia LOSMA, en su artículo 43, ha previsto un instrumento específico para las infracciones que generan daño ambiental —el plan de reparación—, lo que evidenciaría la intención del legislador de canalizar este tipo de situaciones a través de dicho mecanismo y no mediante un PdC (Plumer et al., 2018, p. 216).

3. Fundamentos normativos y sistemáticos para la procedencia del Programa de Cumplimiento frente a la imputación de daño ambiental

3.1. El argumento de la SMA para excluir el PdC en casos de daño ambiental carece de soporte normativo

La exclusión de los PdC cuando se imputa daño ambiental debe analizarse a partir de una premisa básica: dicha limitación carece de reconocimiento normativo expreso tanto en la LOSMA como en el Reglamento. En el ordenamiento jurídico vigente no existe disposición alguna que restrinja la procedencia de los PdC por el solo hecho de que la autoridad administrativa impute daño ambiental.

Desde esta perspectiva, la exclusión del PdC en estos casos implica introducir de facto un requisito o impedimento adicional no contemplado en la ley, alterando el diseño normativo del sistema de incentivos al cumplimiento. Al hacerlo, la SMA se arroga una potestad restrictiva que el ordenamiento jurídico no le ha atribuido.

Tal actuación importa, en la práctica, la creación administrativa de límites materiales a un derecho procedimental del regulado, en abierta contravención al principio de juridicidad que rige la actuación de los órganos de la Administración del Estado, conforme al cual toda potestad pública debe tener un fundamento expreso y previo en la ley (artículos 6 y 7 de la Constitución) (Bacigalupo, 2025, p. 142)⁶. Esta situación ha llevado a parte de la

⁶ Como se explica por la doctrina recién citada, la Administración Pública tiene como función esencial servir objetivamente los intereses generales, pero no lo hace desde un espacio de libertad absoluta, sino dentro de un marco jurídico que la habilita y, al mismo tiempo, la limita. En un Estado de Derecho, la ley es un referente externo de legitimidad y el fundamento mismo de la actuación administrativa: es la que confiere competencias, fija fines y delimita los medios disponibles. Por ello, toda actuación administrativa encuentra su justificación en una norma previa que la autoriza y condiciona. La actividad administrativa no se desarrolla nunca al margen del Derecho, sino como aplicación concreta de éste; su validez y legitimidad dependen precisamente de su sometimiento pleno a la ley, que actúa como presupuesto habilitante y como parámetro de control de cada decisión y actuación.

doctrina a calificar esta interpretación de la SMA como *contra legem* (Femenías, 2024, pp. 836-837)⁷.

Este argumento ha sido recogido de manera consistente por la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales. En efecto, el Segundo Tribunal Ambiental, en sentencia de 11 de mayo de 2018, “Veloza Rencoret Hugo Rafael y otros con Consorcio Santa Marta S.A.” (D-23-2016), no duda en calificar esta limitación como un criterio autoimpuesto por la SMA.

En la misma línea, el Segundo Tribunal Ambiental, señaló:

Que, del tenor de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, la imposibilidad de presentar un PdC, planteada por la Guía de la SMA, va más allá de lo que dispone la ley, que solo determina la improcedencia de dicho instrumento en las hipótesis del artículo 42, inciso tercero, de la LOSMA, las cuales —por su carácter excepcional respecto de la regla general, que lo admite en el procedimiento sancionatorio—, son de derecho estricto (...) Que, asimismo, debe tenerse presente que el ejercicio de la potestad sancionadora de la SMA constituye una manifestación del *ius puniendi* del Estado, de manera que le son aplicables los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos la presunción de inocencia. Atendido lo anterior, no corresponde —fuera de los casos estrictamente señalados en el artículo 42 de la LOSMA— privar al presunto infractor de la posibilidad de presentar un PdC, en la medida que cumpla con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad contenidos en la normativa ambiental aplicable (Segundo Tribunal Ambiental, 19/12/2022, R-266-2020)⁸.

De manera concordante, el Primer Tribunal Ambiental sostuvo en sentencia de 30 de diciembre de 2019:

(...) estos sentenciadores estiman que no es razonable aumentar las exigencias establecidas en la LOSMA para la procedencia de un PDC, no correspondiendo a la SMA limitar el acceso a un incentivo al cumplimiento ambiental como lo es el PDC, cuyos impedimentos ya se encuentran establecidos expresamente en LOSMA, por lo que la ‘Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento’ no puede establecer más limitaciones que las establecidas por el Legislador. (Primer Tribunal Ambiental, 30/12/2019, R-25-2019)

⁷ Dussaubat, 2016, pp. 198-200, señala: “al no existir norma expresa que prohíba la presentación de un programa de cumplimiento en aquellos casos en que se ha generado daño ambiental, podemos clasificar dos tipos de infractores que podrían presentar un programa de cumplimiento ante la generación de daño ambiental reparable o irreparable (...) a pesar de los criterios interpretaciones que la SMA vaya fijando caso a caso, actualmente la regulación vigente no prohíbe de forma expresa la presentación de programas de cumplimiento en casos de daño ambiental, aun cuando la naturaleza de los programas de cumplimiento no contempla la reparación del ambiente dañado”.

⁸ Este criterio ha sido recogido por las sentencias del Segundo Tribunal Ambiental: 21 de agosto de 2018, R-160-2017, “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente” y 6 de noviembre de 2017, R-116-2016, “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Como se puede apreciar, la jurisprudencia de los Tribunales Ambientales ha sido consistente en rechazar estos criterios autoimpuestos por la SMA, reafirmando que —fuera de las hipótesis excepcionales expresamente previstas en la LOSMA— debe garantizarse el acceso al PdC cuando se cumplan los estándares de integridad, eficacia y verificabilidad.

Así entonces, negar el acceso a este instrumento de incentivo sobre la base de interpretaciones extensivas o sistemáticas —generando consecuencias jurídicas no previstas por el legislador— supone desconocer la naturaleza y finalidad propia del PdC, concebido precisamente para detener de manera inmediata las conductas infraccionales y hacerse cargo de los efectos ambientales que eventualmente se hayan generado.

Por otro lado, la lectura conjunta del artículo 42 de la LOSMA y del artículo 9 del Reglamento permite advertir que existió una delimitación expresa de las hipótesis en que un PdC resulta improcedente, circunscribiéndolas a aquellos casos en que el instrumento sea utilizado para eludir la responsabilidad administrativa, aprovecharse de la infracción o ser manifiestamente dilatorio. En este contexto, la exclusión de los PdC cuando se imputa daño ambiental no encuentra respaldo en el texto normativo vigente, pues dicha circunstancia no ha sido prevista como causal de improcedencia. Cuando la SMA niega la procedencia del PdC sobre esta base, en los hechos, introduce mediante interpretación un impedimento adicional no contemplado por el ordenamiento jurídico. Esta práctica resulta difícilmente conciliable con la lógica que inspira este instrumento, cuyo propósito es precisamente favorecer la corrección temprana del incumplimiento y la gestión oportuna de sus efectos ambientales, evitando que el procedimiento sancionador se convierta en la única vía de intervención frente a infracciones que podrían ser abordadas de manera más eficaz mediante mecanismos de cumplimiento supervisado⁹.

Una confirmación adicional de que la normativa vigente no prohíbe los PdC en caso de imputación de daño ambiental puede observarse en el proyecto de reforma a la LOSMA actualmente en discusión legislativa. Dicho proyecto propone modificar el artículo 42 de la LOSMA, incorporando expresamente la improcedencia de los PdC cuando los cargos

⁹ Esto explica que la doctrina entienda que la interpretación del régimen jurídico aplicable a los PdC tenga que favorecer, en la medida de lo posible, su procedencia y aplicación, siempre que se cumplan los requisitos legales de idoneidad, eficacia y verificabilidad (Hunter, 2024, p. 257). Esta idea ha sido apoyada por la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental: "(...) la interpretación de las normas legales y administrativas que regulan los incentivos al cumplimiento debe siempre favorecer su procedencia, por cuanto son estos los instrumentos que satisfacen directamente los intereses generales previstos en las normas de protección ambiental que se estimen infringidas. De ahí que, por un lado, se haya interpretado por la misma SMA, que ésta puede ordenar la complementación de los PdC presentados por los regulados, y por otro lado, pueda proceder a su aprobación con correcciones de oficio. Estas dos potestades no se encuentran expresamente previstas por la ley o el reglamento, pero se estima que son consustanciales para alcanzar los fines de estos instrumentos. En consecuencia, permitir al regulado adoptar medidas o acciones eficaces que aseguren el cumplimiento futuro de una norma ambiental, es una respuesta mucho más rápida y eficiente para salvaguardar los objetivos de protección ambiental, cuya oportunidad o conveniencia debe ser ponderada por la SMA" (Tercer Tribunal Ambiental, 12/09/2023, R-12-2023).

hayan sido clasificados como gravísimos por daño ambiental¹⁰. La sola necesidad de introducir esta modificación revela que la legislación vigente no contempla actualmente dicha restricción; por ello, el Ejecutivo ha estimado necesario incorporar este impedimento en el texto legal¹¹.

En consecuencia, la exclusión del PdC fundada únicamente en la determinación inicial de daño ambiental carece de sustento legal y desborda las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la SMA. Tal restricción introduce un límite no previsto por el legislador, desnaturaliza la función correctiva y preventiva del PdC y vulnera el principio de juridicidad.

3.2. El PdC sobre daño ambiental permite una intervención temprana sobre los componentes ambientales afectados

Desde la perspectiva del derecho ambiental, la intervención temprana frente a las causas que generan el daño y a los efectos derivados de la infracción constituye un elemento central para la protección efectiva del medio ambiente. La gestión oportuna sobre los componentes ambientales afectados permite evitar la propagación de los efectos adversos y remover las causas que los generan.

En este ámbito debe desplegar toda su fuerza el principio preventivo como pilar del derecho ambiental contemporáneo (Wilkinson, 2002, pp. 100-111). Este exige que la acción pública se oriente a intervenir antes de que el daño ambiental se produzca o consolide. En este sentido, se ha señalado que el principio preventivo requiere que las medidas se adopten en una etapa temprana y, si es posible, antes de que el daño se haya producido efectivamente (Sands, 2003, p. 247), permitiendo que la protección ambiental opere anticipadamente frente a los riesgos derivados de determinadas actividades.

Desde esta perspectiva, el enfoque preventivo busca desplazar el centro de gravedad de la política ambiental desde la reparación posterior del daño hacia la intervención temprana sobre las causas que lo generan y, sobre todo, evitar que los efectos ambientales puedan agravarse. Como destaca la doctrina, el principio de prevención posee importancia primordial en toda política ambiental eficaz, ya que permite adoptar medidas para proteger el medio ambiente en una etapa temprana; ya no se trata principalmente de reparar los daños una vez que estos se han producido (Sands, 2003, p. 247). En otras palabras:

en materia ambiental son necesarias aquellas acciones que se anticipan a prevenir cualquier tipo de degradación ambiental, en lugar de limitarse a verificar,

¹⁰ Mensaje N° 291-371, de 10 de enero de 2024, del Proyecto de Ley que “Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, y regula otras materias que indica”.

¹¹ En el mensaje arriba citado, pp. 15 y 16, se indica en forma expresa lo siguiente: “(...) En segundo lugar, respecto a los PDC, en el artículo 42 (...) se incluye como impedimento para su presentación el haber causado daño ambiental, dado que, por un lado, el PDC —considerando sus objetivos— es incompatible con los de reparación de daño ambiental y, por otro lado, existe un instrumento propio para este último: el plan de reparación”.

e intentar a posteriori reparar, los daños ambientales. La adopción de actitudes y estrategias previsoras es fundamental sobre todo en las fases más precoces de decisión, en los objetivos de la política ambiental, en el espíritu de las normas y en el acto preventivo ambiental propiamente dicho. (Martín Mateo, 2003, p. 48)¹²

Desde esta perspectiva, la lógica que subyace a los PdC resulta coherente con uno de los principios fundamentales del derecho ambiental: la preferencia por instrumentos de intervención temprana. Como ha señalado la doctrina, los mecanismos regulatorios que han demostrado mayor eficacia para enfrentar los problemas ambientales son aquellos que actúan de manera anticipada, ya que la protección del medio ambiente se logra con mayor eficiencia cuando las medidas se adoptan antes de que el deterioro alcance niveles irreversibles o particularmente graves (Bermúdez, 2014, p. 47). Bajo estos parámetros, la utilización de instrumentos que permitan prevenir, controlar o minimizar oportunamente los efectos derivados de un incumplimiento resulta más eficaz —desde el punto de vista ambiental, económico y regulatorio— que aquellas respuestas que se activan únicamente una vez que el daño ya ha sido plenamente configurado¹³.

Aplicado al contexto de los PdC, ello permite comprender a este instrumento como un mecanismo particularmente adecuado para intervenir de forma temprana frente a los efectos ambientales derivados de una infracción, permitiendo adoptar medidas destinadas a detener, controlar o reducir dichos efectos antes de que se consoliden como un daño ambiental declarado. Desde esta perspectiva, excluir la procedencia del PdC en presencia de efectos ambientales relevantes podría resultar contraproducente para los propios objetivos de protección ambiental, en la medida en que impediría la adopción temprana de medidas correctivas para evitar la profundización del daño (Femenías, 2024, p. 843).

Esta cuestión adquiere especial relevancia cuando se trata de enfrentar fenómenos de escalamiento del daño ambiental. Este concepto alude al hecho de que muchos procesos de deterioro ambiental poseen una dinámica acumulativa o progresiva, de modo que, cuando no se adoptan medidas correctivas tempranas, los efectos negativos pueden intensificarse, expandirse o generar impactos adicionales sobre otros componentes del entorno. La doctrina ambiental ha destacado que una de las características distintivas del daño ambiental es precisamente su carácter acumulativo y dinámico, lo que significa que los efectos derivados de una actividad pueden amplificarse con el tiempo si no se adoptan medidas oportunas para controlar sus causas (Saavedra, 2011, p. 165).

¹² Otros autores han definido al principio preventivo como aquel que consiste en “evitar efectos perjudiciales de determinadas actividades sobre la naturaleza. Para ello, es necesario, anticipadamente, por un lado, prever tales efectos y, por otro, adoptar las medidas adecuadas para eliminarlos, corregirlos o mitigarlos”. Betancor, 2014, p. 251.

¹³ Dado que el daño ambiental puede transformarse en irreversible e irreparable, la intervención preventiva debería ser inherente y consustancial al objeto de conservación de los bienes ambientales. El principio preventivo, por lo tanto, exige la acción o adopción de medidas de protección de los componentes ambientales y su interacción antes de que se produzcan los daños e incluso las situaciones de riesgo o peligro al mismo (Hunter, 2023a, p. 10).

Los instrumentos administrativos y judiciales destinados a la restauración del entorno suelen activarse de manera posterior y requieren el transcurso de un período de tiempo que no siempre resulta compatible con las necesidades de intervención temprana que demandan los sistemas ambientales. Negar la procedencia de este instrumento por la sola imputación preliminar de daño ambiental implica postergar la adopción de medidas correctivas hasta la dictación de una resolución sancionatoria firme, aun cuando el titular se encuentre en condiciones de implementar de manera inmediata acciones eficaces y verificables para hacerse cargo de los efectos detectados¹⁴.

Una interpretación de esta naturaleza conduce, en definitiva, a postergar injustificadamente la adopción de medidas ambientales inmediatas, incluso en aquellos casos en que el titular se encuentra en condiciones de actuar tempranamente. Ello desincentiva la implementación de soluciones oportunas y resulta incompatible con el principio preventivo que informa el derecho ambiental (Tapia, 2024, p. 24).

En síntesis, excluir el PdC en casos en que se imputan efectos graves puede generar una consecuencia paradójica: postergar la adopción de medidas correctivas inmediatas, obligando a esperar el resultado completo del procedimiento sancionatorio o de un eventual proceso judicial de reparación. Desde una perspectiva de política regulatoria, ello resulta problemático, pues impide la adopción de medidas tempranas destinadas a detener o reducir los efectos ambientales adversos.

3.3. La regulación de los PdC no exige aceptar la calificación jurídica de los efectos ambientales

El artículo 7 del Reglamento dispone que el presunto infractor debe hacerse cargo de los efectos negativos derivados del incumplimiento, sin introducir distinción alguna respecto de su naturaleza, entidad o calificación jurídica de aquellos. Esto es, la norma no condiciona la procedencia ni el contenido del PdC a la aceptación de que tales efectos constituyan o no daño ambiental en sentido técnico-jurídico.

Así entonces, la discusión propia del procedimiento de aprobación de un PdC no recae sobre la existencia jurídica del daño ambiental, sino sobre la identificación, descarte o adecuada gestión de los efectos atribuibles al incumplimiento. En otras palabras, el foco del procedimiento de aprobación del PdC prescinde de la definición jurídica del efecto y se centra en la suficiencia, idoneidad y eficacia de las medidas propuestas para abordarlo.

La jurisprudencia ha recogido esta aproximación al señalar que:

¹⁴ Es cierto que, en este caso, la autoridad administrativa dispone de la potestad de decretar medidas provisionales conforme al artículo 48 de la LOSMA, cuando exista una situación de peligro inminente de daño al medio ambiente o a la salud de las personas. Sin embargo, dichas medidas presentan un carácter esencialmente transitorio, lo que resulta insuficiente frente a la necesidad de adoptar intervenciones de carácter escalonado y permanente sobre los componentes ambientales o sobre la actividad regulada, destinadas a evitar la generación de daño. A ello se suma que su diseño legal es restringido, pues las medidas provisionales están concebidas para enfrentar escenarios de riesgo inminente, pero no para abordar situaciones en las que los efectos ambientales ya se han materializado. Véase, Hervé y Plumer, 2019, p. 25, y Hunter, 2023b, pp. 245 y ss.

si bien la reclamante habla indistintamente de ‘daños’ y ‘efectos’, el Tribunal estima que la calificación jurídica de los supuestos efectos, como concepto genérico e inclusivo de daños, resulta innecesaria en esta sede. Lo relevante, y que constituye la discusión de fondo, recae en determinar de qué manera el programa de cumplimiento aprobado se hace cargo de los efectos de los incumplimientos. (Segundo Tribunal Ambiental, 20/10/2017, R-132-2016)

A partir de lo expuesto, puede concluirse que el régimen jurídico de los PdC no condiciona su procedencia a la ausencia de daño ambiental, ni exige que el infractor se pronuncie sobre la calificación jurídica de los efectos derivados del incumplimiento. El artículo 7 del Reglamento se limita a exigir que el titular identifique y se haga cargo de los efectos negativos asociados a la infracción, lo que remite a la dimensión fáctica de la alteración ambiental y no a su eventual calificación normativa como daño ambiental en los términos del artículo 2 letra e) de la Ley 19.300.

3.4. No existe una separación fáctica entre efectos ambientales y daño ambiental

Sostener que este instrumento no sería idóneo para hacerse cargo del daño presupone una distinción categórica entre efecto ambiental y daño ambiental, distinción que en la práctica no siempre se presenta con claridad. Este punto resulta particularmente relevante, pues la delimitación entre ambos conceptos suele depender de una valoración interpretativa acerca de la entidad y alcance de los efectos producidos sobre el medio ambiente.

En efecto, el artículo 2 letra e) de la Ley 19.300 define el daño ambiental como “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”. De esta definición se desprende que el concepto de daño ambiental presenta, al menos, dos dimensiones: una fáctica y otra normativa. La primera se refiere a la existencia de una alteración o afectación del medio ambiente o de alguno de sus componentes; la segunda, en cambio, se vincula con la exigencia de que dicha afectación sea significativa. Este último elemento introduce un juicio de valoración jurídica, ya que determinar cuándo un detrimento alcanza el umbral de significancia no es una cuestión puramente material o científica, sino que requiere una apreciación normativa respecto de la magnitud, alcance y relevancia de los efectos producidos sobre el medio ambiente (Hunter, 2024, pp. 67-68; Barros, 2007, p. 807, Ruda, 2008, p. 100 y Lozano, 2014, p. 357)¹⁵.

¹⁵ Al respecto la Corte señaló: “el legislador incorporó un elemento normativo a la definición de daño ambiental, esto es, que sea significativo, el que debe ser interpretado a la luz de los principios que informan la materia en estudio y, en especial, del concepto de medio ambiente establecida en la Ley, dejando desde ya dicho, que no es posible enmarcarlo dentro una definición unívoca, porque su fisonomía dependerá del área o elemento del ‘sistema global’ que se pretenda proteger, los que atendida su naturaleza, se encuentran en constante modificación. Sí se debe tener en consideración, para determinar el referido elemento parámetros, tales como, la intensidad, duración, dimensión y zona geográfica de la contaminación, los efectos físicos o mentales y la situación general del medio ambiente”. (CS, 2/04/2018, rol 37.273-2017). En el mismo sentido: CS, 25/09/2019, rol 13.177-2018.

Desde esta perspectiva, la diferencia entre efecto ambiental y daño ambiental no radica necesariamente en una distinción ontológica o material entre ambos fenómenos, sino más bien en la calificación jurídica que realiza la autoridad competente. En términos fácticos, ambos conceptos comparten la misma base material: una alteración del estado del medio ambiente producida por una acción humana. Un efecto ambiental corresponde a cualquier modificación del entorno —sea positiva, neutra o negativa—, mientras que el daño ambiental constituye un subconjunto de estos efectos, caracterizado por superar el umbral jurídico de significancia. Así, por ejemplo, un vertido que altera el pH de un río constituye, en los hechos, un efecto ambiental; solo se convierte en daño cuando la autoridad determina que dicha alteración alcanza un nivel significativo¹⁶.

De este modo, la frontera entre efecto y daño ambiental no es siempre nítida, sino que depende de una valoración interpretativa realizada por la autoridad administrativa o jurisdiccional. Ciertamente existen situaciones en que la configuración del daño ambiental resulta evidente —por ejemplo, la destrucción de un ecosistema o la pérdida de una especie—, pero también existen numerosos casos en los que la afectación ambiental se sitúa en zonas de incertidumbre, requiriendo procesos de análisis, ponderación y evaluación técnica y jurídica.

Esta circunstancia se explica porque el daño ambiental constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido no se encuentra completamente predeterminado por la norma, sino que debe ser precisado por la autoridad administrativa mediante su aplicación en casos concretos¹⁷. En consecuencia, una misma afectación ambiental podría, en determinados contextos, recibir calificaciones distintas dependiendo de la interpretación

¹⁶ Corte Suprema señala “el requisito de que el daño tenga un carácter significativo no está sujeto a un aspecto de extensión material de la pérdida, disminución o detrimento para el medio ambiente o para uno o más de sus componentes, sino que debe acudir a una calibración de la significación de los deterioros infligidos a aquél” (CS, 28/10/2011, rol 5826-2009). En la doctrina también se sostiene aquello: Moraga y Delgado, 2022, p. 295.

¹⁷ En diversas ocasiones, el legislador recurre al uso de conceptos jurídicos indeterminados como técnica normativa destinada a otorgar a la autoridad administrativa un margen razonable de apreciación al momento de aplicar la ley. Ello ocurre especialmente en materias complejas o altamente dependientes de circunstancias fácticas variables, en las que el legislador no puede prever de manera exhaustiva todas las situaciones posibles ni establecer reglas completamente cerradas. En estos casos, la norma fija un marco general y delega en la autoridad la tarea de concretar su contenido en atención a las particularidades del caso específico. Este fenómeno se observa con claridad en el concepto de daño ambiental. La normativa no define el daño ambiental mediante parámetros rígidos o completamente predeterminados, sino que exige evaluar si se ha producido una afectación significativa al medio ambiente. La determinación de esa significancia requiere necesariamente una ponderación técnica y jurídica, que considere factores como la magnitud del impacto, su extensión espacial, su duración, la reversibilidad de los efectos y la sensibilidad del ecosistema afectado. En consecuencia, la aplicación del concepto no puede realizarse de manera automática, sino que demanda un juicio de apreciación por parte de la autoridad competente, fundado en antecedentes técnicos y en las circunstancias concretas del caso (Medina, 2016, pp. 134 y ss.; Rodríguez de Santiago, 2016, pp. 63 y ss.; Bacigalupo, 1997, pp. 181 y ss.; Desdentado, 1999, pp. 86 y ss.). Explica la doctrina, además, que ante la enorme complejidad que significa la intervención en sectores como el medio ambiente, urbanismo, ordenación del territorio, entre otros, donde confluyen variados intereses, todos relevantes, resulta difícil entender que las soluciones y respuestas concretas que deben guiar la actuación de la Administración puedan ser precisadas por el legislador. Cierco, 2002, 76-77.

adoptada por la autoridad competente, lo que puede dar lugar a decisiones administrativas o jurisdiccionales no siempre uniformes¹⁸.

En consecuencia, exigir al infractor que, como presupuesto para la presentación o aprobación de un PdC, acepte la calificación jurídica de los efectos como daño ambiental implicaría introducir una exigencia que no se encuentra prevista en la normativa vigente y que, además, desnaturalizaría la finalidad del instrumento. El PdC está diseñado precisamente para corregir tempranamente el incumplimiento y hacerse cargo de sus efectos ambientales, por lo que su procedencia no puede quedar supeditada a una calificación jurídica cuya determinación, por su propia naturaleza, puede ser objeto de debate.

3.5. Imputación de daño ambiental en la formulación de cargos es provisional

No resulta jurídicamente correcto equiparar la imputación de daño ambiental contenida en la formulación de cargos con una declaración jurídica de daño ambiental. En efecto, la formulación de cargos constituye un acto de determinación de carácter provisional, cuya finalidad es delimitar el objeto del procedimiento sancionador y permitir al presunto infractor ejercer adecuadamente su derecho de defensa¹⁹. Se trata, por tanto, de un acto preparatorio dentro del procedimiento administrativo sancionador, que no es constitutivo de responsabilidad ni tiene aptitud para declarar jurídicamente la existencia de daño ambiental (Tapia, 2024, p. 24).

La configuración jurídica del daño ambiental solo puede producirse a partir de una determinación final, ya sea mediante una resolución sancionatoria firme dictada por la SMA o a través de una sentencia pronunciada por el Tribunal Ambiental en el marco de una acción de reparación por daño ambiental. La jurisprudencia al respecto ha sido muy clara:

a nivel de formulación de cargos lo que efectúa la Administración es una imputación preliminar y esencialmente temporal, que puede ser modificada en resolución sancionatoria, de conformidad con los argumentos y pruebas que proporcione

¹⁸ De este modo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados como el de daño ambiental permite dotar al sistema jurídico de flexibilidad, asegurando que la normativa pueda adaptarse a la diversidad y complejidad de las situaciones ambientales que pueden presentarse en la práctica, sin perder por ello su carácter jurídico ni el deber de motivación que pesa sobre la autoridad al adoptar sus decisiones. Precisamente porque la determinación de la significancia del daño ambiental implica un ejercicio de valoración y ponderación, es posible que autoridades distintas —o incluso un tribunal— arriben a conclusiones diferentes frente a un mismo conjunto de antecedentes, siempre que dichas decisiones se encuentren debidamente fundadas en criterios técnicos y jurídicos razonables.

¹⁹ La formulación de cargos tiene por finalidad delimitar el objeto del procedimiento sancionatorio, precisando los hechos que se imputan, las normas presuntamente infringidas y la calificación jurídica provisional de la conducta. En este sentido, se trata de un acto de imputación inicial y de carácter esencialmente provisional, cuyo propósito es permitir al presunto infractor conocer con claridad el contenido de la imputación y ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Por ello, la formulación de cargos no constituye una declaración definitiva de responsabilidad ni establece imputaciones concluyentes, las cuales solo pueden determinarse al término del procedimiento, una vez ponderados los antecedentes del expediente y los descargos del regulado (Osorio, 2017, p. 659; Cordero, 2014, p. 199, y Alarcón, 2007, pp. 100-101).

el presunto infractor durante el procedimiento. Por consiguiente, la imputación de daño ambiental puede variar entre la formulación de cargos y la sanción, o si se mantiene, puede modificarse su calificación. (Segundo Tribunal Ambiental, 19/12/2022, R-266-2020)

Desde esta perspectiva, negar la procedencia de un PdC sobre la base de una imputación de daño ambiental realizada en la formulación de cargos implica atribuir a dicha imputación un carácter definitivo que el ordenamiento jurídico no le reconoce (Tapia, 2024, p. 24). Se trataría, en los hechos, de conferir efectos jurídicos irreversibles a un acto de naturaleza provisional, anticipando las consecuencias de una calificación que todavía se encuentra sujeta al debate probatorio y a la decisión final de la autoridad o de los tribunales. Una interpretación como ésta no solo desnaturaliza la función de la formulación de cargos dentro del procedimiento sancionador, sino que además restringe injustificadamente el acceso a un instrumento de incentivo al cumplimiento previsto por el legislador.

3.6. Procedimiento de aprobación del PdC es una instancia para identificar y evaluar efectos ambientales

Derivada de la naturaleza provisoria de la formulación de cargos es que la evaluación de los PdC permite la identificación de los efectos ambientales derivados de la infracción. En efecto, el artículo 7 del Reglamento establece que el infractor debe describir tanto los hechos que constituyen la infracción como los efectos negativos asociados a ésta. Esta exigencia tiene por finalidad permitir a la autoridad evaluar si las medidas propuestas en el programa resultan idóneas para restablecer el cumplimiento de la normativa ambiental y hacerse cargo de las consecuencias ambientales del incumplimiento.

En la práctica administrativa pueden presentarse diversas situaciones respecto de la identificación de dichos efectos²⁰. En algunos casos, la formulación de cargos describe expresamente los efectos ambientales asociados a la infracción, sobre la base de los antecedentes recopilados durante la etapa de fiscalización. En otros, corresponde al regulado identificar y caracterizar dichos efectos al momento de presentar el PdC, acompañando los antecedentes técnicos que permitan sustentar su descripción. Finalmente, también puede ocurrir que el regulado sostenga que la infracción no produjo efectos ambientales negativos, hipótesis en la cual deberá justificar esta afirmación mediante antecedentes técnicos o científicos que respalden dicha conclusión.

La jurisprudencia ambiental ha desarrollado criterios relevantes para abordar estas situaciones. En particular, los tribunales ambientales han señalado que, cuando la obligación incumplida tenía por finalidad evitar o minimizar un determinado efecto ambiental, puede presumirse razonablemente que dicho efecto se produjo. En este sentido, el Segundo

²⁰ Esto puede observarse muy detalladamente en la Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento de 2018, pp. 11-12.

Tribunal Ambiental ha indicado que, si se incumplen medidas destinadas precisamente a eliminar o reducir efectos adversos, resulta razonable presumir que dichos efectos se materializaron, salvo que el titular logre acreditar lo contrario mediante antecedentes técnicos suficientes (Segundo Tribunal Ambiental, 24/02/2014, R-104-2016). Este razonamiento se vincula con la función preventiva de las medidas ambientales contenidas en las resoluciones de calificación ambiental, ya que dichas medidas buscan precisamente evitar la ocurrencia de determinados impactos ambientales.

Tal como se ha señalado, es posible que la autoridad administrativa, al momento de formular los cargos, incorpore una descripción preliminar de los efectos ambientales constatados durante la etapa de fiscalización. En tales circunstancias, corresponderá al titular hacerse cargo de dichos efectos en el PdC, proponiendo las acciones y medidas destinadas a eliminarlos o, cuando ello no sea posible, a reducirlos o controlarlos. Con todo, la caracterización de los efectos contenida en la formulación de cargos no impide que el regulado pueda controvertir dicha descripción en el marco de la evaluación del programa, acreditando que los efectos imputados no se produjeron, o bien que se manifestaron de una manera distinta o con una magnitud inferior a la atribuida por la autoridad.

De este modo, el procedimiento de evaluación del PdC constituye también un espacio de discusión técnica acerca de los efectos ambientales derivados del incumplimiento, en el cual pueden contrastarse los antecedentes aportados por la autoridad y por el regulado, permitiendo a la Administración adoptar una decisión fundada respecto de las medidas necesarias para gestionar dichos efectos.

En consecuencia, el procedimiento de evaluación del PdC no solo cumple una función de verificación del cumplimiento normativo, sino que también constituye un espacio institucional destinado a identificar, caracterizar y evaluar técnicamente los efectos ambientales derivados del incumplimiento. Esta característica del instrumento resulta particularmente relevante en el contexto de la discusión sobre la procedencia del PdC frente al daño ambiental. Si el propio procedimiento está diseñado para analizar los efectos ambientales asociados a la infracción y para determinar las medidas idóneas destinadas a abordarlos, resulta difícil sostener que la mera imputación administrativa de daño ambiental pueda operar como una barrera para la presentación o evaluación de un programa de cumplimiento. Por el contrario, la estructura del instrumento demuestra que el PdC constituye uno de los espacios procedimentales en los que dichos efectos deben ser discutidos y evaluados técnicamente, lo que refuerza la idea de que su procedencia no puede quedar condicionada por una calificación preliminar de daño ambiental realizada por la autoridad administrativa.

3.7. El criterio de la SMA permite la instrumentalización del daño ambiental para bloquear el PdC

El criterio sostenido por la SMA conlleva el riesgo de instrumentalizar la imputación de daño ambiental como una verdadera barrera procedimental. En efecto, si bastara con que

la autoridad califique preliminarmente un determinado efecto ambiental como daño para excluir la procedencia de un PdC, se configuraría un mecanismo que permitiría bloquear el acceso a este instrumento mediante una calificación unilateral realizada en la etapa inicial del procedimiento sancionador.

Esta situación genera, además, un incentivo institucional problemático, pues podría conducir a que la formulación de cargos se vea sobrecargada con imputaciones de daño ambiental, incluso en escenarios en los que su existencia todavía no ha sido jurídicamente determinada ni acreditada. En tales condiciones, la imputación de daño ambiental puede transformarse en una herramienta estratégica dentro del procedimiento sancionador, utilizada no tanto para describir con precisión la naturaleza de los efectos ambientales producidos, sino para condicionar el régimen jurídico aplicable al regulado, excluyendo de manera anticipada la posibilidad de acceder a un PdC.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, una interpretación de este tipo abre espacios para eventuales desviaciones de poder o de fin. En efecto, la potestad de formular cargos tiene como finalidad identificar y describir las infracciones administrativas presuntamente cometidas, permitiendo al regulado ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Sin embargo, si dicha potestad se utiliza para incidir en la procedencia de instrumentos de cumplimiento, mediante la sola imputación preliminar de daño ambiental, se corre el riesgo de que la autoridad emplee una potestad administrativa para fines distintos de aquellos previstos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto, podría darse una hipótesis de desviación de poder o de fin. La desviación de poder se produce cuando una autoridad pública utiliza sus competencias —en este caso, al formular un cargo— para un fin distinto al previsto por la ley (Jara, 2013, pp. 211-212). Esta institución se asienta en la idea de que las potestades administrativas deben ser ejercidas de acuerdo con el propósito normativo que las justifica, y cualquier uso de ellas para fines diferentes constituye una ilegalidad que invalida el acto administrativo (Lledó y Pardo, 2013 y Chinchilla, 1989).

La desviación de poder se configura cuando se evidencia que el propósito real del acto administrativo no es el interés general que la norma pretende proteger, sino un interés ajeno o impropio. Cordero, por su parte, señala que esta técnica es muy valiosa para evitar interpretaciones torcidas de la ley, de los requisitos legales o simplemente leguleyadas o argucias que buscan alterar el verdadero sentido de la ley desviándose de la finalidad pública establecida por el legislador (Cordero, 2013, p. 201). La potestad de formular cargos y calificar jurídicamente los efectos ambientales podría ser utilizada no solo para describir la infracción administrativa imputada, sino también para alterar el régimen procedimental aplicable al administrado, restringiendo el acceso a un mecanismo de incentivo al cumplimiento previsto por el legislador. Cuando esta calificación se utiliza estratégicamente para impedir el acceso al PdC —y no únicamente para describir de manera objetiva los efectos producidos— se corre el riesgo de que la autoridad emplee

sus potestades con un propósito distinto al previsto por la normativa, lo que constituye precisamente el supuesto típico de desviación de poder.

Precisamente para evitar este riesgo, el Tercer Tribunal Ambiental ha señalado que la imputación de daño ambiental en la etapa de formulación de cargos debe realizarse de manera fundada y sobre la base de antecedentes concretos que permitan sostener su existencia (Tercer Tribunal Ambiental, 17/10/ 2023, R-48-2022). Esta exigencia responde a la necesidad de impedir que la calificación de daño ambiental se utilice de forma meramente estratégica o especulativa dentro del procedimiento sancionador.

Por otra parte, si se concibe la posibilidad de presentar un PdC como una verdadera facultad del presunto infractor dentro del procedimiento sancionatorio, dicha facultad se vería vulnerada cada vez que la autoridad formule cargos imputando daño ambiental, pero posteriormente concluya que la infracción sancionada no lo configura. En tal escenario se produce una paradoja evidente: los esfuerzos defensivos del presunto infractor se orientan precisamente a demostrar que los efectos imputados no reúnen las características jurídicas del daño ambiental; sin embargo, si dicha tesis prospera, se constata *ex post* que el regulado cumplía desde el inicio con los supuestos legales para presentar un PdC, instrumento del cual fue privado en virtud de una imputación preliminar que a la postre resultó infundada. De este modo, el presunto infractor termina siendo privado del ejercicio de un derecho procedimental que el ordenamiento jurídico le reconoce, sin que exista, en definitiva, un impedimento legal que justifique tal restricción.

En consecuencia, permitir que la sola imputación administrativa de daño ambiental opere como una causal automática de improcedencia del PdC no solo desnaturaliza la función de este instrumento dentro del sistema de cumplimiento ambiental, sino que también abre un espacio normativo que podría facilitar prácticas administrativas incompatibles con el principio de legalidad y con la prohibición de desviación de poder, al permitir que una potestad procedimental sea utilizada para alterar anticipadamente el régimen jurídico aplicable al regulado.

4. Programa de cumplimiento como instancia robusta para producir medidas y acciones

La autoridad administrativa suele sostener que el diseño del procedimiento para la presentación y aprobación del PdR contempla la participación del SEA, con el propósito de que este organismo revise los aspectos técnicos del instrumento conforme a sus competencias institucionales²¹.

Este argumento requiere un análisis detenido, ya que el procedimiento de aprobación de PdC también se encuentra sujeto a exigencias propias del derecho administrativo que han demostrado, en la práctica, su idoneidad técnica para evaluar las medidas destinadas

²¹ Véase, por ejemplo, Res. Ex. N° 5/ROL D-209-2022, de 12 de septiembre de 2025, de la Superintendencia del Medio Ambiente. Pueden consultarse las resoluciones citadas en Tapia, 2024, p. 22.

a abordar los efectos ambientales derivados de un incumplimiento. Dicho procedimiento se ha consolidado como una instancia robusta de recopilación, análisis y evaluación de antecedentes técnicos, lo que permite a la autoridad contar con información suficiente para examinar tanto los efectos ambientales producidos como las acciones propuestas para gestionarlos. Existen diversas razones que permiten sostener esta afirmación.

En primer lugar, debe considerarse la aplicación supletoria de la Ley 19.880²², que junto con la LOSMA ha configurado un sistema de instrucción orientado a la determinación adecuada de los hechos relevantes para la decisión administrativa (Hunter, 2024, pp. 162-163). En este contexto, la normativa reconoce amplias potestades de instrucción a la autoridad, incluyendo poderes de recopilación de prueba (artículo 34 de la Ley 19.880), así como la posibilidad de que los interesados aporten antecedentes y medios probatorios (artículos 10 y 17 letra f) del mismo cuerpo legal).

En este sentido, el Tercer Tribunal Ambiental ha señalado que el deber de la autoridad de formular observaciones y requerir antecedentes técnicos se vincula con la obligación general de la Administración de impulsar de oficio el procedimiento administrativo y reunir los antecedentes necesarios para emitir un pronunciamiento fundado sobre la cuestión de fondo, conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley 19.880 (Tercer Tribunal Ambiental, 17/11/2023, R-7-2023).

Este poder de instrucción tiene como finalidad permitir a la autoridad obtener los antecedentes necesarios para adoptar la decisión más adecuada al interés público. Por esta razón, la Ley 19.880 impone a la Administración el deber de reunir y examinar los antecedentes necesarios para la correcta determinación de los hechos relevantes del caso²³.

La doctrina ha destacado que:

la sustanciación de un procedimiento administrativo presupone la existencia de una realidad, sobre la que van a proyectarse los efectos de la resolución adoptada al término de las actuaciones. Luego para acomodar eficazmente la decisión administrativa a esa realidad es menester, sin duda, realizar cuantos actos de instrucción —indagaciones, comprobaciones, evaluación de consultas,

²² El problema relativo a la aplicabilidad de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo frente a normas especiales, particularmente cuando estas últimas poseen una jerarquía inferior a la ley, ha sido advertido por la doctrina nacional. En efecto, diversos autores han puesto de relieve la tensión que se produce cuando reglamentos u otras disposiciones de rango infralegal establecen reglas procedimentales que se apartan de los estándares previstos en la Ley de Bases. A partir de esta constatación, surge la interrogante acerca de si, en tales casos, puede sostenerse realmente que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos constituye un estatuto general destinado a asegurar principios y garantías mínimas para los ciudadanos en su relación con la Administración. En otras palabras, la cuestión radica en determinar si dichas garantías pueden verse desplazadas o restringidas por regulaciones especiales de menor jerarquía normativa, o si, por el contrario, deben operar como un piso mínimo inderogable que limite la potestad regulatoria de la Administración en materia procedimental. Ferrada, 2024, pp. 15-26.

²³ Asimismo, la ausencia de una regulación procedimental detallada respecto del procedimiento de aprobación de los PdC refuerza la idea de que la autoridad administrativa conserva las potestades generales de instrucción propias de todo procedimiento administrativo, las cuales se encuentran reconocidas en la Ley 19.880.

etc.— sean precisos con vistas a representar fidedignamente el marco real de actuación (. . .) De resultas de lo anterior se desprende la importancia que adquieren los diferentes actos de instrucción en pos de la consecución de una actuación administrativa objetiva que se adhiera con precisión a las características del caso concreto. (Cierco, 2002, pp. 73-74)²⁴

A lo anterior se suma el propio diseño normativo del PdC, que exige al titular acompañar antecedentes técnicos destinados a describir los efectos negativos derivados de la infracción, así como las acciones y metas propuestas para eliminarlos o reducirlos (artículo 7 letra d) del Reglamento). Ello implica la elaboración y presentación de informes técnicos, estudios especializados o análisis ambientales, lo que convierte al procedimiento de aprobación del PdC en un espacio relevante de generación y sistematización de información técnica.

En segundo término, el procedimiento se ha ido configurando mediante instancias sucesivas de revisión y observaciones por parte de la autoridad, a través de las cuales la SMA puede requerir al titular la complementación, corrección o profundización de los antecedentes técnicos presentados. Estas rondas de observaciones permiten exigir mayores niveles de precisión en la caracterización de los efectos ambientales y en la definición de las medidas destinadas a abordarlos, generando un proceso progresivo de mejora del programa propuesto²⁵.

²⁴ En efecto, la doctrina ha indicado que el procedimiento administrativo cumple una función clave en mejorar la calidad de las decisiones de la Administración, en línea con el principio de eficacia. Al someter la actuación administrativa a un procedimiento, el legislador obliga a la autoridad a recabar información y antecedentes relevantes, lo que permite adoptar decisiones mejor fundadas y más adecuadas para resolver cada caso. Esta función resulta especialmente importante en decisiones discrecionales, donde la Administración dispone de diversas alternativas y el procedimiento contribuye a que la elección se base en un análisis informado y racional (Mir, 2025, p. 377). Del mismo modo, se ha indicado que "punto de partida para el análisis metodológico del procedimiento administrativo como canal institucional para la fijación de los hechos es, pues, la posición de la administración como obligada obtener toda la información necesaria y suficiente para servir al interés general. Debe añadirse, sin embargo, también, el papel que corresponde al órgano administrativo como director de los flujos de información en el procedimiento, porque la Administración incorpora los ciudadanos como colaboradores en la tarea de obtención de informaciones relevantes". Rodríguez de Santiago, 2016, p. 43.

²⁵ La doctrina ha señalado que las rondas de observaciones que formula la autoridad en la evaluación de los programas de cumplimiento corresponderían a una "práctica administrativa" (Hervé y Plumer, 2019, p. 28). Sin embargo, esta caracterización resulta discutible. A mi juicio, dichas observaciones constituyen más bien una manifestación propia del procedimiento administrativo, en cuanto responden al deber de la Administración de instruir adecuadamente el procedimiento y reunir los antecedentes necesarios para adoptar una decisión fundada. Desde esta perspectiva, las observaciones formuladas por la SMA no pueden entenderse como una concesión discrecional o graciosa de la autoridad, sino como la expresión del deber de instrucción que pesa sobre la Administración, el cual se ejerce en el marco de un procedimiento que, además, se encuentra marcado por una lógica de colaboración regulatoria y autorregulación supervisada. En consecuencia, las rondas de observaciones constituyen un mecanismo procedimental destinado a mejorar la calidad de la información disponible y a asegurar que la decisión final se adopte sobre la base de antecedentes técnicos suficientes. En este ámbito la Administración no actúa en un vacío normativo, sino que debe conducir el procedimiento conforme a los principios y reglas generales establecidos en la Ley N° 19.880 y los fines perseguidos por la LOSMA.

Asimismo, la normativa entrega a la SMA la potestad para requerir información adicional y solicitar antecedentes técnicos a otros organismos públicos especializados, cuando ello resulte necesario para evaluar adecuadamente los efectos ambientales asociados al incumplimiento (artículo 8 del Reglamento). Esta posibilidad refuerza el carácter técnico del procedimiento al permitir la incorporación de la opinión de entidades con competencias sectoriales específicas.

En la práctica, el procedimiento de evaluación de los PdC se ha configurado como una instancia de análisis técnico de alta complejidad, en la cual la autoridad examina informes especializados, contrasta antecedentes científicos y pondera la idoneidad de las medidas propuestas para abordar los efectos ambientales derivados del incumplimiento. En este contexto, este procedimiento se erige como un espacio institucional particularmente idóneo para identificar, caracterizar y gestionar tales efectos —incluidos aquellos que eventualmente podrían adquirir la entidad de daño ambiental—, en la medida en que la discusión técnica que allí se desarrolla se orienta precisamente a determinar los efectos atribuibles a la infracción y las medidas más adecuadas para hacerse cargo de ello²⁶.

En consecuencia, desde el punto de vista de su diseño procedimental y de las herramientas técnicas que incorpora, el PdC no puede considerarse un instrumento incapaz de abordar situaciones de daño ambiental. Por el contrario, su procedimiento de aprobación ofrece un marco adecuado de discusión y ponderación con la finalidad que la autoridad administrativa adopte decisiones informadas respecto de las medidas necesarias para gestionar los efectos ambientales derivados del incumplimiento.

5. Programas de Cumplimiento y Plan de Reparación como instrumentos complementarios

No parece correcto plantear una relación de exclusión entre el PdC y el PdR. La estructura del sistema de incentivos en materia ambiental permite asignar a cada uno de estos instrumentos un lugar específico dentro del ciclo de cumplimiento normativo, en atención a las distintas finalidades regulatorias que persiguen.

En efecto, ambos instrumentos cumplen funciones diferentes dentro del sistema de protección ambiental, lo que explica que operen en momentos distintos del ciclo de intervención administrativa. El PdC se inserta en el procedimiento sancionatorio como un mecanismo de corrección temprana de la infracción, destinado a restablecer el cumplimiento de la normativa ambiental y a hacerse cargo de los efectos negativos derivados de la infracción (artículo 42 LOSMA). Por su parte, el PdR se orienta específicamente a

²⁶ Con todo, las eventuales limitaciones que puedan advertirse en este procedimiento no difieren de aquellas propias del derecho ambiental en general, disciplina que se caracteriza precisamente por la necesidad de adoptar decisiones regulatorias y administrativas en contextos de incertidumbre científica. En este sentido, la evaluación y gestión de los efectos ambientales se desarrolla sobre la base de antecedentes técnicos disponibles, los cuales, por su propia naturaleza, no siempre permiten alcanzar niveles altos de probabilidad (Esteve, 2017, pp. 67-68).

la restauración del medio ambiente cuando se ha configurado jurídicamente un daño ambiental (artículo 43 LOSMA)²⁷.

De este modo, ambos instrumentos responden a lógicas regulatorias complementarias. Mientras el PdC busca corregir la conducta infraccional y gestionar los efectos derivados del incumplimiento, el PdR tiene por objeto recomponer el medio ambiente una vez que el daño ha sido jurídicamente determinado. En consecuencia, no existe entre ellos una relación de exclusión sustantiva, sino una relación funcional dentro del sistema de protección ambiental.

Esta diferencia también se explica por su distinta ubicación temporal dentro del ciclo de intervención administrativa. El PdC opera en una fase temprana del procedimiento sancionatorio, inmediatamente después de la formulación de cargos (artículo 42 inciso 1° LOSMA). En cambio, el PdR presupone la existencia de una determinación jurídica del daño ambiental, lo que normalmente ocurre en etapas posteriores, ya sea mediante una resolución sancionatoria firme o a través de una sentencia de los Tribunales Ambientales que confirme dicha determinación (artículo 43 inciso 1° LOSMA)²⁸.

Desde esta perspectiva, el sistema de protección ambiental requiere diversas herramientas regulatorias que operen de manera articulada y complementaria. Permitir la coexistencia de ambos instrumentos facilita una respuesta regulatoria más flexible y eficaz²⁹, en la que el sistema puede intervenir tempranamente mediante el PdC para corregir el incumplimiento y, cuando corresponda, activar posteriormente mecanismos de reparación ambiental mediante el PdR.

En definitiva, la coexistencia entre el PdC y los mecanismos de reparación del daño ambiental no solo es jurídicamente posible, sino también funcionalmente necesaria en un sistema moderno de cumplimiento ambiental. Esta articulación permite desplegar respuestas diferenciadas frente al incumplimiento normativo, favoreciendo tanto la recomposición temprana de la legalidad ambiental mediante instrumentos de cumplimiento, como —cuando el daño haya sido efectivamente determinado— la reparación integral del medio ambiente a través de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico. Ambos instrumentos deben entenderse, por tanto, como herramientas complementarias dentro del sistema sancionatorio ambiental, cuya coexistencia fortalece la capacidad del ordenamiento jurídico para prevenir, gestionar y reparar los efectos del deterioro ambiental.

²⁷ Tapia interpreta que en términos del procedimiento administrativo el PdC y el PCR tienen oportunidades notoriamente distintas, por lo tanto no resultan homologables bajo una supuesta sistematicidad y criterio de especialidad. De igual forma, entiende que el PdR es un instrumento de reacción frente al daño ambiental determinado por medio de una resolución sancionatoria (Tapia, 2024, p. 24).

²⁸ Aquí es necesario hacer una precisión. Si la resolución sancionatoria aplica una multa a la infracción constitutiva de daño ambiental, cualquiera sea su cuantía, si ella es impugnada judicialmente no resulta exigible, cuestión que podría extenderse a la posibilidad de presentar un PdR. De esta forma, será la sentencia del Tribunal Ambiental respectivo la que defina la existencia final del daño.

²⁹ No por nada la doctrina ha precisado que “ante la baja densidad normativa de su regulación, la SMA —hasta la fecha— ha ejercido su discrecionalidad de manera consistente y fundada, otorgando ámbitos de flexibilidad al instrumento, pero con claros límites, sustentados en los requisitos de aprobación del PDC” (Hervé y Plumer, 2019, p. 27).

6. Conclusiones

El análisis desarrollado permite sostener que los PdC constituyen un instrumento central dentro del modelo regulatorio ambiental chileno, en la medida en que materializan una lógica de incentivos orientada a promover la corrección temprana de los incumplimientos normativos. A diferencia de los enfoques exclusivamente punitivos, este mecanismo busca fomentar conductas colaborativas por parte del regulado, permitiendo restablecer el cumplimiento y abordar los efectos derivados de la infracción mediante compromisos verificables y supervisados por la autoridad.

Desde esta perspectiva, la eventual existencia de daño ambiental no constituye, por sí misma, un impedimento para la procedencia de un PdC. Ni la LOSMA ni el Reglamento contemplan dicha circunstancia como causal de improcedencia del instrumento. Por el contrario, el diseño normativo del sistema evidencia que los PdC están precisamente orientados a gestionar los efectos derivados del incumplimiento, lo que incluye la adopción de acciones destinadas a contener, mitigar o reparar los impactos ambientales producidos.

La interpretación contraria —esto es, aquella que excluye la procedencia de los PdC cuando se imputa la existencia de daño ambiental— resulta difícilmente compatible con la lógica del sistema sancionatorio ambiental. Tal lectura no solo carece de sustento normativo expreso, sino que además debilita los incentivos que el ordenamiento jurídico busca generar para la corrección temprana de los incumplimientos. Si la imputación de daño ambiental operara como un obstáculo absoluto para la utilización de este mecanismo, se desincentivaría la adopción voluntaria de acciones destinadas a hacerse cargo de los efectos del incumplimiento, favoreciendo en cambio estrategias defensivas orientadas exclusivamente a disputar la existencia del daño.

Asimismo, debe tenerse presente que la determinación jurídica del daño ambiental corresponde al Tribunal Ambiental competente, en el marco de la acción de reparación prevista en la Ley 19.300. En consecuencia, la mera imputación de daño dentro de un procedimiento sancionatorio administrativo no equivale a una declaración jurídica de daño ambiental, ni puede producir por sí misma los efectos que el ordenamiento reserva a dicha calificación. Confundir ambos planos implica desdibujar la distinción entre imputaciones administrativas provisionales y declaraciones jurisdiccionales de responsabilidad ambiental.

En este contexto, una interpretación sistemática y finalista de la normativa ambiental conduce a entender que los PdC son plenamente compatibles con la existencia de efectos ambientales derivados de la infracción, siempre que las acciones y metas comprometidas sean idóneas para abordar dichos efectos y restablecer el cumplimiento normativo. La evaluación del instrumento debe centrarse, por tanto, en los criterios establecidos en el Reglamento —integridad, eficacia y verificabilidad— y no en la mera alegación de daño ambiental.

En definitiva, la correcta comprensión del alcance de los Programas de Cumplimiento exige reconocer su función dentro de un modelo de regulación ambiental que combina sanción e incentivo. Interpretaciones que restrinjan indebidamente su procedencia no solo

se apartan del diseño normativo del sistema, sino que también debilitan la capacidad del derecho ambiental para promover soluciones tempranas, eficaces y colaborativas frente a los incumplimientos regulatorios.

Acerca del artículo

Notas de conflicto de interés. El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Contribución en el trabajo. El autor asumió todos los roles establecidos en Contributor Roles Taxonomy (CRediT).

Bibliografía:

- Alarcón, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Thomson Reuters.
- Ayres, I. y Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Bacigalupo, M. (1997). *La discrecionalidad administrativa (Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*. Marcial Pons.
- Bacigalupo, M. (2025). La vinculación de la Administración Pública a la ley y al Derecho. En F. Velasco y M. Darnacullea (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 141-160). Marcial Pons.
- Barros, E. (2007). *Tratado de la responsabilidad extracontractual*. Editorial Jurídica de Chile.
- Bermúdez, J. (2014). *Fundamentos de derecho ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Betancor, A. (2014). *Derecho ambiental*. La Ley.
- Chinchilla, C. (1989). *La desviación de poder*. Editorial Civitas.
- Cierco, C. (2002). *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*. Publicaciones del Real Colegio de España.
- Coglianesi, C. (2017). The Limits of Performance-Based Regulation. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 50(3), 525-563. <https://doi.org/10.36646/mjlr.50.3.limits>
- Cordero, E. (2013). La nulidad de los actos administrativos y sus causales. J. Ferrada (Coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno* (pp. 189-207). LegalPublishing-Thomson Reuters.
- Cordero, E. (2014). Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador. En J. Arancibia y P. Alarcón (Coords.), *Sanciones administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo* (pp. 189-215). Thomson Reuters.
- Desdentado, E. (1999). *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*. Editorial Aranzadi.

- Dussaubat, J. (2016). Daño ambiental y el fracaso de la reparación voluntaria: diagnóstico y propuestas. *Revista de Derecho Ambiental*, 4(6), 178-204. <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/43321>
- Esteve, J. (2017). *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons.
- Farrán, A. (2022). El criterio de aprobación 'eficacia' del programa de cumplimiento como articulador de la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente y la revisión de los Tribunales Ambientales. *Ius et Praxis*, 28(3), 248-266. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000300248>
- Femenías, J. (2017). *La responsabilidad por daño ambiental*. Ediciones UC.
- Femenías, J. (2024). Programas de cumplimiento y daño ambiental: aplicación de los principios del derecho sancionatorio para una recta interpretación sobre su compatibilidad. En J. Femenías y R. Gómez (Eds.), *Derecho administrativo sancionador iberoamericano* (pp. 827-847). Tirant lo Blanch.
- Ferrada, J. (2024). El carácter básico y supletoriedad de la Ley 19.880. En K. Asenjo (Ed.), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de Procedimiento, Contratación y Alta Dirección Pública* (pp. 7-28). Thomson Reuters.
- García, W. y Soto, F. (2021). Los programas de cumplimiento en materia ambiental y el problema del impacto del cambio de circunstancias en su eficacia. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (33), 195-226. <https://doi.org/10.7764/redae.33.7>
- Gómez, R. (2016). Rol e importancia de las leyes de bases en el Derecho Administrativo chileno. *Revista de Derecho Valdivia*, 29(2), 213-228. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200010>
- Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental (julio de 2018). <https://portal.sma.gob.cl/index.php/portal-regulados/instructivos-y-guias/programa-de-cumplimiento/>
- Gunningham, N. (2009). Environment law, regulation and governance: Shifting architectures. *Journal of Environmental Law*, 29, 179-212.
- Hervé, D. y Plumer, M. (2019). Instrumentos para una intervención institucional estratégica en la fiscalización, sanción y cumplimiento ambiental: el caso del programa de cumplimiento. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 245, 11-49. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-591X2019000100011>
- Hunter, I. (2023a). *Derecho ambiental chileno. Principios, bases constitucionales, instrumentos de gestión ambiental, organización administrativa y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (Tomo I). Der Ediciones.
- Hunter, I. (2023b). *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente. Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales* (Tomo I). Der Ediciones.
- Hunter, I. (2024). *Régimen sancionatorio y de incentivos al cumplimiento, protección de la biodiversidad y áreas protegidas, y delitos ambientales* (Tomo II). Der Ediciones.

- Jara, J. (2013). Desviación de poder y nulidad de los actos administrativos. En J. Ferrada (Coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno* (pp. 209-265). LegalPublishing-Thomson Reuters.
- Lledó, C. y Pardo, J. (2013). *El vicio de la desviación de poder en los actos administrativos*. Thomson Reuters.
- Lozano, B. (2014). Responsabilidad por daños ambientales. En B. Lozano, A. Lago y L. López (Dirs.), *Tratado de Derecho Ambiental* (pp. 339-390). Cef.
- Medina, L. (2016). Los hechos en el derecho administrativo. Una aproximación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 177, 103-158.
- Méndez, P. (2024). El programa de cumplimiento ante la jurisprudencia: una década de funcionamiento. En J. Ferrada, S. Riestra, y O. Urrutia (Coords.), *Desafíos actuales de la jurisdicción ambiental. Actas de las IV jornadas de justicia ambiental* (pp. 123-145). Der Ediciones.
- Mensaje N.º 291-371, de 10 de enero de 2024, del Proyecto de Ley que “Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, y regula otras materias que indica”.
- Mensaje N.º 352-356, de 5 de junio de 2008, del Proyecto de la Ley N.º 20.417, que “Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente”
- Mir, O. (2025). Procedimientos Administrativos. En F. Velasco y M. Darnacullea (Dirs.), *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 375-402). Marcial Pons.
- Moraga, P. y Delgado, V. (2022). El aporte de los Tribunales Ambientales chilenos en materia de reparación de daño ambiental. *Ius et Praxis*, 28(2), 286-301. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122022000200286>
- OECD. (2014). *Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Enforcement and Inspections*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-best-practice-principles-for-regulatory-policy_23116013.html
- Osorio, C. (2017). *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general*. Thomson Reuters.
- Ossandón, J. (2015). *Incentivos al cumplimiento ambiental*. Editorial Libromar.
- Pastén, B. y Parot, G. (2012). Diversificación de la Reparación del Daño Ambiental en Chile: Perspectivas para los Planes de Reparación. *Justicia Ambiental FIMA*, 4, 169-190.
- Pinilla, F. (2019). Daño ambiental y Administración: su función y determinación en el sistema sancionatorio ambiental. En J. Ferrada, A. Bordalí y M. Prieto (Coords.), *La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 273-305). Der Ediciones.
- Pinilla, F. (2022). Aplicación y contenido de los programas de cumplimiento. En J. Ferrada (Ed.), *La Justicia Ambiental ante la jurisprudencia. Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 235-527). Der Ediciones.

- Plumer, M., Muhr, B. y Espinoza, A. (2018). El Programa de Cumplimiento: Desarrollo actual e importancia del instrumento para la solución de conflictos ambientales. *Revista de Derecho Ambiental*, (9), 209-236. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.48549>
- Riesco, F. (2021). La Superintendencia del Medio Ambiente y el procedimiento administrativo sancionador ambiental. Principios del procedimiento y los incentivos al cumplimiento. En K. Bergamini, C. Pérez y G. Araya (Eds.), *Gestión del cumplimiento ambiental* (pp. 459-496). Ril editores.
- Rodríguez de Santiago, J. (2016). *Metodología del derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y control de la decisión administrativa*. Marcial Pons.
- Rojas, C. (2024). Los mecanismos de incentivo al cumplimiento (MIC) en el ámbito de la justicia ambiental como fórmula de un derecho direccional y responsivo. En J. Ferrada, S. Riestra, y O. Urrutia (Coords.), *Desafíos actuales de la jurisdicción ambiental. Actas de las IV jornadas de justicia ambiental* (pp. 147-188). Der Ediciones.
- Ruda, A. (2008). *El Daño Ecológico Puro. La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental*. Thomson Reuters.
- Saavedra, R. (2011). La doctrina de la Excma. Corte Suprema en materia de responsabilidad ambiental en la experiencia del Consejo de Defensa del Estado. *Revista de Derecho*, 26, 151-174.
- Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press.
- Segundo Tribunal Ambiental (2021). *Derecho Ambiental. Estudios desde la jurisprudencia del Tribunal Ambiental de Santiago*. Editorial Libromar.
- Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189-226. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000200007>
- Tapia, C. (2024). *Daño y sanción. El rol del daño ambiental en sede de sanción administrativa*. Editorial Hammurabi.
- Tejada, P. (2019). Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales. *Revista de Derecho Ambiental*, 7(11), 56-87. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.51529>
- Wilkinson, D. (2002). *Environment and Law*. Routledge.

Normativa citada

Constitución Política de la República

- Ley 19.880. (29 de mayo de 2003). Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. <https://bcn.cl/2f82e>
- Ley 20.417. (26 de enero de 2010). Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. <https://bcn.cl/24ltx>
- Decreto Supremo 30. (11 de febrero de 2013). Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación. <https://bcn.cl/2ic17>

Jurisprudencia citada

Corte Suprema.

Corte Suprema, 28 de octubre de 2011, rol 5826-2009, “Consejo de Defensa del Estado con Sociedad Contractual Minera Compañía de Salitre y Yodo Soledad”.

Corte Suprema, 2 de abril de 2018, rol 37.273-2017, “Junta de Vecinos Villa Disputada de Las Condes con Municipalidad de Nogales”.

Corte Suprema, 25 de septiembre de 2019, rol 13.177-2018, “Municipalidad de Quintero con Enap Refinerías S.A. y otro”.

Tribunales Ambientales

Primer Tribunal Ambiental, 30 de diciembre de 2019, R-25-2019, “Asociación Indígena Aymara de Coposa con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Primer Tribunal Ambiental, 31 de agosto de 2021, dictada en la causa Rol R-41-2021, “Asociación de Productores y Exportadores Agrícolas del Valle de Copiapó y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Segundo Tribunal Ambiental, 20 de octubre de 2017, R-132-2016, “León Cabrera con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Segundo Tribunal Ambiental, 6 de noviembre de 2017, R-116-2016, “Carrasco Martínez, Catalina Andrea con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Segundo Tribunal Ambiental, 11 de mayo de 2018, D-23-2016, “Veloza Rencoret Hugo Rafael y otros con Consorcio Santa Marta S.A.”.

Segundo Tribunal Ambiental, 21 de agosto de 2018, R-160-2017, “Sociedad Química y Minera de Chile S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Segundo Tribunal Ambiental, 19 de diciembre de 2022, R-266-2020, “Inversiones Andacollo Ltda. con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Tercer Tribunal Ambiental, 12 de septiembre de 2023, R-12-2023, “Rendic Hermanos S.A con Superintendencia del Medio Ambiente”.

Tercer Tribunal Ambiental, 17 de noviembre de 2023, R-7-2023, “Procesadora de Maderas Los Ángeles S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”

Abreviaturas

CS	Corte Suprema
LOSMA	Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente
PdC	Plan de Cumplimiento
PdR	Plan de Reparación
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente