

Santiago, seis de diciembre de dos mil diecisiete.

**Vistos:**

En estos autos caratulados "Antofagasta Terminal Internacional S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente", Rol N° 88.948-2016, seguidos ante el Segundo Tribunal Ambiental, por sentencia de cinco de octubre de dos mil dieciséis, escrita a fojas 122, se rechazó la reclamación deducida por la señalada empresa, en contra de la Resolución Exenta N°645 de 6 de agosto del año 2015, emitida por el Superintendente del Medio Ambiente, que la sanciona con cinco multas por la comisión de distintas infracciones, además de imponerle la medida consistente en la limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta, en la forma y condiciones que se le indican para cuyo objeto debe presentar un plan de cumplimiento dentro de 30 días corridos desde la notificación de la resolución.

En contra de dicha sentencia, la reclamante dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**I.- En cuanto al recurso de casación en la forma.**

**Primero:** Que se esgrime como causal de nulidad formal la del artículo 26 de la Ley N°20.600, en relación al



artículo 25 del mismo cuerpo legal y 170 N°6 del Código de Procedimiento Civil, que se sustenta en dos motivos.

El primero de ellos dice relación con que el fallo impugnado omite pronunciamiento sobre la solicitud subsidiaria del reclamo, en orden a rebajar de manera sustancial el monto de las multas aplicadas, petición sobre la cual la decisión no contiene razonamiento alguno.

El segundo reproche que funda el capítulo de casación en la forma, se refiere a la infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica. Explica la recurrente que, a fin de resolver el asunto, era necesario determinar si la sustancia de los hechos imputados por la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA) a Antofagasta Terminal Internacional S.A. (en adelante ATI) eran o no los mismos que resultaban satisfechos mediante el programa de cumplimiento que presentó en un procedimiento sancionatorio anterior. Alega que el cargo A.2 del primer proceso, que denuncia que el denominado galpón TEGM no se encuentra sellado herméticamente y el cargo i) del segundo proceso, relativo a la emisión de polvo fugitivo, están directamente relacionados, tratándose lógicamente y científicamente de una misma situación, de modo que la conclusión contraria a que arriba el fallo infringe las reglas de la sana crítica, en



tanto el polvo fugitivo es una consecuencia ineludible de la falta de hermeticidad.

Se argumenta por la autoridad que las emisiones de polvo fueron comprobadas mediante el uso de un instrumento y la aplicación de un cierto método, pero ninguno de ellos son fiables en concepto de la empresa, quien asevera que la cámara usada no permite detectar la presencia o concentración de material particulado como tampoco la metodología usada es confiable para determinar la existencia de plomo en el polvo de la ciudad. Por tanto, se da valor de plena prueba a afirmaciones que no son científicamente comprobables.

Otro de los cargos imputados concernía a la inexistencia de sitios que separen concentrados de zinc y cobre, por un lado y concentrados de plomo, por otro. Asevera la actora que no acopia plomo, circunstancia que torna imposible tenerlo separado de los demás concentrados. Por tanto, la conclusión a que arriba el tribunal, al reprocharle la inexistencia de la segregación de materiales, viola el principio de no contradicción y de la razón suficiente, puesto que no existe fundamento para exigir la separación de cosas que no habitan un mismo galpón.

En cuanto a la gravedad de las infracciones, la ausencia de la separación antes reseñada es calificada de



grave, esgrimiendo que su falta genera las condiciones para que se produzca una fuga de material particulado, sin indicar cuáles serían tales condicionantes. Agrega que se atenta contra la lógica al sostener que esa falta de separación permitiría la fuga de concentrados de plomo, más aún cuando se acreditó que los índices de contaminación en la ciudad han bajado.

**Segundo:** Que sobre el primer vicio que se reprocha, el artículo 170 del Código de Enjuiciamiento Civil preceptúa que las sentencias deben incluir: *"6°. La decisión del asunto controvertido. Esta decisión deberá comprender todas las acciones y excepciones que se hayan hecho valer en el juicio; pero podrá omitirse la resolución de aquéllas que sean incompatibles con las aceptadas"*.

**Tercero:** Que la atenta lectura del fallo impugnado permite, desde ya, descartar la concurrencia de este defecto, esto es, la falta de pronunciamiento sobre la solicitud de rebaja promovida por la actora. La decisión hace, en efecto, un análisis de cada una de las multas reclamadas, concluyendo que la resolución sancionatoria se encuentra debidamente motivada en la existencia de un riesgo medio ambiental, que permite a su vez calificar la gravedad de las sanciones y, finalmente, desechar las argumentaciones exculpatorias de la empresa. A continuación, se tiene por justificada la aplicación que



hace la autoridad administrativa de la circunstancia agravante de intencionalidad, para concluir en el motivo centésimo sexto: *"a juicio del Tribunal, la configuración de las infracciones, así como su clasificación y la aplicación de la circunstancia de la letra d) del artículo 40 de la LOSMA - intencionalidad en la comisión de la infracción - , en el marco del proceso sancionatorio Rol F-006-2015, fueron debidamente fundamentadas por parte de la SMA, desestimándose las alegaciones de la reclamante"*. En concordancia con lo razonado, la parte resolutive del fallo en estudio rechaza *"en todas sus partes"* la reclamación.

**Cuarto:** Que, en consecuencia, si bien no existe en el dictamen analizado una resolución que expresamente señale que se rechaza la petición subsidiaria de rebaja, contenida en el numeral 4 del petitorio de la reclamación, el tenor de las argumentaciones en él contenidas da cuenta de que los sentenciadores concluyeron la inexistencia de motivos que permitieran la modificación de los montos en que fueron fijadas las multas, puesto que su cuantía se sustenta en infracciones cuya entidad fue debidamente fundada.

A mayor abundamiento, el rechazo del reclamo en todas sus partes evidencia que se desestimaron tanto las peticiones principales como aquella subsidiaria de disminución de montos.



**Quinto:** Que, por tanto, existiendo pronunciamiento sobre la solicitud promovida en subsidio, corresponde concluir que los fundamentos de esta parte del recurso no configuran la causal invocada, circunstancia que debe motivar su rechazo.

**Sexto:** Que, a continuación, se reprocha la infracción a las reglas de la sana crítica.

A este respecto, corresponde consignar que la norma contenida en el artículo 35 de la Ley N°20.600 dispone que los tribunales apreciarán la prueba en conformidad a las reglas de la sana crítica. De acuerdo a su acepción gramatical, sana crítica es aquella que conduce a analizar cualquier asunto por los medios que aconsejan la recta razón y el criterio racional, mientras que las pautas que la constituyen en materia ambiental están expresamente consignadas en la disposición citada, al señalar que la ponderación *"deberá expresar las razones jurídicas y las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia, en cuya virtud le asigne valor o la desestime. En general, tomará en especial consideración la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas o antecedentes del proceso que utilice, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador"*.



En las circunstancias antes dichas, resulta indispensable para la configuración del vicio hecho valer, que el recurso describa y explique con claridad y precisión las reglas de la lógica, máximas de experiencia o conocimientos científicos que dejaron de ser considerados en el fallo, y el modo concreto en que ello fue capaz de influir en lo dispositivo del mismo. Sin embargo, en la especie, el recurrente atribuye a los sentenciadores haber vulnerado la citada norma aduciendo únicamente que no se concluyó la existencia de una identidad entre los hechos que sustentaron los cargos formulados en un primer proceso administrativo - el Rol F-068-2014 - el plan de cumplimiento aprobado durante el año 2015 y los nuevos cargos que sostienen las multas aplicadas en el presente proceso.

**Séptimo:** Que, como se observa, si bien las alegaciones del recurrente se esmeran en acusar una falta de atención a las normas científicas, simplemente lógicas o de la experiencia que la sana crítica ordena respetar, su planteamiento más bien apunta a una discrepancia con el proceso valorativo y de calificación jurídica que los jueces del fondo realizan respecto de los hechos que sostienen cada una de las infracciones de ambos procesos, circunstancia que no configura la causal invocada.



**Octavo:** Que, en consecuencia, el recurso de casación en la forma deducido deberá necesariamente ser rechazado.

**II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo.**

**Noveno:** Que el arbitrio de nulidad sustancial se funda en primer lugar, en la infracción de los artículos 33 y 41 de la Ley N°19.880 puesto que la SMA, mientras tramitaba un procedimiento sancionatorio respecto del cual la reclamante presentó un programa de cumplimiento, realiza una nueva fiscalización y, conjuntamente con aprobar el mencionado programa, pone en marcha un segundo proceso administrativo.

Estima la empresa que la actuación correcta hacía imperativa la acumulación de los procesos, al tenor del artículo 33 de la Ley N°19.880 o, a lo menos, que en el primero de ellos se pusiera en conocimiento de la administrada las nuevas infracciones constatadas, según lo dispone el artículo 41 inciso 2° del mismo cuerpo legal. Sin embargo, el tribunal resuelve que la acumulación es una facultad, a pesar de que, en concepto de la reclamante, la norma citada no contiene una redacción que permita realizar tal interpretación.

Respecto de la segunda disposición, no se le otorga la aplicación que resultaba procedente, desechándola por argumentos meramente formales.

**Décimo:** Que, a continuación y como consecuencia del defecto anterior, se denuncia la vulneración de los



artículos 4, 7, 9, 13 y 17 letra e) de la Ley N°19.880, en tanto se trata de preceptos que contienen principios y derechos que se concretan en los artículos 33 y 41 del mismo cuerpo normativo, cuyo tenor no fue considerado durante la tramitación de un procedimiento y que ordenaba la acumulación de los dos procesos sancionatorios seguidos contra la reclamante, para posteriormente entender que los incumplimientos estaban superados a través de la presentación de un plan de cumplimiento.

**Undécimo:** Que se reprocha también la transgresión del artículo 19 N°3 inciso 2° de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas del derecho a defensa, garantía de la cual fue privada la empresa reclamante por la omisión de la autoridad en acumular los procedimientos, perdiendo de esta forma la posibilidad de presentar un programa de cumplimiento que cubriera todas las situaciones detectadas.

**Duodécimo:** Que también se da por infringido el artículo 3° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575, norma a la luz de la cual correspondía, asevera la recurrente, analizar si procedía o no la acumulación de procedimientos o si se verificaban los supuestos para notificar al administrado en el marco del primer proceso, de las situaciones detectadas



en la segunda fiscalización y que dieron origen a la resolución impugnada.

**Décimo tercero:** Que, finalmente, se acusa la transgresión de los artículos 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley N°18.575, en lo relativo a la medida de limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta, por cuanto, señala, no existe norma que autorice a la SMA a disponer una medida de ese tipo. En otras palabras, reprocha que la incompetencia del órgano administrativo para ordenar la señalada limpieza.

A pesar de lo anterior, el fallo recurrido decide que se trata de una potestad implícita de la SMA, conclusión que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto los órganos del Estado tienen sus atribuciones determinadas por ley, sin que resulte posible invocar potestades que no sean expresas.

**Décimo cuarto:** Que, afirma, los vicios antes reseñados tuvieron influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto una correcta interpretación de la normativa citada habría permitido acoger la reclamación, declarando que la SMA debió haber acumulado los procesos o bien notificar las situaciones conexas a la empresa, resolviendo, por tanto, que las multas se dejan sin efecto y declarando, además, la ilegalidad de la medida de limpieza ordenada por el órgano administrativo.



**Décimo quinto:** Que los antecedentes se inician con la reclamación deducida por la empresa Antofagasta Terminal Internacional S.A. en contra de la Superintendencia del Medio Ambiente.

La empresa es titular de tres Resoluciones de Calificación Ambiental (en adelante RCA), para un proyecto consistente en la construcción y operación de un terminal de embarque de graneles minerales en el puerto de Antofagasta y las obras destinadas a la recepción y acopio de concentrados minerales. Fiscalizadas sus instalaciones, se inicia un procedimiento sancionatorio que termina con la dictación de la Resolución Exenta N°645, de 6 de agosto del año 2015, a través de la cual se le impone un total de cinco multas, de acuerdo al siguiente detalle:

a. Cargo i): se produce emisión de polvo fugitivo desde el galpón TEGM, el que escapa por el portón de entrada de vehículos. Estos hechos se estiman una infracción a la RCA N°131/2003 en sus considerandos 6 y 6.4.1, motivo por el cual se le cursa una multa de 523 UTA.

b. Cargo ii): en el galpón no existen sitios fijos que segreguen concentrados de cobre, zinc y plomo. Este hecho constituye una infracción al considerando 6 inciso 7° de la RCA N°131/2003, cursándose una multa de 287 UTA.

c. Cargo iii): durante la maniobra de carga de un buque con concentrado de zinc, se produce emisión de polvo



fugitivo desde su bodega de carguío hacia la atmósfera. Se verifica con ello una infracción a la RCA N°131/2003 en su numeral 3° de la parte resolutive, motivo por el cual se castiga a la empresa con una multa de 470 UTA.

d. Cargo iv): el interior del galpón de concentrados SAC no se encuentra sellado herméticamente, producto de fisuras o aberturas en portones de ingreso. Se considera una infracción a la Resolución Exenta N°1334/2006, en su considerando 3.5.1, cursándose una multa de 106 UTA.

e. Cargo v): incumplimiento de la Resolución Exenta N°79 de 3 de febrero del año 2015, que impuso a ATI la medida provisional de realizar mediciones de eficiencia del sistema de filtros, en la oportunidad y condiciones requeridas por el mencionado acto administrativo. Por este motivo, se le condena al pago de una multa de 197 UTA.

f. Además, la resolución dispone que la empresa deberá ejecutar la medida de limpieza de la zona urbana aledaña al Puerto de Antofagasta, en la que se han identificado los mayores valores de cobre, plomo, zinc y arsénico, todos contaminantes asociados a la actividad de la empresa.

La totalidad de las infracciones antes señaladas son consideradas por la autoridad ambiental como graves, en razón del riesgo significativo generado en la salud de las personas, al tenor del artículo 36 N°2 letra b) de la Ley N°20.417.



**Décimo sexto:** Que la reclamación explica que, a principios del mes de diciembre del año 2014, la SMA ya había iniciado un primer procedimiento sancionatorio por infracciones a la RCA en relación a emisiones atmosféricas, aprobándose un programa de cumplimiento que trajo consigo la suspensión del proceso. Sin embargo, pendiente el plazo para implementar las acciones de este plan, se inicia un segundo procedimiento, donde también se le imputan infracciones relacionadas con sus emisiones atmosféricas formulándosele cargos que, a su juicio, se fundan en hechos que ya están cubiertos por la tramitación anterior y, por ende, se hallan solucionados.

En razón de lo anterior, estima la reclamante que el procedimiento sancionador la privó del ejercicio de sus derechos, en tanto la aprobación del programa de cumplimiento debió haber motivado que la SMA se abstuviera de iniciar un segundo proceso y, si había nuevas transgresiones, debían ellas acumularse al ya iniciado, de manera de asegurar al administrado el derecho a defensa, permitiéndole así que el programa involucrara a todos los hechos. Tal facultad de acumulación está regulada en el artículo 33 de la Ley N°19.880, potestad que la autoridad administrativa estima discrecional. Sin embargo, en concepto de la actora, se trata de una atribución que debe ejercerse en caso de cumplirse los requisitos para ello,



como ocurría en el presente caso, ante la evidencia de dos procesos que guardan íntima conexión. En este orden de ideas, no se vislumbra la razón para formular cargos paralelos y separados puesto que, si la segunda fiscalización se hubiese realizado una vez finalizado el cumplimiento del programa, no se habrían detectado nuevas fallas de funcionamiento, en tanto ellas derivan de las fallas de la estructura reprochadas en el primer proceso, con idénticos fundamentos jurídicos.

Se refiere la reclamante, a continuación y en detalle, a cada uno de los cargos y su identidad con aquellos formulados en el proceso Rol F-068-2014:

a.- cargo i): explica que se identifica con el cargo A.2 del proceso sancionatorio F-068-2014, de acuerdo al cual *"el interior del galpón de concentrados no se encuentra sellado herméticamente, producto de la existencia de orificios en techos y paredes, así como de la inexistencia de una cortina de PVC a la entrada de éste"*, estimando la autoridad administrativa que se configura una infracción a la RCA N°131/2003, en sus considerandos 6.4.1 y 6.4.7. Respecto de este hecho, el plan de cumplimiento contuvo tres objetivos específicos que subsanaron estas falencias y que, a la fecha de la segunda formulación de cargos, se encontraban con plazo pendiente para su cumplimiento. Por este motivo, no tiene lógica alguna que



se le formule una nueva imputación por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, en circunstancias que el objeto preciso del programa de cumplimiento era dejar al galpón completamente operativo y hermético.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de este cargo no existe antecedente alguno que permita a la SMA cuantificar la emisión imputada, de manera que no es posible tener por acreditado un efecto adverso al medio ambiente o riesgo a la salud de las personas que permita calificar la infracción como grave.

b.- cargo ii): la SMA pretende que pruebe un hecho negativo, esto es, que no acopia plomo, circunstancia que debió ser conocida, demostrada y probada por la autoridad administrativa. En este orden de ideas, si la RCA dice relación con una serie de actividades y una de ellas no se está desarrollando, no existe la obligación de solicitar la modificación de la autorización ambiental, más aún cuando existen actos de la autoridad sanitaria que declaran zona de emergencia a la provincia de Antofagasta y, por tanto, impiden el acopio de plomo en el puerto.

Por tanto, la infracción cursada no es tal, puesto que ella sólo se podría configurar de acopiarse efectivamente el plomo con otros concentrados, situación que no ha sucedido. Por lo demás, se trata de una situación meramente



formal, que carece de efectos ambientales reales o materiales.

c.- cargo iii): el hecho en que se funda no puede ser calificado de infracción, puesto que no genera por sí solo algún impacto ambiental no previsto, en tanto las RCA que dirigen el actuar de ATI no indican que no existirá ninguna emisión de polvo fugitivo.

Además, la SMA tuvo por configurada esta infracción con la mera apreciación de sus funcionarios, sin probar la significancia ambiental del hecho. Afirma que la existencia de una fuga en uno de los embarques de concentrados de minerales no permite presumir que ello ocurra en todos, como tampoco permite a la autoridad colegir que este es el hecho causante la contaminación en la ciudad de Antofagasta.

d.- cargo iv): explica la reclamante que en el procedimiento sancionatorio Rol F-068-2014 se realizó una verificación exhaustiva al galpón SAC, sin que se reparara nada en su funcionamiento. Sin perjuicio de ello, se trata de una especificación de otra situación ya cubierta por el programa de cumplimiento ya aprobado y que, a la fecha de la formulación de cargos, tenía plazo pendiente para su implementación.

e.- cargo N°5: al respecto, la SMA incurre en una contradicción, puesto que la reclamante alegó que los



efectos de la medida provisional se habían extinguido al ponerse término al procedimiento, por la existencia de un plan de cumplimiento, frente a lo cual el órgano administrativo responde que, en realidad, éste se encuentra suspendido, sin explicar la razón por la cual esa suspensión no incluye también a la medida provisional.

Agrega que, al tenor del artículo 42 inciso 2° de la Ley N°20.417, en caso de incumplimiento del plan, el procedimiento se reiniciará y, de lo contrario, se dará por concluido. Por tanto, la medida provisional quedó suspendida conjuntamente con la suspensión del procedimiento sancionatorio.

Finalmente, corresponde considerar que la medida ya había sido abordada en el primer proceso Rol F-068-2014, siendo subsanada a través de la acción N°1 objetivo N°5 del programa de Cumplimiento.

A continuación se refiere la reclamante a la calificación de la gravedad de las infracciones, en tanto la resolución impugnada llega a la conclusión de que los hechos configuran un riesgo para la salud de las personas, pero sin disponer de antecedentes que permitan cuantificar la emisión de polvo. En otras palabras, la SMA actúa sobre la base de presunciones para las cuales no está habilitada, partiendo de la base de que ATI es la responsable de la presencia de contaminantes en el puerto de Antofagasta,



situación que no ha sido acreditada en autos. Por otro lado, respecto de la ejecución de la medida provisional, estima que la infracción no puede ser considerada como grave, puesto que el procedimiento donde ella se dispuso está suspendido.

En lo relativo a la determinación de las sanciones, se consideró la intencionalidad como un factor agravante, en circunstancias que él requiere de un actuar doloso que no ocurre en estos antecedentes.

Como último punto reclamado, refiere que no existe ninguna normativa que sustente la competencia administrativa del órgano para establecer la medida de limpieza del sector urbano aledaño al puerto u otra que le confiera atribuciones para aprobar el informe que dé cuenta de su ejecución.

Por estos motivos, pide se declare contraria a derecho la actuación de la SMA en razón de existir un procedimiento sancionatorio ya abierto por los mismos hechos; en subsidio, se invalide lo decidido por no existir elementos probatorios que confirmen las infracciones ambientales; dejando sin efecto la medida consistente en el barrido de calles por carecer la SMA de competencia para decretarla y, en subsidio, se rebajen sustancialmente el monto de las multas.



**Décimo séptimo:** Que, evacuando informe la Superintendencia del Medio Ambiente, explica en primer lugar que los planes de cumplimiento regulados en el artículo 42 de la Ley N°20.417 constituyen incentivos que no permiten al administrado decidir qué hechos se acogen o no a él, pues se encuentra obligado a subsanar todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos. De esta forma, no existe tampoco de un derecho a acogerse a este tipo de programas ni una facultad que forme parte del derecho a defensa, al tratarse de una institución que tiene contempladas restricciones para su procedencia.

En el caso concreto, ATI presentó un programa de cumplimiento en el procedimiento Rol F-068-2014 el día 7 de enero del año 2015, mientras que la formulación de cargos que dio inicio al proceso Rol F-006-2015 es de 5 de marzo del mismo año. En consecuencia, la empresa se hallaba impedida de presentar un segundo programa. Relacionado con lo anterior, de acuerdo al artículo 33 de la Ley N°19.880 la acumulación de procedimientos es una facultad y no un deber de la Administración.

Agrega que, a pesar de existir una evidente relación entre ambos procesos, las infracciones constatadas en cada uno de ellos son distintas y admiten un tratamiento jurídico separado, puesto que no es efectivo que exista la identidad de hecho que se reclama.



Se refiere, en específico, a cada uno de los cargos formulados:

a.- cargo i): en el primer procedimiento se detectaron fisuras en el galpón TEGM, pero no se constató que se provocara necesariamente el efecto negativo consistente en la fuga de material particulado, puesto que no había un conocimiento acabado del sistema de presión negativa de los galpones. En cambio, con las actividades de inspección que dieron origen al segundo proceso, ese efecto negativo se constató mediante una cámara termográfica, concluyéndose que la empresa genera emisiones contaminantes que afectan a la ciudad y, a su vez, que el sistema de presión negativa a que se hallaba obligada por la RCA, no estaba funcionando correctamente.

Añade que es indiscutible que ambas infracciones están relacionadas, pero que no se trata del mismo cargo, como tampoco se verifica una identidad de hechos. En este orden de ideas, debido a la entidad de los hallazgos de la primera fiscalización, se decidió incluir de oficio en el programa de cumplimiento Rol F-068-2014 la acción consistente en acreditar la presión negativa del galpón TEGM. Por lo tanto, el eventual error de la SMA no está en haber formulado el cargo posterior, sino, en el mejor de los casos, en haber incluido esta medida en el plan de cumplimiento.



b.- cargo ii): la empresa reconoce tácitamente que no cuenta con elementos estructurales al interior del galpón, que permitan segregar los concentrados de zinc y cobre de los concentrados de plomo. Si bien es efectivo que dicho acopio no se constató, no existen motivos que permitan suponer razonablemente que la empresa no está almacenando tal material, puesto que la obligación de segregación está contemplada en la RCA y se ha sometido a evaluación ambiental su modificación. Además, no se acompañan medios probatorios suficientes para acreditar que no está acopiando plomo - o no lo haya hecho en algún momento - desde el año 2010 a la fecha.

c.- cargo iii): la empresa debió advertir a la autoridad, durante la evaluación del proyecto aprobado por la RCA N°131/2003, la dificultad de controlar las emisiones atmosféricas durante el embarque de graneles minerales, presentando medidas de mitigación, obligación que no cumplió. Por el contrario, se afirmó por la actora que no existirían emisiones a la atmósfera durante la operación y que el polvo fugitivo se encontraba controlado, a pesar de lo cual se cuenta registros audiovisuales que revelan una abundante liberación de material particulado y, por consiguiente, una infracción a la mencionada RCA, no desvirtuada por la reclamante.



Se configura, por tanto, un riesgo significativo a la salud de la población, por cuanto los informes emanados del Instituto de Salud Pública a petición de la autoridad ambiental, dan cuenta de la presencia de metales pesados en el polvo sedimentable y el suelo del puerto de Antofagasta, de los cuales la reclamante es, a lo menos, una de las aportantes.

d.- cargo iv): no resulta efectivo que se trate de una situación cubierta por el programa de cumplimiento aprobado en el procedimiento sancionatorio Rol F-068-2014, puesto que en él no existe ninguna acción consistente en sellar o reparar las aberturas de los portones de ingreso al galpón SAC. La medida de reparación de las fisuras de este galpón fue dispuesta en el cuaderno de medidas provisionales de este proceso y no del anterior, puesto que en la primera fiscalización no fueron encontradas fallas en este lugar.

e.- cargo v): la medida provisional consistente en la medición de la eficiencia del sistema de filtros fue dispuesta por Resolución Exenta N°79 de 3 de febrero del año 2015. Ella fue incumplida por la empresa, que no la ejecutó dentro del plazo y en las condiciones dispuestas, de modo que se le formularon cargos por dicho incumplimiento, al tenor del artículo 35 letra 1) de la Ley N°20.417, que faculta a la SMA para ejercer la potestad sancionatoria respecto al incumplimiento de las



obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 48 de la misma ley y, por su parte, el artículo 36 N°2 letra f) que califica como grave el no acatamiento de las órdenes dispuestas por la Superintendencia.

Sobre la gravedad de las infracciones, estima que el riesgo significativo para la salud de la población está suficientemente fundamentado, puesto que la reclamante es, a lo menos, uno de los responsables de la contaminación por metales pesados que existe en la ciudad de Antofagasta. Respecto del cargo N°5, reitera que la medida no se suspendió, más aún cuando su incumplimiento se configuró de forma previa a la aprobación del programa. A ello se agrega que las infracciones se estimaron cometidas con intencionalidad, en tanto la actora es un sujeto calificado, por contar con amplia experiencia en su giro específico y, por tanto, con pleno conocimiento de las obligaciones a que está sujeta.

En lo que concierne a la imposición de medidas en la parte resolutive de la resolución reclamada, si bien no se indica expresamente la fuente legal que habilita a la SMA para ello, tal facultad se encuentra en el artículo 3° letras g) y h) de la Ley N°20.417, que consagran la atribución de adoptar medidas urgentes y transitorias para resguardar el medio ambiente de daños inminentes y graves.



Por tanto, no es necesario que el perjuicio ambiental se haya materializado, sino que sólo basta la verificación de un riesgo. Tampoco existe norma alguna que limite la competencia de la SMA para la aprobación del informe relativo al cumplimiento de esta medida, actividad para la cual se tendrá en cuenta los comentarios técnicos de la Seremi de Salud de la Región.

**Décimo octavo:** Que la sentencia impugnada rechaza la reclamación en todas sus partes, teniendo presente para ello, en primer lugar, que la acumulación de procedimientos administrativos es una facultad y no una obligación de la autoridad administrativa, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley N°19.880.

Asimismo, la reclamante señala que se habría vulnerado su derecho a la defensa, a un debido proceso, a la presunción de inocencia y a la debida coordinación en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la SMA, pero sin precisar la configuración de un vicio concreto que permita desvirtuar la legalidad del procedimiento. En efecto, revisado el expediente, el tribunal constata que sus derechos fueron debidamente resguardados, por cuanto la reclamante efectuó sus descargos y ejerció todos los derechos que la ley le confiere.

A continuación, es necesario determinar si existe identidad de infracciones entre el primer y el segundo



procedimiento sancionatorio, circunstancia que permitirá establecer si se respetó o no la vigencia los plazos del programa de cumplimiento a que se hallaba sujeta la empresa.

El cargo A.1 del primer proceso sancionatorio es susceptible de ser relacionado con el cargo iii) del segundo proceso, dado que ambos se refieren a la descarga de concentrado de minerales mediante correas transportadoras desde el galpón TEGM a las naves donde se exportará el material.

A juicio del tribunal, si bien ambas infracciones se relacionan con la exportación de concentrado minero, los hechos y el fundamento jurídico que dieron lugar a los procesos son distintos: en el primer caso dicen relación con incumplimientos del deber de cubrir las correas transportadoras y, en el segundo, con la ocurrencia de impactos ambientales no previstos. En consecuencia, pueden ser abordadas en procedimientos sancionatorios distintos.

En relación al cargo A.2 del primer proceso y el cargo N°1 del segundo proceso, se puede establecer que ambos atañen a incumplimientos en las puertas del galpón TEGM, pero las infracciones imputadas en uno y otro caso son distintas. En efecto, el cargo A.2 se refirió a la falta de hermeticidad del galpón y, en cambio, el cargo N°1 reprocha la ausencia de presión negativa en el galpón. Ello permite



concluir que se trata de imputaciones distintas, situación que se reafirma por el hecho de que los defectos de hermeticidad no necesariamente implican ausencia de presión negativa, en tanto ella podría ser compensada por una mayor presión. Por otro lado, la ausencia de dicha presión tampoco implica necesariamente la falta de hermeticidad, de manera que ambos hechos pueden ser abordados en procedimientos diversos.

En consecuencia, en estos únicos casos asimilables, los hechos que dieron lugar a los procesos son distintos e infringen considerandos diversos de la RCA, razón por la cual no concurre la identidad denunciada por la reclamante y, por tanto, la SMA no incurrió en ilegalidad alguna al formular los cargos de forma separada.

Respecto a la argumentación relativa a la existencia de un programa de cumplimiento en el primer proceso sancionatorio, cuyo plazo de ejecución estaba pendiente al momento de la segunda formulación de cargos, circunstancia que, en concepto de la reclamante, invalida esta última, ella no puede prosperar, puesto que dicho programa tuvo por objeto disponer acciones y metas para superar infracciones distintas a las imputadas en el segundo proceso sancionatorio. Como se señaló, no existe identidad entre las infracciones del primer proceso y las del segundo,



porque se trata de hechos distintos y porque no existe identidad de fundamento jurídico.

En cuanto a los cargos específicos, se refiere el tribunal a cada uno de ellos de manera separada:

a.- cargo i): la infracción contenida en esta imputación quedó establecida en el acta de inspección de 17 de febrero del año 2015, tratándose de hechos constatados por el fiscalizador en su carácter de ministro de fe y que, por tanto, gozan de presunción legal al tenor de los artículos 8 de la Ley N°20.417 y 3° de la Ley N°19.880, siendo de carga de la reclamante desvirtuarlos, obligación que no cumplió.

Por el contrario, la actora reconoce tácitamente la ocurrencia del hecho del cargo i) en relación con el cargo A.2 objeto del programa de cumplimiento, al señalar que ellos están ligados y no son independientes entre sí. Sin embargo, se trata de imputaciones autónomas sobre hechos y fundamentos jurídicos distintos, razón por la cual la existencia de un plazo de cumplimiento del programa no inhibe a la SMA para dar inicio a un nuevo procedimiento sancionatorio formulando un nuevo cargo.

Tampoco resulta relevante para la configuración de la infracción la inexistencia de efectos cuantificables sobre el medio ambiente o la salud de las personas, puesto que tal factor sólo podrá adquirir importancia para la



clasificación de la infracción o la determinación de la sanción específica que corresponda aplicar, al tenor del artículo 35 de la Ley N°20.417.

b.- cargo ii): corresponde tener presente que en visita inspectiva a las instalaciones, efectuada el 17 de marzo del año 2016, se constató que no se observó el tabique metálico que separa los sectores para el acopio de cobre y zinc, por una parte, y plomo por la otra, conforme lo establece la RCA del proyecto. Sobre el particular, la indicada autorización ambiental dispone que se proyecta utilizar las instalaciones para el embarque de concentrados de cobre, zinc y plomo, destinándose para ello sectores dentro de la bodega separados por un tabique metálico. En este sentido, la habilitación de lugares segregados era una obligación exigible desde el inicio de la operación del proyecto, razón por la cual asociar su implementación a la existencia o no de concentrados no exime a la empresa de su cumplimiento.

Así las cosas, la sola contravención a las obligaciones contenidas en la RCA constituye en sí misma una infracción.

Finalmente, en cuanto a este cargo la reclamante señala que el incumplimiento no genera efectos ambientales. Sin embargo, la configuración de la infracción del artículo 35 letra a) de la Ley N°20.417 se satisface con la sola



acreditación de los presupuestos de hecho allí establecidos, esto es, el incumplimiento de las condiciones de una Resolución de Calificación Ambiental, de manera que las circunstancias alegadas por la reclamante podrán tener importancia para la clasificación de la infracción o la sanción específica, pero no para la configuración de la misma.

c.- cargo iii): la empresa reconoce explícitamente la existencia de emisiones de polvo fugitivo durante la maniobra de carga de un buque concentrado de zinc y, revisada el acta de inspección, la liberación de material particulado fue establecida por el fiscalizador, sin que fuera desvirtuada por la empresa.

Por otro lado, resulta jurídicamente incorrecta la alegación en orden a que resultaba necesaria, además, la determinación de la significancia ambiental de los hechos, puesto que, tal como lo indica el artículo 35 de la Ley N°20.417, el ejercicio de la potestad sancionatoria de la SMA operará cuando haya incumplimiento a las condiciones establecidas en la RCA, sin exigir que el hecho genere impactos ambientales concretos.

En consecuencia, se configura la infracción imputada en este cargo.

d.- cargo iv): a juicio del tribunal, es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 54 inciso final



de la Ley N°20.417, de acuerdo al cual ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos. En aplicación de esta norma, debe concluirse que si la presencia de fisuras no fue detectada en el galpón SAC, razón por la cual no se imputó ninguna transgresión al respecto en el proceso sancionatorio Rol F-068-2014 y no podía la SMA sancionar por tal motivo. Por consiguiente, si no hubo cargos ni sanción, el programa de cumplimiento no podía abordar la materia y, en este orden de ideas, la alegación de que tal infracción estaría cubierta por el señalado programa, no es efectiva.

e.- cargo v): las mediciones dispuestas en la medida provisional y aquellas contempladas en la RCA son distintas, porque tienen objetivos diversos y porque responden a momentos distintos: la aprobación ambiental tiene por objeto asegurar permanentemente el funcionamiento del sistema de filtros, en cambio, la medida provisional fue dictada para evitar el riesgo inminente al medio ambiente o la salud, debido a la imposibilidad de determinar si la empresa estaba generando o no emisiones de material particulado. En efecto, unas deben efectuarse dos veces al año y la otra sólo una vez.

Por otro lado, la suspensión de un procedimiento sancionatorio producto de un programa de cumplimiento no inhibe a la SMA de formular nuevos cargos. En otras



palabras, la medida provisional no pudo quedar suspendida como consecuencia de la suspensión del procedimiento sancionatorio, puesto que de manera previa a la aprobación del programa de cumplimiento, la medida provisiona ya se tuvo por incumplida.

En lo que concierne a la clasificación de las infracciones, la SMA estimó que los cargos i) y iii) configuran transgresiones graves. La resolución reclamada explica de manera detallada la existencia de una ruta de exposición completa de plomo, cobre y zinc en el área de influencia del proyecto, señalando que la fuente contaminante serían las instalaciones de la empresa, citando al efecto las mediciones de material particulado y explicitando una serie de antecedentes que dan cuenta que las instalaciones de ATI han aportado a una mayor concentración en el puerto de Antofagasta. A ello se agrega la toma de muestras de sangre que la Seremi de Salud practicó a 107 niños en diciembre de 2014, que asistían a establecimientos cercanos al puerto y que arrojó que uno de ellos superaba los parámetros de los protocolos del Ministerio de Salud para requerir atención médica, cifra que podría aumentar.

En consecuencia, se estima que la resolución, en cuanto establece el carácter grave de estas infracciones,



está debidamente motivada en el riesgo para la salud de la población.

Por su parte, las infracciones relativas a los cargos ii) y iv) también fueron clasificadas como graves, puesto que el plomo es un metal pesado de alta peligrosidad que requiere adoptar todas las medidas para evitar la exposición de la población. Si bien la empresa alegó que desde el año 2010 no se encuentra acopiando plomo, de ser ello efectivo, permite suponer que transcurrieron varios años de operación en que la empresa sí almacenó este material sin cumplir con las medidas de la RCA. A ello se agrega que la mantención del sistema de presión negativa constituye una medida para minimizar los efectos adversos del proyecto, razón por la cual la falta de hermeticidad en las puertas del galpón resulta ser relevante y su incumplimiento también es susceptible de ser calificado grave.

A mayor abundamiento, la RCA exige un edificio totalmente sellado, esto es, impone la hermeticidad del galpón, deber que pugna con la existencia de aberturas que pueden dar lugar a fugas de material.

Finalmente, en cuanto al cargo v), la medida provisional impuesta era de carácter urgente, puesto que las mediciones ordenadas resultaban esenciales para la determinación del correcto funcionamiento del sistema de



presión negativa de los galpones y, a su vez, necesario para evitar emisiones de material particulado hacia la ciudad de Antofagasta. Por tanto, su no acatamiento configura una infracción grave, nuevamente por su incidencia en el aumento del riesgo para la salud de la población aledaña al puerto.

El punto siguiente a resolver, dice relación con la concurrencia y aplicación de la circunstancia de la letra d) del artículo 40 de la Ley N°20.417, esto es, la intencionalidad.

En concepto del tribunal, ella debe entenderse en términos amplios, esto es, referida al análisis del elemento subjetivo de la infracción, conformado tanto por la culpa como por el dolo, interpretación que permitirá al fiscalizador considerar toda la gama de alternativas de graduación para formular un completo juicio de reprocha, que se vea reflejado en la determinación de la sanción definitiva. En este orden de ideas, habrá intencionalidad cuando pueda imputarse al sujeto un conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza, así como de la antijuridicidad de la contravención.

A juicio del tribunal, el mayor reproche en este caso se fundamenta en el carácter de sujeto calificado que le asiste al reclamante en tanto titular del proyecto. En efecto, quien sometió su actividad al Sistema de Evaluación



de Impacto Ambiental y propone las condiciones para desarrollarla, está en pleno conocimiento de qué debe hacer, cuándo y cómo hacerlo. Lo anterior explica el mayor reproche que la SMA hace al titular, encontrándose suficientemente fundada la aplicación de esta circunstancia.

Por último, en lo que importa al establecimiento de la medida de limpieza de la zona urbana aledaña al puerto, debe determinarse cuál es el fundamento jurídico que habilita a la SMA a disponerla. A juicio del tribunal, los literales g) y h) del artículo 3 de la Ley N°20.417 no pueden ser el fundamento jurídico de la medida decretada en el marco de una resolución de término de un procedimiento sancionador.

En concepto de los sentenciadores, de la potestad sancionatoria expresamente atribuida a la SMA se derivan atribuciones implícitas para decretar lo que la doctrina denomina "medidas correctivas", que generan la obligación de reponer las cosas al estado anterior a una infracción. Por otro lado, debe tenerse presente que el catálogo de sanciones contenidas en el artículo 38 de la Ley N°20.417 contempla la multa que, por su naturaleza, no es idónea para hacerse cargo materialmente de los efectos negativos que el incumplimiento a la normativa ambiental general. Por tanto, resulta necesario que la autoridad cuente con



medidas correctivas para lograr que el infractor se haga cargo de los efectos de su incumplimiento.

Conforme a lo anterior, la dictación de la medida de limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta forma parte de las potestades implícitas de la SMA respecto de la cual no se impugnó su idoneidad, necesidad o proporcionalidad.

**Décimo noveno:** Que, antes de entrar al análisis de los yerros jurídicos denunciados, útil resulta formular un relato cronológico de los hechos que dan lugar a la resolución reclamada:

1. La empresa Antofagasta Terminal Internacional S.A. es titular de tres Resoluciones de Calificación Ambiental:

a.- RCA N°131/2003 de 2 de septiembre de 2003, relativa al proyecto denominado "Terminal de Embarque de Graneles Minerales - Puerto de Antofagasta".

b.- RCA N°1134/2006 de 30 de mayo del año 2006 que, acogiendo un recurso de reclamación, modifica la RCA N°12/2006 y aprueba el proyecto "Sistema de Acopio de Concentrados - Puerto de Antofagasta".

c.- RCA N°177/2012 de 6 de agosto de 2012, proyecto "Recepción, Acopio y Embarque de Concentrados de Cobre".

2. El 29 de abril del año 2014, la SMA y la Seremi de Salud fiscalizan las dependencias de la reclamante para verificar cumplimiento RCA N°131/2006. Posteriormente, los



días 23 y 29 de octubre del mismo año, se verifican nuevas fiscalizaciones relativas a las RCA N°177/2012 y 12/2006, respectivamente.

3. El 1 de diciembre del año 2012, por Resolución Exenta N°1, dictada en el procedimiento Rol F-068-2014, la SMA formula cargos a ATI, en razón de los hallazgos anteriores. En lo que interesa al recurso, los cargos son los siguientes:

- cargo A.1: presencia de aberturas en varias partes de la correa transportadora de materiales CT2, lo que ocasiona fuga de material particulado en el traspaso de dicha correa. Se estima que existe una infracción al considerando 2°, 6° y 9° de la RCA N°131/2003.

- cargo A.2: el interior del galpón de concentrados no se encuentra sellado herméticamente, producto de la existencia de orificios en techos y paredes del galpón, así como la inexistencia de cortina de PVC a la entrada de éste. Tal conducta infringe los considerandos 6.4.1 y 6.4.7 de la RCA N°131/2003.

4. Con fecha 7 de enero de 2015, la empresa presenta un programa de cumplimiento a fin de subsanar las conductas que sustentan los cargos anteriores. El plan es aprobado, luego de subsanadas las observaciones de la autoridad ambiental, a través de la Resolución Exenta N°6, de 6 de



marzo del mismo año, suspendiéndose el procedimiento sancionatorio Rol N°068-2014.

Corresponde destacar que, en esta última decisión, la Superintendencia de oficio agrega una nueva acción al objetivo N°2, consistente en *"acreditar a través de medición o por otro medio empírico, la presión negativa del galpón TEGM"*, a ejecutarse dentro de 15 semanas desde la aprobación del programa de cumplimiento.

5. El día 3 de febrero del año 2015, esto es, presentado el programa de cumplimiento, pero antes de su aprobación, se dicta la Resolución Exenta N°79, que dispone como medida provisional que la empresa *"deberá ejecutar, dentro de los 7 días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución, un programa de monitoreo y análisis específico que consiste en la medición de eficiencia del sistema de filtros, de acuerdo a lo señalado en el considerando 3.8 de la RCA N°12/2006"*.

6. Con fecha 6 de marzo del año 2015, se dicta la Resolución Exenta N°1 en el procedimiento administrativo Rol F-006-2015, que formula nuevos cargos a la empresa ATI, en los términos transcritos en el motivo décimo quinto precedente.

7. El 6 de agosto de 2015 se resuelve este segundo procedimiento a través de la Resolución Exenta N°645, donde la SMA cursa a ATI un total de 5 multas, que se elevan



conjuntamente a 1.583 Unidades Tributarias Anuales, por cada uno de los cinco cargos ya descritos. Además, dispone la medida consistente en la limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta, que se ejecutará en el plazo y condiciones que el mismo acto administrativo indica.

8. El día 9 de marzo del año 2017, se emite la Resolución Exenta N°174/2017, en el procedimiento sancionatorio Rol F-068-2014, que declara la ejecución satisfactoria del programa de cumplimiento y da por concluido el proceso administrativo.

**Vigésimo:** Que una de las alegaciones principales que realiza la reclamante, antes de entrar al análisis en particular de cada una de las imputaciones, está referida a los efectos de la aprobación de un programa de cumplimiento que, en su concepto, impedía posteriormente formular nuevos cargos sustentados en los mismos hechos que ya resultaban abarcados por el procedimiento sancionatorio suspendido.

Al respecto debe tenerse presente que el artículo 42 de la Ley N°20.417 dispone, en lo pertinente: *"Iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoa, un programa de cumplimiento."*

*Para estos efectos se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el*



*infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.*

*No podrán presentar programas de cumplimiento aquellos infractores que se hubiesen acogido a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental o hubiesen sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas o hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiese tratado de infracciones leves. Con tal objeto, deberá considerarse el plazo de prescripción de las infracciones señaladas en el artículo 37.*

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

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



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

La cronología de hechos realizada en el motivo precedente permite apreciar que el procedimiento Rol F-068-2014 se suspendió el día 6 de marzo de 2015, misma fecha en que se formularon los nuevos cargos, circunstancia que no hacía posible la acumulación de los procesos, por encontrarse en distintos estados. Tampoco es posible reducir el segundo grupo de imputaciones al punto de identificarlas con las “cuestiones conexas” referidas por el artículo 41 de la Ley N°19.880, en tanto se trata de la dictación de un acto administrativo que da inicio a un procedimiento distinto y no a alguna circunstancia accesoria al proceso primitivo.

El tenor literal de la norma transcrita da cuenta de que la presentación de un programa de cumplimiento constituye una forma extraordinaria de suspender el procedimiento sancionatorio ya iniciado, por la vía de incentivar que el infractor subsane las transgresiones que han sido objeto de los cargos. Por tanto, teniendo en consideración que la ejecución del plan traerá consigo la conclusión del proceso, debe entenderse que necesariamente las medidas que se adopten en él deben abarcar todas y cada una de las conductas vulneratorias de la normativa



ambiental y la consiguiente desaparición del riesgo de daño al medio ambiente o a la salud de las personas que generan las conductas transgresoras.

En consecuencia, se puede colegir que el programa de cumplimiento aprobado en el marco del procedimiento Rol F-068-2014 y cuya ejecución satisfactoria fue decretada por Resolución Exenta N°174 de 9 de marzo del año 2017, cubre en su totalidad las infracciones objeto de los cargos formulados el 1 de diciembre de 2014.

De lo anterior fluye la relevancia de determinar si los cargos de aquel primer procedimiento, se identifican o no con aquellos hechos imputados el 6 de marzo del año 2015.

**Vigésimo primero:** Que el ejercicio anterior debe realizarse a la luz de los principios que rigen el proceso administrativo, especialmente el conclusivo, el de economía procedimental y el de no formalización. En efecto, el procedimiento administrativo, en tanto sucesión de actos que tienen por objeto la emisión de un acto administrativo terminal, tiene como sustento último el principio de servicialidad, dispuesto en el artículo 1° inciso cuarto de la Carta Fundamental, esto es, el concepto de que los órganos del Estado se hallan al servicio de la persona, en los términos en que también se encuentra consagrado en el artículo 3° de la Ley N°18.575. Sobre esta base, se puede



afirmar que el procedimiento administrativo debe tramitarse en condiciones de servir a aquella finalidad para la cual se ha establecido. Específicamente, el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental tiene como objetivo último el resguardo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección al medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental (artículo 1° de la Ley N°19.300) para cuyo efecto la imposición de multas es un medio y no un fin en sí misma.

Siguiendo este orden de ideas, la formulación de cargos que da inicio a un procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental, debe contener una descripción de los hechos que se imputan de manera clara y precisa, en términos que permitan una adecuada defensa y sea posible diferenciar las circunstancias objeto de la infracción de otras posteriores, aunque se refieran a la misma área un proyecto determinado. Sin embargo, tampoco puede llegarse a un nivel de detalle que implique perder de vista la finalidad perseguida con el procedimiento administrativo, cual es, como se dijo, la protección del medio ambiente que, en este caso en particular, se logra por la vía de exigir de manera eficiente y global que los titulares cumplan en su actividad con la normativa sectorial y las condiciones impuestas en sus respectivas



RCA, de manera de asegurar el correcto funcionamiento de los proyectos en esta materia.

**Vigésimo segundo:** Que, de lo hasta ahora razonado, surge que para un adecuado entendimiento de los hechos que se reprochan a ATI en cada uno de los procedimientos y la forma en que éstos tienen sus efectos en el medio, imperativo resulta recurrir a las Resoluciones de Calificación Ambiental.

La RCA N°131/2003, relativa al proyecto denominado "Terminal de Embarque de Graneles Minerales - Puerto Antofagasta, II° Región" describe en detalle la actividad cuya autorización solicita la empresa. Señala que las obras consisten en *"la construcción y operación de obras e infraestructura destinadas a la recepción de los concentrados minerales que ingresan al puerto para su embarque, su almacenamiento temporal y su carguío en un sistema de correas transportadoras, todo ello dentro de una bodega que funcionará bajo el concepto de presión negativa, para efecto de impedir la emisión fugitiva de concentrado al ambiente.*

*De la bodega saldrá un sistema de correas transportadoras encapsuladas que estarán dispuestas sobre la losa y mediante un traspaso alimentarán el cargador que vertirá el concentrado finalmente a las bodegas del buque, utilizando un chute telescópico que trabaja en todo momento*



*inserto en la bodega del buque. De este modo, la transferencia de concentrados desde la bodega hasta el buque será directa.*

*Se contemplan trasposos para el cambio de dirección del flujo de concentrado, ubicados en el límite del sitio 5 y 6 y frente al sitio de atraque del buque, en el punto de alimentación del cargador del barco y desde una correa fija a correas móviles que correrán frente al sitio 6. Básicamente estos trasposos corresponden a un buzón de transferencia cerrado, y con un sistema de captura de polvo consistente en una manga de tela que permite disipar el aire hacia el exterior y retener el polvo.*

*(...)*

*Se proyecta utilizar las anteriores instalaciones para el embarque de concentrados de zinc y concentrados de plomo, destinándose para ello sectores separados dentro de la bodega por un tabique metálico ... cada uno de estos sectores de la bodega posee una entrada independiente”.*

La Resolución N°1334/2006 se refiere al sistema de acopio, complementando el proyecto anterior con la finalidad de reducir la acumulación de materiales al aire libre, refrendando la existencia de un galpón hermético, que funciona con presión negativa.

Finalmente, la Resolución Exenta N°0177/2012 relativa al proyecto denominado “Recepción, acopio y embarque de



concentrados de cobre", contempla la construcción y operación de dos edificios de recepción, un edificio de almacenamiento y el sistema de embarque de concentrado de cobre.

Corresponde destacar que, según lo señala la Superintendencia del Medio Ambiente en su informe de fojas 41, el galpón TEGM (Terminal de Embarque de Graneles Minerales) y el galpón SAC (Sistema de Acopio de Concentrados) comparten el mismo sistema de filtros de aire, que tiene por objeto mantener la presión negativa de ambas estructuras.

**Vigésimo tercero:** Que, establecido lo anterior, es posible constatar que efectivamente existe una íntima relación entre el cargo A.1 de la Resolución Exenta N°1 de 1 de diciembre del año 2014, formulado en el proceso Rol F-068-2014 y el cargo iii) de la Resolución Exenta N°1 de 6 de marzo de 2015, proceso Rol F-006-2015.

Ambas imputaciones se refieren a la constatación de polvo fugitivo en el proceso de carguío de un buque, labor que de acuerdo al tenor de las RCA, se realiza a través de un cargador que, a través de un sistema de correas transportadoras, lleva el mineral desde el galpón hasta la nave. Por tanto, el material particulado que se libere de este proceso no puede sino provenir desde la correa



transportadora, que tiene su extremo en la bodega de origen.

Con ello, la decisión administrativa de sustentar estos cargos en acápites distintos de una misma RCA queda desprovista de todo fundamento. En efecto, el cargo A.1 imputa la infracción de los considerandos 2 y 6 de la aprobación ambiental, que precisamente se refieren a la descripción del proyecto, en tanto él contempla un sistema de correas transportadoras encapsuladas, un sistema de transferencia cerrado y con captura de polvo y, finalmente, la presurización negativa de la bodega, cubriendo las correas transportadoras y traspasos, a fin de evitar la emisión de polvo fugitivo.

Sin embargo, el cargo iii), referido al mismo carguío, se funda en el numeral 3 de la parte resolutive de la señalada RCA, que obliga al titular del proyecto a informar a la Comisión Regional del Medio Ambiente la ocurrencia de impactos ambientales no previstos en la Declaración de Impacto Ambiental, a pesar de que son precisamente aquellos acápites citados a propósito del cargo A.1, los que dan cuenta de la previsión de una posible liberación de material particulado fue prevista y, por ese preciso motivo, se establecieron medidas concretas en el acto administrativo tendientes a su evitación.



Finalmente, corresponde destacar que el plan de cumplimiento aprobado el día 6 de marzo del año 2015 contempló mitigaciones sobre este punto, relativas al ajuste de calce de cubiertas con la estructura de la correa, el reemplazo de las cubiertas con perforaciones o deformaciones y la instalación de sellos, todas acciones que se declararon ejecutadas satisfactoriamente por la autoridad administrativa.

**Vigésimo cuarto:** Que otro tanto ocurre con el cargo A.2 del primer proceso y los cargos i) y iv) del segundo, puesto que todos ellos revelan la existencia de orificios en el techo, paredes y entrada a los galpones que componen este sistema de acopio y embarque de sustancias. Es así como los cargos A.2 y i) se sustentan ambos en la infracción del motivo 6.4.1 de la RCA N°131/2003 que se refiere a la medida de presurización negativa del galpón.

Sobre este punto, la autoridad ambiental señala que la primera formulación de cargos refería solamente la existencia de aberturas, pero no la fuga de material particulado, que sólo se incluye en la imputación posterior, en tanto no pudo ser acreditada por los fiscalizadores actuantes sino hasta esa fecha. Sin embargo, tal distinción se torna artificiosa cuando se tiene presente que todas las medidas de sellado y hermeticidad que las Resoluciones de Calificación Ambiental exigen a



cada una de las etapas de este proyecto, tienen por objeto justamente prevenir la liberación de polvo al ambiente, en tanto este proviene del transporte de zinc, plomo y cobre. Por tanto, no puede entenderse el primer reproche relativo a la presencia de aberturas, sino por la eventualidad de que por ellas se escape el material particulado, que funda el segundo.

A ello se agrega que la formulación de cargos de 1 de diciembre de 2014 es clara en consignar que el galpón TEGM tiene una sola entrada de aire, que es precisamente el lugar de ingreso y salida de equipos que, no puede ser otra que aquella a la que se refiere expresamente el cargo i).

Respecto del galpón SAC, como se dijo, forma parte también del mismo sistema de almacenamiento de minerales, de modo que eventuales fisuras o aberturas en su portón de ingreso también debieron ser consideradas como parte de un mismo riesgo ambiental. Sobre este punto, tal como se razonara en los motivos anteriores, la formulación de cargos no puede llegar a un nivel de especificidad tal de referirse a una grieta en particular, para luego tener por configurada una segunda infracción - y, por ende, iniciar un nuevo procedimiento administrativo - por la constatación de otra falla en un lugar distinto, en tanto ambas participan, en este caso, de un mismo riesgo ambiental,



como es la posible liberación de material particulado a la atmósfera.

En relación al cargo A.2, el plan de cumplimiento contempló una serie de medidas destinadas a recuperar la hermeticidad de las instalaciones, como son el reemplazo y reparación de techo, paredes y entrada al edificio, limpieza del galpón de concentrados en la parte de acceso de camiones y su perímetro y la acreditación de la presión negativa, medida esta última agregada de oficio por la autoridad ambiental, todas las cuales fueron cumplidas satisfactoriamente. A mayor abundamiento, una de las circunstancias que la SMA tuvo a la vista en la Resolución Exenta N°174 de 9 de marzo del año 2017, a objeto de declarar la ejecución completa del programa de cumplimiento es que, según confirmó la empresa, el galpón SAC no será utilizado en el futuro en operaciones con concentrado de cobre a granel y que la última utilización para este sin es de 28 de mayo del año 2016.

**Vigésimo quinto:** Que, en consecuencia, de lo razonado fluye que el segundo proceso sancionatorio seguido contra ATI contiene tres cargos que se identifican con otros ya formulados en un procedimiento anterior y que resultaban cubiertos por un programa de cumplimiento que fue aprobado por la autoridad administrativa, el mismo día que se



formalizaron las nuevas imputaciones y cuya ejecución satisfactoria fue declarada con posterioridad.

Al no resolverlo de esta forma, dejando desprovista de toda utilidad la tramitación del proceso administrativo Rol F-068-2014 en lo relativo a los cargos A.1 y A.2, infringe el fallo recurrido los artículos 3 de la Ley N°18.575, 7, 8, 9 y 13 de la Ley N°19.880 y 19 N°3 de la Constitución Política de la República, puesto que se impide al administrado acceder al término de un procedimiento sancionatorio anterior a través de la presentación de un programa de cumplimiento, por la vía de la formulación de nuevos cargos que se fundan, en lo sustancial, en los mismos hechos y fundamentos jurídicos y que, por disposición expresa del artículo 42 de la Ley N°20.417, no admitirían la suspensión si la denunciada se allanare a cumplir con la normativa ambiental.

**Vigésimo sexto:** Que, si bien la infracción anterior resulta suficiente para la anulación del fallo recurrido, corresponde emitir pronunciamiento en relación al último capítulo del libelo de nulidad sustancial, que denuncia la infracción de los artículos 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley N°18.575, en lo relativo a las facultades de la SMA para decretar la medida consistente en la limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta.



**Vigésimo séptimo:** Que, en lo concerniente a este punto, el fallo recurrido manifiesta que se trataría de facultades implícitas de la autoridad administrativa, que permite adoptar medidas correctivas para eliminar los efectos de una conducta ilegal y reponer las cosas al estado anterior a una infracción.

Sin embargo, en este caso se trata de potestades expresas, contenidas en el artículo 3 letra g) de la Ley N°20.417, que consagra como una de las facultades de la SMA la de *"suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones"*. Por su parte, el artículo 17 N°4 de la Ley N°20.600 otorga a los Tribunales Ambientales la competencia para autorizar algunas de las medidas provisionales dispuestas en el artículo 48 de la Ley N°20.417, así como aquellas contenidas en las letras g) y h) del artículo 3° del mismo cuerpo legal.

Ninguna de estas normas se denuncia como infringida en el recurso en estudio.



**Vigésimo octavo:** Que lo reseñado permite descartar el recurso en esta parte, toda vez que el recurrente busca por su intermedio que se establezca que la SMA no tiene facultades para decretar la medida de limpieza que consta en la resolución reclamada, en circunstancia que tales potestades existen en las disposiciones mencionadas anteriormente y que no fueron objeto del recurso deducido.

**Vigésimo noveno:** Que, en consecuencia, habiéndose incurrido en un yerro jurídico en la dictación de la sentencia impugnada, error que ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo atacado, puesto que si se hubieren interpretado correctamente los hechos materia de las formulaciones de cargos y el alcance del plan de cumplimiento a la luz de los principios que deben regir el procedimiento administrativo, se habría concluido la imposibilidad de formular cargos por hechos que ya se encontraban abarcados por la suspensión del proceso anterior, tratándose de infracciones que, por tanto, no pueden subsistir y motivaban, por tanto, el acogimiento parcial del reclamo.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 765, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en la forma interpuesto en lo principal de la presentación de fojas 198 y **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido en



el primer otrosí del mismo escrito, contra la sentencia de cinco de octubre de dos mil dieciséis, escrita a fojas 122, la que por consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Acordada, en cuanto se acoge el recurso de casación en el fondo, con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz, quien fue de parecer de rechazar dicho arbitrio, en virtud de las siguientes consideraciones:

1° Que el artículo 42 de la Ley N°20.417 dispone en sus incisos primero y segundo: *"Iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoa, un programa de cumplimiento.*

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

Agrega su inciso cuarto: *"Aprobado un programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá".*

2° Que la norma transcrita da cuenta de la intención del legislador de establecer un instrumento destinado incentivar la debida observancia de las normas ambientales.



En efecto, la normativa ambiental, como principio rector, otorga preeminencia a la prevención de eventuales daños al medio ambiente, por sobre la imposición de sanciones; máxima que encuentra una manifestación concreta en la circunstancia que, iniciado un proceso sancionatorio, la aprobación de un programa de cumplimiento permite que el castigo se suspenda en el caso de obligarse el administrado a subsanar las infracciones constatadas por la autoridad, a través de acciones concretas, sometidas a la fiscalización de su efectiva implementación.

3° Que, sin embargo, la proposición de un plan de cumplimiento no libera, no autoriza y no permite que las infracciones se sigan cometiendo; ello, por una parte, atentaría contra la finalidad preventiva y protectora del medio ambiente antes reseñada y, por otra, configuraría una forma de co-autoría de futuras infracciones entre el titular del proyecto y la autoridad. En efecto, prueba de ello es que la Administración goza de facultades que incluso le permiten, en el intertanto, la paralización del proyecto infractor, de lo que se sigue que el plan de cumplimiento nunca puede importar una especie de permiso para seguir perpetuando transgresiones a la normativa ambiental.

4° Que, en el caso de autos, la Resolución Exenta N°174/2017 que declaró la ejecución satisfactoria del



programa de cumplimiento y da por concluido el proceso administrativo sancionatorio Rol F-068-2014, fue dictada una vez que ya se había cursado a Antofagasta Terminal Internacional S.A. un total de 5 multas por nuevas infracciones, posteriores a aquellas que sustentaron el primer procedimiento, de modo que malamente podían ellas estimarse cubiertas por el efecto suspensivo de la aprobación del plan de cumplimiento.

De esta forma, más allá del examen relativo a si los cargos de uno y otro proceso se fundan o no en los mismos hechos, es imposible soslayar la circunstancia de existir transgresiones posteriores debidamente constatadas y no controvertidas por la reclamante, cuya verificación no puede encontrar justificación en la existencia de un programa de cumplimiento en ejecución. Por consiguiente, debe necesariamente concluirse, tal como viene resuelto por los sentenciadores del grado, que se trata de vulneraciones distintas e independientes, tramitadas por cuerda separada, razón por la cual merecen no sólo una sanción diferente, como acertadamente actuó la autoridad ambiental, sino que además ejemplar, para impedir futuras acciones ilícitas de igual naturaleza, las que no pueden encontrar amparo en el plan de cumplimiento.

**5°** Que, en virtud de lo expuesto, en concepto de este disidente el fallo impugnado no incurre en los yerros



jurídicos que se le imputan, motivo por el cual fue de opinión de rechazar el recurso de casación en el fondo en todas sus partes.

Regístrese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Quintanilla y la disidencia, de su autor.

Rol N° 88.948-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S. y Sr. Manuel Valderrama R. y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P. y Sr. Jean Pierre Matus A. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro señor Muñoz por estar en comisión de servicios y el Abogado Integrante señor Quintanilla por estar ausente. Santiago, 06 de diciembre de 2017.



Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

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

