

Santiago, seis de diciembre de dos mil diecisiete.

De conformidad con el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil se dicta la siguiente sentencia de reemplazo.

**Vistos:**

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos décimo tercero a trigésimo tercero; cuadragésimo tercero a quincuagésimo quinto; sexagésimo sexto a septuagésimo octavo; octogésimo cuarto a octogésimo octavo y centésimo undécimo a centésimo décimo séptimo, que se eliminan.

Se reproduce, asimismo, el contenido de los fundamentos vigésimo a vigésimo cuarto, vigésimo séptimo y vigésimo octavo de la sentencia de casación que antecede.

**Y se tiene, además, presente:**

**Primero:** Que la empresa Antofagasta Terminal Internacional S.A. deduce reclamo en contra de la Resolución Exenta N°645 de fecha 6 de agosto del año 2015, en que la Superintendencia del Medio Ambiente, resolviendo el procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-006-2015, le aplica cinco multas, por cada uno de los cargos que le fueran formulados a través de la Resolución Exenta N°1 de 6 de marzo del mismo año, además de imponerle 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 ellos contaminantes asociados a la actividad de la empresa.

**Segundo:** Que la primera alegación de la reclamante, antes de entrar al análisis en particular de cada una de las imputaciones, está referida a la imposibilidad de la Administración de formularle cargos en razón de las mismas infracciones que ya habían sido objeto de un procedimiento administrativo anterior, Rol F-068-2014 que, a la fecha de la formulación de cargos, se hallaba suspendido por la aprobación de un programa de cumplimiento

La adecuada resolución de este punto hace necesario el análisis de los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan las imputaciones en cada uno de los procesos. Tal examen debe necesariamente practicarse a la luz de las finalidades del procedimiento administrativo sancionatorio en general y, específicamente, en materia ambiental, determinada por la protección del medio ambiente y del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, en los términos del artículo 1° de la Ley N°19.300.

En este orden de ideas, los hechos materia del oficio de cargos deben estar descritos de manera clara y precisa, de modo de permitir al administrado el debido derecho a defensa pero, a la vez, su estructuración debe tener presente que las falencias que se reprochen deben estar



referidas al proyecto respectivo como un todo, velando por su buen funcionamiento en general. En otras palabras, no resulta admisible formular un cargo específico en razón de una falla determinada y luego, con motivo de una fiscalización más acabada, fundar un segundo cargo en nuevos hallazgos análogos, puesto que ello obligaría al inicio de un segundo procedimiento administrativo, derivando en dos consecuencias perniciosas: por un lado, deja desprovisto de toda utilidad al primer proceso y, a continuación, desincentiva el cumplimiento ambiental a través de la vía regulada por el artículo 42 de la Ley N°20.417, norma que lo admite, por regla general, sólo por una vez.

**Tercero:** Que, teniendo presente lo ya razonado, la lectura 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 evidencia el mismo sustento fáctico que el cargo iii) de la Resolución Exenta N°1 de 6 de marzo de 2015, emitida en el proceso Rol F-006-2015.

En efecto, ambas imputaciones se refieren a la existencia de polvo fugitivo en el proceso de carguío que, al tenor de la descripción del proyecto que realiza la RCA N°131/2003, se realiza a través de correas transportadoras que se extienden entre la bodega de acopio de material y las bodegas de la nave respectiva, utilizando un chute telescópico que trabaja en todo momento completamente



inserto en el buque. Tal detalle permite desprender que ambos cargos van dirigidos a un mismo reproche, como es, la constatación de falencias en el instrumental utilizado para el proceso de carguío, que contiene aberturas que permiten la emisión de polvo a la atmósfera.

Por tanto, las medidas destinadas a mitigar el riesgo que surgía de esa liberación de material particulado en el proceso de carga, resultan abarcadas por el plan de cumplimiento que fuera aprobado por la autoridad ambiental el día 6 de marzo del año 2015 y cuya ejecución satisfactoria se decretó por la SMA a través de la Resolución Exenta N°174 de 9 de marzo de 2017.

En consecuencia, la Administración se hallaba impedida de formular nuevos cargos en razón de hechos que ya habían sido objeto de juzgamiento en un procedimiento anterior que, por la presentación del plan de cumplimiento se hallaba suspendido y, a mayor abundamiento, con posterioridad, se dio por concluido. En razón de lo anterior, la multa de 470 Unidades Tributarias Anuales contenida en el resolutivo primero letra c) de la resolución reclamada, deberá necesariamente ser dejada sin efecto.

**Cuarto:** Que la misma situación se verifica en relación a los cargos A.2 del primer proceso y las imputaciones i) y iv) del segundo, puesto que todas ellas reprochan la falta de hermeticidad del sistema de acopio y transporte de



materiales, refiriendo fisuras en distintas ubicaciones y la inexistencia de la cortina de PVC que exige la autorización ambiental a la entrada de los galpones TEGM y SAC, estructuras que, según ha sido indicado por la misma SMA en sus presentaciones, comparten los mismos ductos de ventilación.

Al respecto, la autoridad ambiental ha señalado que la primera imputación se limitó a constatar las fallas, en tanto la segunda se produce luego de una verificación técnica en relación a la emisión de polvo fugitivo. Sin embargo, tal distinción no reviste ningún sustento, en tanto no se avizora el motivo por el cual el primer proceso administrativo pudo haber reprochado la falta de un sello hermético en los galpones TEGM y SAC, sino por el eventual riesgo de que tal falencia podía acarrear, en términos de la liberación de material particulado a la atmósfera.

Por tanto, estas imputaciones comparten la misma estructura fáctica y normativa, cuyo riesgo ambiental fue mitigado a través de las medidas contempladas en el plan de cumplimiento presentado en el marco del procedimiento Rol F-068-2014, de modo tal que las multas contenidas en el resolutivo primero letras a) y d) de la Resolución Exenta N°645/2015 - de 523 Unidades Tributarias Anuales y 106 Unidades Tributarias Anuales, respectivamente - deberán ser dejadas sin efecto, según se dirá.



**Quinto:** Que resta el análisis de las imputaciones sancionadas en las letras b) y e) de la resolución recurrida.

La primera de ellas, se refiere a la falta en el galpón TEGM, de sitios fijos que segreguen concentrados de cobre, zinc y plomo, infringiéndose de esta forma el considerando 6° de la RCA N°131/2003 que, al describir el proyecto, expresa: *"se proyecta utilizar las anteriores instalaciones para el embarque de concentrados de cobre, concentrados de zinc y concentrados de plomo, destinándose para ello sectores separados dentro de la bodega por un tabique metálico: un sector para almacenar concentrados de cobre o zinc (40 x 36,4m) y otro exclusivo para concentrados de plomo (40 x 15,6m). Cada uno de estos sectores de la bodega posee una entrada independiente, consistente en una puerta con cortina de PVC. La altura de la bodega será de 9 m hasta el hombro y tendrá un muro perimetral de hormigón armado de 1 m de altura"*.

A su vez, el resolutivo N°4 de la misma resolución dispone: *"el titular deberá tener presente que cualquier modificación que desee efectuar al proyecto original aprobado por la Comisión Regional del Medio Ambiente II° Región de Antofagasta tendrá que ser informada previamente a esta Comisión, sin perjuicio de su obligación de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente"*.



Es un hecho no discutido en autos que tal modificación no se ha informado ni sometido a evaluación ambiental.

**Sexto:** Que respecto de la naturaleza de la Resolución de Calificación Ambiental la doctrina enseña que *"la RCA puede conceptualizarse como una autorización previa de impacto, en la que 'se pretende coherencia procedimental con todas las demás autorizaciones con las que concurre', siendo otorgada en forma previa a las autorizaciones, concesiones, aprobaciones, permisos y pronunciamientos (...)* En este acto complejo, o más exactamente *'acto resolutorio que se produce en el seno de procedimientos complejos', concurren para el modelo chileno tantas voluntades como pronunciamientos sectoriales se vinculen a la resolución final, haciéndose admisible cuanto todas estas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia, sin perjuicio del carácter eminentemente discrecional de la resolución ambiental final"* (Eduardo Astorga Jorquera: *"Derecho Ambiental Chileno"*, Parte General, Editorial Thomson Reuters, año 2014, págs. 281 y 282). Tal descripción motiva que el artículo 35 de la Ley N°20.417 especifique dentro del catálogo de infracciones, en su letra a) *"el incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental"* y, finalmente, el artículo 20 de la Ley N°19.300 confiera diversos recursos en contra de la resolución que establezca condiciones o exigencias, tanto a una



Declaración de Impacto Ambiental como a un Estudio de Impacto Ambiental.

**Séptimo:** Que, pues bien, al tenor de las normas ya citadas no resulta admisible que la empresa pretenda eximirse del cumplimiento de una de las exigencias contenidas en la RCA que aprueba el proyecto que actualmente se halla ejecutando, bajo la premisa de no haberse acreditado por la SMA de que efectivamente desarrolle una parte de aquel. En otras palabras, si ATI pretende justificar su comportamiento, consistente en no contar con las separaciones de materiales exigidas por la RCA, en el hecho de no encontrarse acopiando zinc, plomo y cobre, debía necesariamente pedir la modificación de la autorización ambiental.

Lo expuesto debe necesariamente vincularse con el respeto irrestricto del principio preventivo que inspiran las decisiones que se adopten respecto de las acciones que puedan impactar de manera negativa y significativa en el patrimonio ambiental, principio que ha sido reconocido normativamente en la Ley N°19.300. Éste busca evitar el deterioro o la generación de daños en el medioambiente, perjuicio que requiere de un riesgo racional que sea verosímil de producirse sobre la base de estudios especializados que lo demuestren, bastando que exista la posibilidad de sufrir - el medioambiente - un daño importante, la alteración o el agravamiento de una





determinada situación, buscándose que los riesgos advertidos sean considerados y se adopten respecto de ellos las medidas pertinentes para que no lleguen a concretarse.

En consecuencia, por encontrarse configurada la infracción con el sólo riesgo ambiental que se produce de la circunstancia - reconocida por la reclamante - de no estar cumpliendo con una de las exigencias de la RCA que aprueba su proyecto, no existen razones para dejar sin efecto la multa impuesta bajo este cargo.

**Octavo:** Que el cargo v) dice relación con el incumplimiento de la medida provisional dispuesta a través de la Resolución Exenta N°79 de 3 de febrero del año 2015, por la omisión en realizar las mediciones de eficiencia del sistema de filtros en la oportunidad y conforme a las condiciones requeridas. Afirma la reclamante que la realización de las evaluaciones requeridas resultó también comprendida dentro del plan de cumplimiento que derivó en la suspensión del proceso administrativo Rol F-068-2014.

Sin embargo, tal argumentación no hace sino evidenciar la confusión en que incurre la actora, puesto que, de manera previa, corresponde hacer una distinción.

La RCA N°12/2006, modificada por la RCA N°1334/2006 establece en su punto 3.8 que *"El titular deberá realizar dos veces al año, mediciones de eficiencia del sistema de filtros, mediante isocinetismo y durante la operación normal del lugar del almacenamiento, las que deben estar*



*disponibles en el sitio de emplazamiento del proyecto".* Esta obligación no fue cumplida y motivó el cargo A.5 del proceso F-068-2014 que fue suspendido por el plan de cumplimiento, una de cuyas medidas consistió en la realización de una campaña de medición de eficiencia del sistema de filtrado de aire (acción N°1, objetivo N°5).

Sin embargo, el 3 de febrero del año 2015, presentado el programa de cumplimiento, pero antes de su aprobación, la SMA dicta la Resolución Exenta N°79, ordenando como medida provisional la medición de eficiencia del sistema de filtros, de acuerdo a lo señalado en el considerando 3.8 de la RCA N°12/2006, bajo los criterios que ella misma específica, a cumplirse dentro de 7 días hábiles que vencieron el viernes 13 de febrero.

Es el incumplimiento de esta medida urgente, la circunstancia que motivó la formulación del cargo v).

**Noveno:** Que, en consecuencia, se trata de mediciones distintas, con objetivos y momentos distintos. En efecto, las medidas provisionales tienen como fundamento evitar un daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas y son esencialmente temporales. En este caso, la revisión inmediata del sistema de filtros resultaba imprescindible y urgente, en razón de los efectos perniciosos que para la población que habita el puerto de Antofagasta pudo traer la inhalación del polvo fugitivo que la empresa se encontraba liberando a la atmósfera, riesgo



que, según la misma resolución consigna, fue considerando en la evaluación ambiental del proyecto. Con ello, si bien el plan de cumplimiento contemplaba la señalada campaña de medición de eficiencia del sistema de filtrado de aire, ella contaba con un término de ejecución que iba entre las semanas 12 y 14 luego de la aprobación del plan, demora que justifica la orden de una medición preventiva inmediata.

Por tanto, habiendo reconocido tácitamente la empresa que no ejecutó la medida provisional ordenada, en tanto erróneamente identificó ésta con aquella que le imponía la elaboración del plan de cumplimiento, no existen motivos para dejar sin efecto la multa relacionada con este cargo.

**Décimo:** Que las infracciones que, al tenor de lo razonado, subsisten, resultan de carácter grave. En efecto, el proyecto de acopio y transporte de materiales peligrosos desarrollado por la reclamante torna cualquier incumplimiento en especialmente riesgoso para la salud de la población aledaña al puerto de Antofagasta, al tenor del artículo 36 N°2 letra b) de la Ley N°20.417 y según expone en detalle la resolución recurrida.

Al respecto, la reclamante arguye que no resultó acreditado el daño ambiental asociado a cada una de las infracciones, sin embargo, ellas se configuran por el solo hecho de no haber cumplido con las exigencias de la RCA, por un lado y, por otro, la constatación de omitir la realización de las mediciones del sistema de filtros



ordenado como medida provisional, de manera que la circunstancia de haberse concretado o no el perjuicio al medio ambiente no la exime de la sanción, sino sólo podría ser considerada en la determinación de su monto específico.

**Undécimo:** Que, sobre este último punto, las infracciones graves tienen asociada en la Ley N°20.417 una multa de hasta 5.000 Unidades Tributarias Anuales. En su lugar, la autoridad administrativa impuso por la falta de segregación de concentrados, una sanción de 287 Unidades Tributarias Anuales y por el incumplimiento de la medida provisional, un monto de 197 Unidades Anuales, esto es, montos que incluso quedan comprendidos por aquel castigo pecuniario asociado a las transgresiones leves, que se eleva hasta las 1.000 Unidades Tributarias Anuales.

En consecuencia, las cantidades impuestas se ajustan al grado de participación que la empresa tuvo en la comisión de la infracción, de modo que no existe justificación alguna para su rebaja.

**Duodécimo:** Que, finalmente, la reclamante reprocha la disposición de la medida consistente en la limpieza de la zona urbana aledaña al puerto de Antofagasta, área en la cual la autoridad administrativa identifica los mayores valores de cobre, plomo, zinc y arsénico asociados a la actividad de la empresa. Le impone, en concreto, el aspirado y limpieza de las veredas y calles comprendidas en el perímetro que la misma resolución detalla, con la



obligación de presentar un informe que dé cuenta de la ejecución del aspirado, para aprobación de la autoridad ambiental, indicándose también la metodología que deberá utilizar.

En lo concerniente a esta parte de la resolución, únicamente se alega que la SMA no goza de competencia para su dictación, como tampoco para la aprobación del informe que dé cuenta de su ejecución. En otras palabras, no se hace mayor cuestionamiento sobre la idoneidad, fundamento, necesidad o proporcionalidad de la medida.

**Décimo tercero:** Que, sin embargo, la facultad expresa para decretar este tipo de medidas se encuentra en el artículo 3 letra g) de la Ley N°20.417, de acuerdo al cual la Superintendencia tendrá la atribución de adoptar medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente cuando se observe la existencia de un daño grave e inminente que, en este caso, resulta configurado por la eventual inhalación del material particulado peligroso liberado a la atmósfera de la zona urbana del puerto de Antofagasta, circunstancia no discutida y, por lo demás, acreditada a través de los informes a que alude en detalle la resolución reclamada.

Esta facultad debe necesariamente interpretarse a la luz de los principios que gobiernan la legislación ambiental y los fines perseguidos a través del procedimiento sancionatorio en la materia, antes



mencionados. En efecto, la sanción de multa, por su naturaleza, no resulta suficiente ni idónea para volver el medio ambiente al estado anterior a la comisión de la infracción y, de esta forma, lograr la adecuada protección y conservación del patrimonio ambiental. De este modo, resultaba necesario que el legislador proveyera al órgano fiscalizador de potestades tendientes a reparar el daño causado o, a lo menos, impedir su propagación, objetivo que se cumple a través del citado artículo 3 letra g).

En consecuencia, por gozar la autoridad ambiental de las potestades necesarias para disponer la medida cuestionada, corresponde el rechazo de la solicitud dirigida a dejarla sin efecto.

**Décimo cuarto:** Que, conforme a lo razonado, se acogerá parcialmente el reclamo, según se dirá en lo resolutivo.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 17 N° 3° de la ley N° 20.600 de 2012 y 56 de la ley N° 20.417, se declara que **se acoge parcialmente**, sin costas, la reclamación presentada por la empresa Antofagasta Terminal Internacional S.A. con fecha 28 de agosto 2015, en contra de la Resolución Exenta N° 645, de 6 de agosto de 2015, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente y, en consecuencia, se dejan sin efecto las multas impuestas en las letras a), c) y d) de su resolutivo primero.



Acordada con el **voto en contra** del Ministro señor Muñoz, quien, por las razones ya expresadas la disidencia contenida en la sentencia de casación, estuvo por no modificar la decisión del fallo impugnado.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Quintanilla.

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.

