
TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL

Carátula:	Antofagasta Terminal Internacional S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente.
Rol:	R N° 100-2024
Ministro redactor:	Marcelo Hernández Rojas.
Integración:	Sandra Álvarez Torres, Presidenta, Marcelo Hernández Rojas y Alamiro Alfaro Zepeda.
Proyecto asociado:	Unidad Fiscalizable “Puerto de Antofagasta”.
Ingreso de la reclamación:	5 de febrero de 2024.
Vista de la causa:	2 de julio de 2024.
Fecha del acuerdo:	2 de julio de 2024.
Fecha de la sentencia:	9 de octubre de 2024.
Decisión:	Se rechaza la reclamación en todas sus partes.
Resumen:	El Tribunal rechazó la reclamación en atención a que se descartaron las ilegalidades denunciadas por Antofagasta Terminal Internacional S.A., en contra de la resolución sancionatoria que puso término al procedimiento Rol D-070-2018, y que le impuso una multa total de 1.237 unidades tributarias anuales, por infracciones asociadas a la ejecución de la unidad fiscalizable “Puerto de Antofagasta”. La sentencia cuenta con la prevención de la ministra Srta. Álvarez, en el sentido que se debe considerar la inactividad de la reclamante en el procedimiento sancionatorio en relación con su alegación de pérdida de oportunidad.
Palabras clave:	Sancionatorio ambiental; imposibilidad material de continuar con el procedimiento; decaimiento; fines de la sanción; ejecución de una MUT; exigibilidad; suspensión de

la multa; interpretación de la RCA; principio de estricta sujeción; amonestación por escrito; sanción no pecuniaria; principio de proporcionalidad.

Normativa considerada: 3° y 5° de la Ley N° 18.575; 3°, 7° y 27 de la Ley N° 19.880; 3° letra a) y g), 35, 36, 38, 39, 40, 45 y 56 de la LOSMA; 17 N° 3 de la Ley N° 20.600.

Jurisprudencia considerada:

Corte Suprema: Rol N° 103.070, de 11 de marzo de 2024; Rol N° 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023; Rol N° 66.086-2021, de 29 de diciembre de 2022; Rol N° 10.572-2022, de 26 de septiembre de 2022; Rol N° 4.308-2021, de 20 de junio de 2022; Rol N° 34.496-2021, de 26 de enero de 2022; Rol N° 76.450-2020, de 12 de julio 2021; Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021; Rol N° 127.415-2020, de 3 de mayo de 2021; Rol N° 97.284-2020, de 9 de octubre 2020; Rol N° 2572-2019, de 28 de mayo de 2019; Rol N° 23.056-2018, de 26 de marzo 2019.

Segundo Tribunal Ambiental: Rol R N° 331-2022, de 11 de marzo de 2024; Rol R N° 326-2022, de 6 de septiembre de 2022; Rol R N° 224-2017, de 17 de junio de 2021; Rol R N° 195-2018, de 4 de septiembre de 2020.

Tercer Tribunal Ambiental: Rol R N° 5-2023, de 30 de noviembre de 2023.

Contraloría General de la República: Dictamen N° 4.911, de 2017.



ÍNDICE

Vistos: **5**

 I. Antecedentes del procedimiento administrativo 6

 II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación 9

Considerando: **10**

 I. Sobre la eventual falta de oportunidad de la sanción 12

 II. Sobre la configuración de las infracciones N°s 1 y 4..... 21

 1. Infracción N° 1 23

 2. Infracción N° 4 31

 III. Sobre la falta de justificación de la no aplicación de una sanción no pecuniaria
 38

 IV. Conclusiones 45

Se resuelve: **46**

Antofagasta, nueve de octubre de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

El 5 de febrero de 2024 comparece el abogado señor Guillermo Enrique Zavala Matulic, en representación convencional de **Antofagasta Terminal Internacional S.A.** (“la reclamante” o “ATI”), domiciliados para estos efectos en calle El Golf N° 40, piso 20, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, quien interpuso una reclamación judicial en virtud de lo dispuesto en los [artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) (“LOSMA”) y [17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales](#) (“Ley N° 20.600”) en contra de la Resolución Exenta N° 19, de 9 de enero de 2024, (“resolución reclamada” o “Res. Ex. N° 19/2024”), de la Superintendencia del Medio Ambiente (“la reclamada” o “SMA”).

Mediante la resolución reclamada, la SMA puso término al procedimiento sancionatorio D-070-2018 seguido en contra de la reclamante, imponiéndole una multa total de 1.237 unidades tributarias anuales (“UTA”), por dos infracciones asociadas a la ejecución de la unidad fiscalizable “Puerto de Antofagasta” (“el proyecto”).

En dicha acción, la reclamante solicita a este Tribunal acoger en todas sus partes la acción deducida, dejando sin efecto la Res. Ex. N° 19/2024, declarando que:

- i. Constando la excesiva dilación en la tramitación del procedimiento sancionatorio Rol D-070-2018, el mismo ha perdido oportunidad y la SMA no se encontraba en condiciones jurídicas válidas para sancionar, por lo que procede que se declare que el procedimiento sancionatorio perdió su eficacia y, por lo mismo, la sanción impuesta ha quedado vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime.
- ii. Subsidiariamente, invalidar lo decidido por la SMA y que se declare, en relación con el segundo sub-hecho del cargo N° 1, que las labores de limpieza decretada por la SMA fueron ejecutadas dentro de plazo; y respecto del cargo N° 4, que la SMA actuó fuera de su competencia, al dar a la interpretación realizada un efecto retroactivo, sin tener en consideración las obligaciones de ATI como concesionaria de un frente de atraque dentro del Puerto de Antofagasta, todo lo cual importa la nulidad de lo resuelto respecto de este cargo.
- iii. Subsidiariamente a lo anterior y, en relación con las multas y su cuantía, se solicita invalidarla desde que su aplicación resulta ilegal al no haberse

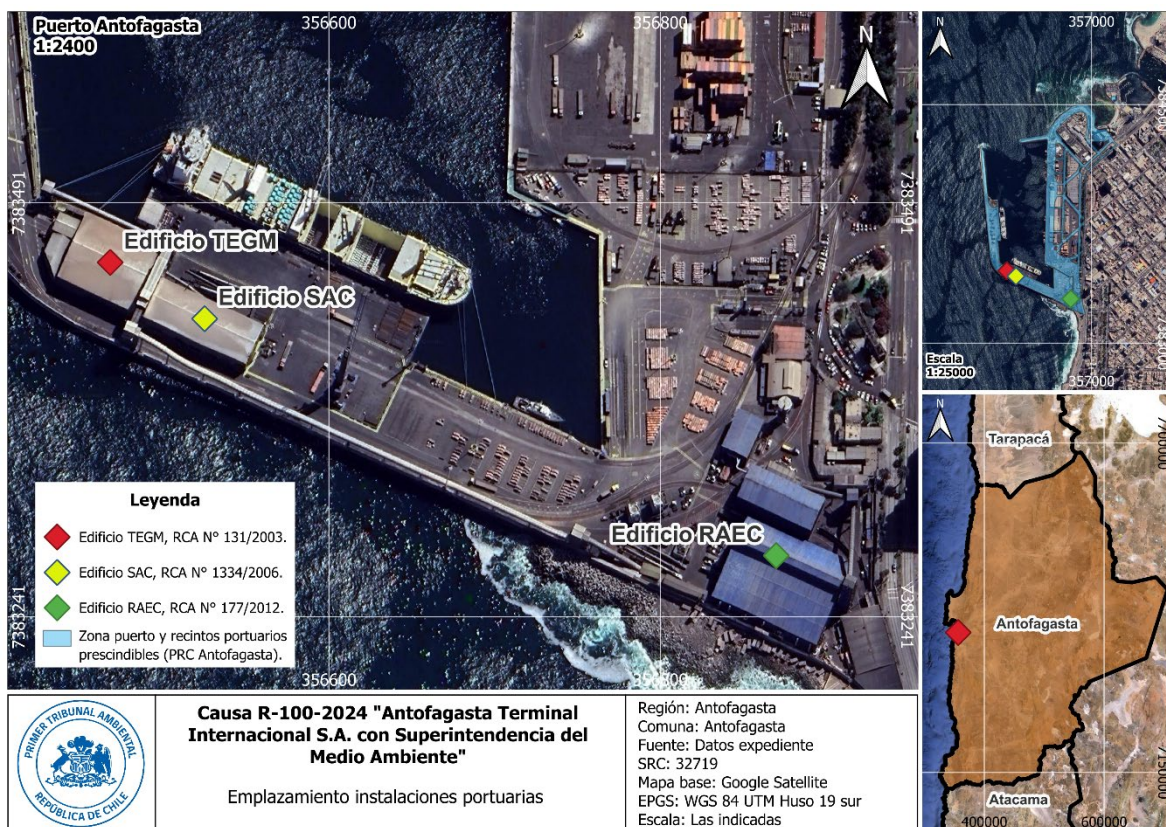
justificado por la SMA la decisión de aplicar una sanción pecuniaria, en lugar de la sanción de amonestación por escrito.

El 27 de febrero de 2024, comparece la abogada señora Katharina Buschmann Werkmeister en representación de la SMA, procediendo a informar los motivos y fundamentos de la resolución reclamada, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

Del expediente administrativo acompañado en autos consta que Antofagasta Terminal Internacional S.A. es titular de la unidad fiscalizable “Puerto de Antofagasta”, ubicado en la ciudad y Región de Antofagasta, según se muestra en la siguiente figura.

Figura 1. Ubicación de las instalaciones de la Unidad Fiscalizable “Puerto de Antofagasta”.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental, sobre la base de los antecedentes del expediente judicial.

Consta que ATI es titular de las siguientes resoluciones de calificación ambiental:

- i. Resolución Exenta N° 131, de 2003, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta, que calificó favorablemente el proyecto "Terminal de Embarque de Graneles Minerales - Puerto de Antofagasta, II Región" ("RCA N° 131/2003");

- ii. Resolución Exenta N° 1334, de 2006, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta, que calificó favorablemente el proyecto denominado “Sistema de Acopio de Concentrados- Puerto Antofagasta, II Región” (“RCA N° 1334/2006”); y,
- iii. Resolución Exenta N° 177, de 2012, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta, que calificó favorablemente el proyecto denominado “Recepción, Acopio y Embarque de Concentrados de Cobre” (“RCA N° 177/2012” o “Proyecto RAEC”).

Este terminal portuario privado es concesionario del frente de atraque N° 2 del Puerto de Antofagasta, cuyas actividades comenzaron el 1° de marzo de 2003, en condiciones de mono-operador de los sitios de atraque N°s 4, 5, 6 y 7.

Así, en el marco de la operación del Puerto de Antofagasta, y como consecuencia de las fiscalizaciones realizadas por la SMA, que constan en los informes de fiscalización ambiental IFA DFZ-2015-507-II-RCA-IA e IFA DFZ-2018-821-II-RCA-IA, mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol D-070-2018 (“Res. Ex. N° 1/2018”) se formularon 4 cargos a Antofagasta Terminal Internacional S.A., consistentes en:

#	Hecho
1	El cumplimiento parcial de la medida urgente y transitoria dispuesta en el resuelto segundo de la Resolución Exenta N° 645, de 6 de agosto de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente (“Res. Ex. N° 645/2015”), por cuanto: - Las labores de limpieza efectuadas por ATI S.A. no permitieron disminuir las concentraciones de metales pesados detectadas en el área aledaña al Puerto de Antofagasta. - Las labores de limpieza fueron ejecutadas fuera del plazo establecido, debido a que ATI S.A. no solicitó al Ilustre Segundo Tribunal Ambiental la suspensión de los efectos de la resolución recurrida.
2	Con fecha 9 de julio de 2015, durante faenas de embarque de concentrado de cobre procedentes desde el galpón RAEC, se constató la presencia de restos de concentrado de cobre debajo de la correa móvil que posee el chute telescópico y a un costado de la bodega del buque utilizado en la faena de embarque.

3	Durante actividad de inspección de 9 de julio de 2015, se constató que el buque utilizado en la faena de embarque de concentrado de cobre procedente del galpón RAEC, estaba siendo embarcado en el sitio 5 del Puerto de Antofagasta.
4	Durante el año 1 de operación del proyecto “Recepción, acopio y embarque de concentrados de cobre”, el cual se extiende desde el mes de junio de 2015 hasta junio del año 2016, se embarcaron 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el galpón RAEC, superando las 380.000 toneladas autorizadas para ese año.

Luego, el 7 de agosto de 2018 se presentaron los descargos por parte de Antofagasta Terminal Internacional S.A.

Asimismo, dentro de la tramitación del procedimiento sancionatorio se decretó como medida urgente y transitoria (“MUT”), mediante la Resolución Exenta N° 1009, de 17 de agosto de 2018 (“Res. Ex. N° 1009/2018”), la medida de gestión del riesgo asociado a la presencia de metales pesados en el polvo que está depositado en algunas calles y veredas en la ciudad de Antofagasta, aledañas a la instalación de operación de ATI; además, se ordenó la realización de tres campañas de limpieza mensual y toma de muestras y mediciones en un lapso de tres meses, a través de la Resolución Exenta N° 1065, de 24 de agosto de 2018 (“Res. Ex. N° 1065/2018”).

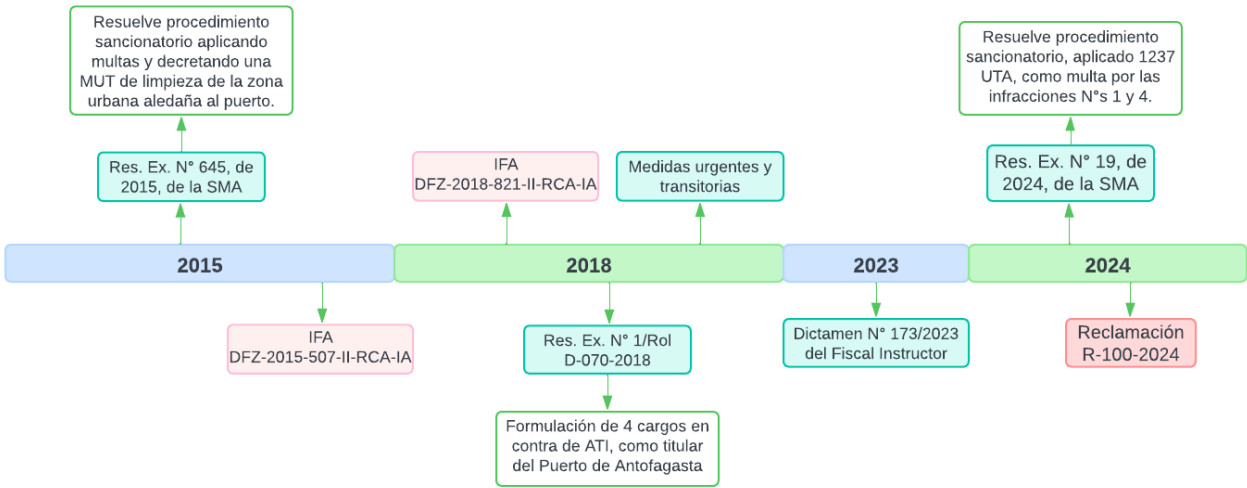
El 22 de diciembre de 2023, el Fiscal Instructor remitió a la Superintendente el dictamen del procedimiento sancionatorio con la propuesta de sanción.

Posteriormente, el 9 de enero de 2024, se dictó por la SMA la Res. Ex. N° 19/2024, que resolvió el procedimiento sancionatorio, aplicando a ATI una multa de 237 UTA respecto al sub-hecho N° 2 del cargo 1, y 1.000 UTA respecto al cargo 4, absolviéndolo de los cargos N°s 1 -en lo relativo a los sub-hecho N° 1-, 2 y 3.

Finalmente, el 5 de febrero de 2024, la reclamante dedujo reclamación judicial ante esta magistratura en contra de esta última resolución.

Para una adecuada comprensión de los principales actos administrativos involucrados en la reclamación, a continuación, en la figura 2, se incluye una línea temporal en la cual se muestran las resoluciones y actuaciones detalladas precedentemente.

Figura 2. Línea temporal del procedimiento administrativo sancionador y su impugnación judicial.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental, en base al expediente administrativo y judicial.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

En lo que respecta a la reclamación y al proceso judicial de autos, consta lo siguiente:

FOJAS	ANTECEDENTES
<u>1</u>	Reclamación judicial interpuesta por Antofagasta Terminal Internacional S.A., en contra de la Res. Ex. N° 19/2024, de la SMA.
<u>24</u>	El 9 de febrero de 2024 se admitió a trámite la reclamación interpuesta.
<u>36</u>	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la reclamación deducida, con costas.
<u>5197</u>	Se fijó la vista de la causa para el martes 2 de julio de 2024, a las 09:00 horas, en forma presencial.
<u>5202</u>	Consta que este Tribunal se instaló el 2 de julio de 2024, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 90 N° 2 del Código Orgánico de Tribunales , para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, el señor Guillermo Zavala Matulic, y por la parte reclamada, la señora Katharina Buschmann Werkmeister.

<u>5203</u>	Se dejó constancia que la causa quedó en estado de acuerdo.
<u>5204</u>	El Tribunal designó como redactor de la sentencia al ministro señor Marcelo Hernández Rojas.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante argumenta que el procedimiento sancionatorio tiene su origen en fiscalizaciones realizadas en junio y julio del año 2015, sancionándose ocho años más tarde, y cinco años después de iniciado el procedimiento sancionatorio. Expone que esta circunstancia dejaría en evidencia que no se han respetado los plazos para la tramitación del procedimiento sancionatorio, superándose el plazo de 6 meses previsto en el [artículo 27 de la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado](#) (“Ley N° 19.880”), demora que tornaría en ilegal la sanción por falta de oportunidad.

A su vez, la actora cuestiona la configuración de las infracciones asociadas a los cargos N°s 1 y 4. Respecto al primero, en lo referente al sub-hecho de no haberse realizado las labores de limpieza dentro de plazo, indica que tal imputación carece de sentido, toda vez que la medida fue ejecutada dentro del plazo de 30 días dispuesto por la autoridad, luego de que la Excm. Corte Suprema resolviera los recursos judiciales interpuestos respecto a la Res. Ex. N° 645/2015 de la SMA, que dispuso sanciones y la medida urgente y transitoria en cuestión.

En cuanto al cargo N° 4, se indica que la SMA no se encontraba facultada para interpretar la RCA N° 177/2012 respecto al contenido de la obligación asociada a la cantidad de toneladas de cobre a embarcar, esto es, si corresponden a un año calendario o un año operacional. Además, no resultaba procedente que se aplicara retroactivamente dicho criterio para efecto de sancionarlo.

Finalmente, sostiene la reclamante que la cuantía de las infracciones no corresponde para aquellas que han sido calificadas como leves, careciendo la resolución reclamada de una explicación para no imponer una sanción más baja. En concreto, no se especifica porque se opta por una multa y no por una amonestación por escrito.

Segundo. La SMA, por el contrario, sostiene que el procedimiento cumplió su objeto, esto es, acreditar la imputación inicial y disponer, en el caso concreto, de una sanción, con estricto apego a los derechos del titular y los principios procedimentales. En ese contexto, precisa que la imposibilidad material sobreviniente se vincula con circunstancias de hecho que en nada se relacionan

con el transcurso del tiempo. Agrega que el transcurso del tiempo se encuentra justificado, estando asentado que la mera tardanza en un plazo mayor al previsto no conlleva a la imposibilidad de continuar el procedimiento sancionatorio.

En ese mismo orden de ideas, arguye que la sanción sería oportuna y eficaz, no habiendo perdido objeto, toda vez que la reclamante sigue siendo susceptible de generar incumplimientos y problemas para las comunidades aledañas.

En lo que se refiere a la configuración de las infracciones, la reclamada sostiene que, a diferencia de lo alegado por la empresa, los actos administrativos son exigibles desde su entrada en vigencia, esto es, por regla general, desde su notificación, no suspendiéndose su ejecución y exigibilidad por la interposición de recursos administrativos y judiciales, no siendo aplicable el [artículo 56 de la LOSMA](#), por lo que se encuentra debidamente acreditada la infracción N° 1, al no cumplirse dentro de plazo la MUT decretada por la Res. Ex. N° 645/2015 de la SMA.

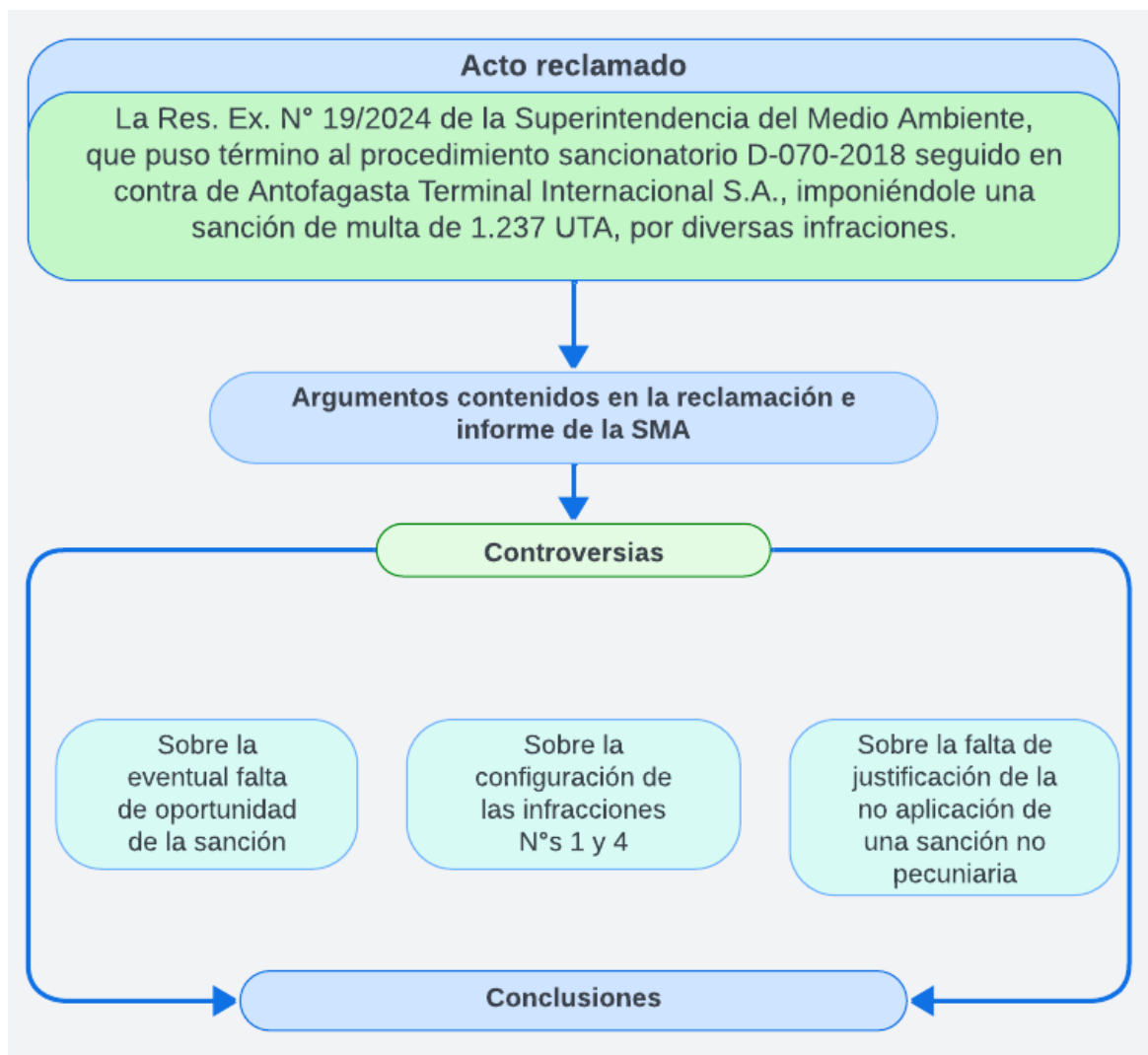
Ahora bien, respecto a la infracción N° 4, la SMA indica que, al ejercer las potestades de fiscalización y sanción, la SMA debe interpretar los instrumentos objeto de fiscalización. Precisa que, es evidente que la evaluación ambiental utilizó el concepto de año de operación, no existiendo al respecto contradicciones o pasajes dudosos en la RCA N° 177/2012, vinculada al Proyecto RAEC, que correspondiese aclarar al SEA.

Para finalizar, argumenta que las sanciones impuestas se encuentran dentro del margen establecido para las infracciones leves. Agrega que el titular no cuestionó la ponderación efectuada por la SMA respecto a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA.

Tercero. Atendidos los argumentos de la reclamante y las alegaciones y defensas de la reclamada, la parte considerativa de la sentencia tiene la siguiente estructura:

- I. Sobre la eventual falta de oportunidad de la sanción.
- II. Sobre la configuración de las infracciones N°s 1 y 4.
- III. Sobre la falta de justificación de la no aplicación de una sanción no pecuniaria.
- IV. Conclusiones.

Figura 3. Estructura de la determinación de controversias.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental.

I. Sobre la eventual falta de oportunidad de la sanción

Cuarto. La reclamante sostiene que el procedimiento sancionatorio tuvo su origen en fiscalizaciones realizadas en junio y julio del año 2015, sancionándose ocho años más tarde, y cinco años después de iniciado el procedimiento sancionatorio. Ello demuestra que no se han respetado los plazos de la [Ley N° 19.880](#) para la tramitación del procedimiento sancionatorio, superándose el plazo de 6 meses previsto en el [artículo 27 de dicho cuerpo legal](#). Precisa que, a lo largo del procedimiento sancionatorio existieron demoras injustificadas de más de un año de ciertas actuaciones.

Adicionalmente, arguye que nuestra jurisprudencia ha transitado desde lo que se denominó decaimiento administrativo hasta la falta de oportunidad de la sanción, todo en consideración al plazo en que la Administración resuelve los procedimientos sancionatorios. Añade que nuestra jurisprudencia estima que salvo que medie caso fortuito o fuerza mayor, los procedimientos sancionatorios deben durar un plazo

razonable, que la misma [Ley N° 19.880](#) fija en 6 meses. Sostiene que, si la duración del procedimiento es superior a lo razonable, la jurisprudencia entiende que el procedimiento ha perdido oportunidad, afectando con ello una serie de principios y garantías, generando que no se pueda sancionar y tornando en nula la sanción impuesta.

En ese contexto, la reclamante sostiene que el hecho de haberse iniciado un procedimiento sancionatorio en julio de 2018 y resolverlo en enero de 2024, genera una situación de incertidumbre para ella, vulnerándose el principio del debido proceso, de celeridad y de oportunidad.

Todo lo anterior, a su juicio, implica que la demora excesiva torna en ilegal la sanción por falta de oportunidad, en atención a lo establecido por la jurisprudencia judicial en relación con el decaimiento administrativo y la falta de oportunidad de la sanción.

Quinto. Por su parte, la SMA sostiene que el procedimiento sancionatorio Rol D-070-2018 cumplió su objeto, esto es, acreditar la imputación inicial y disponer, en el caso concreto, de una sanción, con estricto apego a los derechos del titular y los principios procedimentales. En ese contexto, precisa que la imposibilidad material sobreviniente, como institución jurídica, se vincula con circunstancias de hecho que en nada se relacionan con el transcurso del tiempo, al no existir hechos que le hubieran impedido dictar la resolución sancionatoria, siendo, además, su obligación hacerlo.

Como corolario de lo anterior, plantea que la sanción sería oportuna y eficaz, no habiendo perdido su objeto, toda vez que la empresa infractora cuenta con una resolución de calificación ambiental favorable respecto al Puerto de Antofagasta, por lo que al momento de dictarse la resolución sancionatoria resultaba pertinente y necesario reprimir la conducta contraria a derecho, restableciendo el orden jurídico quebrantado, con el objeto de evitar futuros incumplimientos por parte del titular.

Finalmente, el transcurso del tiempo se encuentra justificado, estando asentado que la mera tardanza en un plazo mayor al previsto no conlleva a la imposibilidad de continuar el procedimiento sancionatorio. Precisa, que la duración del procedimiento sancionatorio se debió a la complejidad del asunto, el volumen de antecedentes, cambio de instructor, retardos por la pandemia, entre otros hechos. Por ello, en el caso, no concurren los presupuestos para aplicar la teoría jurisprudencial de la imposibilidad de continuar con el procedimiento.

Sexto. Para la resolución de esta controversia, es preciso considerar que un procedimiento administrativo racional y justo, exige que la decisión que le pone término sea oportuna y cumpla el objetivo determinado por el legislador. Ello, se

funda en los principios de eficacia y eficiencia administrativa previstos en los [artículos 3° inciso segundo](#) y [5° inciso primero de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado](#) (“Ley N° 18.575”), así como con el principio de celeridad regulado en el [artículo 7° de la Ley N° 19.880](#).

Séptimo. En efecto, para abordar las alegaciones planteadas resulta necesario referirse a las instituciones del decaimiento administrativo y de la denominada imposibilidad material de continuar con el procedimiento.

Octavo. En este sentido, es pertinente considerar para el análisis de la figura del decaimiento lo previsto en los [artículos 7°, 8° y 9° de la Ley N° 19.880](#) que, en lo pertinente, establecen:

“Artículo 7°. Principio de celeridad. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites [...]”.

“Artículo 8°. Principio conclusivo. Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad”.

“Artículo 9°. Principio de economía procedimental. La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios [...]”.

Por otra parte, el inciso primero del [artículo 53](#) del mismo cuerpo legal prescribe que:

“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto”.

Noveno. Ahora bien, en el caso de la imposibilidad material para continuar con el procedimiento, se debe considerar que el [artículo 27 de la Ley N° 19.880](#), dispone que, “[s]alvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final”.

Asimismo, refiriéndose a las formas de poner término el procedimiento, el [artículo 40 del referido cuerpo legal](#), prescribe que “[t]ambién producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes. La resolución que se dicte deberá ser fundada en todo caso”.

Décimo. A partir de lo expuesto precedentemente y en relación con la tesis planteada por la reclamante, el máximo Tribunal ha desarrollado la figura del

decaimiento del procedimiento administrativo que se configura cuando la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso superior a dos años entre su inicio y término. Esto considerando que el transcurso del tiempo genera la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto sancionatorio, ya que dicha demora transforma el procedimiento en ilegítimo y lesivo para los intereses de los afectados, al estar sujeto a una tramitación excesivamente extensa.¹

Undécimo. Como afirma la doctrina, esta institución tiene lugar “[...] en aquellos casos en que han desaparecido los supuestos fácticos o jurídicos que se tuvieron en cuenta para la dictación del mismo”.² Además, se ha postulado que el decaimiento de un acto administrativo se puede producir por: i) la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto; ii) la derogación de la regla legal en que se funda el acto, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia; o iii) la modificación del régimen legal que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto.³

Duodécimo. En el caso de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, se advierte que las circunstancias que la determinan también se encuentran relacionadas con un cambio sobreviniente de circunstancias fácticas o jurídicas. En efecto, se ha señalado que esta tiene lugar en tres supuestos: i) cuando desaparece el objeto del procedimiento; ii) cuando desaparece el sujeto que tiene atribuida la condición de interesado, siempre y cuando el derecho que este ejerce o el interés que ostenta en el procedimiento sea de carácter estrictamente personal y no transmisible; y, iii) como consecuencia de una modificación legislativa.⁴

Decimotercero. Con todo, se debe considerar que últimamente la Excm. Corte Suprema ha abandonado la figura del decaimiento y, en su lugar, ha sostenido que en los procedimientos administrativos puede darse una imposibilidad material para continuar estos por incumplimiento del plazo legal previsto en el [artículo 27 de la Ley N° 19.880](#).⁵

¹ En este sentido, las sentencias de la Corte Suprema Roles N°s 103.070, de 11 de marzo de 2024, c. 11; 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. 6°; 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7° y 8°; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. 5°; y 23.056- 2018, de 26 de marzo 2019, c. 11.

² Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 1era Edición, Editorial Thomson Reuters, 2014, p. 173.

³ Gómez González, Rosa. “Mecanismos generales y especiales de revisión administrativa de las sanciones”, en: *Revista de Derecho* [Valdivia], vol. XXXIII N° 1, junio 2020, pp. 231-251.

⁴ Cordero Vega, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Corregida. Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2015, p. 408.

⁵ En este sentido, las sentencias de la Excm. Corte Suprema Roles N°s 10.572-2022, de 26 de septiembre de 2022, c. 7; 34.496-2021, de 26 de enero de 2022, c. 8°; y 127.415-2020, de 3 de mayo de 2021, c. 8°.

Decimocuarto. En términos concretos, esta nueva línea jurisprudencial desarrollada por la Excmá. Corte Suprema restringe el tiempo de 2 años a 6 meses, en comparación a lo que en su momento consideraba la figura del decaimiento. Sin embargo, el cumplimiento del señalado término -6 meses- no determina por sí solo una pérdida de eficacia del procedimiento, sino que, al igual que el plazo de 2 años del decaimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal.

En efecto, esta jurisprudencia ha establecido indistintamente que, tanto para el decaimiento como para la imposibilidad material de continuación, no cualquier dilación en la tramitación del procedimiento administrativo trae esa consecuencia, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.⁶

Decimoquinto. Habiéndose desarrollado las instituciones y líneas jurisprudenciales que rodean la terminación del procedimiento administrativo y su acto decisorio, para este Tribunal el transcurso del tiempo -sean 6 meses o dos años-, no es por sí sola una circunstancia suficiente para configurar la “imposibilidad material de continuar con el procedimiento”, como tampoco como para considerar que este pierda su eficacia. En efecto, a juicio de este Tribunal, la determinación de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento requiere examinar las circunstancias específicas del caso para establecer si efectivamente ha existido un cambio de los supuestos fácticos y/o jurídicos que tenga como consecuencia que la potestad que se ejerce -en el caso de autos, la potestad sancionatoria-, ha perdido su objeto.

Además, esta ponderación se justifica en relación con los bienes jurídicos involucrados en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental, los cuales presentan características que hacen que la conclusión del proceso no sea uniforme ni posible estandarizar un plazo común de término. De esta forma, la razonabilidad de la duración del procedimiento debe considerar que existen elementos que son diferentes en uno u otro caso, de manera que debe ser analizada teniendo presente la complejidad de las temáticas abordadas, los fines del procedimiento, actores involucrados, requerimientos de información y extensión, entre otras variables.

En consecuencia, la extensión del procedimiento administrativo sancionador debe ser analizada en relación con la concurrencia de circunstancias sobrevinientes que hagan imposible su continuación, de manera que el ejercicio de la potestad pierda

⁶ En este sentido, la sentencia de Corte Suprema Rol N° 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023, c. 6°, y Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7° y 9°.

su objeto o fin, tomando como base que las potestades públicas no vencen por el transcurso del tiempo, salvo expresa disposición en contrario.

Decimosexto. Lo anterior, ha sido recogido por la jurisprudencia ambiental, al establecerse que, para analizar la duración del procedimiento administrativo sancionador, debe ponderarse:

“[...] la complejidad del asunto, la regulación específica del procedimiento y la naturaleza de las actuaciones realizadas por la autoridad administrativa en el contexto del procedimiento sancionatorio. Estos elementos deben ser considerados al momento de verificar la tardanza o demora en dictar el acto terminal, dado que, por una parte, el presunto infractor goza de facultades que puede ejercer en el contexto del procedimiento y que pueden favorecer la dilación y, por otra parte, la autoridad administrativa goza de espacios para manejar la sustanciación del procedimiento conforme mejor le parezca al interés general, con énfasis en aquellas actuaciones que, bajo criterios de objetividad, deba realizar en el procedimiento”.⁷

Decimoséptimo. Ahora bien, en este caso, constan las siguientes actuaciones relevantes en el expediente administrativo:

- i. El 9 de julio de 2018, a través de la Res. Ex. N° 1/2018, la SMA formuló 4 cargos a ATI, como consecuencia de la operación de la unidad fiscalizable “Puerto de Antofagasta”, dando inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-070-2018;
- ii. El 7 de agosto de 2018, ATI presentó sus descargos respecto a las imputaciones formuladas por la SMA, los cuales fueron tenidos por presentados junto a sus anexos, a través de la Res. Ex. N° 3/2018, de 6 de septiembre de 2018;
- iii. Durante los meses de julio y agosto de 2018, se dispusieron por la SMA la adopción de MUT en contra ATI, a fin de que procediera a gestionar los riesgos asociados a la presencia de metales pesados en el sector aledaño a las instalaciones del Puerto de Antofagasta, así como campañas de limpieza;
- iv. Luego, mediante la Res. Ex. N° 4/2019, de 15 de marzo de 2019, se incorporó por el Fiscal Instructor del procedimiento Rol D-070-2018, el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-2307-II-RCA, además de requerir determinada información al titular del proyecto;

⁷ Tercer Tribunal Ambiental, sentencia en causa Rol R N° 5-2023, de 30 de noviembre de 2023, c. 65.

- v. La SMA, a través de las resoluciones exentas N°s 518, 548 y 575, todas de 2020, dispuso la medida provisional de suspensión de la tramitación de los procedimientos administrativos por razones del COVID-19, hasta el 30 de abril de 2020;
- vi. Posteriormente, mediante la Res. Ex. N° 5/2020, de 17 de noviembre de 2020, el Fiscal Instructor tuvo por incorporada la documentación presentada por ATI el 3 y 25 de abril de 2019;
- vii. El 18 de enero de 2022, a través de la Res. Ex. N° 6/2022, el Fiscal Instructor del procedimiento sancionatorio ordenó, como diligencia probatoria, oficiar al Gobierno Regional de Antofagasta para que remitiera los informes, con sus respectivos anexos, elaborados en el contexto de la ejecución del proyecto “Investigación y estudio de polimetales y perfil epidemiológico en habitantes de la ciudad de Antofagasta”, Código BIP N° 30462238-0. Dicha información fue remitida por la aludida institución el 3 de marzo de 2022;
- viii. A continuación, el 12 de diciembre de 2023, a través de la Res. Ex. N° 7/2023, el Fiscal Instructor incorporó al expediente diversas denuncias presentadas durante el transcurso de la tramitación del procedimiento sancionatorio, así como la documentación remitida por el Gobierno Regional de Antofagasta;
- ix. A través de la Res. Ex. N° 9/2023, de 22 de diciembre de 2023, el Fiscal Instructor del procedimiento tuvo por cerrada la investigación, evacuando con la misma fecha su dictamen; y,
- x. Finalmente, el 9 de enero de 2024, la Superintendente del Medio Ambiente dictó la Res. Ex. N° 19/2024, a través del cual puso término al procedimiento sancionatorio D-070-2018, e impuso sanciones de multa a ATI por dos infracciones.

Decimoctavo. De acuerdo con lo expuesto precedentemente y demás actuaciones que constan en el procedimiento administrativo, se advierte que este tuvo una tramitación extensa, desde la formulación de cargos hasta la resolución sancionatoria, sin embargo, se advierten una serie de antecedentes que permiten descartar la pérdida de eficacia del procedimiento por dicha circunstancia.

En efecto, es posible apreciar que, con el objeto de gestionar los riesgos generados por la actividad desarrollada por la reclamante, durante la tramitación del procedimiento sancionatorio se dispusieron las siguientes medidas urgentes y transitorias:

- i. **MP-011-2018:** Conforme con la Res. Ex. N° 1009/2018, la SMA dispuso en contra de ATI la MUT consistente en gestionar el riesgo asociado a la presencia de metales pesados en el polvo que estaba depositado en algunas calles y veredas de la ciudad de Antofagasta.
- ii. **MP-015-2018:** A través de la Res. Ex. N° 1065/2018, la SMA dispuso que ATI debía realizar tres campañas de limpieza mensuales y la toma de muestras y mediciones en un lapso de tres meses.

Asimismo, durante la tramitación del procedimiento se incorporaron nuevas denuncias que se vinculaban con la antes mencionada Res. Ex. N° 1065/2015, cuya fiscalización se encontraba contenida en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-2307-II-RCA, agregado al expediente Rol D-070-2018, a través de la Res. Ex. N° 4/2018.

Por otra parte, es relevante destacar que, con el objeto de recabar la mayor cantidad de información vinculada a los hechos imputados, la propia SMA solicitó antecedentes tanto al titular como el Gobierno Regional de Antofagasta. Específicamente, en este último caso, el informe de “Investigación y estudio de polimetales y perfil epidemiológico en habitantes de la ciudad de Antofagasta” presenta una extensión y complejidad relevante. En efecto, como consecuencia del análisis de dicho informe por la SMA, según da cuenta la resolución reclamada en los considerandos 122 y siguientes, éste sirvió como un antecedente crucial para la reclasificación de una de las infracciones en beneficio del reclamante, de grave a leve, al descartarse la existencia de un riesgo significativo para la población. Así, se establece que:

“125. [...] de los antecedentes examinados, la caracterización epidemiológica de la población de Antofagasta tuvo como hipótesis examinar una eventual correlación entre la proximidad a fuentes fijas -como es el caso en estudio- y la evidencia biológica obtenida, concluyendo que la existencia de datos sobre metales pesados en polvo sedimentable y suelo no se asocia a tener mayores niveles de metales en orina o sangre, cuestión que incide directamente en la estimación del peligro.

126. Así las cosas, es posible concluir que si bien el riesgo relevado en la Res. Ex. N° 645/2015 se mantuvo, el **retraso en la realización de las labores de limpieza**, no generó la significancia exigida por la letra b) del numeral 2 del artículo 36 de la LOSMA. Debido a lo anterior, el Cargo N° 1 será recalificado a leve, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 36.3 de la LOSMA [...]”.

Lo anterior, demuestra que los requerimientos de información y el análisis de esta, con el consecuente tiempo que ello genera, constituyeron una gestión relevante en el procedimiento y que, en este caso, produjo un efecto positivo para la reclamante, al reclasificarse la infracción N° 1.

Decimonoveno. Asimismo, no debe perderse de vista que el ejercicio de la potestad sancionatoria que motivó el procedimiento y su posterior resolución no ha perdido su objeto ni ha resultado ineficaz, toda vez que los fines de prevención particular que busca la sanción administrativa siguen siendo pertinentes en este caso. Ello se fundamenta en que la reclamante es un titular con diferentes resoluciones de calificación ambiental asociadas a una unidad fiscalizable en plena operación, que podría incurrir en nuevas infracciones, junto con un entorno que se mantiene desde las primeras fiscalizaciones efectuadas al proyecto.

Vigésimo. En este contexto, es importante destacar que la potestad sancionadora constituye un instrumento de gestión ambiental, cuyo propósito es ordenar la conducta de los regulados, reforzando el cumplimiento de la normativa ambiental bajo amenaza de la aplicación de sanciones. De este modo, frente al incumplimiento de normas o condiciones establecidas en resguardo del bien jurídico de protección ambiental, resulta necesario el restablecimiento del orden público mediante la represión de dichas conductas.

Vigésimo primero. Como se ha demostrado, en el presente caso, los instrumentos infringidos se encuentran vigentes y la actividad regulada por estos en operación, por lo que el restablecimiento del orden público sigue siendo necesario. En consecuencia, independiente del tiempo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador asociado a esta causa, los supuestos de hecho que motivan el ejercicio de la potestad sancionatoria, así como los fines de la misma, se mantuvieron vigentes a la fecha de dictación del acto reclamado, por lo que las sanciones impuestas son eficaces, no resultando aplicable en autos el decaimiento ni la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por el mero transcurso del plazo. De esta manera, no se vislumbra infracción alguna al debido proceso, como a los principios de celeridad y conclusivo que orientan los procedimientos administrativos.

Lo anterior, sin perjuicio que, en lo sucesivo, la SMA adopte las medidas necesarias para asegurar la pronta y debida conclusión de sus procedimientos administrativos.

Vigésimo segundo. Por lo tanto, corresponde desestimar la alegación formulada por la reclamante.

II. Sobre la configuración de las infracciones N°s 1 y 4

Vigésimo tercero. La reclamante sostiene que las infracciones por las cuales se le sancionó resultan improcedentes, al no darse los supuestos de hecho que las configuran.

Respecto a la infracción N° 1, relativa al sub-hecho de no haber realizado las labores de limpieza dentro de plazo, indica que tal imputación carece de sustento, toda vez que la medida fue ejecutada dentro del plazo de 30 días, luego de que la Excma. Corte Suprema resolviera los recursos judiciales interpuestos respecto a la Res. Ex. N° 645, de 2015, de la SMA, que dispuso sanciones y una medida urgente y transitoria a la empresa, en el marco del procedimiento sancionatorio Rol D-006-2015. Ello se fundaría en la circunstancia que dicha resolución -en lo relativo a la sanción y MUT- fue impugnada en sede ambiental y luego ante la Excma. Corte Suprema, suspendiendo en consecuencia los efectos de la resolución antes aludida.

Así, afirma que el razonamiento de la SMA sería errado al exigir inmediatamente el cumplimiento de la medida urgente y transitoria, toda vez que la interposición de una reclamación respecto a una multa implica que todo el contenido de la resolución que la impone no es exigible si se está conociendo de un reclamo en contra de ella, al no efectuarse distinción por parte del [artículo 56 de la LOSMA](#).

En cuanto a la infracción N° 4, referida al hecho de haber embarcado más toneladas de concentrado de cobre que las autorizadas en la RCA N° 177/2012 durante el primer año de operación del Proyecto RAEC, la reclamante sostiene que la SMA no se encontraba facultada para interpretar la RCA respecto al contenido de la obligación asociada a la cantidad de toneladas de cobre a embarcar, específicamente, si dicha cantidad correspondía a un año calendario o un año operacional.

En ese contexto, arguye que esta interpretación de la SMA solo tuvo por objeto perseguirla, debido que al existir falta de claridad respecto a si la cantidad de toneladas a embarcar correspondía a un año calendario u operacional, la autoridad debió haberle informado de esta interpretación para posteriormente fiscalizar su cumplimiento. Agrega que una interpretación normativa como esta solo puede regir para el futuro y nunca puede tener un efecto retroactivo, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 52 de la Ley N° 19.880](#).

Finalmente, agrega que, como titular del proyecto, no puede negarse ni a la recepción de mercancías como posterior embarque, toda vez que el puerto es de acceso libre.

Vigésimo cuarto. Por su parte, la SMA sostiene respecto a la infracción N° 1 que las MUT no son sanciones, por lo que no sería aplicable el [artículo 56 de la LOSMA](#), norma que estaría únicamente referida a las resoluciones que imponen multas, no alterándose la naturaleza de aquellas por el hecho de estar contenida en el resuelto de una resolución sancionatoria.

Precisa que los actos administrativos son exigibles desde su entrada en vigencia, esto es, por regla general, desde su notificación, no suspendiéndose su ejecución y exigibilidad por la interposición de recursos administrativos y judiciales.

Sobre este último punto, agrega que la Res. Ex. N° 645/2015 fue notificada el 7 de agosto de 2015, momento a partir del cual gozó de imperio y exigibilidad, sin que se haya solicitado por parte de la reclamante la suspensión de sus efectos, ni en sede administrativa como judicial.

Ahora bien, respecto a la infracción N° 4, se indica por parte de la SMA que al ejercer sus potestades de fiscalización y sanción en ningún caso se arrogó el ejercicio de una facultad reconocida a otro servicio, sino que la labor interpretativa es inherente a aquellas potestades, motivo por el cual se determinó que las operaciones de embarque del reclamante, conforme con la RCA N° 177/2012 discurrían bajo el concepto de años de operación.

En ese contexto, precisa que las toneladas máximas anuales de concentrado de cobre susceptibles de ser recibidas, acopiadas, porteadas y embarcadas, conforme con el considerando 3.1. de la RCA N° 177/2012, se deben determinar en relación “[...] al año de operación, en lugar de un año calendario, toda vez que están explícitamente asociadas a una enumeración secuencial y correlativa de años (1 al 50)” (fojas 57).

Adicionalmente, arguye que la empresa no habría presentado alegaciones respecto a por qué la interpretación de la SMA sería errada, limitándose únicamente a cuestionar la facultad interpretativa. Precisa que es evidente que la evaluación ambiental utilizó el concepto de año de operación, no existiendo al respecto contradicciones o pasajes dudosos en la resolución de calificación ambiental que correspondiese aclarar al SEA.

Finalmente, respecto a la alegación que la empresa no puede negarse a recibir concentrado de cobre por ser un puerto público, la SMA sostiene que independiente de la calidad que posea el puerto, en ningún caso puede dejar de cumplir la normativa ambiental, así como las condiciones y medidas de su RCA, no siendo ello una excusa para justificar un incumplimiento.

Vigésimo quinto. En atención a las alegaciones formuladas por las partes, el análisis de este Tribunal se centrará en determinar si la SMA ha efectuado una adecuada configuración de las infracciones asociadas a las infracciones N°s 1 y 4.

1. Infracción N° 1

Vigésimo sexto. Para resolver la controversia, se debe tener presente que la infracción N° 1, por la cual la SMA impuso a la reclamante una multa de 237 UTA, se configuró porque la MUT dispuesta en el resuelvo segundo de la Res. Ex. N° 645/2015 de la SMA, relativas a labores de limpieza, fueron ejecutadas fuera de plazo.

Vigésimo séptimo. De esta forma, de acuerdo con lo alegado por la parte reclamante y lo sostenido por la SMA, la presente controversia se centra en determinar si la interposición de recursos judiciales en contra de la Res. Ex. N° 645/2015 suspendió los efectos de la MUT decretada al resolverse el procedimiento sancionatorio Rol D-006-2015. Aclarado ello, corresponderá establecer si la configuración de la infracción efectuada por la SMA se encuentra debidamente fundada.

Vigésimo octavo. A partir de lo anterior, es menester tener presente que el [artículo 3° letra g\) de la LOSMA](#) dispone que la SMA estará facultada para:

“g) 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 35 letra f\) del referido cuerpo legal](#), establece que “[c]orresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: [...] f) Incumplir las medidas adoptadas por la superintendencia en virtud de lo dispuesto en las letras g) y h) del artículo 3°”.

Vigésimo noveno. A partir de las disposiciones citadas en el considerando anterior, se colige que la SMA tiene la facultad para dictar MUT para el resguardo del medio ambiente cuando un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente con ocasión del incumplimiento de normas, medidas o condiciones de una RCA.

Trigésimo. En este caso, para resolver la controversia es necesario establecer desde cuando las MUT son exigibles y como se relacionan con lo dispuesto en el [artículo 56 de la LOSMA](#).

Trigésimo primero. Al respecto, el inciso final del [artículo 3° de la Ley N° 19.880](#), dispone que:

“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”.

A su vez, el [artículo 45 del mismo cuerpo legal](#) señala que “[l]os actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro”.

Trigésimo segundo. Sin embargo, el [artículo 56 de la LOSMA](#) establece una excepción a la regla anterior, al señalar lo siguiente:

“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

Las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables y aquéllas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta” (énfasis agregado).

Trigésimo tercero. En este punto, a juicio del Tribunal, una interpretación sistémica de las normas transcritas en los considerandos precedentes permite establecer que el [artículo 56 de la LOSMA](#) contempla una excepción a la regla de ejecución contenida en el [Ley N° 19.880](#). Así, el artículo 56 en examen dispone que las resoluciones que imponen multas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para deducir reclamación ante el tribunal ambiental, o bien, hasta que se haya resuelto el reclamo de ilegalidad. Esto implica que, en este último caso, no puede exigirse el pago de las multas mientras esté pendiente el recurso, suspensión que cesará una vez que el tribunal resuelva la reclamación mediante una sentencia definitiva, confirmando total o parcialmente la sanción de multa impuesta.

Esta excepción debe interpretarse conforme con su tenor literal, no pudiendo extenderse su aplicación a otros supuestos no regulados en ella, de manera que todo otro elemento resolutivo que disponga una resolución de la SMA en la que se contenga una multa, será exigible desde su notificación, conforme con las reglas

generales, como ocurre en el caso de las MUT que se decreten en la resolución de término de un procedimiento sancionatorio.

Trigésimo cuarto. En efecto, la excepción contemplada en el [artículo 56 de la LOSMA](#), respecto a la no inexigibilidad de las resoluciones que impongan multas en los supuestos que indica, ha sido interpretada en el mismo sentido por la Contraloría General de la República, al señalar que:

“[...] la regla de la inmediata ejecutoriedad cede cuando una norma legal de carácter especial fija una regla distinta, como ocurre, precisamente, con la prevista en el citado artículo 56, inciso segundo, de la Ley Orgánica de la SMA. [...]

En estas condiciones y en primer término, cabe sostener que deducido reposición en contra de la resolución de la superintendencia que aplica una multa y estando pendiente la decisión de ese recurso administrativo, no será exigible el pago de dicha sanción pecuniaria ni tampoco se generarán intereses. Ello, toda vez que se encontraba suspendido el plazo para interponer la reclamación judicial ya aludido, según dispone el inciso final del artículo 55 de la precitada ley”.⁸

Trigésimo quinto. En ese mismo orden de ideas, la doctrina también ha entendido que la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado se limita a las sanciones pecuniarias, al señalar que “[e]l reclamo, por regla general, no suspende de forma automática la eficacia del acto administrativo de la SMA, salvo en el caso de ‘las resoluciones que impongan multas’”.⁹

Trigésimo sexto. En este caso, del examen del expediente administrativo se desprenden las siguientes circunstancias de hecho.

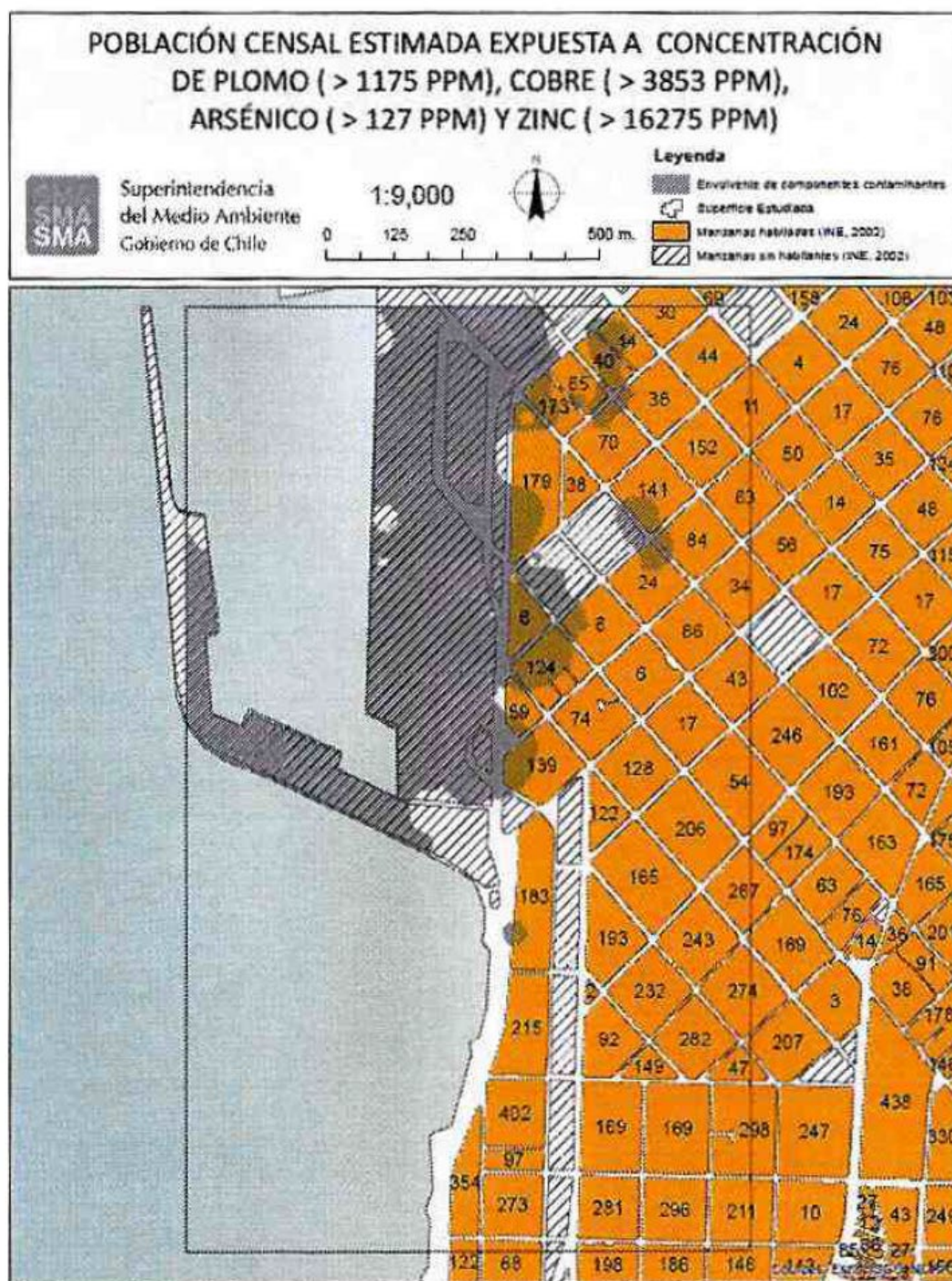
- i. Mediante la Res. Ex. N° 645/2015, de 6 de agosto de 2015, la SMA puso término al procedimiento sancionatorio Rol D-006-2015, imponiendo diversas sanciones a Antofagasta Terminal Internacional S.A., junto con disponer, en su resuelto segundo, una medida urgente y transitoria consistente en:

“SEGUNDO: Disposición de medida consistente en limpieza de la zona urbana aledaña al Puerto de Antofagasta. Antofagasta Terminal Internacional S.A., 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 ellos contaminantes asociados a la actividad de dicha empresa. Dicha medida consistirá en el aspirado de las veredas y calles de las manzanas censales marcadas en gris de la figura que

⁸ Contraloría General de la República, dictamen N° 4.911, de 2017,

⁹ Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 1a Ed. Valparaíso, Editorial Thomson Reuters, 2014, p. 532.

se exhibe más abajo. Dicha figura corresponde a la identificación de zona urbana aladaña al Puerto, con mayor presencia de cobre, plomo, zinc y arsénico. Esta medida deberá comprender la limpieza íntegra de la totalidad de las veredas y calles de cada una de las manzanas marcadas en gris, y no sólo aquella zona que se encuentra marcada por dicho color.



Para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada, la empresa deberá presentar, dentro del plazo de 30 días corridos desde la notificación de la presente resolución, un informe que dé cuenta de la ejecución de la medida de aspirado, en toda la zona ordenada. Dicho informe deberá ser presentado a la SMA, quien para su aprobación tendrá en cuenta los comentarios técnicos de la Seremi de Salud de la región. En dicho informe la empresa deberá presentar

fotografías o cualquier otro medio donde se acredite la labor de aspirado de cada una de las manzanas censales marcadas en gris en la figura anterior. [...]”.

- ii. El 28 de agosto de 2015, Antofagasta Terminal Internacional interpuso una reclamación judicial en contra de la referida resolución, ante el Segundo Tribunal Ambiental, tramitada bajo el Rol R N° 76-2015, en la cual se solicitó, entre otras materias impugnadas, dejar sin efecto la antes aludida MUT.
- iii. El 5 de octubre de 2016, el Segundo Tribunal Ambiental dictó sentencia en la causa, rechazando en todas sus partes la reclamación interpuesta en contra de la referida Res. Ex. N° 645/2015.
- iv. En contra de la referida sentencia se dedujeron recursos de casación en la forma y en el fondo, tramitados en los autos Rol N° 88.948-2016, acogiéndose por parte de la Excm. Corte Suprema, el 6 de diciembre de 2017, el recurso de casación en el fondo deducido, dejando sin efecto determinadas multas, pero manteniendo la MUT decretada originalmente por la SMA.
- v. De acuerdo con el “Informe de limpieza integral en zonas urbanas aledañas al puerto” de 22 de junio de 2018¹⁰, consta que las actividades de limpieza fueron ejecutadas por Antofagasta Terminal Internacional S.A. durante el mes de enero de 2018. Dicho informe señala:

“Entre los días sábado 6 y miércoles 10 de enero de 2018 se completa satisfactoriamente la planificación de limpieza, en las zonas 1, 2, 3, 4, 5 y parte de la zona 6. Luego con fecha 24 de enero de completa el circuito de la manzana n° 183 (zona 6) con las calles José Miguel Carrera y Hugo Silva Endeiza. Cumpliendo así a cabalidad lo indicado en Resolución Exenta n° 645 de la Superintendencia del Medio Ambiente, del 6 de agosto de 2015” (fojas 3188).
- vi. El 9 de julio de 2018, la SMA formuló cargos en contra de la reclamante, entre los cuales se encuentra la ejecución fuera de plazo de la MUT decretada mediante la Res. Ex. N° 645/2015.
- vii. Finalmente, el 9 de enero de 2024, la SMA resolvió el procedimiento sancionatorio a través de la Res. Ex. N° 19/2024, aplicando a la reclamante la sanción de multa de 237 UTA respecto a la infracción en análisis.

¹⁰ Fojas 3143 y siguientes del expediente judicial.

Trigésimo séptimo. Ahora bien, la resolución reclamada en lo pertinente a la configuración de la infracción señaló que:

“[...] es necesario señalar que las MUT no son sanciones puesto que no tienen una finalidad represiva sino más bien cautelar. Así, pese a que ambas figuras crean situaciones jurídicas desfavorables para su destinatario, las MUT pueden ser adoptadas con independencia a la sustanciación de un procedimiento sancionatorio a diferencia de lo que sucede con las multas” (c. 60).

Agrega la resolución reclamada, que:

“[...] es evidente que lo dispuesto en el inciso segundo [refiriéndose al artículo 56 de la LOSMA] se vincula a las resoluciones que imponen multas y no extiende dicho efecto a otras medidas de contenido desfavorable que pueda adoptar este Servicio. De esta forma la circunstancia que la MUT se haya encontrado en un resuelto de una resolución sancionatoria no implica que esta haya mutado de naturaleza jurídica” (c. 63).

A partir de ello, agrega que “[l]a Res. Ex. N° 645/2015 fue notificada con fecha 7 de agosto de 2015, momento a partir del cual gozó de imperio y exigibilidad, y la circunstancia del establecimiento de un plazo para la realización de la limpieza no condicionó sus efectos, sino que determinó el periodo de su ejecución” (c. 68).

Así, la resolución concluye en este punto que:

“[...] no existiendo pruebas que permitan controvertir la ejecución extemporánea de las labores de limpieza, y constado que mediante Carta C-ATI-GGE-SMA-021 de fecha 12 de enero de 2018, la empresa informó a esta Superintendencia que **la ejecución de la medida se realizó entre los días 6 y 10 de enero de 2018, en condiciones que la Res. Ex. N° 645/2015 fue notificada con fecha 7 de agosto de 2015, momento desde el cual debe contabilizarse el plazo de 30 días corridos para la ejecución de la medida, queda en evidencia que se ejecución fue realizada extemporaneamente**” (c. 70°).

Trigésimo octavo. De acuerdo con lo desarrollado en los considerandos precedentes, se advierte que ATI, una vez notificada de la Res. Ex. N° 645/2015 de la SMA, dedujo reclamación judicial ante el Segundo Tribunal Ambiental, tanto respecto de las multas como de la MUT decretada en dicha resolución. Tal situación generó, conforme con el [artículo 56 de la LOSMA](#), que se suspendiera la exigibilidad de las multas impuestas, pero no así de la MUT, toda vez que no consta que se haya solicitado la suspensión de los efectos de la medida reclamada.

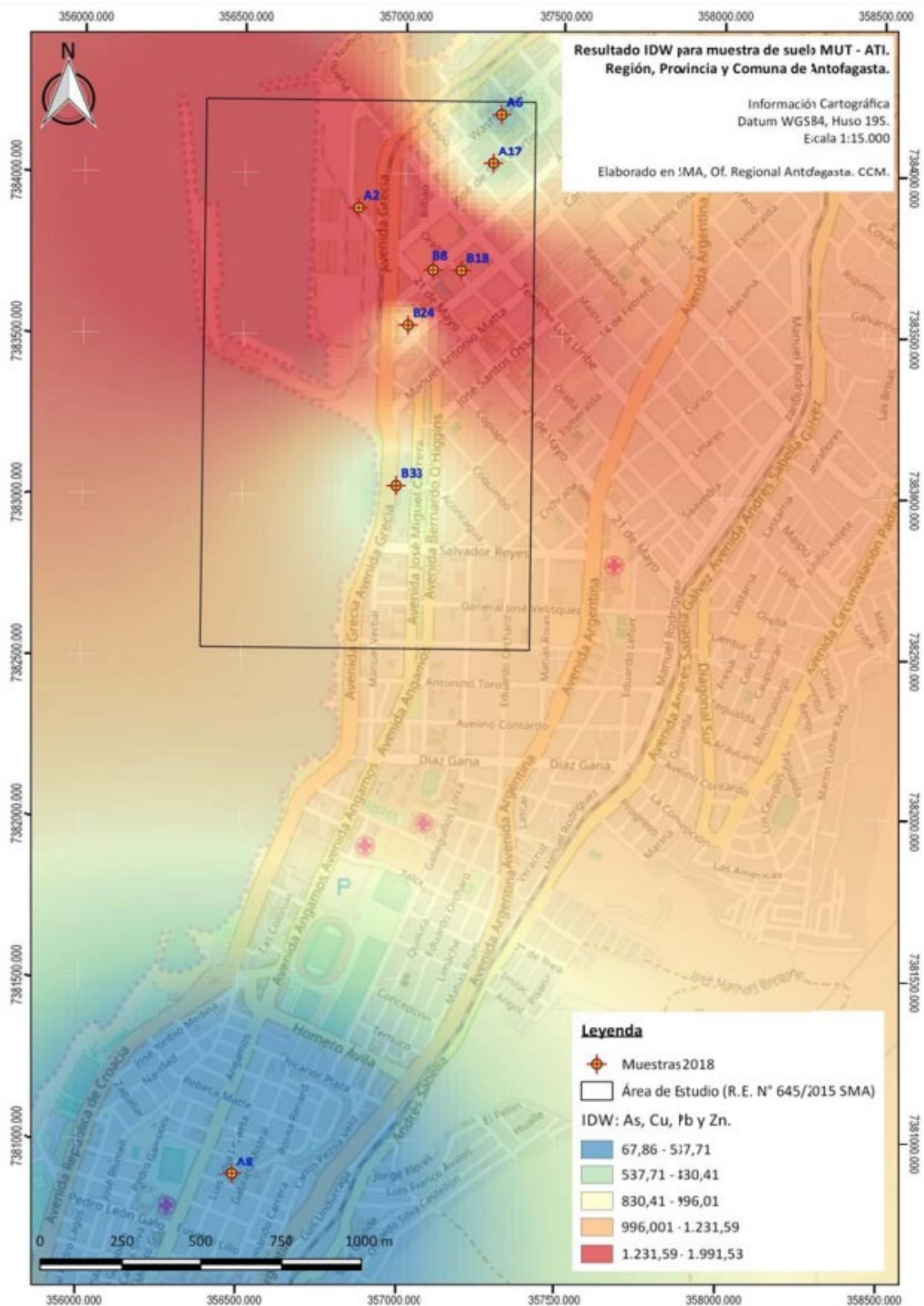
De esta forma, la MUT de limpieza decreta por la SMA resultaba exigible desde su notificación, constando del expediente administrativo que su ejecución fue

efectuada una vez concluida la tramitación judicial -que confirmó la MUT-, superándose con creces el plazo dispuesto por la autoridad al decretarla.

Trigésimo noveno. En dicho orden de ideas, se advierte que la formulación de cargos y posterior configuración de la infracción por parte de la SMA se encuentra debidamente fundada en los hechos como en el derecho, quedando descartada la aplicación del [artículo 56 de la LOSMA](#) como justificación para postergar la ejecución de la MUT dispuesta en la Res. Ex. N° 645/2015.

Cuadragésimo. A mayor abundamiento, para este Tribunal es necesario destacar lo complejo que es la presencia de metales pesados para la población de la zona colindante al emplazamiento del proyecto, y como la ejecución tardía de la MUT dejó expuesta a la comunidad, al no haberse gestionado oportunamente el riesgo que se buscó abordar con la Res. Ex. N° 645/2015. Ello queda graficado en los resultados de la ponderación inversa a la distancia (IDW) para metales pesados muestreados, en la siguiente figura:

Figura 4. Mapa con resultado de salida gráfica de los valores de la ponderación inversa a la distancia (IDW), de concentraciones de As, Cu, Pb y Zn en muestras de 2018.



Fuente: Informe de Fiscalización DFZ-2018-821-II-RCA-IA de la SMA, p. 22.

Cuadragésimo primero. En efecto, la interpolación IDW ilustrada en la figura 4 muestra una distribución espacial heterogénea de los metales pesados según la muestra 2018. En ella se observan zonas de mayor concentración (colores cálidos) cercanas al Puerto ATI y áreas con niveles más bajos (colores fríos) hacia el norte

y sur, lo que sugiere fuentes de contaminación localizadas y patrones de dispersión influenciados por factores ambientales y operacionales de ATI.

Cuadragésimo segundo. Según la Organización Mundial de la Salud los metales pesados, como el Arsénico (As), Cobre (Cu), Plomo (Pb) y Zinc (Zn), representan un grave riesgo para la salud humana debido a su toxicidad y tendencia a bioacumularse en el organismo.¹¹ La exposición crónica puede causar diversos efectos adversos, incluyendo daños neurológicos, renales, hepáticos y reproductivos. El arsénico y el plomo son particularmente peligrosos, pudiendo provocar cáncer y afectar el desarrollo infantil respectivamente. Aunque el cobre y el zinc son esenciales en pequeñas cantidades, en exceso también pueden resultar tóxicos.¹²

Cuadragésimo tercero. Por todo lo señalado en las consideraciones que anteceden, el Tribunal concluye que la configuración de la infracción efectuada por la SMA para la infracción N° 1 se ajustó a derecho, no verificándose ilegalidad alguna que reprochar.

Cuadragésimo cuarto. En consecuencia, la presente alegación de la reclamante será desestimada.

2. Infracción N° 4

Cuadragésimo quinto. De acuerdo con los argumentos y defensas de las partes, esta controversia se refiere a si la SMA contaba con las facultades para interpretar si el límite de toneladas previsto en la RCA N° 177/2012 correspondía a un año calendario o un año operacional para efectos de determinar si la infracción N° 4 se encuentra debidamente configurada.

Cuadragésimo sexto. En este sentido, consta en la resolución reclamada que la infracción N° 4, en virtud de la cual la SMA le impuso a la reclamante una multa de 1.000 UTA, se configuró en los siguientes términos:

“Durante el año 1 de operación del proyecto ‘Recepción, acopio y embarque de concentrados de cobre’, el cual se extiende desde el mes de junio de 2015 hasta junio de 2016, se embarcaron 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el galpón RAEC, superando las 380.000 toneladas autorizadas para ese año”.

Cuadragésimo séptimo. En dicho contexto, es necesario tener presente que, según lo establecido en el [inciso final del artículo 24 de la Ley N° 19.300](#), una RCA

¹¹ Organización Mundial de la Salud (2024), Información disponible en: <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/lead-poisoning-and-health>.

¹² Londoño-Franco, L. F., Londoño-Muñoz, P. T., & Muñoz-García, F. G. (2016). Los riesgos de los metales pesados en la salud humana y animal. *Biotecnología en el sector agropecuario y agroindustrial*, 14(2), 145-153.

constituye una autorización de funcionamiento, conforme con la cual los titulares durante el desarrollo del proyecto deberán “[...] someterse estrictamente al contenido” de esta, disposición de la cual dimana el denominado “principio de estricta sujeción a la RCA”.¹³

Cuadragésimo octavo. Por otra parte, de acuerdo con lo prescrito en el [inciso primero del artículo 2°](#), la SMA:

“[...] tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”.

En este mismo orden de ideas, el [artículo 3° letra a\) de la LOSMA](#), la SMA, en el ejercicio de su potestad fiscalizadora, tiene la atribución de:

“Fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, sobre la base de las inspecciones, controles, mediciones y análisis que se realicen, de conformidad a lo establecido en esta ley”.

Cuadragésimo noveno. A su vez, el [artículo 35 de la LOSMA](#) señala que le corresponderá a la SMA el ejercicio exclusivo de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: “a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental”.

Quincuagésimo. Conforme con las normas transcritas y referidas en los considerandos precedentes, se desprende que el legislador ha dotado a la SMA de las potestades de fiscalización y sanción respecto de las normas, condiciones y medidas establecidas en las RCA. El ejercicio de estas potestades, a juicio del Tribunal, comprende necesariamente la interpretación de la RCA cuyo contenido se debe fiscalizar y, eventualmente, sancionar. En efecto, para determinar si un proyecto o actividad ha incumplido las normas, condiciones y medidas referidas es necesario primeramente determinar su significado y alcance, para luego verificar si los hechos constatados en el procedimiento se subsumen o se ajustan a lo establecido en el instrumento, para finalmente aplicar la consecuencia jurídica a tal situación.

¹³ En este sentido, sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 66.086-2021, de 29 de diciembre de 2022, c.12.

Quincuagésimo primero. En este mismo sentido, se ha explicado en la doctrina que:

“Administrativamente, conforme se dirá, el proceso de interpretación de una RCA no está exclusivamente asignado al SEA, como lo señala la ley N° 19.300 y conforme lo ha entendido la CGR en diversos dictámenes, particularmente en lo que dice relación con la dictación de pronunciamientos a consultas de pertinencias de ingreso, la facultad de revisión, el establecimiento del texto refundido, coordinado y sistematizado de una RCA, y de las demás normas, condiciones y medidas de una RCA. También corresponde a otros órganos administrativos, como la **Superintendencia del Medio Ambiente, la cual, para efectos de ejercer sus facultades de fiscalización y sanción, necesariamente, debe interpretar la RCA con la finalidad de definir las actuaciones efectuadas por su infractor**” (énfasis agregado)¹⁴.

Quincuagésimo segundo. Asimismo, la Excma. Corte Suprema ha resuelto de igual forma, señalando que:

“[...] la SMA no sólo cuenta con facultades para interpretar la normativa ambiental, dentro del margen de su labor fiscalizadora, sino que es su deber así hacerlo. En otras palabras, constatado por ésta los hechos que configuran la obligación impuesta, su deber será el determinar si el titular del proyecto se adecuó a la misma al ejecutar el proyecto”.¹⁵

Quincuagésimo tercero. Precisado lo anterior, del examen del expediente administrativo sancionador, así como del expediente de evaluación ambiental, constan diversas circunstancias relevantes para la resolución de esta controversia, que van desde las obligaciones contenidas en la RCA N° 177/2012 que se vinculan a la infracción en análisis, así como las actividades de fiscalización llevadas a cabo por la SMA durante el año 2015, hasta la resolución reclamada en estos autos.

Quincuagésimo cuarto. De acuerdo con la evaluación ambiental del Proyecto RAEC, aprobado mediante la RCA N° 177/2012, consta que:

- i. La declaración de impacto ambiental del proyecto en cuestión, en su punto 2.3.2.5, relativo al sistema de porteo durante la fase de operación, establece que el diseño de las nuevas instalaciones considera que los volúmenes totales anuales de concentrado de cobre serán:

¹⁴ Carrasco Quiroga, Edesio, & Herrera Valverde, Javier. (2014). “La interpretación de la resolución de calificación ambiental”, en: *Revista chilena de derecho*, 41(2), 635-671.

¹⁵ Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 4.308-2021, de 20 de junio de 2022, c. 16. En el mismo sentido, la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, en causa Rol R N° 331-2022, de 11 de marzo de 2024, c. 17.

Tabla 1. Volúmenes de concentrado de cobre a embarcar durante la fase de operación.

AÑO	1	2	3	4	5	6	7
N° TOTAL (TM/AÑO)	380.000	460.000	400.000	750.000	900.000	720.000	760.000

AÑO	8	9	10	11	12	13	14
N° TOTAL (TM/AÑO)	800.000	800.000	1.030.000	980.000	1.100.000	1.100.000	1.000.000

AÑO	15	16	17	18	19	20	21
N° TOTAL (TM/AÑO)	950.000	1.000.000	900.000	980.000	1.080.000	920.000	700.000

Fuente: Capítulo 2 “Descripción del proyecto”, DIA del proyecto RAEC, p. 11.

- ii. A su vez, en la pregunta N° 19 del Informe consolidado de solicitud de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones N°1,¹⁶ el Servicio de Evaluación Ambiental solicitó al titular aclarar cuál sería el tonelaje promedio que se embarcaría durante la vida útil restante del proyecto, esto es, a partir del año 22 hasta el 50, considerando que la vida útil del proyecto era de 50 años.
- iii. Luego, en la respuesta 1.19 de la Adenda N° 1 del proyecto, el titular informó que las instalaciones del proyecto han sido “[...] diseñadas para recepcionar, acopiar y embarcar 1.100 TM/año de concentrado de cobre, por lo tanto, respondiendo de alguna manera a la consulta de la autoridad, es posible señalar que el tonelaje promedio a embarcar (por diseño) a partir del año 21 y hasta el año 50, será de 1.100 TM/año”¹⁷.
- iv. Finalmente, sobre esta materia, la RCA N° 177/2012 señala que “[l]os volúmenes de concentrado de cobre a embarcar se describen en el numeral 2.3.2.5. de la DIA y respuesta 1.19 del Adenda N° 1”.¹⁸

Quincuagésimo quinto. Ahora bien, el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-507-II-RCA-IA, de 27 de octubre de 2016, con sus respectivos anexos, da cuenta de los “[...] resultados de las actividades de fiscalización ambiental realizadas por la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), al proyecto ‘Recepción, Acopio y Embarque de Concentrados de Cobre’ (RAEC), el cual pertenece a la Unidad Fiscalizable denominada Puerto Antofagasta. La actividad de inspección fue desarrollada durante los días 24 de junio y 9-10 de julio del año 2015”. En dicha oportunidad, “[l]as materias relevantes objeto de la fiscalización incluyeron: verificar la operación y actividades de recepción, acopio y embarque del

¹⁶ ICSARA N° 1 del proyecto RAEC, RCA N° 177/2012. Disponible en: <https://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=6837763>.

¹⁷ Adenda N° 1 del proyecto RAEC, RCA N° 177/2012. Disponible en: <https://seia.sea.gob.cl/documentos/documento.php?idDocumento=6885535>.

¹⁸ RCA N° 177/2012, del proyecto RAEC. Disponible en: https://seia.sea.gob.cl/archivos/RCA_177-2012.pdf.

proyecto RAEC y el manejo de emisiones atmosféricas” (fojas 292), para lo cual se llevaron a cabo inspecciones en terreno y efectuaron requerimientos de información respecto al inicio de la fase de operación y las cantidades de concentrado de cobre recepcionado, acopiado y embarcado por el titular.

Así las cosas, de dicho documento y sus anexos, es pertinente destacar los siguientes antecedentes:

- i. El 6 de agosto de 2015, mediante el oficio Ord. N° 1370/2015, la SMA requirió al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental una interpretación de la RCA N° 177/2012, con el objeto de esclarecer el sentido y alcance del considerando 3.1 de dicho instrumento, en relación con la cantidad de concentrado de cobre que la empresa se encuentra autorizada a cargar.
- ii. Respondiendo dicha solicitud, el Director Ejecutivo del SEA a través de la Resolución Exenta N° 948, del 16 de agosto de 2016 (“Res. Ex. N° 948/2016”), interpretó la RCA N° 177/2012, indicando que el verdadero sentido y alcance del considerando 3.1, es el siguiente:

“El proyecto consistirá en la recepción, almacenamiento y embarque de concentrados de cobre, para lo cual realizará la construcción y operación de dos edificios de recepción, un edificio de almacenamiento y el sistema de concentrados de cobre. El embarque de concentrados de cobre, de acuerdo a lo indicado en el punto 2.3.2.5 de la DIA, será el siguiente:

AÑO	1	2	3	4	5	6	7
N° TOTAL (TM/AÑO)	380.000	460.000	400.000	750.000	900.000	720.000	760.000
AÑO	8	9	10	11	12	13	14
N° TOTAL (TM/AÑO)	800.000	800.000	1.030.000	980.000	1.100.000	1.100.000	1.000.000
AÑO	15	16	17	18	19	20	21
N° TOTAL (TM/AÑO)	950.000	1.000.000	900.000	980.000	1.080.000	920.000	700.000”

A partir del año 22 de operación del proyecto y hasta el año 50, será de 1.100 TM/Año, de acuerdo a lo indicado por el titular en la respuesta I.19 de la Adenda N° 1 del proyecto”.

- iii. A su vez, previo requerimiento de información por parte de la SMA al titular del proyecto, a fin de conocer las cantidades de concentrados de cobre recepcionadas y embarcadas para el primer año de operación, el 30 de agosto de 2016 ATI remite la carta C-ATI-GGE-SMA-130, en la cual informa que su operación inició en junio de 2015, junto con indicar las toneladas de concentrados de cobre embarcadas desde dicha oportunidad a julio de 2016, las que sumaron 439.580 toneladas.

- iv. En este mismo orden de ideas, la División de Fiscalización de la SMA solicitó a la Fiscalía de la misma institución un pronunciamiento sobre la necesidad de aclarar el término “toneladas anuales”, mencionado en el considerando 3.1 de la RCA N° 177/2012, a fin de determinar si debía interpretarse como “año calendario” o “año operacional”.
- v. En respuesta a ello, el Memorándum N° 181, de 26 de septiembre de 2016, sostuvo que a partir de la interpretación efectuada por el Director Ejecutivo del SEA, las toneladas máximas anuales de concentrado de cobre permitidas para recepción, acopio, porteo y embarque están “vinculadas a una enumeración secuencial y correlativa de años, del 1 al año 50, lo que evidencia la aplicación del concepto de ‘año de operación’”.¹⁹
- vi. A partir de lo anterior, en el resultado del examen de la información se concluye que:

“[...] es posible señalar que durante el año 1 de operación del proyecto (mes de junio de 2015 hasta junio del año 2016), se han embarcado 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el Galpón RAEC, superando en 59.580 toneladas de este producto el valor autorizado en RCA N° 177/2012 y detallado en el numeral 2.3.2.5, capítulo 2 de la DIA, es decir en un 14% aproximadamente”.²⁰

Quincuagésimo sexto. Posteriormente, como consecuencia del hallazgo levantado en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-507-II-RCA-IA, la SMA, a través de la Res. Ex. N° 1/2018, formuló cargos a ATI, el cual consistió en que:

“Durante el año 1 de operación del proyecto - Recepción, acopio y embarque de concentrados de cobre -, que abarca desde junio de 2015 hasta junio de 2016, se embarcaron 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el galpón RAEC, superaron las 380.000 toneladas autorizadas para ese período”.

Lo anterior, al infringirse la RCA N° 177/2012, específicamente, el considerando 3.1.4.2, letra e.6.) Etapa de Operación, referido a las cantidades máximas susceptibles de recepcionar, acopiar y embarcar.

Quincuagésimo séptimo. Luego de tramitado el procedimiento sancionatorio, el 9 de enero de 2024, la SMA resolvió el procedimiento sancionatorio a través de la

¹⁹ Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-507-II-RCA-IA, de 27 de octubre de 2016, p. 13.

²⁰ Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2015-507-II-RCA-IA, de 27 de octubre de 2016, p. 14.

Res. Ex. N° 19/2024, aplicando a la reclamante la sanción de multa de 1.000 UTA respecto a la infracción en análisis.

La referida resolución reclamada, en lo pertinente a la configuración de la infracción señala que:

“[...] en el marco del análisis de la información entregada por la empresa, asociada a las toneladas de concentrado de cobre embarcadas por la empresa, esta Superintendencia estima que las toneladas máximas anuales de concentrado de cobre susceptibles de ser recepcionadas, acopiadas, porteadas y embarcadas, de conformidad al considerando 3.1 de la RCA N° 177/2012, se deben determinar en relación al año de operación, en lugar de al año calendario. Lo anterior, toda vez que están explícitamente asociadas a una enumeración secuencial y correlativa de años (1 al 50)” (c. 91).

Asimismo, la resolución en cuestión se hace cargo de lo sostenido por el reclamante en sede administrativa, respecto a arrogarse facultades interpretativas no otorgadas por la ley. En ese contexto, indica que:

“[...] la interpretación realizada por esta Superintendencia no significó, de modo alguno, arrogarse el ejercicio de una potestad que el ordenamiento jurídico le ha reconocido a otro Servicio, sino que, en la actividad interpretativa inherente para el desarrollo de la fiscalización ambiental observó que las operaciones de embarque discurrían bajo el concepto de años de operación” (c.95).

En consecuencia, de acuerdo con lo desarrollado en este apartado de la resolución reclamada, la SMA tuvo por configurada la infracción al no haberse desvirtuado por ATI los hechos constatados. Precisa que, “[...] en base a la información presentada por ATI S.A., mediante carta ATI-GGE-SMA-130, fue posible determinar que la empresa embarcó 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el Galpón RAEC, superando las 380.000 toneladas autorizadas para ese año” (c. 102).

Quincuagésimo octavo. De todos los antecedentes referidos, se desprende que la obligación contenida en el considerando 3.1.4.2, letra e.6 de la RCA N° 177/2012, conforme con los propios documentos aportados por el titular del proyecto durante la evaluación ambiental, especificados en el considerando quincuagésimo cuarto, dan cuenta que la lógica de operación del proyecto RAEC se estructuró sobre la base de “año de operación”.

Esto se ve reforzado de la propia tabla de volúmenes de concentrado de cobre contenida en la descripción de proyecto RAEC, transcrita en la tabla N° 1 de esta sentencia, a lo que se suma la respuesta contenida en la Res. Ex. N° 948/2016, del Director Ejecutivo del SEA.

Por lo anterior, no se advierte que la SMA haya alterado el sentido de la obligación definida durante la evaluación ambiental del proyecto RAEC, sino que, por el contrario, dicha interpretación emana de los propios antecedentes aportados por el titular, quedando de manifiesto que los volúmenes de concentrado de cobre para recepcionar, acopiar y embarcar, se dispusieron sobre la base de años de operación.

Quincuagésimo noveno. A mayor abundamiento, debe descartarse la alegación sostenida por la reclamante, en orden que la interpretación efectuada por la SMA al momento de formular cargos y posteriormente, en la resolución sancionatoria, debía regir para el futuro y no ser objeto de reproche, toda vez que de la propia RCA no se advierten antecedentes que permitan justificar una interpretación distinta a la aplicada por la SMA.

Sexagésimo. Por tanto, este Tribunal concluye que el actuar de la SMA se ajustó a derecho al configurar la infracción en análisis, habiendo dicha entidad, en el ejercicio de sus funciones, determinado el contenido de la obligación relativa a los volúmenes de concentrado de cobre a recepcionar, acopiar y embarcar, en un sentido coherente con los demás pasajes de dicho instrumento.

Sexagésimo primero. Finalmente, respecto a la alegación sostenida por la reclamante respecto a que al ser un puerto público, no se encontraría en condiciones de rechazar la recepción, acopio y embarque de concentrado de cobre, esta debe ser desestimada, toda vez que, tal como se indicara, la RCA corresponde al marco técnico y jurídico al cual debe someterse la actividad o proyecto de un titular, motivo por el cual este debe estar a las cantidades máximas establecidas en dicho instrumento, al ser tales condiciones las que se han evaluado ambientalmente.

Sexagésimo segundo. En conclusión, por todo lo señalado en las consideraciones que anteceden, no verificándose ilegalidad en la configuración de la infracción N° 4, la presente alegación será rechazada.

III. Sobre la falta de justificación de la no aplicación de una sanción no pecuniaria

Sexagésimo tercero. La reclamante sostiene que la cuantía de las sanciones determinadas por la SMA en la resolución reclamada no se ajusta con las circunstancias de este caso, careciendo la resolución reclamada de una explicación para no imponer una sanción de amonestación por escrito, en lugar de una multa. Agrega que no resulta pertinente que, una infracción leve que no causó daño ni

existieron factores que acentuaran la responsabilidad, se le aplique el máximo de la sanción pecuniaria.

Sexagésimo cuarto. Por su parte, la SMA sostiene que las sanciones impuestas se encuentran dentro del margen establecido para las infracciones leves. Precisa que el titular no cuestionó la ponderación efectuada por la SMA respecto a las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#).

Sin embargo, indica que para la infracción N° 1, no sería efectivo que la infracción no haya generado un peligro ni riesgo para la salud de las personas. Agrega que una sanción de amonestación por escrito no permitiría cumplir el fin disuasivo y no correspondía analizar su aplicación. Por otra parte, en cuanto al infracción N° 4, tampoco era procedente la aplicación de la sanción pretendida por la reclamante, en atención al beneficio económico obtenido con la infracción y su capacidad económica.

Sexagésimo quinto. Para resolver la presente controversia, es menester tener en consideración lo dispuesto en el [artículo 38 de la LOSMA](#), el cual prescribe que las infracciones cuyo conocimiento corresponde a la SMA, podrán ser objeto de: a) amonestación por escrito; b) multa de una a diez mil unidades tributarias anuales; c) clausura temporal o definitiva; y, d) revocación de la resolución de calificación ambiental.

A partir de ello, el [artículo 39](#) del mismo cuerpo legal señala:

“La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos:

- a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales.
- b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales.
- c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales”.

Sexagésimo sexto. De lo expuesto, se advierte que las sanciones establecidas por el legislador y cuya aplicación corresponde determinar a la SMA, se encuentran diferenciadas según la clasificación de la infracción que haga dicha entidad.

Para ello, el [artículo 36 de la LOSMA](#) establece en sus dos primeros números una serie de efectos que, en caso de ser producidos por una infracción, esta será

clasificada como gravísima o grave. De no producirse ninguno de ellos, la infracción será considerada con carácter leve. Tal norma señala respecto a estas últimas que:

“Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores”.

Sexagésimo séptimo. Las normas antes transcritas, permiten que, a partir de la clasificación de la infracción (leve, grave o gravísima), la SMA pueda determinar la sanción que impondrá, pudiendo optar entre sanciones pecuniarias y no pecuniarias. En este caso, al tratarse de infracciones leves, la sanción podía consistir en una amonestación por escrito o una multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.

Sin embargo, es preciso señalar que la SMA no cuenta con una discrecionalidad absoluta para elegir cualquiera de las sanciones que son procedentes, pues para su determinación deberá considerar las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#) que concurran al caso concreto. En efecto, dicha norma establece que:

“Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
- e) La conducta anterior del infractor.
- f) La capacidad económica del infractor.
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3º.
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”.

Sexagésimo octavo. Conforme con lo desarrollado precedentemente, a juicio de este Tribunal, para la determinación de la sanción aplicable a una infracción, la SMA debe ponderar las aludidas circunstancias, tanto para decidir si impone una amonestación o multa, como para determinar, en el caso de optar por una multa, el quantum de ella, conforme con rango de 1 a 1000 UTA, que establece para las infracciones leves el [artículo 39 letra c\) de la LOSMA](#).

Lo anterior, no es sino el ejercicio de una potestad discrecional de la autoridad, el cual debe efectuarse en forma fundada, permitiendo al administrado conocer de los fundamentos de hecho y de derecho que justifican su elección, así como el monto de la multa aplicada. En este sentido, la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, así como su debida fundamentación, constituye la aplicación del principio de proporcionalidad, asegurando que la sanción impuesta se ajuste a la entidad de la infracción.

Sexagésimo noveno. Tal razonamiento ha sido reforzado por la jurisprudencia ambiental, al señalarse que la determinación de una sanción aplicable debe entenderse “[...] en el contexto del ejercicio de una potestad de carácter discrecional, que habilita al órgano de la Administración a ajustar fundadamente la respuesta al incumplimiento en función de las particulares circunstancias del caso concreto, así como las exigencias del interés público”.²¹

Septuagésimo. Teniendo presente lo señalado en las consideraciones precedentes y con el objeto de esclarecer si la SMA fundamentó debidamente la decisión de imponer una multa por sobre una amonestación, es menester considerar que luego de clasificar la infracción como leve, la SMA desarrolla entre los considerandos 128 a 225 de la resolución reclamada todo lo referido a las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#), particularmente su concurrencia y ponderación.

En este orden de ideas, de la resolución reclamada consta que la SMA consideró las siguientes circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#) para la determinación de la sanción para las infracciones N°s 1 y 4, lo cual se ilustra en las siguientes figuras:

Tabla 2. Circunstancias para la determinación de la sanción de la infracción N° 1.

	CIRCUNSTANCIA	PONDERACIÓN EFECTUADA EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA
	Beneficio económico	Se consideró un monto estimado de 2,4 UTA (considerando 142).
Componente de afectación	Importancia del daño	Carácter medio, al generar un riesgo a la salud de la población (considerando 163).
	Número de personas	La infracción pudo afectar a 1.797 personas aproximadamente (considerando 173).
	Vulneración del Sistema Jurídico de Protección Ambiental	Carácter media-alta, en atención a la relevancia de las MUT en la gestión de riesgos (considerando 180).
Factores de incremento	Intencionalidad	Considerada como factor de incremento (considerando 192).

²¹ Segundo Tribunal Ambiental, sentencias Rol R N° 195-2018, de 4 de septiembre de 2020, c. 58; Rol R N° 224-2017, de 17 de junio de 2021, c. 6°; y, Rol R N° 326-2022, de 6 de septiembre de 2022, c. 15.

	Conducta anterior negativa del infractor	No es considerada (considerando 196).
	Falta de Cooperación	No es considerada (considerando 200).
Factores de disminución	Irreprochable conducta anterior	No es considerada (considerando 204).
	Cooperación eficaz	Considerada como un factor de disminución (considerando 209).
	Medidas correctivas	No es considerada (considerando 216).
	Capacidad económica	No es considerada (considerando 224).

Fuente: Elaboración propia a partir del expediente administrativo.

Tabla 3. Circunstancias para la determinación de la sanción de la infracción N° 4.

	CIRCUNSTANCIA	PONDERACIÓN EFECTUADA EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA
	Beneficio económico	Se consideró un monto estimado de 1.055 UTA (considerando 150).
Componente de afectación	Importancia del daño	No es considerada (considerando 164).
	Número de personas	No es considerada (considerando 174).
	Vulneración del Sistema Jurídico de Protección Ambiental	Carácter medio, en atención a la naturaleza de las normas infringidas (considerando 183).
Factores de incremento	Intencionalidad	No es considerada (considerando 191).
	Conducta anterior negativa del infractor	No es considerada (considerando 196).
	Falta de Cooperación	No es considerada (considerando 200).
Factores de disminución	Irreprochable conducta anterior	No es considerada (considerando 204).
	Cooperación eficaz	Considerada como un factor de disminución (considerando 209).
	Medidas correctivas	No es considerada (considerando 216).
	Capacidad económica	No es considerada (considerando 224).

Fuente: Elaboración propia a partir del expediente administrativo.

Sobre la base de la aludida ponderación de circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#), la SMA determinó en la resolución reclamada las sanciones para las infracciones N°s 1 y 4, en los siguientes términos:

Tabla 4. Cuadro de determinación de la sanción de multa asociado a las infracciones
N°s 1 y 4.

Cargo	Beneficio Económico (UTA)	Componente afectación				Multa (UTA)
		Valor Seriedad (rango UTA)	Factores incremento (valor máximo)	Factores disminución (valor máximo)	Factor tamaño económico	
El cumplimiento parcial de la medida urgente y transitoria dispuesta en el resuelvo segundo de la Resolución Exenta N° 645, de 6 de agosto de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente, por cuanto: [...] -Las labores de limpieza fueron ejecutadas fuera del plazo establecido, debido a que ATI S.A. no solicitó al Ilustre Segundo Tribunal Ambiental la suspensión de los efectos de la resolución recurrida	2,40	Letra i) IVS/JPA	Letra d) Intencionalidad	Letra i) Cooperación eficaz	100%	237
		Letra a) Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud				
		Letra b) Número de personas cuya salud pudo afectarse.				
		1 - 200	100%	50%	100,00%	
Durante el año 1 de operación del proyecto "Recepción, acopio y embarque de concentrados de cobre", el cual se extiende desde el mes de junio de 2015 hasta junio del año 2016, se embarcaron 439.580 toneladas de concentrado de cobre desde el galpón RAEC, superando las 380.000 toneladas autorizadas para ese año.	1.055,00	Letra i) IVS/JPA		Letra i) Cooperación eficaz	100%	1.000
		1 - 200				

Fuente: Resolución reclamada, contenida en el expediente administrativo sancionatorio Rol D-070-2018.

Septuagésimo primero. De lo expuesto precedentemente, se desprende que es del todo razonable que, considerando las circunstancias del caso, la SMA haya decidido optar por una multa en detrimento de una amonestación por escrito, en el entendido que el solo hecho de clasificar una infracción como leve, no implica la obligación de imponer una amonestación por escrito. En efecto, a juicio del Tribunal, en el caso de autos la imposición de una multa se justifica por el hecho que, para la infracción N° 1, se haya generado un riesgo a la salud de la población que pudo afectar aproximadamente a 1.797 personas, y para la infracción N° 2, que con

ocasión de ella se haya producido un beneficio económico estimado de 1.055 UTA, cuestión que supera el máximo establecido para una multa en las infracciones leves.

Septuagésimo segundo. En este sentido, el deber de fundamentación que tiene la SMA al ejercer su potestad sancionadora se extiende a los elementos que considera para aplicar una sanción específica, comprendiendo aquellos que justifican su configuración, así como los que permiten clasificar su gravedad, para luego escoger entre las sanciones aplicables según su gravedad y determinarla al caso particular conforme con las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. De esta forma, la SMA no se encuentra obligada a justificar todo aquello que no considera o las sanciones que no aplica, máxime cuando las circunstancias que sí contempla permiten excluir la aplicación de una sanción no pecuniaria. Tal razonamiento es confirmado por la Excma. Corte Suprema al indicar que no existe “[...] norma alguna que obligue a la Superintendencia a imponer la sanción de amonestación, siendo parte de sus facultades discrecionales”.²²

Septuagésimo tercero. Finalmente, cabe señalar que la decisión de la SMA es coherente con los criterios de los cuales se ha dotado en relación con la procedencia o no de la amonestación por escrito. En efecto, en [Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA \(2017\)](#), se precisa que la aplicación de la amonestación en desmedro de una sanción pecuniaria procederá “[...] cuando se tenga certeza de que ella permite cumplir el fin disuasorio, para lo cual corresponde considerar el tipo de incumplimiento y las circunstancias establecidas en el artículo 40 de la LOSMA” (p. 85).

Septuagésimo cuarto. En ese sentido, las mismas bases establecen que serán antecedentes favorables para tomar la decisión en favor de la amonestación por escrito, entre otros:

- i. Si la infracción no ha ocasionado riesgo ni afectación al medio ambiente ni a la salud de las personas;
- ii. Si no se haya obtenido un beneficio económico o este no haya sido de una magnitud significativa;
- iii. Si el infractor no cuenta con una conducta anterior negativa;
- iv. Si la capacidad económica del infractor sea limitada; y,
- v. Si se ha actuado sin intencionalidad y con desconocimiento del instrumento de carácter ambiental respectivo.

²² Excma. Corte Suprema, sentencia Rol N° 2572-2019, de 28 de mayo de 2019, c. 14.

Dichos criterios, como queda en evidencia en las consideraciones precedentes, no concurren en el caso de autos, motivo por el cual la decisión de la SMA no solo es correcta, sino que también es coherente con su propia autorregulación normativa y actuar precedente.

Septuagésimo quinto. Así las cosas, de lo expuesto se advierte que la determinación de las multas efectuada por la SMA se ajusta a los máximos legales establecidos para las infracciones leves, fundamentando debidamente las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, motivos por los cuales la sanción resulta proporcional.

A ello debe sumarse que el reclamante no efectuó un cuestionamiento a la ponderación de las circunstancias específicas del [artículo 40 de la LOSMA](#) que concurrieron, a juicio de la SMA, para la determinación de la multa en cada una de las infracciones sancionadas.

Septuagésimo sexto. Por todo lo anterior, este Tribunal concluye que la decisión de la SMA de optar por una multa, así como la determinación de su quantum, sin haber desarrollado las razones por las cuales desestimó considerar una amonestación por escrito se encuentra debidamente justificada en las circunstancias constadas en el acto reclamado, motivo por el cual se rechazará la alegación de la reclamante a este respecto.

IV. Conclusiones

Septuagésimo séptimo. De acuerdo con todo lo establecido en la parte considerativa de la sentencia, se concluye que la resolución reclamada se ajusta a derecho y se encuentra debidamente fundada.

En primer término, debido a que el tribunal constató que el procedimiento administrativo no decayó, como tampoco concurrieron circunstancias que materialmente hubieren hecho imposible su continuación atendidos los fines y fundamentos de la potestad sancionadora.

En segundo lugar, ya que esta judicatura verificó que las infracciones N°s 1 y 4 se encuentran correctamente configuradas, en tanto la MUT consistente en las labores de limpieza fue ejecutada fuera de plazo, al no estar suspendida su ejecución; a la vez que resultó efectiva la superación de la cantidad toneladas de concentrado de cobre a embarcar desde el galpón RAEC para el primer año de operación del proyecto, conforme con las facultades que tiene la SMA para interpretar los instrumentos sujetos a su fiscalización.

En tercer y último lugar, porque el tribunal confirmó que la decisión de la SMA consistente en aplicar una sanción pecuniaria se encuentra debidamente fundada en circunstancias que permiten descartar la aplicación de una sanción de amonestación, resultando la sanción aplicada proporcional con la entidad y gravedad de las infracciones.

Por todos estos motivos, corresponde rechazar la reclamación deducida en autos, tal como se indicará en lo resolutivo.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3, 25 y 30 de la Ley N° 20.600; 2°, 3° letras a) y g), 35, 36, 38, 39, 40, 45 y 56 de la LOSMA; y demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** la reclamación deducida por el abogado señor Guillermo Enrique Zavala Matulic, en representación de **Antofagasta Terminal Internacional S.A.**, en contra de la Resolución Exenta N° 19, de 9 de enero de 2024, de la Superintendencia del Medio Ambiente, por las razones indicadas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. Cada parte se hará cargo de sus costas.

Se previene por la ministra Srta. Sandra Álvarez, quien si bien concurre a la decisión de rechazar la reclamación y a sus fundamentos, respecto a la alegación de falta de oportunidad en la aplicación de la sanción, fue de la opinión de dejar asentado que la inactividad del sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio es un factor que debe ser ponderado en el análisis de duración de este, sobre todo cuando existen alegaciones tendientes a que este pierda su eficacia por el transcurso del tiempo.

Notifíquese y regístrese.



Redactó la sentencia el ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas y la prevención su autora.

Rol N° R-100-2024

--	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los ministros Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sr. Alamiro Alfaro Zepeda.



Autoriza el Secretario Abogado (I) del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, a nueve de octubre de dos mil veinticuatro, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.