

Santiago, nueve de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS:

En estos autos rol N° 15.549-2017, seguidos por reclamación de los artículos 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 y 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ante el Segundo Tribunal Ambiental, los Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores y Ramos Similares, de las caletas Ventanas y Horcón, accionaron en contra de la Resolución Exenta D.S.C. N° 608, de 24 de julio de 2015, pronunciada por la Superintendencia del Medio Ambiente, que declaró la incompetencia del órgano fiscalizador para conocer y sancionar los hechos denunciados por los reclamantes, relativos al derrame de petróleo en la bahía de Quintero, ordenando el archivo de las denuncias respectivas.

Alegan que el 24 de septiembre de 2014 se produjo un derrame de hidrocarburos en el Terminal Marítimo de ENAP Refinería Aconcagua S.A., ubicado en la bahía de Quintero, cuando el buque tanque Mimosa se encontraba realizando operaciones destinadas a la descarga de petróleo crudo mediante la monoboya hacia el estanque T-5104 del Terminal. Señalan que ese mismo día la Superintendencia realizó una visita inspectiva a las dependencias del Terminal y que el día 29 de ese mismo mes los reclamantes presentaron una denuncia ante la SMA en relación al referido derrame.



Añaden que la SMA, después de evacuar diversas diligencias en relación a esta materia, el 24 de julio de 2015, a través de la Resolución Exenta N° 608/2015, se declaró incompetente para conocer y sancionar los hechos denunciados por los reclamantes, atendido a que no habría sido posible asociarlos a la infracción de algún instrumento de carácter ambiental. En tal sentido la autoridad arguyó que las instalaciones del Terminal Marítimo Quintero involucradas en el derrame correspondían a la monoboya y al estanque T-5104, estructuras que no se encontrarían reguladas por ninguna de las Resoluciones de Calificación Ambiental con que cuenta dicho Terminal, pues datan del año 1971, es decir, se trata de instalaciones anteriores a la Ley N° 19.300 y al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, concluyendo que el organismo competente para conocer de estos hechos es la Autoridad Marítima.

Expuesto lo anterior los actores alegan que la mencionada decisión es ilegal por dos razones, que explican. En primer lugar, sostienen que la SMA es competente para conocer de estos hechos por cuanto existe, al menos, una Resolución de Calificación Ambiental que, por su contenido, le otorga dicha capacidad, a saber, la RCA N° 616, de 20 de agosto de 2001, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Valparaíso, referida al



proyecto "Aumento de la Capacidad de Almacenamiento de Petróleo Crudo en Terminal Marítimo Quintero".

Al respecto aducen que la RCA N° 616/2001 contempla, en su Anexo D, obligaciones ambientales relacionadas con los Planes de Emergencia y Contingencia de la Refinería de Petróleo Concón S.A., instrumentos en los que no se distingue a qué instalaciones se aplican; en esas condiciones, afirman que dicho Anexo es parte integrante de las obligaciones contenidas en la RCA y, por tanto, susceptible de ser investigado y sancionado por la SMA en aplicación del principio preventivo, del principio "quien contamina paga" y del principio "in dubio pro natura". Agregan que la inclusión de los indicados planes en la RCA N° 616/2001 no se limita a los estanques construidos con posterioridad a la entrada en vigencia del SEIA, sino que, por el contrario, se debe entender aplicable al conjunto de estanques del terminal marítimo de ENAP Refinería, incluido el estanque T-5104, objeto de la fiscalización ambiental.

Además, manifiestan que la interpretación de la SMA no se hace cargo de la suma de los impactos provocados por las modificaciones al proyecto, pese a que, al tenor del artículo 11 ter de la Ley N° 19.300, deben ser considerados para todos los fines legales pertinentes.

Como segunda ilegalidad acusan que la resolución impugnada no justifica debidamente la incompetencia que declara, puesto que no explica de qué manera determinó



cuáles fueron las instalaciones vinculadas al derrame de petróleo, máxime si los únicos antecedentes tenidos en consideración fueron los entregados por la misma empresa ENAP.

En este sentido los reclamantes acusan que el Informe de Fiscalización no da cuenta de cómo el inspector verificó que las instalaciones identificadas fueron las involucradas en el derrame de petróleo, a lo que añaden que la identificación de tales estructuras fue realizada en forma tardía por el ente fiscalizador, toda vez que las acciones pertinentes se llevaron a cabo después de una semana de ocurrido el derrame.

Terminan solicitando que la resolución reclamada sea dejada sin efecto y que, en su remplazo, se ordene a la Superintendencia del Medio Ambiente cumplir plenamente sus funciones de fiscalización y que, en definitiva, inicie un procedimiento sancionatorio en contra de ENAP producto de los hechos denunciados.

Al informar la Superintendencia del Medio Ambiente pidió el rechazo, con costas, de la reclamación.

Para fundar dicha pretensión adujo, en un primer capítulo referido a su competencia, que los reclamantes pretenden, erróneamente, hacer aplicables exigencias de la RCA N° 616/2001 a instalaciones que nunca han sido evaluadas ambientalmente, pues fueron construidas en 1971, es decir, con anterioridad a la existencia del SEIA.



Sobre esta materia subraya que el ámbito de su competencia está delimitado por el artículo 2 de su Ley Orgánica, que la circunscribe a la ejecución, organización y coordinación del seguimiento y fiscalización de los instrumentos de carácter ambiental allí singularizados, destacando enseguida que la RCA N° 616/2001 -invocada por los reclamantes- se refiere a los estanques adicionales evaluados, dentro de los cuales no estaba aquel involucrado en el accidente, de lo que se sigue que su competencia queda restringida a los límites de la Resolución de Calificación Ambiental y que, por lo mismo, sus facultades de fiscalización y sanción sólo se pueden ejercer respecto de los estanques adicionales y no de la monoboya y del estanque T-5104, que fueron construidos antes de la vigencia del SEIA.

Más adelante afirma que el contenido de los Planes de Emergencia General y de Contingencia para Derrames de Hidrocarburos citados en la reclamación no permite extender la aplicación de la RCA N° 616/2001 a los aparatos involucrados en el derrame, pues todo terminal debe contar con procedimientos para enfrentar emergencias y evitar la contaminación, con independencia de si se encuentra regulado o no por una RCA. Expresa que ello es así desde que los procedimientos para hacer frente a las emergencias constituyen una exigencia contenida en el Decreto Supremo N° 1/1992, Reglamento para el Control de la Contaminación



Acuática, a lo que agrega que la incorporación del Plan de Contingencia por Derrame de Hidrocarburos en el Anexo D de la DIA se debió al cumplimiento de la legislación marítima de carácter general aplicable, esto es, a lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto Ley N° 2222, del Ministerio de Defensa Nacional.

Asimismo, asegura que los hechos denunciados no quedarán impunes, pues la Dirección de Territorio Marítimo es el órgano competente para fiscalizar y sancionar, en caso que corresponda, motivo por el que mediante el Oficio Ordinario D.S.C. N° 1416, de 30 de julio de 2015, remitió los antecedentes a dicho órgano.

A continuación asevera que, al invocar lo estatuido en el artículo 11 ter de la Ley N° 19.300, los actores confunden su sentido y alcance, desde que dicho precepto legal se refiere a la forma en que debe hacerse la evaluación ambiental de las modificaciones de proyectos, cuestión que no tiene relación alguna con el caso en examen, considerando, en particular, que las instalaciones involucradas en los hechos nunca fueron evaluadas ambientalmente.

En cuanto a la imputación de falta de motivación de la resolución reclamada efectuada por los actores, señala que ello no es efectivo, toda vez que en dicho acto se detallan todas las actividades de fiscalización realizadas por su parte, a lo que agrega que el Informe de Fiscalización



concluyó, a partir de la visita a terreno, de la fiscalización de gabinete, de las declaraciones de los representantes legales de las empresas, de la información entregada por la Gobernación Marítima y de la información requerida a ENAP, que las instalaciones que se habían visto comprometidas en el derrame en la bahía de Quintero correspondían a la monoboya y al estanque T-5104.

Por sentencia de única instancia los jueces del Segundo Tribunal Ambiental desestimaron la reclamación intentada, considerando, en un primer apartado, que la Superintendencia del Medio Ambiente no es competente para conocer de los hechos denunciados, desde que no existe ningún instrumento de carácter ambiental en cuya virtud pueda ejercer sus facultades de fiscalización y sanción.

En esta perspectiva examinan la competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente para fiscalizar y sancionar, para lo cual destacan que el artículo 2 de su Ley Orgánica dispone que sus competencias consisten en ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalizar un conjunto de instrumentos de carácter ambiental, entre los que se cuentan las Resoluciones de Calificación Ambiental, y añaden que los reclamantes yerran al pretender extender la aplicación de una RCA a instalaciones que no han sido evaluadas ambientalmente y, en particular, al estanque objeto de fiscalización, toda vez que la RCA citada por ellos evaluó un proyecto concreto, en este caso



unas instalaciones específicas, sin que sea posible extender los efectos de la autorización ambiental a instalaciones o aspectos no evaluados, pues una interpretación contraria supondría desnaturalizar el objeto y finalidad del proceso de evaluación ambiental, diseñado sobre la base de la evaluación de proyectos o actividades específicos.

Agregan que, por las razones señaladas precedentemente, los Planes de Emergencia General y de Contingencia para Derrames de Hidrocarburos incorporados en una RCA no permiten extender su aplicación a instalaciones no evaluadas, más aun si todo terminal marítimo debe contar con procedimientos para enfrentar emergencias y evitar la ocurrencia de eventos de contaminación, con independencia de si se encuentra regulado o no por una RCA, como lo prevé el artículo 142 del Decreto Ley N° 2222, del Ministerio de Defensa Nacional, y el Decreto Supremo N° 1/1992, que contiene el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática.

Además, dejan asentado que el artículo 11 ter de la Ley N° 19.300 invocado por los reclamantes contiene una regla de evaluación y no de fiscalización, que supone un escenario en el que existe un proyecto con RCA cuya modificación debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de lo que deducen que los actores



confunden el sentido y alcance de la disposición citada, que no es aplicable en la especie.

Establecido lo anterior examinan la acusada falta de motivación de la Resolución Exenta N° 608/2015 y al respecto subrayan que dicho acto consigna diversas gestiones realizadas por el órgano fiscalizador, entre ellas la inspección ambiental llevada a cabo en las dependencias del Terminal Marítimo de ENAP en la bahía de Quintero el 24 de septiembre de 2014, esto es, el mismo día en que se produjo el derrame, ocasión en la que, además, se practicaron dos entrevistas y se efectuó un requerimiento de información a la empresa, el que fue respondido el 1 de octubre siguiente, mientras que un segundo requerimiento a ENAP se verificó el día 10 de octubre del mismo año. Consignan, asimismo, que prestaron declaración diversos empleados de ENAP Refinerías S.A., de la Naviera UltraNav Ltda. y de Remolcadores UltraTug Ltda. y destacan que de tales testimonios, en particular de aquellos prestados por los funcionarios de ENAP, se desprende que las instalaciones comprometidas corresponden a la monoboya correspondiente y al estanque T-5104.

Conforme a esos y a otros antecedentes que reproducen los sentenciadores concluyen que las actuaciones y gestiones realizadas por el ente fiscalizador permiten acreditar suficientemente que las instalaciones involucradas en el derrame de hidrocarburo de que se trata



corresponden a la monoboya y al estanque T-5104, mientras que los actores se limitan a señalar algunas hipótesis y conjeturas que no permiten desvirtuar los hechos consignados, no existiendo ninguna gestión de su parte, durante la etapa de fiscalización ni tampoco en sede judicial, dirigida a aportar elementos de prueba que demuestren el involucramiento en los hechos de algún otro estanque del Terminal Quintero que cuente con una Resolución de Calificación Ambiental.

En esas condiciones, concluyen que no es plausible afirmar que la resolución impugnada carezca de la debida motivación exigida por la ley, puesto que la Resolución Exenta N° 608/2015 y el expediente administrativo de fiscalización contienen todos los motivos que fundan la decisión de la SMA.

En contra de esta decisión los reclamantes deducen recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en un primer capítulo, el recurrente denuncia la errónea interpretación de los artículos 2 y 35 de la Ley N° 20.417 y del artículo 11 ter de la Ley N° 19.300.

Al respecto alega que la sentencia interpreta restrictiva y erróneamente las atribuciones legales de la Superintendencia del Medio Ambiente.



Explica que la fuente legal del deber de fiscalización de la SMA se encuentra en los artículos 2 y 35 de su Ley Orgánica, que forma parte de la Ley N° 20.417, e indica que dicha ley creó una institucionalidad ambiental que reforzaba la labor de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente y de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que se circunscribía única o preferentemente a la aprobación de proyectos que presentaran impacto ambiental, de lo que deduce que la SMA fue creada como un órgano fiscalizador en materia ambiental.

En este sentido arguye que la resolución impugnada ante el Tribunal Ambiental restringe peligrosamente las atribuciones de la SMA, basada en dos planteamientos que el tribunal acoge sin analizar con detención los efectos que tal interpretación podría generar en el futuro. Así, aduce en primer lugar que la SMA interpreta sus facultades fiscalizadoras restringiéndolas únicamente a la autorización ambiental que pudiera tener una actividad o proyecto, de modo que actividades que no han ingresado al SEIA estarían exentas de su fiscalización, a pesar de las modificaciones que hubiesen sufrido en el transcurso del tiempo e, incluso, si tales cambios hubiesen ingresado a evaluación ambiental. Enfatiza, además, que esa interpretación es contraria a la ley, puesto que al no aplicar el artículo 11 ter al caso en estudio el tribunal resolvió erradamente el conflicto sometido a su conocimiento.



Estima que esa interpretación es grave y contraria a derecho por dos motivos: porque aportó argumentos suficientes que hacían procedente la fiscalización en comento, aun cuando las instalaciones no ingresaron a evaluación ambiental en su origen, pues sus impactos fueron considerados en las modificaciones posteriores que sí ingresaron a este examen y que cuentan con Resolución de Calificación Ambiental, de lo que deduce que dicha RCA, en consonancia con lo prescrito por el artículo 11 ter de la Ley N° 19.300, sí contempla la actividad originaria, modificada.

En cuanto al segundo motivo en el que basa su afirmación de que el citado entendimiento de la autoridad administrativa, en cuyo mérito restringe sus atribuciones, es contrario a derecho, consiste en que resulta impresentable que dos organismos llamados a proteger el medio ambiente se conformen, precisamente, con la interpretación que más desprotegido deja a este último.

Alega que la errónea interpretación que del artículo 11 ter efectúan los falladores es evidente, desde que, por una parte, señalan que se trata de una disposición de evaluación y no de fiscalización, por lo que sólo está dirigida al ente evaluador y no al fiscalizador, esto es, a la Superintendencia del Medio Ambiente, pese a que en la misma se ordena su aplicación para todos los fines legales pertinentes, de lo que deduce que la negativa de extender el



campo de aplicación de la RCA que evaluó el proyecto "Aumento de la capacidad de almacenamiento de petróleo crudo en Terminal Marítimo Quintero" a "la suma de los impactos provocados por la modificación y el proyecto o actividad existente" contraría su tenor literal. Estima que, en consecuencia, si bien en la época de construcción de la instalación supuestamente involucrada aún no había sido creado el SEIA, las modificaciones introducidas más adelante sí están sujetas a evaluación ambiental, máxime si esos proyectos ulteriores y, en particular, aquel evaluado por la RCA 616/2001, han tenido por objeto la modernización y expansión del funcionamiento global del sistema de carga, almacenamiento, transporte y descarga de petróleo, adiciones y cambios que demuestran que la incorporación de nuevos estanques supone una modificación en la lógica de funcionamiento global del sistema de almacenamiento y transporte de petróleo crudo del Terminal Marítimo, y no la mera incorporación de instalaciones adicionales que funcionan con independencia de los estanques instalados con anterioridad.

SEGUNDO: Que en un segundo acápite sostiene que el fallo deja de aplicar los artículos 10 y 11 de la Ley N° 19.880 y acusa que interpreta erróneamente las normas que regulan la debida motivación de los actos administrativos, infringiendo, además, las normas de un debido procedimiento administrativo.



Arguye que los sentenciadores desconocen absolutamente la ilegalidad que encarna el hecho de que la Superintendencia del Medio Ambiente basara su resolución únicamente en la información aportada por la empresa infractora, esto es, que considerara como suficiente motivación de su decisión los datos entregados por el fiscalizado. Tal proceder, a su entender, demuestra que el tribunal se conforma con un estándar de motivación del acto administrativo meramente formal, con lo que vulnera el debido proceso que debe primar en el procedimiento administrativo y deja de aplicar los artículos 10 y 11 de la Ley N° 19.880.

Añade que al decidir de ese modo los falladores pretenden que sea su parte la que aporte antecedentes respecto de las instalaciones involucradas en el derrame, sin que la Superintendencia del Medio Ambiente haya abierto un período con tal fin y sin considerar, además, que dicha labor corresponde a la Superintendencia, en su calidad de ente fiscalizador.

TERCERO: Que constituyen hechos de la causa, sea porque las partes no los controvertieron, sea porque los sentenciadores los dieron por establecidos a partir de la prueba rendida, los siguientes:

A.- El 24 de septiembre de 2014 se produjo un derrame de hidrocarburos en las dependencias del Terminal Marítimo de ENAP sito en la bahía de Quintero.



B.- Las instalaciones involucradas en dicho suceso fueron la monoboya y el estanque T-5104, que está destinado exclusivamente para almacenar petróleo crudo, a diferencia de otros estanques de los cuatro terminales marítimos que forman el Terminal Quintero.

C.- Las estructuras envueltas en el mencionado derrame no han sido evaluadas ambientalmente y no se encuentran reguladas por Resolución de Calificación Ambiental alguna, en tanto se trata de dispositivos que ya existían a la fecha de entrada en vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

D.- La RCA N° 616/2001 aludida por los actores evaluó estanques distintos de aquel comprometido por el derrame.

E.- La Resolución Exenta N° 608/2015, que declara la incompetencia de la Superintendencia del Medio Ambiente y archiva las denuncias efectuadas en relación al derrame de petróleo en la bahía de Quintero, da cuenta de la realización de diversas gestiones por parte del órgano fiscalizador, entre ellas una inspección ambiental efectuada el 24 de septiembre de 2014 en las dependencias del Terminal Marítimo de ENAP.

CUARTO: Que al comenzar el examen del recurso de que se trata resulta conveniente subrayar que la Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra revestida, por disposición legislativa, de facultades tanto fiscalizadoras cuanto sancionatorias, como se desprende, en lo que respecta a las



primeras, de lo estatuido en el artículo 2 y en la letra t) del artículo 3, ambos de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417, así como en la letra o) del citado artículo 3 y en el artículo 35, del mismo cuerpo legal, en lo que concierne a las últimas.

QUINTO: Que establecido, entonces, que la Superintendencia del Medio Ambiente detenta las atribuciones referidas en lo que antecede, conviene recordar que, en el primer capítulo de casación, se acusa la conculcación de los artículos 2 y 35 de la Ley 20.417 y 11 ter de la Ley 19.300, toda vez que la interpretación de la autoridad administrativa, respaldada por la decisión del Tribunal Ambiental, restringe las atribuciones de la Superintendencia, en tanto entiende que las facultades fiscalizadoras de esta última sólo pueden ser ejercidas en el caso que el proyecto respectivo cuente con una autorización ambiental, de lo que se sigue que aquellas actividades que no ingresaron al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental estarían exentas de su inspección. Asimismo, el recurrente arguye que no es admisible que dos organismos llamados a proteger el medio ambiente, como lo son la Superintendencia del Medio Ambiente y el Tribunal Ambiental, sostengan aquella interpretación que, precisamente, lo deja desprotegido.



En consecuencia, para resolver el arbitrio en examen es necesario reproducir el contenido de las disposiciones que se acusan vulneradas y de aquellas que tienen directa relación con la materia a resolver.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia prescribe que: *"La Superintendencia del Medio Ambiente 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 los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.*

Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia.

Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, deberán adoptar y respetar todos los criterios que la Superintendencia establezca en relación a la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización, pudiendo solicitar a ésta que se pronuncie al respecto."



Las letras o) y t) del artículo 3 establecen que: "La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

[...]

o) Imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la presente ley.

[...]

t) Fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado".

Por su parte, el artículo 16 previene que "Para el desarrollo de las actividades de fiscalización, la Superintendencia deberá establecer, anualmente" los programas y subprogramas que detalla.

A su vez, el artículo 35 estatuye, en lo que interesa, que: "Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:

[...]

n) El incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica".

Por último, el artículo 11 ter de la Ley N° 19.300 previene que: "En caso de modificarse un proyecto o actividad, la calificación ambiental deberá recaer sobre dicha modificación y no sobre el proyecto o actividad



existente, aunque la evaluación de impacto ambiental considerará la suma de los impactos provocados por la modificación y el proyecto o actividad existente para todos los fines legales pertinentes”.

SEXTO: Que de la normativa expuesta fluye que la SMA tiene a su cargo la labor de fiscalización en materia ambiental, encontrándose facultada para realizarla directamente estableciendo programas de fiscalización, como también para determinar que esta labor sea realizada por el órgano sectorial con competencia específica en la materia a fiscalizar, elaborando subprogramas de fiscalización.

SÉPTIMO: Que esclarecido lo anterior se hace necesario contextualizar la temática de que se trata, subrayando que, tal como lo ha sostenido previamente esta Corte (verbi gracia, en fallo pronunciado en la causa rol N° 4033-2013 y, especialmente y con mayor extensión, en la sentencia de reemplazo de 20 de abril de 2011, dictada en autos rol N° 396-2009, seguidos por demanda interpuesta por la Asociación de Canalistas del Embalse Pitama), el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, garantizado en el numeral 8° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, es aquel conforme al cual se cautela propiamente el medio ambiente, que nuestro legislador entiende como un “sistema global”, que se integra por “elementos naturales y artificiales” de diferentes características, haciendo referencia a las de



"naturaleza física, química o biológica", además, de los "socioculturales", cautelando las distintas "interacciones" que se producen entre todos ellos, que les permite estar "en permanente modificación", ya sea "por la acción humana o natural", cuya importancia se destaca expresando que "rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones", conformando un equilibrio ecológico en general.

Dicho fallo añade que la idea antedicha se ve reforzada por lo establecido en la Carta Fundamental, en cuanto dispone que "*la ley podrá establecer respecto de la propiedad 'las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social', que comprende cuanto exija 'la conservación del patrimonio ambiental' (art. 19 N° 24, inciso segundo)*" y subraya que la Carta Política agrega que "*es deber del Estado velar para que este derecho público subjetivo a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y que le corresponde tutelar la preservación de la naturaleza, dentro de lo que es el desarrollo sustentable, puesto que el Estado se declara está 'al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno*



respeto a los derechos y garantías' que la Constitución establece (art. 1º, inciso cuarto)".

Además, esta Corte expresó en esa ocasión que de "esta forma se logra comprender el carácter sistémico y global del medio ambiente que debe ser tutelado, puesto que constituye el patrimonio natural, artístico y cultural de nuestro país, que comprende, entre otros aspectos, la atmósfera, tierra, aguas, flora y fauna. En el Mensaje con que el Presidente de la República remite al Congreso el Proyecto de Ley sobre las Bases del Medio Ambiente, se indica que se enfrenta 'el desafío que impone luchar por salvar al planeta del deterioro que lo expone la actividad humana', que exige empezar por entender que la defensa del medio ambiente no es sólo un derecho de cada hombre, sino, al mismo tiempo, un 'deber humano', circunstancia que obliga a tomar conciencia y poner énfasis en la necesidad de que los hombres se exijan más a ellos mismos en bien de la supervivencia de la propia vida humana".

En tal sentido se expuso que como primer objetivo del mentado proyecto se indica el de otorgar "contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En efecto, el proyecto pretende hacerse cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla. En virtud de ello, busca dar un marco general en el cual se



deba desarrollar el actuar del sector público y el privado. El sector público, tanto como ente fiscalizador y regulador de las actividades productivas; y, en muchas ocasiones como contaminante esto es, en el papel de un particular más. Ello implica que todos los sectores del país deben desarrollar las actividades que les son propias dentro de un esquema de respeto por el medio ambiente, y que la explotación de los recursos naturales debe ser realizada de tal modo que se asegure su sustentabilidad en el futuro. En este sentido, el proyecto entra a regular una serie de intereses en conflicto. Es más, en muchas ocasiones, todos ellos garantizados en la propia Constitución. Sin embargo, se da preeminencia al hecho que ninguna actividad -por legítima que sea- puede desenvolverse a costa del medio ambiente. Ello importa una nueva visión de la gestión productiva, que deberá ser desarrollada por las empresas”.

OCTAVO: Que, conforme a lo expuesto, la labor de la Superintendencia del Medio Ambiente debe ser entendida en el contexto, más amplio, de la normativa destinada a cautelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, en consecuencia, sus atribuciones y facultades no pueden ser comprendidas como restringidas y limitadas, exclusivamente, a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras vinculadas con actividades que hayan sido sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.



Por el contrario, y considerando, en especial, la naturaleza de derecho público de las normas que regulan el quehacer del señalado ente, que señalan cuáles son sus atribuciones y que definen el modo en que puede ejercerlas, calidad que implica que tales disposiciones rigen in actum, forzoso es concluir que la Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra obligada, por así disponerlo el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, a fiscalizar toda clase de actividades que puedan lesionar el medio ambiente, con independencia de si las mismas han sido sometidas previamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, puesto que, en la perspectiva del deber de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que recae sobre el Estado, sus funciones no se pueden ver constreñidas, de manera artificial, por una exigencia de esa clase, máxime si por intermedio de semejante determinación se podría omitir la realización de las conductas necesarias para salvaguardar el medio ambiente de daños ya producidos o se podría abordar su solución con una mirada ajena a la que es propia del derecho medio ambiental.

NOVENO: Que en estas condiciones resulta evidente que la norma contenida en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente no restringe, de manera alguna, la labor propia de dicho organismo a las actividades, empresas y proyectos que hayan sido sometidos



previamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que, por consiguiente, cuenten con una resolución que apruebe, desde esa perspectiva, el proceso productivo o el emprendimiento respectivo.

Por el contrario, y dado que la mencionada disposición de derecho público comenzó a regir in actum, se debe dejar asentado de manera explícita y categórica que la Superintendencia del ramo se encuentra plenamente facultada para fiscalizar las instalaciones involucradas en los hechos de autos y para disponer lo que fuere pertinente en cumplimiento de sus funciones propias.

DÉCIMO: Que, sin embargo, la afirmación contenida en el fundamento que antecede, referida a que la Superintendencia podrá ejercer sus facultades propias y adoptar las medidas que estime pertinentes con tal fin, no supone, de manera alguna, la transgresión del principio non bis in ídem, en cuya virtud una misma conducta infraccional no puede ser sancionada en más de una ocasión.

En efecto, si bien el citado ente estatal es competente en relación a los hechos investigados en la especie y, por consiguiente, está plenamente facultado para investigar el modo en que ocurrieron y los efectos que eventualmente han producido, no es menos cierto que la materia objeto del presente proceso no se relaciona con la aplicación de medida sancionatoria alguna sino que, por la inversa, se refiere únicamente a la determinación del



organismo competente para pesquisar el derrame de petróleo materia de autos, de modo que, al menos en esta etapa, en que nada se ha decidido acerca de la eventual aplicación de sanciones, un conflicto como el descrito no es siquiera concebible, máxime si la determinación que sobre el particular adopte en definitiva la autoridad no tiene por qué referirse necesariamente a la imposición de alguna clase de punición, pudiendo consistir, eventualmente, en el otorgamiento de instrucciones o en el señalamiento de recomendaciones, etc.

DÉCIMO PRIMERO: Que lo expuesto precedentemente permite concluir que al desestimar la reclamación deducida en autos los sentenciadores incurrieron, efectivamente, en el error de derecho que se les reprocha, puesto que al decidir del indicado modo restringieron las atribuciones del ente fiscalizador reclamado de una manera que no se condice con lo estatuido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, norma que, por consiguiente, ha sido transgredida por los jueces del mérito al darle un erróneo entendimiento.

El señalado yerro ha tenido, además, influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, puesto que como consecuencia de haber incurrido en él los falladores desestimaron una acción de reclamación que, sin embargo, debieron acoger.



DÉCIMO SEGUNDO: Que habiéndose decidido acoger el recurso de nulidad sustancial interpuesto como consecuencia de la infracción a lo estatuido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto de las demás infracciones denunciadas.

Por estas consideraciones y de conformidad además con lo que disponen los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se **acoge** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de la presentación de fojas 167 en contra de la sentencia de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, escrita a fojas 141, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

Se previene que la Ministro señora Egnem concurre a la decisión de acoger el recurso de casación en el fondo teniendo además presente que el artículo 2 inciso primero de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, más allá de contener como integrando el objeto de la aludida Superintendencia el ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de la Resolución de Calificación Ambiental, le otorga las mismas facultades-deberes, en relación con las medidas de los Planes de Prevención, y/o de descontaminación ambiental así como respecto del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y



de Emisión, como de Planes de Manejo, cuando corresponda, y finalmente, incluye en su objeto "todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley".

No obstante que el texto no es del todo claro, como su importancia lo haría necesario, la doctrina ha validado su comprensión en el sentido más extensivo, atendido el carácter integral que ha de informar la protección del medio ambiente. Es así como el profesor Jorge Bermúdez Soto en su obra "Fundamentos de Derecho Ambiental", página 452 y 453, luego de reproducir el inciso primero recién analizado indica que *"Sin perjuicio de ello, el inciso siguiente agrega: "los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia". La primera conclusión que puede desprenderse es que las competencias fiscalizadoras, aparentemente no fueron concentradas en la Superintendencia. Ellas subsisten respecto de otros organismos "en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia". No obstante, el alcance de esta referencia resulta difícil de precisar, considerando que el inciso 1° le atribuye a la SMA la competencia respecto de "todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley". Una interpretación posible sería entender que la*



disposición distingue entre fiscalización ambiental que recae sobre los instrumentos que poseen este carácter, y la fiscalización de otra clase de instrumentos, no ambientales. Así, si bien la competencia de la SMA sería exclusiva respecto de los primeros, se conserva la facultad de los órganos sectoriales para que ejerzan competencias fiscalizadoras sobre instrumentos no ambientales”.

Acordado con el **voto en contra** de la Ministra Señora Sandoval, quien fue de parecer de rechazar el arbitrio de nulidad sustancial en examen, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1) En la especie los actores, Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores y Ramos Similares, de las caletas Ventanas y Horcón, han deducido reclamación en contra de la Resolución Exenta D.S.C. N° 608, de 24 de julio de 2015, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que declaró la incompetencia de dicho órgano para conocer y sancionar los hechos vinculados con un derrame de hidrocarburos ocurrido en el Terminal Marítimo de ENAP ubicado en la bahía de Quintero, hecho acaecido el 24 de septiembre de 2014, en circunstancias que el buque tanque Mimosa descargaba petróleo crudo mediante una monoboya hacia el estanque T-5104 del Terminal.

Como fundamento de su acción los reclamantes alegan que la Superintendencia es el servicio público competente



para conocer de los hechos denunciados por cuanto existe, al menos, una Resolución de Calificación Ambiental que, por su contenido, le otorga competencia, a saber, la RCA N° 616, de 20 de agosto de 2001, de la COREMA de la Región de Valparaíso, referida al proyecto "Aumento de la Capacidad de Almacenamiento de Petróleo Crudo en Terminal Marítimo Quintero".

Además, sostienen que la resolución impugnada no justifica satisfactoriamente la incompetencia que declara.

2) Que al informar la reclamada sostuvo, en lo sustancial y en cuanto interesa al presente parecer de minoría, que el ámbito de su competencia está delimitado en el artículo 2 de su Ley Orgánica, norma que lo circunscribe a la ejecución, organización y coordinación del seguimiento y fiscalización de los instrumentos de carácter ambiental que allí se indican y que, por tratarse las de autos de instalaciones que nunca han sido evaluadas ambientalmente, desde que fueron construidas con anterioridad a la vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no existe un instrumento de gestión ambiental que entregue competencia a su parte para conocer de los hechos denunciados.

3) Que en autos quedó establecido como un hecho de la causa que las instalaciones involucradas en el derrame de hidrocarburos de que se trata corresponden a la monoboya y al estanque T-5104, estructuras que no se encuentran



reguladas por Resolución de Calificación Ambiental alguna, toda vez que su construcción es anterior a la entrada en vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

4) Que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone, en su inciso 1°, que: *"La Superintendencia del Medio Ambiente 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 los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley"*.

5) Que como surge de la sola lectura de la norma transcrita y de los antecedentes asentados en la causa, la Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra facultada, exclusivamente, para ejercer sus atribuciones respecto de los diversos instrumentos de gestión ambiental mencionados en el citado artículo 2, de modo que construcciones como las de autos escapen a su ámbito de competencia y deben quedar sujetas, en lo que atañe a la fiscalización y eventual sanción de las transgresiones medioambientales que por su intermedio se puedan cometer, a la actividad de los órganos competentes de acuerdo a las normas generales y preexistentes a la fecha de su edificación.



6) Que dicha conclusión se ve refrendada si se examina la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.417.

Así, con ocasión de la discusión parlamentaria habida en la Cámara de Diputados respecto del señalado proyecto de ley, la Sra. Ministra Presidenta de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, doña Ana Lya Uriarte, destacó que *“la Superintendencia tendrá competencia sobre instrumentos tales como las resoluciones de calificación ambiental que aprueben proyectos de inversión y que hayan sido evaluados por el SEIA, sobre las medidas establecidas en planes de prevención y programas de descontaminación, esta posibilidad actualmente no existe y tendrá facultades para fiscalizar el sector público como al privado”* (Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados. Informe de Comisión de Recursos Naturales, Boletín N° 5947- 12, Sesión 20, Legislatura 357, 01 de abril de 2009, página 71).

Más adelante añadió, a propósito de las indicaciones efectuadas al artículo 2° del proyecto, que *“los casos y materias que serán de competencia de los organismos sectoriales y no de la Superintendencia son aquellas materias que no se encuentran reguladas en ninguna de ellas. En definitiva, lo que define la fiscalización es el instrumento, dado el modelo de gestión ambiental que existe en Chile, es el instrumento de gestión, si hay Resolución de Calificación Ambiental, si hay norma, si hay plan, la*



competencia y la tuición técnica es de la Superintendencia y los servicios se subordinan a ella, si no hay ninguno de los instrumentos señalados, el que debe fiscalizar es el organismo sectorial.

En definitiva, precisó que toda actividad funciona con una Resolución de Calificación Ambiental u otro tipo de resoluciones, por lo tanto si una actividad no es objeto de RCA, no puede ser fiscalizada por la Superintendencia, pero sí podría ocurrir a la inversa, que un servicio determinado se creyera competente sobre una actividad que tuviera RCA, que es lo que ocurre hasta el día de hoy, dónde hay procedimientos para dirimir esta controversia y que son resueltos por la Contraloría General de la República, es decir, el conflicto se podría producir entre los servicios y la Superintendencia pero no a la inversa" (Boletín N° 5947- 12, Sesión 20, Legislatura 357, 01 de abril de 2009, páginas 137 y 138).

A su turno, el profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso don Jorge Bermúdez expuso, refiriéndose al rol fiscalizador de la Superintendencia del Medio Ambiente, que "su competencia está referida al cumplimiento de los contenidos de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas e instrumentos de los Planes de Prevención y Descontaminación y también en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Asimismo, tiene competencia para fiscalizar el cumplimiento



de leyes y normas sobre residuos líquidos industriales y también para el cumplimiento de sus propias instrucciones generales, sobre todo en materia de monitoreo y de aplicación de normas ambientales en particular sobre el cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental" (Boletín N° 5947- 12, Sesión 20, Legislatura 357, 01 de abril de 2009, página 171).

Finalmente, y durante el debate producido en el Senado, la Ministra Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, señora Ana Lya Uriarte, sostuvo, en relación a la Superintendencia del Medio Ambiente, que "sus competencias no son absolutas respecto de todos los proyectos que existan en el país, sino que podrá conocer y fiscalizar las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), lo que significa que tendría tuición sobre todos aquellos proyectos de inversión que hayan ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y los restantes proyectos que no ingresan a este sistema cuentan con mecanismos de fiscalización particular, tales como los que realizan los Servicios de Salud." (Segundo Trámite Constitucional. Senado. Primer Informe de Comisión de Medio Ambiente, Sesión 37, Legislatura 357, 04 de agosto de 2009. Página 436).

7) Que las antedichas referencias, hechas a propósito de la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.417, demuestran con claridad que el legislador no pretendió, al



crear la Superintendencia del Medio Ambiente, otorgar a dicho órgano una competencia que pudiera ser entendida como retroactiva, sino que, por el contrario, estableció como fecha de inicio del ejercicio de sus atribuciones precisamente aquella en que comenzaría la vigencia del cuerpo legal que la creaba, de modo que la fiscalización medio ambiental referida a proyectos existentes con anterioridad a esa data seguiría radicada en los órganos sectoriales previamente competentes.

8) Que así las cosas, forzoso es concluir, a juicio de esta disidente, que los magistrados del fondo no han incurrido en los vicios que se les reprochan sino que, por el contrario, se han limitado a dar correcta y cabal aplicación a las normas que rigen la situación en examen, motivo suficiente para desestimar el recurso de casación en el fondo en análisis.

Se hace presente que el Ministro don Arturo Prado Puga, **concorre con el voto de rechazo** del recurso que se analiza expuesto precedentemente por la Ministra Sra. Sandoval Gouet, por los fundamentos que allí se desarrollan, y agrega en forma adicional, los siguientes argumentos:

1) Que el Artículo Segundo de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, N° 20.417 (D.O, 26 de Enero de 2017) establece el ámbito, extensión y



competencia del órgano fiscalizador, y las potestades que cuenta para llevar a cabo dichas funciones.

2) Que los artículos transitorios encaminados a la sustitución de la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente y la puesta en marcha de la Superintendencia del Medio Ambiente, estableciendo su Ley Orgánica y los instrumentos de evaluación atinentes a dicha normativa, no contienen excepciones respecto de su entrada en vigor, siendo la propia ley la que señala determinadamente en sus disposiciones transitorias el momento de la entrada en vigencia de sus competencias y potestades.

3) No disponiendo otra cosa, ni existiendo remisión a situaciones anteriores a su entrada en vigencia cabe interpretar la normativa y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y las sanciones que ella contempla, circunscrito a los instrumentos de gestión ambiental existentes en el momento en que fueron construidas las instalaciones ubicadas en el Terminal Marítimo involucradas en el derrame, época en que no tenía aplicación el Sistema de Evaluación, quedando por lo tanto excluidas de su imperio.

4) Sobre el particular, los Profesores Alessandri y Somarriva en el Curso de Derecho Civil , Parte General, Sujetos de Derecho, Primera Parte, Editorial Nascimento, Santiago, 1971, págs. 178 y 179, y en España, los



Profesores Luis Diez-Picazo y Antonio Gullón Ballesteros, en su Sistema de Derecho Civil Vol. I, Editorial Tecnos, Quinta Edición, Madrid 1985, págs. 119 y sigs., establecen que por razones de seguridad y confianza la irretroactividad de la ley es la regla común, salvo que se "**dispusiera lo contrario**", lo cual lleva a la conclusión que, de modo general, ella debe ser expresa, de acuerdo a la regla contenida en el Artículo 9° del Código Civil, dejando a salvo algunos casos de normas interpretativas o complementarias para el mejor cumplimiento de una norma anterior y en algunos supuestos de normas procesales.

5) La ley ambiental como la que se pretende aplicar a través de la reclamación en contra de la Resolución citada, no puede prolongar sus efectos, como se pretende a actos como los denunciados ya que dicen relación con instalaciones que nunca fueron evaluadas en fecha anterior al mecanismo del Sistema de Evaluación, quedando en consecuencia excluidas de la aplicación de la Resolución de Calificación Ambiental.

6) Los autores que se han ocupado en nuestro medio de esta materia, (Jorge Bermúdez Soto, Fundamentos de Derecho Ambiental, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014 págs. 42-44) configuran la institucionalidad ambiental a partir de un régimen positivo contenido en la modificación



introducida por la Ley 20.417 de 2012 que incorpora "nuevas definiciones de conceptos y principios directores del Derecho Ambiental" (nota 70), mecanismo cuyo instrumento de evaluación se formula e incorpora a partir de la nueva ley, sin que se pueda aplicar esta regulación con efecto retroactivo, en tanto ella fija el ámbito y alcance efectivo de esta como una verdadera "ley de bases".

7) Por lo expuesto a juicio del disidente, los hechos y las transgresiones denunciados por los reclamantes, Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores y Ramos Similares de la Caletas Ventanas y Horcón, escapan a la competencia de la entidad fiscalizadora (Superintendencia del Medio Ambiente) debiendo sujetarse a las normas existentes a la fecha en que se construyeron dichas instalaciones del Terminal Marítimo de Enap Refinería Aconcagua S.A., por lo que la reclamación debe ser desestimada.

Regístrese.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz y de la disidencia, sus autores.

Rol N° 15.549-2017.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sr. Arturo Prado P. No firman, no obstante



haber concurrido al acuerdo de la causa, los Ministros señores Muñoz y Aránguiz por estar ambos con feriado legal. Santiago, 09 de enero de 2018.



En Santiago, a nueve de enero de dos mil dieciocho, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

