

# Causa R-39-2021<sup>1</sup> “Colbún S.A y otros con Superintendencia del Medio Ambiente”

## 1. Datos del procedimiento.

### Reclamantes:

- Colbún S.A [Empresa]
- Colectividad de 998 personas naturales [Reclamantes causa R-55-2022]

### Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

## 2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Mediante la R.E N°2412 (Resolución Sancionatoria), de 11 de noviembre de 2021, la SMA sancionó con una multa de 345 UTA a la Empresa, en su calidad de titular del proyecto “Central Termoeléctrica Santa María” (Proyecto), emplazado en la ciudad de Coronel, Región del Bío-Bío.

Dicha sanción se impuso por la infracción de incumplimiento de la RCA por parte del Titular, atendido que los componentes y/o equipamiento de la primera y única unidad generado del Proyecto, son distintos a los autorizados, que se expresan en la instalación y utilización de: turbina eléctrica de potencia nominal de 369.989 KW y una presión de ingreso de 166,7 bar; un generador eléctrico 468 MVA; un transformador de poder que tiene potencia de 460/490 MVA; y una chimenea de 130 m de altura y sección final superior de 5,4 m de diámetro.

En contra de la Resolución Sancionatoria, se interpuso recurso de reposición (sede administrativa), por parte de una colectividad de 998 personas naturales y residentes de la comuna de Coronel; dicho recurso fue rechazado íntegramente por la SMA, mediante la R.E N°1235.

La Empresa impugnó judicialmente la Resolución Sancionatoria, argumentando que, esta sería ilegal al carecer de motivación suficiente y ser el hecho infraccional inexistente.

Señaló que, la SMA habría cambiado de postura respecto al archivo de las denuncias contra el Proyecto; en este orden, cuestionó en general la infracción

---

<sup>1</sup> Causa Rol N°R-55-2022 acumulada.

que determinó la SMA, en consideración a que las diferencias en determinados componentes del Proyecto no constituyen una infracción a la RCA, pues se explican bajo el concepto de modificación al Proyecto, cuestión confirmada en varias ocasiones por el SEA -consultas de pertinencias- y, que dichas diferencias entre lo evaluado y lo actualmente en operación no generan impactos ambientales.

Afirmó que, Proyecto cumpliría con la normativa ambiental que la regula, en especial con la Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas.; además, el Proyecto se encuentra sujeto a un plan de compensación de emisiones aprobado en 2011.

Cuestionó que, la “sistematización de las modificaciones efectuadas por Colbún” en la que se funda la SMA, presentaría errores de forma y de fondo, pues esta habría entendido que los equipos técnicos señalados en dicha tabla son independientes el uno del otro y no estarían amparados en los pronunciamientos de autoridad que indica la Reclamante en su libelo. En este orden, estos equipos sí se encontrarían regularizados y formarían parte de un mismo proceso (generación eléctrica), por ende, habría una contradicción en la propia Resolución Sancionatoria.

Indicó que, la RCA sería un acto administrativo flexible que puede sufrir modificaciones en el tiempo, esto es posible observar en el contenido del art. 2 letra g) del RSEIA. La discusión que se da en autos es sobre modificaciones menores que no tienen el carácter de sustancial, por ende, no sería posible configurar los hechos infraccionales del art. 35 letra a) y b) de la LOSMA.

Agregó que, el error más importante -de la Resolución Sancionatoria- sería el asumir que la sentencia Rol R-18-2019 (Tercer Tribunal Ambiental) exige a la SMA sancionar a la Empresa, pues es un prejuzamiento por parte de la SMA y una inversión a la carga de la prueba en contra de la Empresa, lo que es una falta a las garantías del debido proceso.

Los Reclamantes de causa R-55-2022 impugnaron judicialmente la resolución que rechazó el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución Sancionatoria, argumentando que, resultaría contrario a derecho que se traten todos los incumplimientos a la RCA de la Empresa como una sola infracción. Esto puesto que, al formularse los cargos, se utiliza el plural para los hechos constitutivos de infracción.

Sostuvieron que, existiría una errada calificación de la infracción, en donde la SMA comete el error de hacer sinónimas las hipótesis del art. 35 letra b) de la LOSMA, con la del art. 36 n° 1 letra f) o n° 2 letra d); en este orden, la SMA incurre en una infracción de ley, ya que descartaría arbitrariamente hipótesis legales para así optar por una calificación residual.

Afirmaron que, existiría una errónea ponderación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA. Así, se aprecia una falta de motivación respecto del beneficio económico, pues los 20 MW en exceso generado por la Empresa constituyen una ganancia ilícita.

Señalaron que, la resolución reclamada no contiene fundamento alguno que se refiera al fondo de lo denunciado, pues no consideraría la importancia del daño causado o del riesgo ocasionado y el número de personas cuya salud se pudo afectar.

Sostuvieron que, en cuanto a la intencionalidad de la conducta, existiría arbitrariedad de la resolución reclamada, pues la Empresa encargó y compró conscientemente equipos distintos a los autorizados en la RCA del Proyecto.

La SMA solicitó el rechazo de ambas reclamaciones judiciales, argumentando que (causa R-39-2021), la Resolución Sancionatoria sería legal y fue dictada conforme a la normativa vigente. Además, existirían cuatro hechos indiscutidos: el primero, aquellas modificaciones introducidas al Proyecto original por medio de RCA N°176/2007; segundo, que no son materia de controversia, otras infracciones ambientales que aquellas por las que se formularon cargos y se sancionó; tercero, que las modificaciones que formaron parte de la imputación no constituyen una modificación de proyecto que deba ingresar al SEIA y; cuarto, que la SMA no imputó la generación de efectos ambientales negativos como una consecuencia de la comisión de la infracción imputada.

Sostuvo que, constituiría un deber de la SMA cumplir con la decisión adoptada por el Tercer Tribunal Ambiental, en causa Rol N° R-18-2019.

Señaló que, la Empresa pretendería que el Tribunal, con una composición diferente, emitiera un pronunciamiento contradictorio con aquel dictado previamente (R-18-2019), lo cual vulnera el efecto de cosa juzgada.

Indicó que, la Empresa no diferenciaría correctamente entre la verificación de una hipótesis infraccional, la determinación de la gravedad de los efectos de la misma y la oportunidad del órgano administrativo de sancionar la infracción.

Agregó que, la Resolución Sancionatoria no solo se refirió a la forma en que la Empresa infringió la RCA, sino que, además, se refirió a que las características propias del incumplimiento implican una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, lo cual conlleva una consideración mayor y que esta se ve reflejada en la sanción impuesta.

Respecto a la causa R-55-2022, la SMA argumentó que, sería improcedente la alegación relativa al concurso infraccional ilegal, ya que, en la formulación de

cargos, se imputó una sola infracción, la cual está tipificada en el art. 35 letra a) de la LOSMA.

Afirmó que, de acuerdo a lo establecido en la sentencia de causa Rol N°R-5-2018 del Primer Tribunal Ambiental, las infracciones a la RCA constatadas y configuradas deben ser sancionadas conjuntamente cuando se basen en un mismo fundamento jurídico y se trate de los mismos hechos, en orden a no incurrir en una infracción del principio *non bis in idem*, conforme con el art. 60 de la LOSMA.

Sostuvo que, sobre la aplicación de la clasificación del art. 36 N° 1 letra f) y 36 N° 2 letra d) de la LOSMA, los Reclamantes no habrían aportado evidencia de que en el área de influencia del Proyecto se estén produciendo efectos, características o circunstancias establecidas en el art. 11 de la Ley N° 19.300 y que, por otro lado, el tratar a los incumplimientos de la RCA como casos ejecutados al margen del SEIA es un error categorial.

Señaló que, sobre la ponderación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, no habría un beneficio económico asociado al hecho que constituye la infracción, porque no acarreó un exceso de la potencia máxima autorizada; respecto del daño causado o del peligro ocasionado y el número de personas que pudieron verse afectados, no habría daño o peligro alguno que pudiera acreditarse y; respecto la intencionalidad de la infracción, se consideró que el actuar del Titular fue negligente y no doloso o intencional.

En la sentencia, el Tribunal acogió parcialmente la reclamación de causa R-39-2021, y rechazó la reclamación de causa R-55-2022.

### **3. Controversias.**

En relación a la causa R-39-2021:

- i. La ilegalidad del acto reclamado por inexistencia del hecho infraccional y falta de motivación suficiente.
- ii. La incorrecta determinación de la sanción impuesta.

En relación a la causa R-55-2022:

- iii. Existencia de un concurso infraccional ilegal;
- iv. La errónea calificación de la infracción;
- v. La errónea ponderación de las circunstancias previstas en el art. 40 de la LOSMA.

#### 4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

Respecto a la causa R-39-2021:

- i. Que, no existe controversia acerca de los hechos que configuran la infracción. Esto debido a que el Reclamante no manifestó contradicción respecto a la efectividad de las modificaciones realizadas a la maquinaria permitida por la RCA, sino que se limita a alegar su insignificancia y que estas modificaciones no habrían ocasionado daño ambiental alguno.
- ii. Que, la verificación de la existencia de efectos negativos no evaluados no es un elemento que se considere para poder configurar la infracción del artículo 35 letra a) LOSMA, sino que sólo son circunstancias que se deben evaluar para calificar esa infracción como grave o gravísima.
- iii. Que, la SMA actuó conforme a derecho al establecer la infracción por incumplimiento de la RCA y llevar a cabo un procedimiento sancionatorio, esto debido a que el contenido de la RCA es obligatorio para el titular del proyecto y este constituye un instrumento de protección del medio ambiente del cual la SMA es el encargado de hacer cumplir.
- iv. Que, no se altera este deber de la SMA por causa de haberse presentado requerimientos de interpretación de la RCA por parte del titular del Proyecto para determinar la significancia de los cambios en las maquinarias, toda vez que estos no consideran la totalidad de los cambios introducidos. En concreto, la autoridad sólo tuvo conocimiento de dos de los cinco cambios introducidos por la Empresa, por lo que no es posible argumentar que estos cambios se encuentran amparados por un pronunciamiento de la autoridad ambiental.
- v. Que, es improcedente el argumento de la Empresa en cuanto a que su actuar se encuentra amparado en el carácter flexible de la RCA, ya que esto solo contempla aspectos menores, que no están tratados en la RCA por su irrelevancia ambiental; a contrario *sensu*, no se puede argumentar que el contenido de la RCA es flexible en cuanto a los aspectos regulados expresamente -como es el caso de los equipos o equipamientos objeto de la infracción-, que además son centrales en la misma por su posible impacto al medio ambiente.
- vi. Que, la SMA actúa en ejercicio de su facultad discrecional establecida en el art. 40 de la LOSMA y sus Bases Metodológicas. Sin embargo, su argumentación para la aplicación de la sanción es débil, ya que tal y como señalan sus mismas Bases, se debe tener en cuenta tanto el beneficio económico como el componente de afectación referido a la seriedad de la infracción. Ambos elementos no se verificaron en el presente caso, en

primer lugar, porque la infracción no generó un mayor enriquecimiento para la Empresa, puesto que, a pesar de las modificaciones realizadas a los equipamientos, estos no excedieron la potencia máxima permitida por la RCA en su funcionamiento, por lo que no hubo una mayor producción que la permitida. En segundo lugar, la emisión de contaminantes se mantuvo dentro de los márgenes señalados por la RCA, por tanto, no es posible ponderar cuál fue el número de personas afectadas por este incumplimiento.

- vii. Que, en cuanto a los factores de incremento de la sanción, referidos a la intencionalidad de la comisión de la infracción, la SMA califica de negligente el actuar del titular, por lo que no se tiene en cuenta para efectos de aumentar la cuantía de la sanción.
- viii. Que, se tuvo por establecido que, para la imposición de la sanción específica de 345 UTA, la SMA le otorgó un valor determinante al criterio de “Vulneración al sistema jurídico de protección ambiental”, a la luz del artículo 40 letra i) de la LOSMA. En este orden, si bien establecer este tipo de criterios está dentro de sus atribuciones, el hecho de ser una circunstancia no regulada expresamente en la LOSMA impone un mayor deber de motivación al fundamentar la sanción en uno de esos criterios, esto, además, teniendo en cuenta que la Ley no entrega herramientas para determinar la graduación de la sanción.
- ix. Que, los argumentos de la SMA para imponer la sanción, en particular los de encontrarse el proyecto sometido a un EIA, y el de encontrarse el proyecto emplazado en una zona ambientalmente sensible, no son circunstancias que dependan de actuaciones del titular, ni tampoco se ha verificado en el caso concreto que la existencia de estas haya significado un mayor impacto negativo en el medio ambiente, por lo que no se entiende cómo éstas podrían fundamentar la elevada sanción impuesta.
- x. Que, por tanto, la sanción impuesta por la SMA -fundada en el art. 40 letra i) de la LOSMA- infringe el principio de proporcionalidad al calificar la infracción cometida como de una afectación “medio-alto” al sistema jurídico de protección medioambiental, en circunstancias que el valor de seriedad de la infracción ha sido sobreestimado. En consecuencia, se ordena recalificar el valor de la sanción, teniendo en cuenta los razonamientos de la sentencia y el artículo 30 de la LOSMA, debiendo tener presente que las infracciones de carácter leve no necesariamente deben ser objeto de una sanción pecuniaria.

## Respecto a la causa R-55-2022

- xi. Que, no existe concurso infraccional ilegal ni tampoco se vulneró el principio *non bis in idem*, toda vez que se reúnen los requisitos exigidos por parte de la doctrina, esto es, la verificación de la triple identidad entre el sujeto, el hecho, y su fundamento.
- xii. Que, asimismo, la doctrina ha determinado criterios para determinar si es que se está frente ante uno o más hechos. En este orden, habrá un solo hecho cuando la actuación del sujeto corresponda a una misma manifestación de voluntad. Si, mediante este ejercicio, es posible encontrar más de un hecho, entonces será posible aplicar más de una sanción, y sin vulnerar el principio de *non bis in idem*.
- xiii. Que, en el caso concreto, los supuestos hechos o incumplimientos separados alegados por los reclamantes son, en realidad, un mismo hecho, ya que concurre la "igualdad del sujeto" por parte del infractor, y tal descripción del cargo da cuenta de una igualdad de hecho y de fundamento jurídico que permite considerarlo como un solo hecho. Además, los cinco equipos optimizados son parte de un mismo proceso, al estar vinculados a la generación de efectos sobre el mismo componente ambiental, que vendría a ser las emisiones atmosféricas.
- xiv. Que, se configura la triple identidad, al tener todos los hechos un mismo origen fáctico y jurídico.
- xv. Que, tampoco existe una errónea calificación de la infracción, ya que el artículo 36 N°1 letra f) LOSMA se refiere a las infracciones gravísimas, las cuales aplican cuando se detecta que un proyecto que no cuenta con RCA, y que genera los efectos del artículo 11 de la ley 19.300, y el artículo 36 N°2 letra d) LOSMA se refiere a las infracciones graves por hechos, acciones u omisiones, relacionados con supuestos no comprendidos en la letra f) del número anterior, también dentro del contexto de un proyecto que no cuenta con RCA.
- xvi. Que, los artículos en cuestión no son aplicables al presente caso, ya que, el Proyecto cuenta con RCA.
- xvii. Que, por lo mismo, tampoco aplica la infracción del artículo 35 letra b) de la LOSMA, al ser contradictorio con lo sugerido por las reclamantes, quienes alegaban que la SMA debió imputar por los mismos hechos el incumplimiento de las normas, de acuerdo con el art. 35 letra a) de la LOSMA, y, simultáneamente, establecer que la Empresa ejecutó un proyecto que debe ingresar al SEIA, al margen de dicho sistema.
- xviii. Que, la hipótesis anterior sólo sería posible si es que se hubiera realizado una modificación a la RCA que constituya un cambio de consideración,

en los términos del art. 2 letra g) del RSEIA. En todo caso, el SEA, mediante oficio Ord. D.E. N° 181597/2018, descartó la necesidad de que las modificaciones realizadas a la RCA en concreto ingresaran al SEIA, al no constituir cambios de consideración.

- xix. Que, se constata que, actualmente, las emisiones del proyecto se encuentran dentro de los márgenes autorizados, ya que los transformadores de poder instalados generan energía por sobre los 350 MW, y la RCA N° 176/2007 evaluó los impactos del proyecto bajo el supuesto en que se generarán 700 MW de energía. Además, Colbún S.A. presentó estudios que acreditan que las emisiones del proyecto y su posible impacto en el componente calidad de aire se mantienen o disminuyen, por lo que, tampoco existe impacto ambiental significativo en ese aspecto, considerando lo autorizado en la RCA del Proyecto.
- xx. Que, en relación al artículo 40 letras a) y b) de la LOSMA, y conforme al expediente administrativo, no existen antecedentes que acrediten la existencia de un detrimento en el medio ambiente o en la salud de las personas en razón de la infracción sancionada, ya que, las emisiones del proyecto se encuentran dentro del marco evaluado.
- xxi. Que, el aumento de 350 MW a 370 MW tampoco puede reportarse como ganancia ilícita por parte de la Empresa, refiriéndose a la hipótesis de la letra c) del artículo 40, puesto que el máximo permitido por la RCA N° 176/2007 es de 700 MW, sumado a que tampoco hay antecedentes que permitan entender que la Empresa haya retrasado o evitado realizar algún pago por las modificaciones de los generadores de energía.
- xxii. Que, en lo relativo a la letra d) del artículo 40, referido a la intencionalidad de cometer la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión, conforme a lo sostenido por el destacado autor Sr. Jorge Bermúdez Soto, existe una evidente dificultad de determinar el elemento volitivo del autor durante el procedimiento administrativo sancionador. En concreto, la manera en que actuó la SMA, considerando lo informado por el SEA respecto a la implementación de modificaciones al Proyecto, descarta la posibilidad de dolo en su actuar. Asimismo, por el hecho de que la SMA requirió de información al Titular, y éste aportó antecedentes de forma útil y oportuna, se entiende que hubo cooperación eficaz, lo cual es un factor de disminución de la sanción.

En definitiva, el Tribunal Ambiental acogió parcialmente la reclamación de causa Rol N°R-39-2021, manifestando que la Resolución Sancionatoria no es conforme con la normativa vigente, por tanto, se anuló en la parte que resolvió

sancionar a la Empresa con una multa de 345 UTA, debiendo la SMA modificar dicho acto y resolver el procedimiento administrativo conforme en derecho.

Por otra parte, se resolvió rechazar íntegramente la impugnación judicial de causa Rol N°R-55-2022.

**5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto**

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 35, 36, 39, 40, 48 y 60]

[Ley N°19.300](#) [art. 11, 24 y 25 quinquies]

[Reglamento SEIA](#) [art. 2, 26 Y 76]

**6. Palabras claves**

Turbina eléctrica, concurso infraccional, vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, central termoeléctrica, beneficio económico, chimenea, ganancia ilícita, detrimento ambiental, intencionalidad, modificaciones de la RCA, área geográfica sensible, incumplimientos de RCA, falta de motivación suficiente, proporcionalidad de la sanción, facultad discrecional.