

Tenga presente consideraciones que indica para rechazar el recurso de reposición interpuesto por Confinor S.A.

Señora Sigrid Scheel Verbakel
Fiscal Instructora de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

Javier Herrera Valverde, abogado, en representación de don **Paolo Guillermo Aránguiz López**, don **Rubén Enrique Godoy Carlos**, don **Óscar Marcelo López Vivar**, don **Gabriel Alejandro Cortez Santibáñez**, don **Jesús Alan Bocic Barros**, don **Rodrigo Alejandro Ramírez Tirado**, don **Hugo Antonio Osorio Ortiz**; y, de don **Jorge Francisco Olmos Espinoza**, todos domiciliados para estos efectos, en calle Juan Godoy N° 20, comuna de Copiapó, Región de Atacama, a Ud. respetuosamente, digo:

Que mediante esta presentación vengo en hacer presente las siguientes consideraciones de hecho y de derecho respecto del recurso de reposición con jerárquico en subsidio interpuesto por Confinor, solicitando disponer el rechazo de la presentación efectuada:

I. Objeto de esta presentación

La empresa Confinor S.A. ha interpuesto recurso de reposición en contra de la resolución que reconoció la calidad de interesados a los solicitantes comparecientes en el presente procedimiento sancionatorio.

En lo sustancial, el recurso sostiene tres tesis principales. Primero, que los solicitantes carecerían de un interés propio, actuando en realidad como instrumentos de su empleador, a quien identifica como competidor de Confinor. Segundo, que no se habría acreditado un interés ambiental legítimo o protegido por el derecho, cuestionando tanto la naturaleza del interés invocado como los fundamentos de la resolución administrativa que lo reconoció. Tercero, que la empresa habría sido privada de acceso a determinados antecedentes del expediente, lo que habría afectado su derecho de defensa.

Las tres alegaciones deben ser rechazadas.

El recurso se construye sobre una interpretación restrictiva del concepto de interesado que no encuentra sustento en la Ley N° 19.880, desconoce la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador ambiental y se aparta de la jurisprudencia consolidada de la Excma. Corte Suprema sobre la materia.

II. Sobre el interés invocado

1. El punto de partida de la discusión se encuentra en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, que reconoce la calidad de interesados, entre otros supuestos, a “aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución [...]”.
2. La norma no exige que el interés invocado sea exclusivo, principal o directo en sentido estricto. Tampoco restringe su naturaleza a un determinado tipo de interés material. Por el contrario, **el legislador optó por una fórmula deliberadamente amplia, orientada a asegurar que las decisiones administrativas se adopten considerando la pluralidad de intereses que pueden verse involucrados en un procedimiento.**
3. Esta amplitud ha sido reconocida de manera reiterada por la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, que ha señalado que el concepto de interesado contenido en la Ley N° 19.880 debe interpretarse de manera amplia, en atención a la finalidad participativa del procedimiento administrativo.
4. En este sentido, la Corte Suprema ha indicado que el artículo 21 de la Ley N° 19.880 no exige acreditar un interés exclusivo ni una afectación directa en sentido estricto, bastando la existencia de una vinculación razonable entre la decisión administrativa y los intereses del solicitante. En particular, el máximo tribunal ha señalado que la Administración no puede restringir artificialmente el concepto de interesado mediante exigencias adicionales que el legislador no ha establecido.
5. En efecto, la concepción amplia de interesado y del interés que permite configurar esta calidad ha sido relevada por la Excma. Corte Suprema, en las sentencias

dictadas en causas Rol N° 21.547 y N° 21.993-2014, concluyendo precisamente que la exigencia de un interés ambiental, por parte de la autoridad administrativa ambiental (en esos casos era el SEA), para otorgar la calidad de interesado, excede el contenido del artículo 21 N° 3 de la Ley N° 19.880:

*“Vigésimo octavo: Que, en consecuencia, si bien es posible constatar que el fallo atacado, en alusión conjunta a los derechos subjetivos e intereses, cuya titularidad es necesario esgrimir para la consideración de ser legitimado activo en la solicitud de invalidación de la RCA, concluyó -también sin distinguir si el interés invocado habría de ser entendido en su dimensión de individual o colectivo-, que el mismo **debía ser de naturaleza ambiental, lo que desborda efectivamente los términos y marco en el que corresponde situar el contenido del numeral 3° del artículo 21 de la Ley N° 19.880 para evaluar su aplicación a la situación del reclamante.** (...)”¹*
[énfasis agregado].

6. Asimismo, ambas sentencias previamente referidas, relevan que nuestro ordenamiento jurídico optó por no incluir calificativo alguno al interés requerido para configurar la calidad de interesado en un procedimiento administrativo, suprimiéndose -durante la tramitación legislativa- el calificativo “legítimo” respecto de los intereses exigidos, pues la legitimidad o no de un interés es una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa:

*“(...) Es útil poner de relieve además que en nuestro país –a diferencia de lo regulado en otras legislaciones-, **se optó por no incluir calificativo alguno al interés requerido para configurar la legitimación activa del interesado.***

*Es del caso que el artículo que se analiza fue introducido por el artículo 20 de la indicación sustitutiva presentada en su oportunidad por el Ejecutivo. La inicial redacción del N° 3 fue propuesta por el Senador Enrique Silva Cimma en los siguientes términos: “3. Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos... etc.”, propuesta en general aceptada por las Comisiones unidas con la enmienda sugerida por el Senador señor Diez, consistente en **suprimir el adjetivo***

¹ Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.547-2014, considerando 28°. Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.993-2014, considerando 28°.

“legítimos”, pues la legitimidad o no de un interés es una materia que debe ser definida en sede jurisdiccional y no administrativa”² [énfasis agregado].

7. En este contexto, la Excm. Corte Suprema ha sido consistente en descartar que la autoridad administrativa pueda introducir exigencias no previstas en el artículo 21 de la Ley N° 19.880 para reconocer la calidad de interesado. En particular, ha señalado que no corresponde exigir que el interés invocado sea exclusivo, directo o de determinada naturaleza (como ambiental), ni someterlo a un juicio de mérito o legitimidad en sede administrativa. Basta, en consecuencia, la existencia de una vinculación razonable entre la decisión administrativa y la esfera de intereses del solicitante, de modo que cualquier restricción adicional importa desbordar el marco legal fijado por el legislador.
8. De este modo, el análisis pertinente no consiste en indagar en las motivaciones de los solicitantes ni en calificar la naturaleza o pureza de su interés, sino únicamente en verificar si existe una relación jurídicamente relevante y razonable entre los efectos de la actuación administrativa y los intereses que se invocan. Cualquier aproximación distinta, como aquella que pretende excluir a un interviniente por estimar que su interés es indirecto, concurrente o coincidente con el de terceros, resulta improcedente, por cuanto introduce distinciones que el legislador expresamente descartó y que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha rechazado de manera reiterada.

III. El procedimiento sancionatorio ambiental y la participación de interesados

1. La interpretación restrictiva propuesta por Confinor desconoce, además, la naturaleza del procedimiento sancionador ambiental.
2. Este procedimiento no constituye un litigio bilateral entre la autoridad y el titular investigado. Se trata de un instrumento de derecho público orientado a asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa ambiental, prevenir la reiteración de

² Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.547-2014, considerando 27°. Corte Suprema, 6 de abril de 2015, Rol N° 21.993-2014, considerando 27°.

infracciones y proteger bienes jurídicos de carácter colectivo, entre los que se encuentran el medio ambiente y la salud de las personas.

3. En este contexto, la participación de terceros interesados no desnaturaliza el procedimiento ni altera su objeto. Por el contrario, constituye una manifestación del principio de participación que informa el derecho administrativo moderno y que ha sido progresivamente reconocido por la jurisprudencia administrativa y judicial.
4. La propia jurisprudencia ha destacado que, tratándose de materias ambientales, los intereses afectados por una decisión administrativa suelen proyectarse sobre el territorio y sobre las personas que habitan o desarrollan sus actividades en él. En consecuencia, la determinación de quiénes pueden intervenir en el procedimiento no puede realizarse mediante una interpretación formalista o restrictiva del concepto de interés.
5. Lo mismo ha sostenido la doctrina en cuanto a que *“en los **procedimientos administrativos sancionadores**, cumplirán un rol preponderante los afectados, ya sea **en materia ambiental**, consumidos, libre competencia, valores y seguros, donde los pobladores cercanos, las organizaciones que velen por los derechos colectivos, instituciones públicas que resguarden derechos, entre otros, **puedan participar, imprimiendo mayor legitimidad a los procedimientos**. De ahí la importancia de un **concepto amplio de interesado**, y que la **autoridad administrativa no lo interprete restrictivamente**, por que justamente **una mayor participación asegura una mayor legitimidad de sus decisiones públicas**”³*
6. Así las cosas, la Administración tiene el deber de asegurar una **participación amplia para los interesados que acrediten un interés** en los procedimientos administrativos en los que se enmarque una decisión de relevancia ambiental. Solamente una concepción amplia y democrática del interés permite concretar un **acceso efectivo a los procedimientos administrativos** a fin de que se ponderen y resguarden todos los intereses en el marco de una decisión de carácter ambiental.

³ OSORIO, Cristóbal: *Derecho Administrativo. Tomo III. Procedimiento Administrativo*, Der Ediciones, 2022, p. 283.

7. Desde esta perspectiva, la resolución recurrida se limita a aplicar las reglas generales del procedimiento administrativo a un contexto en que los efectos potenciales del incumplimiento investigado se proyectan sobre un territorio determinado y sobre las personas que viven y trabajan en él.
8. La decisión administrativa impugnada no amplía arbitrariamente el concepto de interesado, sino que se ajusta al marco normativo vigente y a la jurisprudencia aplicable, reconociendo que los intereses territoriales, sociales y laborales pueden constituir intereses jurídicamente relevantes cuando se encuentran vinculados con los efectos de una conducta ambientalmente infractora.

IV. Sobre la alegación de interés espurio y la supuesta instrumentalización por parte de Solenor

1. Confinor sostiene que la resolución recurrida habría incurrido en error al otorgar la calidad de interesados a los solicitantes, argumentando que su único interés sería el de su empleador, a quien identifica como competidor directo de dicha empresa. A partir de esta premisa, califica dicho interés como espurio e impropio de un procedimiento sancionatorio ambiental. Esta alegación descansa sobre una premisa fáctica no acreditada y sobre una concepción jurídicamente incorrecta del concepto de interesado contemplado en el artículo 21 de la Ley N° 19.880.
2. En efecto, la resolución impugnada no reconoce la calidad de interesados sobre la base de una relación laboral con una determinada empresa ni por una supuesta coincidencia de intereses empresariales. La decisión administrativa se funda en la constatación de intereses propios de los solicitantes, vinculados con los efectos que el incumplimiento ambiental investigado puede generar en el territorio en que residen y desarrollan su vida cotidiana y laboral.
3. La circunstancia de que los solicitantes se desempeñen laboralmente en una empresa que opera en el mismo sector económico que Confinor no permite inferir que su interés se reduzca o se subsuma en el de su empleador. Tal razonamiento implica desconocer la autonomía jurídica de los trabajadores como sujetos titulares de

derechos e intereses propios, los cuales no se diluyen ni se subordinan por el solo hecho de mantener una relación laboral.

4. La tesis de Confinor supone, en los hechos, una presunción de instrumentalización que carece de todo sustento probatorio. El recurso no aporta antecedente alguno que permita sostener que los solicitantes actúan por encargo de un tercero o que carecen de intereses propios en relación con el objeto del procedimiento. La imputación se formula en términos meramente conjeturales y no puede servir de fundamento para desvirtuar una decisión administrativa adoptada sobre la base de antecedentes objetivos.
5. Desde el punto de vista jurídico, la Ley N° 19.880 no exige que el interés invocado por quien solicita intervenir en un procedimiento administrativo sea exclusivo ni que se encuentre completamente desvinculado de los intereses de otros sujetos. La norma se limita a exigir que exista una relación razonable entre la decisión administrativa y los intereses del solicitante. En consecuencia, aun cuando existiera una coincidencia parcial entre los intereses de los solicitantes y los de otros actores del sector, ello no constituye causal de exclusión de la calidad de interesado.
6. En procedimientos sancionatorios o de evaluación ambiental, los tribunales han reconocido que los intereses que justifican la intervención de terceros pueden tener naturaleza territorial, social o económica, siempre que se encuentren razonablemente vinculados con los efectos de la actividad regulada. La protección del medio ambiente no se manifiesta en abstracto, sino en territorios concretos y respecto de las personas que habitan o desarrollan sus actividades en ellos.
7. En este sentido, resulta particularmente ilustrativo el criterio desarrollado en la sentencia dictada a propósito de la reclamación presentada por el Consejo del Salmón A.G. en contra de esta Superintendencia, en la que el Tercer Tribunal Ambiental sostuvo que el concepto de interesado en materia ambiental no puede restringirse exclusivamente a intereses de carácter ambiental en sentido estricto, no existiendo, al respecto, fórmulas sacramentales o únicas para expresar el interés o la posible afectación, por lo que corresponde a la autoridad administrativa apreciarlo en base a

los antecedentes presentados⁴. Los procedimientos administrativos ambientales suelen involucrar una pluralidad de intereses legítimos -ambientales, territoriales, sociales y económicos, cuya consideración resulta necesaria para adoptar decisiones administrativas adecuadamente informadas.

8. Aceptar la tesis de Confinor conduciría a un resultado incompatible con el sistema jurídico vigente, pues permitiría excluir del procedimiento administrativo a personas que viven o trabajan en territorios expuestos a los efectos de una actividad investigada, por el solo hecho de desempeñarse laboralmente en el mismo sector económico. Tal consecuencia no solo carece de respaldo normativo, sino que vaciaría de contenido el principio de participación que informa el procedimiento administrativo, y especialmente, el ambiental, a partir de la vigencia del Acuerdo de Escazú.
9. En consecuencia, la alegación de interés espurio formulada por Confinor debe ser íntegramente desestimada. La resolución recurrida no reconoce la calidad de interesados en función de intereses empresariales ni de eventuales relaciones de competencia económica, sino en atención a la existencia de intereses propios de los solicitantes que pueden verse razonablemente afectados por la decisión administrativa que se adopte en el presente procedimiento sancionatorio.

V. Sobre la supuesta ausencia de interés ambiental legítimo y la alegada falta de motivación de la resolución

1. Confinor sostiene que los solicitantes no habrían demostrado la existencia de un interés ambiental legítimo o protegido por el derecho y que, en consecuencia, la resolución recurrida habría incurrido en un error al reconocerles la calidad de interesados. Según el recurso, el estándar aplicable exigiría acreditar un interés ambiental calificado, distinto y autónomo respecto de cualquier otro interés territorial o social. Esta interpretación no encuentra respaldo en el ordenamiento jurídico.
2. El artículo 21 de la Ley N° 19.880 no establece la exigencia de acreditar un interés ambiental legítimo en los términos planteados por Confinor. La norma se limita a exigir

⁴ Sentencia de 28 de junio de 2024, recaída en los autos Rol R-39-2023, caratulada “Consejo del Salmón A.G con Superintendencia del Medio Ambiente”.

que los derechos o intereses del solicitante puedan verse afectados por la resolución que se adopte. La ley no califica ni restringe la naturaleza de dichos intereses ni establece categorías de intereses privilegiados o excluidos.

3. La exigencia de un interés ambiental “legítimo” en el sentido propuesto por el recurso constituye, en los hechos, una reinterpretación restrictiva del concepto de interesado, introduciendo un requisito adicional que el legislador no contempló. La Administración no se encuentra habilitada para redefinir el contenido del artículo 21 mediante exigencias interpretativas que reduzcan el alcance del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos.
4. Desde esta perspectiva, la argumentación de Confinor confunde dos planos distintos del procedimiento administrativo. Una cosa es la determinación de quiénes pueden intervenir como interesados en el procedimiento y otra distinta es la determinación del fondo del asunto sometido a decisión de la autoridad. La legitimación para intervenir en el procedimiento no exige demostrar la existencia de un daño ambiental ni acreditar de manera concluyente los efectos de la conducta investigada.
5. En el caso de autos, la resolución recurrida identifica los elementos que permiten establecer la existencia de un interés jurídicamente relevante por parte de los solicitantes. Entre dichos elementos se encuentra la residencia de los solicitantes en la comuna de Copiapó, territorio en el que se desarrollan las actividades investigadas y en el que podrían proyectarse los efectos derivados del manejo irregular de residuos peligrosos objeto del procedimiento sancionatorio.
6. Confinor sostiene que la residencia en la misma comuna en que se ejecuta una actividad investigada no sería suficiente para configurar un interés relevante. Esta afirmación desconoce la dimensión territorial de los riesgos e impactos ambientales. Las actividades que involucran el manejo de residuos peligrosos, la emisión de polvos o gases o la disposición de materiales potencialmente contaminantes generan efectos que se manifiestan en el territorio y afectan directamente a las personas que habitan en él.

7. En cuanto a la alegación de falta de motivación, el recurso parece exigir que la resolución administrativa reproduzca íntegramente todos los antecedentes aportados por los solicitantes o que desarrolle una fundamentación exhaustiva sobre cada uno de ellos. Tal exigencia no corresponde al estándar de motivación exigido por el derecho administrativo.
8. La motivación de un acto administrativo consiste en la exposición clara y suficiente de las razones que justifican la decisión adoptada. No se exige que la autoridad reproduzca de manera literal las presentaciones de las partes ni que realice un análisis exhaustivo de cada argumento invocado. Basta con que la resolución permita comprender las razones jurídicas y fácticas que condujeron a la decisión administrativa.
9. La resolución recurrida cumple con dicho estándar. En ella se identifican los elementos centrales que justifican el reconocimiento de la calidad de interesados y se explica la relación existente entre los antecedentes aportados por los solicitantes y el objeto del procedimiento sancionatorio. El hecho de que Confinor no comparta la valoración efectuada por la autoridad no configura, por sí mismo, un vicio de motivación.
10. En consecuencia, las alegaciones formuladas en los numerales II.B, II.B.1, II.B.2, II.B.3 y II.B.4 del recurso de reposición deben ser rechazadas. La resolución recurrida se ajusta al marco normativo aplicable, reconoce intereses jurídicamente relevantes conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880 y cumple con el estándar de motivación exigido para los actos administrativos.

VI. Sobre la supuesta vulneración del derecho de defensa por falta de acceso al expediente

1. En el numeral II.C de su recurso, Confinor sostiene que habría sido privada de acceso al expediente administrativo, en particular al escrito presentado por los solicitantes con fecha 11 de septiembre de 2025 y a los documentos acompañados en dicha oportunidad. A partir de ello, afirma que se habría visto afectado su derecho a defensa dentro del procedimiento sancionatorio. Esta alegación no se condice con el

desarrollo del procedimiento ni con las reglas que rigen el acceso al expediente administrativo.

2. El procedimiento administrativo sancionador se rige por los principios establecidos en la Ley N° 19.880, entre los cuales se encuentra el principio de transparencia y publicidad. Conforme a dicho principio, el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la ley.
3. En el presente caso, la alegación formulada por la empresa se limita a señalar, de manera genérica, que no habría tenido acceso a determinados antecedentes. Sin embargo, no se indica qué actuaciones específicas habría intentado realizar para acceder al expediente ni qué solicitudes concretas habrían sido rechazadas por la autoridad administrativa.
4. Al respecto, la alegación de indefensión requiere acreditar un perjuicio real y efectivo para el ejercicio del derecho a defensa. No basta la mera invocación de una irregularidad formal, que, dicho sea de paso, no existe en la especie, sino que resulta necesario demostrar que dicha circunstancia tuvo incidencia directa en la capacidad de la parte para ejercer sus facultades procesales dentro del procedimiento.
5. En este caso, el recurso de reposición no identifica de qué manera concreta el supuesto desconocimiento de los antecedentes habría impedido a Confinor ejercer su derecho a defensa. Por el contrario, la propia extensión y detalle del recurso presentado demuestra que la empresa ha podido formular ampliamente sus alegaciones y cuestionar la decisión administrativa en todos los aspectos que ha estimado pertinentes.
6. Debe tenerse presente, además, que la discusión planteada en esta sede se refiere exclusivamente al reconocimiento de la calidad de interesados en el procedimiento sancionatorio. No se trata de una decisión que resuelva el fondo del asunto ni que determine responsabilidad administrativa alguna del titular investigado. En consecuencia, la eventual incorporación de antecedentes por parte de terceros

interesados no altera las garantías fundamentales del procedimiento ni afecta el núcleo del derecho a defensa.

7. La participación de terceros interesados constituye una manifestación del principio de participación pública en asuntos ambientales que informa el procedimiento administrativo sancionatorio seguido ante la SMA y no implica, por sí misma, una restricción a los derechos procesales del titular investigado. El reconocimiento de dicha calidad no modifica las reglas del procedimiento sancionatorio ni altera las facultades que la ley reconoce al titular para formular descargos, aportar antecedentes y ejercer los recursos que estime pertinentes, como lo ha hecho extendidamente hasta ahora.
8. En consecuencia, la alegación de vulneración del derecho de defensa carece de sustento fáctico y jurídico. El recurso no acredita la existencia de una limitación real al acceso al expediente ni demuestra la existencia de un perjuicio efectivo derivado de la supuesta falta de conocimiento de determinados antecedentes.
9. Por estas razones, la alegación formulada en el numeral II.C del recurso de reposición debe ser desestimada.

VII. Conclusiones

El recurso de reposición interpuesto por Confinor se funda en una interpretación restrictiva del concepto de interesado que no encuentra respaldo en la Ley N° 19.880 ni en la jurisprudencia consolidada de la Excma. Corte Suprema.

La resolución recurrida se ajusta al marco normativo aplicable, reconoce la existencia de intereses jurídicamente relevantes conforme al artículo 21 de la Ley N° 19.880 y cumple con el estándar de motivación exigido para los actos administrativos.

Las alegaciones relativas a un supuesto interés espurio, a la inexistencia de un interés ambiental legítimo y a una eventual vulneración del derecho a defensa carecen de sustento fáctico y jurídico, y no logran desvirtuar la legalidad de la decisión adoptada por la SMA.

En consecuencia, corresponde mantener íntegramente la resolución que reconoció la calidad de interesados en el presente procedimiento sancionatorio y rechazar el recurso de reposición interpuesto por Confinor S.A.

Powered by  Firma electrónica avanzada
**JAVIER FRANCISCO
HERRERA VALVERDE**
2026.03.18 15:04:52 -0300