

**RECHAZA RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO  
POR ANTOFAGASTA TERMINAL INTERNACIONAL S.A.  
Y RESUELVE LO QUE INDICA**

**RES. EX. N° 8/ ROL D-070-2018**

**Antofagasta, 21 de diciembre de 2023**

**VISTOS:**

Conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA"); en la Ley N° 18.575, que establece la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N° 549, de 29 de marzo de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Fija Organización Interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA 119123/152/2023, de 30 de octubre de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Nombra Jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento; en la Resolución Exenta N° 85, de 22 de enero de 2018, que Aprueba las Bases Metodológicas para la determinación de Sanciones Ambientales – Actualización; y en la Resolución N° 7, de 26 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO  
SANCIONATORIO ROL D-070-2018**

1° Con ocasión de la dictación de la Resolución Exenta N° 645, de 6 agosto de 2015, que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-006-2015, seguido contra de Antofagasta Terminal Internacional S.A. (en adelante, "ATI") se dispuso una medida urgente y transitoria (en adelante, "MUT") consistente en ejecutar la medida de limpieza de la zona urbana aledaña al Puerto de Antofagasta, en la que se identifican los mayores valores de cobre, plomo, zinc y arsénico, todos ellos contaminantes asociados a la actividad de dicha empresa. Con ocasión de dicha medida, se creó el expediente MP-009-2016.

2° Con fecha 9 de julio de 2018 y de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la LOSMA, se dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-070-2018, con la formulación de cargos a ATI, en su calidad de titular de la Resolución de Calificación Ambiental N° 177, de 6 de agosto de 2012, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Antofagasta, que califica ambientalmente favorable proyecto "Recepción, Acopio y Embarque de Concentrados de Cobre", o galpón RAEC (en adelante, "RCA N°



177/2012"). Dicha formulación de cargos fue notificada personalmente al titular con fecha 17 de julio de 2018.

3° Mediante la Res. Ex. N° 2/Rol D-070-2018, de 23 de julio de 2018 y de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del artículo 13 de la Ley N° 19.880, se rectificaron errores de digitación de la formulación de cargos del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

4° Con fecha 7 de agosto de 2018, ATI presentó un escrito por medio del cual presentó sus descargos y acompañó documentos. Luego, mediante Res. Ex. N° 3/Rol D-070-201, se tuvieron por acompañados los descargos, así como los documentos presentados.

5°

6° Mediante la Res. Ex. N° 1009, de 17 de agosto de 2018, este Servicio revisó y revocó de oficio la medida urgente y transitoria dispuesta originalmente mediante la Res. Ex. N° 874/2018 y ordenó la dictación de una nueva (Res. Ex. N° 1065/2018) que permitiese gestionar el daño inminente verificado por la presencia de metales pesados en el polvo que está depositado en algunas calles y veredas en la ciudad de Antofagasta, aledañas a la instalación.

7° Mediante la Res. Ex. N° 4/Rol D-070-2018, de 15 de marzo de 2019, se incorporó al presente procedimiento sancionatorio el Informe de Fiscalización Ambiental (en adelante, "IFA") DFZ-2018-2307-II-RCA y sus anexos, y requirió información con el objeto de determinar la procedencia de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. Luego, con fecha 3 de abril de 2019, la empresa presentó la información solicitada.

8° Con fecha 25 de abril de 2019, ATI acompañó un informe denominado "*Memorandum N° 1/2019. Análisis de Informe Técnico de Fiscalización Ambiental Medida Urgente y Transitoria MP-015-2018, Puerto de Antofagasta, DFZ-2018-2307-II-RCA, febrero 2019, SMA*".

9° Mediante el Memorandum D.S.C. N° 24, de 14 de enero de 2020, se procedió a designar a Sebastián Tapia Camus como Fiscal Instructor Titular del presente procedimiento sancionatorio, y a Daniela Jara Soto, como Fiscal Instructora Suplente.

10° Mediante la Res. Ex. N° 518, de fecha 23 de marzo de 2020, esta Superintendencia resolvió la suspensión de plazos en procedimientos sancionatorios con el objeto de minimizar reuniones y el contacto físico que pudieran propagar el contagio de coronavirus (COVID-19). Luego, mediante Res. Ex. N° 548 y Res. Ex. N° 575, de 30 de marzo y 7 de abril de 2020, respectivamente, se resolvió extender la comentada suspensión hasta el 30 de abril de 2020.

11° Mediante la Res. Ex. N° 5/Rol D-070-2018, de 17 de noviembre de 2020, este Servicio tuvo por presentado los escritos presentados por ATI S.A., de fecha 3 y 25 de abril de 2019.



12° Mediante Res. Ex. N° 6/Rol D-070-2018, de 18 de enero de 2022, se ofició al Gobierno Regional (en adelante, "GORE") de Antofagasta para que remitiera los informes elaborados en el contexto de la ejecución del proyecto "*Investigación y estudio de polimetales y perfil epidemiológico en habitantes de la ciudad de Antofagasta*". Así, mediante Ord. 241 de fecha 7 de febrero de 2022, el GORE remitió la información requerida por este Servicio.

13° Mediante Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018, de 12 de diciembre de 2023, se incorporó al procedimiento los antecedentes remitidos por el GORE de Antofagasta y denuncias vinculadas a las medidas urgentes y transitorias ordenadas mediante Res. Ex. N° 1065/2018.

14° Con fecha 19 de diciembre de 2023, la empresa presentó un escrito solicitando tener presente determinadas alegaciones y deduciendo recurso de reposición –en subsidio, interpone recurso jerárquico– respecto de lo resuelto en la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018, en lo relativo a la incorporación de las denuncias al procedimiento sancionatorio.

## II. RECURSO DE REPOSICIÓN PRESENTADO POR ATI S.A.

15° Tal como se señaló anteriormente, mediante el recurso de reposición la empresa solicita dejar sin efecto lo resuelto mediante Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018 –en lo relativo a la incorporación de las denuncias al procedimiento sancionatorio– dado que serían iguales a las presentadas con fecha 31 de agosto de 2018, debiendo este Servicio considerarlas como solicitudes vinculadas a la ejecución de la medida urgente y transitoria ordenada. A su juicio, las denuncias serían inoponibles debiendo este Servicio archivarlas y, en última instancia, los hechos descritos estarían prescritos.

16° Finalmente, argumenta que su incorporación debería importar la posibilidad de efectuar descargos, toda vez que fue realizada "*sin haber escuchado al particular sujeto al procedimiento sancionatorio*" lo que a su juicio generaría indefensión.

### a. Análisis sobre la admisibilidad del recurso de reposición

17° Sobre el particular, es necesario tener presente que conforme con lo dispuesto en el artículo 62 de la LOSMA, en todo lo no previsto por dicha ley se aplicará supletoriamente la Ley N° 19.880. Por su parte, el artículo 15 de dicha ley prescribe que "*[t]odo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales. Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión*" (destacado nuestro).

18° Respecto a los actos de mero trámite, nuestra jurisprudencia administrativa ha señalado que "*el procedimiento administrativo es una Superintendencia del Medio Ambiente, Gobierno de Chile*



*sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto terminal*<sup>1</sup>. Por su parte, la doctrina nacional ha delineado la distinción entre actos trámite y terminales o decisorios, afirmando que: *“Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que **radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento**. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública*<sup>2</sup>.

19° Así, corresponde analizar si la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018 constituye un acto de mero trámite o terminal. En ese sentido, el acto impugnado corresponde a una resolución que incorpora antecedentes al procedimiento administrativo, **sin que se adopte una decisión que ponga término al mismo**. De lo anterior, resulta evidente que se trata de un acto administrativo de mero trámite y sin determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento.

20° Por su parte, en cuanto al criterio relativo a **no generar indefensión al titular**, se estima que dicha circunstancia no concurre en el caso particular.

21° En efecto, los hechos contenidos en las denuncias dicen relación con las medidas urgentes y transitorias dictadas mediante Res. Ex. N° 1065/2015, cuya fiscalización se encuentra contenida en el IFA DFZ-2018-2307-II-RCA. Así, por aplicación del principio de economía procedimental<sup>3</sup> –contenido en el artículo 9 de la Ley N° 19.880– resulta oportuno incorporar los antecedentes contenidos en las denuncias como información relevante para los fines del procedimiento. Finalmente, es necesario señalar que lo resuelto no irroga perjuicio en contra de la empresa, dado que presentó oportunamente descargos y observaciones al citado informe de fiscalización ambiental, advirtiéndose que la alegada indefensión no se verifica.

#### **b. Análisis sobre la procedencia del recurso jerárquico deducido en forma subsidiaria**

22° Así, habiéndose determinado que el recurso de reposición resulta inadmisibile, en la presente sección se analizará la procedencia del **recurso jerárquico** deducido en forma subsidiaria en contra de la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018.

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. Dictamen N° 37111/2014.

<sup>2</sup> Bermúdez Soto, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing. Año 2011. Pág. 112. La definición de actos trámite ha sido complementada por la doctrina, indicándose que “[...] los actos trámite son presupuesto de la decisión de fondo. Son actos previos a la resolución que ordenan el procedimiento, como son, por ejemplo: los actos de incoación, de instrucción, comunicaciones, notificaciones. No son impugnables en sede administrativa, salvo que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión”. Rojas, Jaime. Notas sobre el Procedimiento Administrativo Establecido en la Ley N° 19.880. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado, 11 (2004). Pág. 1.

<sup>3</sup> El artículo 9 de la Ley N° 19.880 establece que “[l]a Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios. Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo”.



23° Al respecto, cabe señalar que el referido recurso jerárquico **resulta improcedente en el presente procedimiento administrativo sancionatorio**. En efecto, de conformidad al inciso 2° del artículo 7 de la LOSMA, el legislador estableció expresamente la **separación de funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio, de aquellas vinculadas con la aplicación de sanciones**, al disponer que dichas funciones quedarían radicadas en unidades diferentes. En ese sentido, el inciso 3° del referido artículo 7 señala que la **Superintendente “tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley”**. En el mismo sentido, el artículo 54 del mismo cuerpo legal establece que la facultad sancionatoria queda radicada exclusivamente en la Superintendente.

24° En vista de lo expuesto, su intervención queda restringida a la etapa decisoria del procedimiento sancionatorio, en cuanto le ha sido conferida exclusivamente la facultad de sanción o absolución, no debiendo conocer los antecedentes de la etapa de instrucción, circunstancia que contempla su participación mediante una vía recursiva.

25° Lo anterior ha sido reconocido de forma expresa en sentencia de 6 de marzo de 2020, de la Excelentísima Corte Suprema (causa Rol N° 12.928-2018), que acoge un recurso de casación interpuesto por esta Superintendencia contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental (causa rol R-115-2017), que declaró la ilegalidad de la Res. Ex. N° 525/2017, **mediante la que se rechazó, por improcedente, un recurso jerárquico**.

26° En ese sentido, en el considerando décimo sexto de dicha sentencia, en relación con la separación de funciones al interior de la SMA, señala que ésta tiene por finalidad resguardar la garantía constitucional que exige la ocurrencia de un procedimiento racional y justo *“(…) de manera de evitar que un mismo ente investigue y decida en torno al fondo de los cargos formulados al fiscalizado”*. Agrega que el Superintendente, quien debe finalmente decidir respecto del fondo del asunto debatido, *“(…) debe intervenir únicamente para resolver acerca de la absolución o castigo del fiscalizado”*, lo que exige que *“(…) dicho funcionario **no se mezcle en la etapa de tramitación previa a su intervención, pues, de lo contrario, podría, mediante el conocimiento de los antecedentes de la investigación, adquirir prejuicios que determinases su decisión o, incluso, incurrir en actuaciones que, eventualmente, habrían de suponer su inhabilitación**”*. (Énfasis agregado).

27° Por su parte, el considerando décimo séptimo de la misma sentencia señala que *“(…) en consecuencia, es posible aseverar que la ley ha sido categórica al separar los ámbitos de actuación de los distintos entes existentes al interior de la Superintendencia en esta materia, **estableciendo claros límites que impiden concluir, como lo hacen los sentenciadores del mérito, que se ha previsto una vía recursiva ordinaria para solicitar al Superintendente que, en su calidad de máximo responsable del órgano de que se trata, intervenga en la etapa de investigación, decidiendo en relación a las actuaciones propias de esa fase de la tramitación (…)** con lo que se excluye, como una consecuencia evidente de tal separación, **la intromisión del señalado funcionario mediante una vía recursiva que, de existir, negaría la apuntada división, tornando inútil o absurda la norma del inciso 2° del artículo 7 de la LOSMA**”*. (Énfasis agregado).



28° Por último, en su sentencia de remplazo vinculada a la misma causa, la Corte Suprema, como fundamento de su decisión, expone en el considerando E lo siguiente: “(...) que el legislador estableció un procedimiento administrativo especial en cuya virtud la intervención del máximo responsable de la Superintendencia del Medio Ambiente **quedó restringida a la etapa decisoria del asunto**, pues a él se entregó, de manera privativa y excluyente, la facultad de sancionar o de absolver al investigado, de manera que, **para evitar una flagrante y evidente transgresión al debido proceso, no se previó su participación, mediante una vía recursiva ordinaria, en la etapa investigativa**, pues, de intervenir en ella, podría ver comprometida su imparcialidad al conocer del asunto de manera anticipada y parcial, adquiriendo prejuicios que, eventualmente, sesgaran su determinación”. (destacado es nuestro).

29° En definitiva, en vista de la separación de funciones de fiscalización e instrucción, en relación con la aplicación de sanciones (artículo 7, 53 y 54 de la LOSMA), la participación de la Superintendente en el procedimiento sancionatorio queda restringida a la etapa decisoria del asunto, correspondiendo declarar, en consecuencia, improcedente el recurso jerárquico interpuesto por la empresa, con fecha 19 de diciembre de 2023, contra la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018.

**RESUELVO:**

**I. DECLARAR INADMISIBLE el recurso de reposición** interpuesto por Guillermo Zavala Matulic, en representación de Antofagasta Terminal Internacional S.A., con fecha 19 de diciembre de 2023, en contra de la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018, por los motivos expuestos en los considerandos 17° al 21° de la presente resolución.

**II. DECLARAR IMPROCEDENTE el recurso jerárquico interpuesto en forma subsidiaria**, interpuesto por Guillermo Zavala Matulic, en representación de Antofagasta Terminal Internacional S.A., con fecha 19 de diciembre de 2023, en contra de la Res. Ex. N° 7/Rol D-070-2018, por los motivos expuestos en los considerandos 22° al 29° de la presente resolución.

**III. NOTIFICAR POR CARTA CERTIFICADA**, o por otro de los medios que establece el artículo 46 de la ley N° 19.880, a todos los interesados del presente procedimiento administrativo sancionador.



Sebastián Tapia Camus

Fiscal Instructor de la División de Sanción y Cumplimiento  
Superintendencia del Medio Ambiente

IMM





Carta certificada:

