

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, doce de agosto de dos mil veintiuno.

**VISTOS:**

El 15 de octubre de 2020, los abogados señores José Domingo Ilharreborde Castro, Pedro Echevarría Faz y José Pedro Scagliotti Ravera, actuando en representación de ENAP Refinerías S.A. (en adelante e indistintamente "el reclamante", "ENAP" o "el titular"), interpusieron una reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 10/Rol F-030-2018, de 23 de septiembre de 2020 (en adelante, "Resolución Exenta N° 10/2020") de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "la reclamada" o "la SMA"), invocando el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "Ley Orgánica de la SMA"), en relación con el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales (en lo sucesivo, "Ley N° 20.600"), que reabrió la investigación seguida bajo el Rol N° F-030-2018, reformuló cargos en contra de ENAP y reinició el procedimiento sancionatorio.

La reclamación fue admitida a trámite el 27 de octubre de 2020, asignándosele el Rol R N° 262-2020.

**I. Antecedentes de la reclamación**

Según consta en el expediente sancionatorio Rol N° F-030-2018, la empresa ENAP Refinerías S.A. es propietaria del Terminal Marítimo de Quintero (en adelante, "Terminal Marítimo"), el cual se encuentra conformado por un conjunto de instalaciones terrestres y marítimas orientadas a la carga y descarga de

**REPÚBLICA DE CHILE  
 SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

buques, almacenamiento y transferencia de petróleo y sus derivados entre la Refinería de Concón (también propiedad de ENAP) y el Terminal Marítimo.

El Terminal Marítimo habría comenzado sus operaciones con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA"). Actualmente, las instalaciones del Terminal Marítimo se componen de trece estanques de petróleo crudo, con una capacidad de almacenamiento de 405.000 m<sup>3</sup>; cuatro fondeadores y cinco ductos para transportar hidrocarburos; una zona de bombas, y treinta estanques cilíndricos para el almacenamiento de gas licuado de petróleo, con una capacidad de almacenamiento de 162,000 m<sup>3</sup>.

Las resoluciones de calificación ambiental (en adelante "RCA") relacionadas al Terminal Marítimo son las siguientes: i) RCA N° 584, de 30 de octubre de 2000 (en adelante, "RCA N° 584/2000"), la cual calificó favorablemente el proyecto "Fondeadero Marítimo para Barcazas Bahía de Quintero; ii) la RCA N° 616, de 20 de agosto de 2001 (en adelante, "RCA N° 616/2001"), que calificó favorablemente el proyecto "Aumento de la capacidad de Almacenamiento de Petróleo Crudo en Terminal Marítimo de Quintero"; iii) la RCA N° 91, de 28 de mayo de 2002 (en adelante "RCA N° 91/2002"), que calificó favorablemente el proyecto "Nueva Línea de Combustible Terminal Marítimo Bahía de Quintero"; iv) la RCA N° 223, de 28 de octubre de 2002 (en adelante "RCA N° 223/2002"), que aprobó el proyecto "Aumento de Capacidad de Almacenamiento de Diésel en Terminal Quintero"; v) la RCA N° 55, de 29 de marzo de 2004 (en adelante "RCA N° 55/2004"), que calificó favorablemente el proyecto "Reemplazo de Caldera de Vapor en Terminal Quintero"; la RCA N° 53, de 21 de febrero de 2005 (en adelante, "RCA N° 53/2005"), que aprobó

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

el proyecto "Mejoramiento Sistema de Tratamiento de Riles del Terminal Quintero"; vi) la RCA N° 96, de 21 de enero de 2009 (en adelante, "RCA N° 96/2009"), que calificó favorablemente el proyecto "Subestación Eléctrica El Bato"; y vii) la RCA N° 155, de 2 de febrero de 2009 (en adelante, "RCA N° 155/2009"), que calificó favorablemente el proyecto "Estanque de Almacenamiento de Productos Limpios T-5024 Terminal Quintero".

Dentro de los permisos ambientales señalados, la RCA N° 53/2005, tuvo por objeto la mejora de dos sistemas de tratamiento del Terminal Marítimo, en el sector Remodelación y en el sector Ampliación de este. Los RILes generados en el Terminal Marítimo se tratarían principalmente de aguas oleosas derivadas de la decantación de los estanques, aguas lluvias derivadas de los pretilos y aguas lluvias convencionales. Asimismo, los sistemas para tratar tales RILes serían separadores "American Petroleum Institute" (en adelante, "separadores API"). Igualmente, y debido a que el sistema de tratamiento de RILes descarga en aguas marinas fuera de la "Zona de Protección" del litoral, la planta de tratamiento se considera como una fuente emisora conforme al Decreto Supremo N° 90, de 7 de marzo de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece "Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales" (en adelante, "D.S. N° 90/2001"), debiendo cumplir con los límites máximos permitidos, conforme a la Resolución de Programa de Monitoreo N° 1229, de 3 de septiembre de 2008 de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (en adelante, "DIRECTEMAR").

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

En la semana del 20 al 26 de agosto de 2018, la ciudad de Quintero experimentó eventos de contaminación atmosférica que habrían provocado una serie de intoxicaciones masivas, lo cual derivó en que la SMA realizara actividades de fiscalización a distintas empresas del sector (bahía Quintero-Puchuncaví), entre las cuales se encontraba ENAP.

Dentro de las actividades de fiscalización realizadas, la SMA concurrió al Terminal Marítimo de ENAP los días 22, 23, y 24 de agosto de 2018, con el objetivo de verificar el estado de ejecución del proyecto, el manejo de residuos líquidos y las emisiones atmosféricas. Según indica el informe de inspección ambiental referido a dichas actividades, se constató un fuerte olor en el "sector Ampliación" del Terminal Marítimo donde funciona la planta de tratamiento, y también que el Separador API contenía almacenado producto expuesto a la atmósfera al menos durante 5 días desde el 20 de agosto. Los resultados de tales actividades de fiscalización fueron consignados en el Informe de Fiscalización Ambiental IFA-DFZ-2018-2287-V-RCA.

Mediante Resolución Exenta N° 1.066, de 24 de agosto de 2019, el Superintendente del Medio Ambiente (en adelante, "el Superintendente") adoptó cinco medidas provisionales pre-procedimentales asociadas a los estanques de hidrocarburos T-504 y T-5109. Las medidas dictadas consistieron en: i) el sellado temporal de los estanques; ii) la presentación de un plan de limpieza; iii) el retiro de los residuos oleosos resultantes de la mantención; iv) el monitoreo de hidrocarburos totales y de sulfuro de hidrógeno; y, v) la presentación de un informe sobre la ejecución de tales medidas.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Mediante Resolución Exenta N°1/Rol F-030-2018, de 5 de septiembre de 2018, la SMA formuló cargos contra ENAP, por presuntas infracciones a la RCA N° 53/2005, y al D.S. N° 90/2001.

Los cargos contenidos en la citada resolución fueron los siguientes:

1. *“Utilización del sistema de tratamiento, en el marco de la mantención de los estanques T-5104 y T-5109, en condiciones distintas a lo aprobado, lo que se expresa en: i) Vertimiento de fluidos con una caracterización distinta a la aprobada; ii) Eficiencia de remoción inferior a lo comprometido en la evaluación ambiental; iii) Vertimiento de un volumen de fluidos en contravención al diseño del sistema de tratamiento, mediante camiones de vacío; iv) Vertimiento de fluidos en un lugar distinto al estanque de distribución, en el sistema de tratamiento del Sector de Remodelación”, transgrediendo el considerando 3.1., 3.2 y 2.5 de la RCA N° 53/2005; el numeral 3.3. de la Declaración de Impacto Ambiental “Mejoramiento Sistema de Tratamiento de Riles del Terminal Quintero” y el numeral 15, Adenda proyecto “Mejoramiento Sistema de Tratamiento de Riles del Terminal Quintero”, capítulo 1 “Los separadores API tienen una eficiencia estimada superior a 98%. Dicha infracción fue clasificada como “gravísima” conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

2. *“El Terminal Marítimo no reportó el parámetro zinc en diez informes del año 2017 en la descarga al mar del sistema de Riles”, transgrediendo el artículo 1 del D.S. N°90/2000 y la Resolución de Programa de Monitoreo N° 1229, de 3 de septiembre*

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de 2008 de la DIRECTEMAR. Dicha infracción fue clasificada como "leve" conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

3. *"El Terminal presentó superación del límite máximo permitido para la Tabla N°5 del D.S. N° 90/2000, para el parámetro hidrocarburos volátiles en julio de 2017 en la descarga al mar del sistema de tratamiento de Riles, no configurándose los supuestos señalados en el numeral 6.4.2 del D.S. N° 90/2000", transgrediendo el artículo 1 del D.S. 90/2000 y la Resolución de Programa de Monitoreo N° 1229, de 3 de septiembre de 2008 de la DIRECTEMAR. Dicha infracción fue clasificada como "leve" conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

El 10 de octubre de 2018, los señores José Domingo Ilharreborde Castro, Pedro Echeverría Faz y José Pedro Scagliotti Ravera, actuando en representación de ENAP, presentaron los descargos de la empresa en el procedimiento sancionatorio seguido en su contra. En subsidio, se solicitó calificar el cargo N° 1 como leve, y aplicar, respecto de todos los cargos, la menor sanción que en derecho corresponda. Igualmente, en relación con los documentos que fueron adjuntados a su presentación, se solicitó reserva de prueba.

Luego, mediante Resolución Exenta N° 5, de 16 de noviembre de 2018, la SMA tuvo por presentados los descargos de la empresa; por acompañados los documentos y fue denegada la solicitud de reserva planteada por la empresa.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Mediante la Resolución Exenta N° 1.618, de 26 de diciembre de 2018 (en adelante, "Resolución Exenta N° 1.618/2018"), la SMA requirió una serie de antecedentes a ENAP relativos a la eventual recepción de petróleo crudo de origen iraní, el cual habría sido descargado en el Terminal Marítimo durante el mes de agosto de 2018.

Mediante Resolución Exenta N° 6, de 3 de enero de 2019 (en adelante, "Resolución Exenta N° 6/2019"), la SMA solicitó oficiarse a la Subsecretaría de Salud Pública sobre una serie de antecedentes acompañados por ENAP en su escrito de descargos. Igualmente requirió incorporar al expediente un escrito presentado por la empresa GASMAR S.A. referente al procedimiento sancionatorio Rol D-086-2018 seguido contra la empresa antes señalada.

El 7 de enero de 2019, la empresa ENAP, mediante la Carta N° 8, respondió el requerimiento de información realizado por la SMA el 26 de diciembre de 2018.

Mediante Ordinario N° 951, de 22 de febrero de 2019, la Subsecretaría de Salud Pública emitió su pronunciamiento respecto de los antecedentes enunciados en la Resolución Exenta N° 6/2019, el cual fue incorporado al expediente del procedimiento administrativo sancionatorio Rol N° F-030-2018.

Mediante la Resolución Exenta N° 7, de 4 de abril de 2019 (en adelante, "Resolución Exenta N° 7/2019"), la SMA requirió antecedentes adicionales a la empresa relativos a las medidas implementadas para subsanar las deficiencias del sistema de tratamiento de RILes del Terminal Marítimo de Quintero.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Asimismo, incorporó al expediente sancionatorio la Resolución Exenta N° 1618/2018, que requiere información a ENAP en relación con la recepción de crudo de origen iraní en sus instalaciones en las regiones de Valparaíso y Biobío, y la Carta N°8, de 7 de enero de 2019, en la cual ENAP da respuesta a dicho requerimiento.

El 30 de abril de 2019, ENAP respondió el requerimiento de información contenido en Resolución Exenta N° 7/2019 e informó de los avances del plan de acción ofrecido en el escrito de descargos relacionado al sistema de tratamiento de RILes del Terminal Marítimo.

El 8 de mayo de 2019, mediante Resolución Exenta N° 9, el Fiscal Instructor de la Superintendencia del Medio Ambiente tuvo por cerrada la investigación relativa al procedimiento administrativo sancionatorio Rol N° F-030-2018 e incorporó la información presentada el 30 de abril de 2019, por los abogados José Domingo Ilharreborde Castro y Pedro Echevarría Faz, actuando en representación de ENAP.

El 14 de mayo de 2019, el Fiscal Instructor derivó al Superintendente la propuesta de dictamen del procedimiento administrativo sancionatorio.

Luego, mediante Memorándum N° 25, de 27 de junio de 2019 (en adelante, "Memorándum N° 25/2019"), el Superintendente del Medio Ambiente, devolvió la propuesta de dictamen, y ordenó la realización de diligencias adicionales conforme al artículo 54 de la Ley Orgánica de la SMA, que pudiesen corroborar las conclusiones establecidas en la propuesta de dictamen emanada del Fiscal Instructor.



**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Por medio de Memorándum N° 230, de 8 de julio de 2019, y en relación a lo solicitado por el Superintendente mediante el Memorándum N° 25/2019, el Jefe (S) de la División de Sanción y Cumplimiento solicitó a la Jefa (S) de la División de Fiscalización realizar las gestiones pertinentes a objeto de someter el análisis de emisiones y efectos de las mismas en la calidad del aire a una consultora externa.

El 19 de julio de 2019, la SMA contrató los servicios de la consultora externa de la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (en adelante, "DICTUC") con el objeto de revisar la modelación de la calidad del aire de la zona Quintero-Puchuncaví que había sido realizada por la SMA. El 29 de julio de 2019, el DICTUC emitió el informe denominado "Modelación de calidad del aire para COV en la zona de Quintero-Puchuncavi".

El 2 de agosto de 2019, el abogado señor José Domingo Ilharreborde, en representación de ENAP, solicitó al Fiscal Instructor, señor Gonzalo Parot Hillmer, copia de todas aquellas resoluciones, informes, estudios, pronunciamientos y, en general, todos aquellos antecedentes que consten en poder de la Superintendencia en relación con el proceso sancionatorio F-030-2018. El 23 de septiembre de 2019, el mismo representante de ENAP, solicitó al Fiscal Instructor resolver derechamente la presentación realizada el 2 de agosto de 2019 y acceder a lo solicitado otorgando copia de los antecedentes que indica.

Luego, por medio del Memorándum N° 32, de 23 de septiembre de 2019 (en adelante, "Memorándum N° 32/2019"), el Superintendente del Medio Ambiente, solicitó a la División de Fiscalización,

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, la realización de un estudio toxicológico encargado a una consultora externa. Dicho estudio, según consta en el referido Memorándum, tendría por objetivo verificar, sobre la base de los síntomas presentados por la población de Quintero, si estos guardaban relación con efectos a la salud asociados a compuestos orgánicos volátiles y/o ácido sulfhídrico.

Posteriormente, el 15 de noviembre y 5 de diciembre de 2019 fueron realizadas nuevas actividades de fiscalización en el Terminal Marítimo. En la segunda actividad de inspección, la SMA realizó un requerimiento de información a ENAP, el cual fue respondido por la empresa el 17 de diciembre de 2019. Tanto los resultados de los informes requeridos por el Superintendente del Medio Ambiente como los de las últimas fiscalizaciones realizadas fueron consignados en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-3436-V-RCA.

El 29 de noviembre de 2019, la SMA contrató los servicios de la consultora externa "Centro de Información Toxicológica de la Universidad Católica" (en adelante "CITUC") para realizar el estudio toxicológico relativo a los síntomas presentados por la población de Quintero y distintos compuestos.

El 23 de diciembre de 2019, la SMA solicitó a la DICTUC la ampliación del servicio contratado respecto a la modelación de la calidad de aire en Quintero y Puchuncaví relacionado a los eventos de intoxicación masiva acaecidos en 2018 en Quintero.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

El 26 de diciembre de 2019, el CITUC entregó a la SMA el informe "Análisis de Concordancia entre Sintomatología reportada por la población de Quintero y los efectos a la salud secundarios por la exposición a Compuestos Orgánicos Volátiles BTEX, formaldehído y/o ácido sulfhídrico descritos en la literatura científica".

El 10 de agosto de 2020, la DICTUC entregó a la SMA documento denominado "Informe Final" - "Servicio de Modelación de calidad de aire para la zona de Quintero-Puchuncaví".

Mediante Resolución Exenta N° 10, de 23 de septiembre de 2020 (en adelante, "resolución reclamada" o "Resolución Exenta N° 10/2020"), la SMA reabrió la investigación, reformuló cargos contra ENAP, reinició el procedimiento sancionatorio y tuvo por incorporados las Actas de Inspección Ambiental, Informes de Fiscalización Ambiental, los resultados de las diligencias decretadas por el órgano fiscalizador con posterioridad al cierre de la investigación y los actos administrativos de la Superintendencia del Medio Ambiente a que hace alusión en el mismo acto de reformulación de cargos.

La reformulación de cargos realiza las siguientes imputaciones a ENAP:

1. *"Modificación del proyecto Terminal Marítimo de Quintero, sin contar con RCA que la autorice, consistente en: i) Recepción de crudo con altas concentraciones de ácido sulfhídrico; ii) Transformación de crudo mediante aplicación de secuestrante con altas concentraciones de formaldehído; iii) Drenaje de aguas oleosas provenientes de crudo con secuestrante y*

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

*disposición a través de sistema del Terminal Marítimo”, transgrediendo el artículo 2° del Decreto Supremo N° 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Reglamento del SEIA (en adelante, “RSEIA”) y el artículo 8 de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, “Ley N° 19.300”). Dicha infracción fue clasificada como “gravísima” conforme con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

2. *“No informar sobre operación de aplicación de secuestrante a crudo con altas concentraciones de ácido sulfhídrico ni sobre el drenaje de los estanques que contenían dicho crudo y sus consecuencias, en el marco de las actividades de fiscalización realizadas por esta Superintendencia”, infringiendo el artículo 4 y 10 de la Resolución Exenta N° 1184/2015 de la Superintendencia del Medio Ambiente, que dicta e instruye normas de carácter general sobre Fiscalización Ambiental y deja sin efecto las resoluciones que indica, así como el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Superintendencia. Dicha infracción fue clasificada como “gravísima” conforme con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

3. *“No informar a autoridades sobre cambio de generación de Riles en Terminal Marítimo, en el contexto de recepción de crudo con alta concentración de ácido sulfhídrico e inyección de secuestrante con alta concentración de formaldehído”, transgrediendo el considerando 13 de la RCA N° 53/2005. Dicha infracción fue clasificada como “leve” conforme con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

4. *"Utilización del sistema de tratamiento, en el marco de la mantención de los estanques T-5104 y T-5109, en condiciones distintas a lo aprobado, lo que se expresa en: i) Vertimiento de fluidos con una caracterización distinta a la aprobada; ii) Eficiencia de remoción inferior a lo comprometido en la evaluación ambiental; iii) Vertimiento de un volumen de fluidos en contravención al diseño del sistema de tratamiento, mediante camiones de vacío; iv) Vertimiento de fluidos en un lugar distinto al estanque de distribución, en el sistema de tratamiento del Sector de Remodelación"*, contraviniendo lo dispuesto en el considerando 3.1., considerando 3.2. y el considerando 3.5. de la RCA N°53/2005; numeral 3.3. de la Declaración de Impacto Ambiental, "Mejoramiento Sistema de Tratamiento de Riles del Terminal Quintero" y del numeral 15 de la Adenda del referido proyecto. Dicha infracción fue clasificada como "grave" conforme con lo dispuesto en el literal e) del artículo 36 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

5. *"Capacidad de almacenamiento de estanques T5023, T5101, T5102, T5107 y T5108, por sobre lo aprobado ambientalmente"*, transgrediendo el considerando 3 de la RCA N° 616/2001; el considerando 4 de la RCA N° 223/2002 y el considerando 3 de la RCA N° 4/2006. Dicha infracción fue clasificada como "leve" conforme con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

6. *"No entrega de resultados de monitoreo de Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos en la fauna bentónica"*, infringiendo el considerando 5.2.6 de la RCA N° 616/2001. Dicha infracción fue clasificada como "leve" conforme con lo dispuesto en el

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.

7. *“El Terminal Marítimo presentó superación del límite máximo permitido para la Tabla N° 5 del D.S. N° 90/2000, para el parámetro hidrocarburos volátiles en julio de 2017 en la descarga al mar al sistema de tratamiento de Riles, no configurándose los supuestos señalados en el numeral 6.4.2 del D.S. N° 90/2000”, yendo en contra de lo dispuesto en el artículo 1 del D.S. N° 90/2000 y de la Resolución de Programa de Monitoreo N° 1229, de 3 de septiembre de 2008 de la DIRECTEMAR. Dicha infracción fue clasificada como “leve” conforme con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Superintendencia.*

El 26 de octubre de 2020, los señores José Domingo Ilharreborde Castro, Pedro Echeverría Faz y José Pedro Scagliotti Ravera, actuando en representación de ENAP, presentaron los descargos de la empresa en el procedimiento sancionatorio.

**II. Del proceso de reclamación judicial**

A fojas 64, los abogados señores José Domingo Ilharreborde Castro, Pedro Echevarría Faz y José Pedro Scagliotti Rivera, actuando en representación de ENAP Refinerías S.A., interpusieron una reclamación ante el Tribunal, de conformidad al artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 y artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, en contra de la Resolución Exenta N° 10/2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente, por medio de la cual la SMA, reabrió la investigación seguida bajo el rol F-030-2018, reformuló cargos en contra de ENAP, y reinició el procedimiento sancionatorio.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 46, la SMA se hizo parte en el procedimiento seguido ante el Tribunal, acreditó personería, confirió patrocinio y poder y solicitó la inadmisibilidad del reclamo presentado por ENAP por las razones que indica.

A fojas 51, el Tribunal declaró admisible la reclamación, y se rechazó la solicitud presentada por la SMA. La declaración de admisibilidad fue acordada con el voto en contra del Ministro Presidente señor Cristián Delpiano Lira.

A fojas 52, la reclamada solicitó certificar una serie de hechos que expuso, lo cual fue proveído por este Tribunal a fojas 55.

A fojas 53, la reclamante presentó un escrito solicitando la inhabilidad del Ministro Presidente señor Cristián Delpiano Lira y en subsidio solicitó el pronunciamiento del Tribunal. El Ministro Presidente aceptó inhabilitarse de conocer la reclamación de autos a fojas 56.

A fojas 57, la reclamada solicitó la ampliación del plazo para evacuar su informe, el que fue concedido mediante resolución de fojas 58, prorrogándose este en 5 días contados desde el vencimiento del plazo original.

A fojas 60, la reclamada evacuó el informe respectivo y solicitó rechazar la reclamación judicial *"en todas sus partes, declarando que la Res. Ex. N°1083 de fecha 29 de julio de 2019 y la Res. 1338 de fecha 25 de octubre de 2019, ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente, son legales y fueron dictadas conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas"*. Igualmente acompañó documentos y

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

solicitó la inhabilidad de los Ministros Alejandro Ruiz Fabres y Fabrizio Queirolo Pellerano.

A fojas 104, el Tribunal tuvo por evacuado el informe dentro de plazo y decretó autos para resolver respecto de la solicitud de inhabilidad formulada por la reclamada.

A fojas 103, mediante Oficio N° 121339-2020 la Corte Suprema comunicó fallo relativo a la inadmisibilidad del recurso de queja presentado por la reclamada en relación con la resolución que declaró admisible el recurso de autos, sobre el cual el Tribunal tomó conocimiento a fojas 105.

A fojas 112, la reclamada presentó un escrito téngase presente acompañando documentos y exponiendo una serie de consideraciones al Tribunal, el cual lo tuvo presente y acompañados los documentos con citación a fojas 114.

A fojas 116, el Tribunal rechazó la solicitud de inhabilidad de los Ministros que indica presentada por la reclamante en el segundo otrosí del escrito de fojas 60.

A fojas 173, el abogado señor Remberto Valdés Hueche, en representación de la señora Valentina Almendra Navarro Fernández, solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la reclamada y en subsidio como tercero independiente; acompañó documentos y asumió el patrocinio de la causa. A fojas 178, el Tribunal dio traslado, tuvo acompañados los documentos con citación y tuvo presente el patrocinio y poder conferido.

A fojas 179, la reclamante evacuó traslado.



**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

A fojas 181, el abogado señor Remberto Valdés Hueche, en representación de la solicitante de tercería, presentó un escrito solicitando se tenga presente lo que expone.

A fojas 182, el Tribunal tuvo por evacuado el traslado de la reclamante respecto de la solicitud de tercería presentada a fojas 173; tuvo presente lo indicado por el abogado de la solicitante de tercería y rechazó dicha solicitud. Adicionalmente, la causa quedó en relación, fijándose como fecha para su vista el 13 de abril de 2021, a las 10:00 horas.

A fojas 210, la reclamante acompañó un informe en derecho titulado "Sobre los requisitos y la impugnabilidad de la resolución de reformulación de cargos emitida por la Superintendencia del Medio Ambiente", del profesor Eduardo Cordero Quinzacara. A fojas 212, el Tribunal tuvo por acompañado el informe en derecho con citación.

A fojas 213 y a fojas 214, los abogados de la parte reclamante y reclamada presentaron sus escritos anunciando alegatos, los cuales el Tribunal tuvo presente a fojas 215.

La vista de la causa se llevó a cabo el 13 de abril de 2021, con la concurrencia del abogado José Domingo Ilharreborde Castro, por el reclamante y el abogado Benjamín Muhr Altamirano, por la reclamada, según el certificado de fojas 216.

A fojas 217, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactora de la sentencia a la Ministra señora Daniella Ramírez Sfeir.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**CONSIDERANDO:**

**Primero.** Que la reclamación interpuesta por los abogados señores José Domingo Ilharreborde Castro, Pedro Echeverría Faz y José Pedro Scagliotti Ravera, actuando en representación de ENAP, impugna la Resolución Exenta N°10/2020, de la SMA, que reabrió la investigación, reformuló cargos en su contra y reinició el procedimiento administrativo sancionatorio rol F-030-2018, se funda en que dicho acto administrativo infringiría el artículo 54 de la Ley Orgánica de la SMA. Ello por cuanto se omitió la fijación de un plazo así como el otorgamiento de audiencia al investigado al decretarse nuevas diligencias, lo que contravendría igualmente los principios aplicables en el ámbito del procedimiento administrativo sancionatorio, a saber, el principio de imparcialidad, el deber de actuar con objetividad de la Administración, el principio de probidad, el principio de separación de funciones, el principio de transparencia, el principio de celeridad, el principio de conservación del acto y el principio de congruencia. Concluye afirmando que la resolución reclamada, al haberse dictado en infracción al artículo 54 de la Ley Orgánica de la SMA, vulneró el derecho a defensa y el debido proceso de la reclamante, además de los principios mencionados, vicio que tendría el carácter de esencial, por lo que solicita la anulación de la resolución reclamada.

**Segundo.** Que la reclamada evacúa su informe desestimando las alegaciones de la reclamante, señalando que el recurso no cumpliría con los requisitos para ser declarado admisible, por cuanto el acto administrativo que reformula cargos no sería susceptible de ser reclamado por la vía del recurso de reclamación indicado en el artículo 56 de la Ley Orgánica de

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la SMA, por tratarse de un acto de mero trámite. Afirma que el Superintendente del Medio Ambiente decretó nuevas diligencias, consistentes en estudios a consultoras externas para abordar inconsistencias entre la estimación de emisiones establecidas en el informe de fiscalización y aquellas que fueron expuestas en la propuesta de dictamen. En tal sentido, la omisión de un plazo fue debido a que los estudios fueron encargados a una consultora externa y a que podrían ser necesarias actividades de terreno, agregando que los plazos para la administración no resultan fatales. Por su parte, en lo que respecta al otorgamiento de audiencia al interesado, la reclamada sostiene que tal exigencia no se refiere a la decisión de adoptar diligencias probatorias, sino a que pronunciarse sobre el resultado de ellas, cumpliendo con tal finalidad la posibilidad de presentar nuevos descargos. En cuanto a los principios invocados por la reclamante, sostiene que los mismos no han sido vulnerados. Finalmente, afirma que no existiría perjuicio para la reclamante, dado que la reformulación de cargos dio la posibilidad de presentar descargos, asegurando el derecho de defensa del administrado.

**Tercero.** Que, atendidos los argumentos de la reclamante, y las alegaciones y defensas de la reclamada, el desarrollo de esta parte considerativa abordará las siguientes materias:

- I. Impugnabilidad del acto que reformula cargos
- II. Infracción al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia y naturaleza del vicio alegado
- III. Conclusión general

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**I. Impugnabilidad del acto que reformula cargos**

**Cuarto.** Que la reclamante alega que la resolución reclamada -reformulación de cargos- sería un acto trámite cualificado y, por tanto, impugnabile por la vía del recurso de reclamación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA. Lo anterior, atendido que la resolución, al haber sido dictada en contravención al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, causa indefensión a ENAP. En este sentido, estima que la situación de indefensión se vio concretizada debido a que el Superintendente habría ordenado en el procedimiento sancionatorio seguido en su contra (F-030-2018), una vez cerrada la investigación, nuevas diligencias sin extender comunicación sobre su decisión; sin establecer un plazo para su desarrollo, y sin haberle otorgado audiencia, lo cual derivó en una vulneración a su derecho de defensa.

**Quinto.** Que, a su turno, la reclamada sostiene que el recurso de reclamación no cumpliría con los requisitos para ser declarado admisible, atendido que, conforme con el artículo 15 de la Ley N° 19.880, los actos trámite son impugnables cuando determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión. De manera que, a su juicio, solo serían impugnables los actos de mero trámite "cualificados". En el caso de autos, estima que tanto la formulación como la reformulación de cargos, no detentarían tal calidad, específicamente, no situarían al reclamante en una situación de indefensión, atendido que existirían mecanismos para asegurar el derecho a defensa del administrado, como lo sería el escrito de descargos en sede administrativa.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**Sexto.** Que, en relación a los actos administrativos emanados de la SMA, el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 prescribe que: “[...] *Los tribunales ambientales son competentes para: [...] 3) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente*”. A su vez, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la SMA indica que: “[l]os afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental”. Así, de conformidad a las disposiciones citadas, resultan reclamables ante esta judicatura, en principio, todas las resoluciones de la SMA que se estime que no se ajustan a la ley.

**Séptimo.** Que, conforme con el artículo 62 de la Ley Orgánica de la SMA, la Ley N° 19.880 recibe aplicación supletoria en todo lo no previsto en el referido cuerpo legal. Al respecto, en el artículo 18 de la Ley N° 19.880 se establece que: “[...] *el procedimiento administrativo es una 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 administrativo terminal*”. De esta manera, los actos administrativos pueden ser clasificados como actos trámite y actos terminales, distinción que resulta relevante para efectos de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que consagra el principio de impugnabilidad de los actos administrativos al disponer que: “*Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta*

**REPÚBLICA DE CHILE  
 SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

*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".* Estos últimos son los denominados actos trámite cualificados, sujetos al control jurisdiccional en cuanto escapan del carácter simplemente ordenador del procedimiento que caracteriza a los actos de mero trámite.

**Octavo.** Que, en relación con el acto reclamado, cabe tener presente que, a la luz de lo dispuesto en la Ley N°19.880, el procedimiento administrativo sancionador regulado en la Ley Orgánica de la Superintendencia se estructura en tres etapas: iniciación, instrucción y finalización.

En particular, la etapa de instrucción del procedimiento sancionatorio ha sido definida como aquella "*destinada al conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deberá pronunciarse o no la sanción administrativa*" (BERMÚDEZ, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental. 2ª Edición. Santiago: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, pp. 504-505). En el procedimiento sancionatorio ambiental, la Ley establece que la instrucción "*se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificarán al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante la Superintendencia o en el que se señale en la denuncia, según el caso, confiriéndole un plazo de 15 días para formular los descargos. La formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que*

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

*establece la infracción y la sanción asignada"* (artículo 49 de la Ley Orgánica de la Superintendencia).

**Noveno.** Que, como ha señalado un autor, la formulación de cargos *"[...] fija el objeto del procedimiento administrativo sancionador e informa al presunto infractor cuál o cuáles son las infracciones administrativas por las que será procesado"* (OSORIO, Cristóbal. *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General.* 1ª Edición. Santiago: Editorial Thomson Reuters, 2016, p. 310). Asimismo, se ha sostenido que dicho acto administrativo *"[...] constituye una pieza fundamental y autónoma en el procedimiento administrativo sancionatorio, mediante el cual la administración le concreta al encartado los hechos que, en su sentir, son transgresores de la normatividad, indicando, así mismo, las disposiciones presuntamente infringidas y las sanciones correspondientes. Como puede observarse, el pliego de cargos cumple una función absolutamente necesaria para habilitar la resolución final. Solo mediante ese documento se pueden delimitar con precisión y en momento adecuado, los hechos concretos de la incriminación, el alcance jurídico de los mismos y la participación del encartado en el grado de punibilidad que allí debe señalarse"* (OSSA, Jaime. *Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática.* Colombia: Editorial Legis, 2000, p. 636).

**Décimo.** Que se ha sostenido que el contenido de la formulación de cargos *"debe estimarse de manera provisoria, dado que las pericias, inspecciones y demás medios de prueba pueden llevar a modificarlo (...) En tal caso, corresponderá reformular o ampliar los cargos, considerando que conforme al art. 54 LOSMA, 'ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos'"* (BERMÚDEZ, Jorge, op. cit. P.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

505), lo que ha sido reconocido por este Tribunal (Rol R N° 192-2018, de 14 de enero de 2021, c. 46).

**Undécimo.** Que, a su vez, la reformulación de cargos ha sido definida como: *"el acto administrativo dictado por la autoridad sancionadora, luego de haberse formulado cargos y antes de la resolución de término, que tiene por objeto modificar el contenido de los cargos formulados al presunto infractor, a saber, hechos, sanción o calificación jurídica"* (OSORIO, Cristóbal, Op. Cit., pp. 318- 319). Asimismo, este Tribunal se ha pronunciado respecto de la relación existente entre formulación y reformulación de cargos, al sostener que: *"[...] por consiguiente, más allá que nuestra normativa no ha establecido expresamente que se pueda reformular cargos, lo cierto es que tal atribución forma parte consustancial del ejercicio de la potestad sancionadora, que tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia administrativa y judicial reconocen expresa o tácitamente, aplicando a este acto trámite los mismos principios y disposiciones legales que informan y regulan la formulación de cargos"* (Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 192-2018, de 14 de enero de 2021, c. 47).

**Duodécimo.** Que, si bien la reformulación comparte los rasgos fundamentales de la formulación de cargos, en cuanto acto de comunicación de las imputaciones que recaen sobre el administrado, fijando el objeto de la decisión que deberá adoptarse en relación con los hechos investigados, se distingue de su predecesora en cuanto al momento en que se produce. Necesariamente y como consecuencia de la existencia de nuevos hechos o antecedentes que solo después de la iniciación del procedimiento han llegado a conocimiento del órgano instructor,



**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

será posterior a la imputación originaria, pudiendo producirse en una etapa avanzada de la tramitación, incluso en las postrimerías del procedimiento, como ocurrió en la especie.

**Decimotercero.** Que, reconociendo la atribución de la Administración de reformular cargos en aras del principio de congruencia, esta decisión debe ser adoptada con fundamento y prudencia, salvaguardando las garantías que la Ley concede al sujeto pasivo de un procedimiento previamente formalizado, esto es, el derecho de conocer el estado de tramitación del expediente y de formular alegaciones y aportar documentos y otros elementos de juicio que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente. Ello es especialmente cierto cuando tal determinación se funda en diligencias para las cuales el trámite de audiencia ha sido expresamente previsto por la Ley. El posterior emplazamiento del presunto infractor para que plantee sus descargos respecto de la nueva imputación no puede convalidar una actuación defectuosa que impacta en forma relevante la situación jurídica del administrado.

**Decimocuarto.** Que, en efecto, la decisión de reformular cargos, adoptada en el umbral de la fase de finalización, impone al administrado la exigencia de someterse nuevamente a la carga del procedimiento administrativo. Si bien este constituye en sí mismo una garantía para el sometido a proceso, el impulso de una nueva acusación trastoca el escenario que había enfrentado originalmente, situándolo frente al impulso de una nueva acusación que puede afectar total o parcialmente el mérito de lo obrado hasta ese momento y que implicará renovar los plazos y esfuerzos invertidos en su defensa. En tal sentido, la decisión de reformular cargos no puede resultar indiferente al sujeto pasivo, especialmente cuando el mismo ya ha ejercido o

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

planteado sus excepciones y defensas, y a través de este mecanismo, se modifica la imputación inicialmente planteada en perjuicio del presunto infractor, esto es, ampliando o agravando su responsabilidad, decisión que desborda el carácter estrictamente ordenador o de curso progresivo que es propio de los actos que la ley denomina de mero trámite.

**Decimoquinto.** Que, de acuerdo con lo expuesto, se concluye que la reformulación de cargos contenida en la Resolución Exenta N° 10/2020 constituye un acto trámite cualificado, que puede ser reclamado en esta sede, pues tiene la susceptibilidad de producir indefensión a la reclamante al haber sido adoptado sin haber dado cumplimiento a la garantía que contempla el artículo 54 de la Ley Orgánica de la SMA.

**II. Infracción al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia y naturaleza del vicio alegado**

**Decimosexto.** Que, en cuanto al fondo, la reclamante estima que los requisitos del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia constituyen exigencias legales que son expresión del derecho de defensa del administrado. Agrega que, en la práctica administrativa, de todas las veces que ha hecho uso de tales facultades, la Superintendencia ha dictado el acto administrativo notificando al administrado y publicándolo en el expediente administrativo; ha fijado un plazo para la práctica de diligencias, transcurriendo un periodo corto de tiempo entre el uso de la atribución del artículo 54 y la dictación de la resolución de término; así como se han decretado nuevas diligencias enmarcadas en aspectos puntuales. La reclamante añade que, en la especie, habrían transcurrido 2 años entre el inicio del procedimiento sancionatorio hasta que la SMA decidió

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

reformular cargos contra ENAP, sin haber fijado plazo para la realización de nuevas diligencias y sin haberle dado audiencia. En consecuencia, la reclamante estima que el incumplimiento de dichas exigencias vulneró su derecho a defensa, lo que no puede ser subsanado con la nueva oportunidad para presentar descargos.

**Decimoséptimo.** Que, a su turno, la reclamada estima que la facultad del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia es una manifestación de la división de funciones que rige la estructura de dicho cuerpo legal y que se encuentra consagrada en su artículo 7. Estima que el Superintendente consideró necesaria la realización de nuevas diligencias atendido a que habrían existido inconsistencias entre la estimación de emisiones establecidas en el IFA DFX-2018-2287-V-RCA y las que fueron incorporadas a la propuesta de dictamen del fiscal instructor. En cuanto a la fijación de un plazo, argumenta que su omisión se debió a que las diligencias fueron encargadas a entidades externas que podrían haber requerido actividades de terreno. De igual manera, expone que uno de los estudios fue complementado y fueron realizadas nuevas actividades de inspección en el Terminal Marítimo de ENAP. Asimismo, asevera que los plazos para la Administración no resultan fatales. En cuanto al otorgamiento de audiencia, la reclamada estima que tal exigencia dice relación con que el infractor pueda realizar observaciones a los medios de pruebas que resultan incorporados en virtud del artículo referido. Asimismo, afirma que producto de las nuevas diligencias fueron constatados nuevos hechos infraccionales, de manera que otorgar audiencia resultaba insuficiente. En vista de lo anterior, los cargos fueron reformulados, dando al interesado un nuevo plazo para presentar descargos, resguardando el derecho de defensa de ENAP.

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**Decimoctavo.** Que, el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente establece lo siguiente: *"Emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso. No obstante, el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, dando audiencia al investigado. Ninguna persona podrá ser sancionada por hechos que no hubiesen sido materia de cargos"*.

**Decimonoveno.** Que la disposición legal reproducida dice relación con la facultad del Superintendente del Medio Ambiente, como autoridad a cargo de la resolución de término en un procedimiento sancionatorio previamente instruido, de requerir la realización de las diligencias adicionales que estime necesarias para tales efectos, o bien, de corregir vicios de forma de los que pueda adolecer el procedimiento, en ambos casos *"fijando un plazo"* y *"dando audiencia al investigado"*. El tenor literal de la disposición permite advertir que, siendo facultativa la dictación de nuevas diligencias, de optar por tal derrotero, no resulta facultativo, sino que imperativo observar las exigencias procedimentales que la Ley prescribe al efecto.

**Vigésimo.** Que es un hecho no controvertido que la SMA ejerció la atribución establecida en el artículo 54 de su Ley Orgánica, cuando, al recibir el dictamen del instructor del procedimiento administrativo sancionatorio Rol N° F-030-2018, ordenó la realización de nuevas diligencias sin fijar un plazo ni dar audiencia al reclamante de autos.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

**Vigésimo primero.** Que, según consta de la revisión del expediente administrativo, mediante Resolución Exenta N° 9/Rol N°F-030-2018, de 8 de mayo de 2019, el instructor de la Superintendencia tuvo por cerrada la investigación. Asimismo, consta en el expediente que el 14 de mayo, dicho funcionario elevó al Superintendente la propuesta de dictamen del procedimiento administrativo. Luego, mediante Memorándum N° 25, de 27 de junio de 2019, el Superintendente del Medio Ambiente devolvió la propuesta de dictamen y ordenó la realización de nuevas diligencias conforme al artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, que pudiesen corroborar las conclusiones establecidas en la propuesta de dictamen emanada del Fiscal Instructor. Posteriormente, por medio del Memorándum N° 32, de 23 de septiembre de 2019, el Superintendente decretó la realización de diligencias adicionales, requeridas a la División de Fiscalización de ese organismo, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 54. Con fecha 23 de septiembre de 2020, se dictó la Resolución Exenta N°10/Rol F-030-2018, mediante la cual se reabre investigación, se reformulan cargos y se reinicia el procedimiento sancionatorio.

**Vigésimo segundo.** Que, según arguye la reclamada, las diligencias realizadas le habrían conducido a reformular cargos en contra de ENAP. Asimismo, se constata que transcurrieron casi 15 meses desde la emisión del Memorándum N°25 de 27 de junio de 2019, que ordenó la realización de las referidas diligencias, y la dictación de la Resolución Exenta N°10/Rol F-030-2018, de 23 de septiembre de 2020, y más de dos años desde el inicio del procedimiento sancionatorio, formalizado a través de la Resolución Exenta N°1/Rol F-030-2018, de 5 de septiembre de 2018.

REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

**Vigésimo tercero.** Que, en dicho contexto, resulta pertinente establecer si la infracción de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, recae sobre un requisito esencial del acto administrativo y genera perjuicio al interesado, en términos que afecte la validez de la actuación de la reclamada. En efecto, es necesario analizar si los vicios descritos revisten la entidad suficiente como para incidir en la legalidad de la resolución reclamada, como sostiene la reclamante. En este respecto, la Ley N° 19.880 contiene el principio de permanencia o conservación de los actos jurídicos administrativos. Atendiendo tal principio, se impide que la extinción del acto administrativo se produzca por cualquier vicio, exigiendo *"la concurrencia de ciertos requisitos de gravedad o trascendencia para afectar la validez del acto"* (BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. 3<sup>a</sup> Edición. Santiago: Thomson Reuters, 2014. P. 166). Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema refiriéndose a la excepcionalidad de la nulidad como remedio frente a la ilegalidad de un acto administrativo ha señalado que: *"[...] ella sólo será procedente si el vicio es grave y esencial. Efectivamente, no cualquier irregularidad o defecto justifica la declaración de nulidad sino cuando dicha anomalía conculque las garantías de los administrados"* (Corte Suprema, Rol N° 16.706-2014, de 10 de diciembre de 2014, c. 16).

**Vigésimo cuarto.** Que, este Tribunal estima que el marco apropiado para dilucidar esta pregunta es la garantía del debido proceso que alcanza al ejercicio del *ius puniendi* estatal en sede administrativa y que conlleva la exigencia de observar las

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

garantías de un procedimiento racional y justo que haya establecido el legislador.

**Vigésimo quinto.** Que, en cuanto al concepto de debido proceso y a su reconocimiento en materia ambiental como garantía para el regulado sometido al ejercicio de la potestad sancionatoria, se ha expresado que “[e]l procedimiento administrativo sancionador debe satisfacer la garantía de un justo y racional procedimiento, lo que exige que aquél consulte una serie de derechos y garantías para el perseguido en dicha sede, insertos en el concepto del debido proceso [...]” (ROMÁN, Cristián. “El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador”. *Revista de Derecho Público*, 2009, núm. 71, pp. 201-202). En consideración a lo establecido por la Ley N°19.880, como Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos en ejecución del artículo 63 N°18 de la actual Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional ha establecido que el “debido proceso administrativo” incluye la posibilidad de formular alegaciones y discutir lo expresado por la Administración; presentar prueba e impugnarla; que el caso sea resuelto objetivamente; conocer en plazo oportuno la resolución final y, en su caso, impugnarla. El estándar constitucional de un debido proceso se cumple cuando “el afectado puede ejercer efectivamente sus derechos de defensa, haciendo alegaciones, entregando prueba y ejerciendo recursos administrativos y jurisdiccionales” (sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N°1413, considerandos 27 y 28). Finalmente, se ha señalado que: “[e]l debido proceso sancionador, en materia ambiental, es el proceso en contra de un inculpado que garantiza las posibilidades de defensa de este, respetando todas y cada una de las etapas que han sido establecidas en la ley. La LOSMA regula el procedimiento en los

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

artículos 47 a 54" (OSORIO, Cristóbal y JARA, Camilo, *Op. Cit.*, p. 201).

**Vigésimo sexto.** Que, en lo que respecta a la fijación de un plazo para la realización de las actuaciones a las que se refiere el inciso segundo del artículo 54 de la Ley Orgánica de la SMA, tal exigencia se relaciona con la garantía a obtener una decisión en un plazo razonable. La Corte Suprema refiriéndose a la afectación al derecho de defensa cuando transcurre un plazo excesivo entre fiscalización y la formulación de cargos en un procedimiento administrativo sancionatorio ha indicado que: "[...] *Por otra parte, el fiscalizado tiene derecho a defenderse. Es efectivo, como alegó la Superintendencia en estrados, que dicho derecho está reconocido por la legislación y se activa con la formulación de cargos. Pero la Corte no puede desconocer que dicho derecho puede verse seriamente afectado si la Administración deja transcurrir un plazo excesivo entre la fiscalización y la formulación de cargos. En efecto, el paso del tiempo puede comprometer seriamente la capacidad del fiscalizado para producir prueba de descargo [...]*" (Corte Suprema, Rol N° 41.790-2016, de 6 de agosto de 2017, c.8). De esta manera, la fijación de plazos en los procedimientos administrativos tiene por objetivo asegurar que la Administración adopte sus decisiones en forma oportuna. En los procedimientos sancionatorios, resulta fundamental evitar dilaciones excesivas e injustificadas que mantengan al presunto infractor en un estado de indefinición.

**Vigésimo séptimo.** Que, si bien en la ponderación de la razonabilidad del plazo cabe considerar criterios como la complejidad del asunto, la actividad de los intervinientes y la afectación a la situación jurídica de la persona involucrada en



**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

el proceso, planteados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Fornerón e hija vs. Argentina, sentencia de 27 de abril de 2012), la exigencia del artículo 54 se encuentra asociada a una decisión adoptada en el umbral de la fase que la Ley N°19.880 denomina finalización del procedimiento. Las nuevas diligencias son decretadas *in extremis*, en los últimos instantes, cumplidas las diligencias, plazos y trámites a los que se refieren los artículos 49 a 52 de la Ley Orgánica de la Superintendencia. En ese marco, la garantía de fijación de un plazo para la realización de las diligencias permite balancear las exigencias del interés público y los derechos del regulado sometido al ejercicio de la potestad sancionatoria, impidiendo que se le mantenga en vilo, a la espera de la resolución final por un lapso prolongado, lo que, por cierto, ocurrió en la especie.

**Vigésimo octavo.** Que, en cuanto al requisito establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia referido a la audiencia del investigado, se ha expresado que *"su omisión es generadora de indefensión al habersele privado al órgano administrativo de conocer todos los argumentos fácticos con que poder sustentar acertadamente su decisión, y al interesado, de su derecho de defensa"*, lo que en la jurisprudencia española ha sido especialmente considerado *"cuando se trata del procedimiento sancionador, en cuyo caso se entiende que la falta de audiencia provoca indefensión"*, donde *"casi se parte de la presunción de invalidez de la resolución dictada con omisión del trámite de audiencia"* (GALLARDO, María Jesús, "Los vicios de procedimiento y el principio de conservación del acto: Doctrina jurisprudencial" en *Revista de Administración Pública*. N°171, 2006, pp. 238 a 243). De esta manera, la omisión del trámite de audiencia no solo trasgrede

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

el derecho a ser oído, sino también el principio de imparcialidad, al privarse la autoridad decisora de contar con todos los antecedentes para resolver fundadamente, ambas dimensiones del debido proceso.

**Vigésimo noveno.** Que, asimismo, la Corte Suprema ha indicado que: *"en materia administrativa el derecho a defensa debe ser considerado no sólo como una exigencia del axioma de justicia, sino también, como expresión del principio de eficacia, ya que asegura un mejor conocimiento de los hechos y contribuye a mejorar la decisión administrativa, garantizando que ella sea más justa. Es así como la garantía de debido proceso que reconoce el artículo 19 N° 3, inciso quinto, de la Constitución de la República, en el ámbito administrativo, se manifiesta en una doble perspectiva: a) como derecho a defensa que debe ser reconocido como la oportunidad para el administrado de hacer oír sus alegaciones, descargos y pruebas y, también; b) como el derecho de exigir de la Administración Pública el cumplimiento previo de un conjunto de actos procedimentales que le permitan conocer con precisión los hechos que se imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos"* (Corte Suprema, Rol N°97801-2016, de 3 de abril de 2017, c. 7 y 8).

**Trigésimo.** De esta manera, el otorgamiento de audiencia al investigado se asocia a la posibilidad que este tiene de plantear alegaciones u observaciones relacionadas con las diligencias decretadas, en cuanto las mismas digan relación con los hechos investigados y en observancia de los principios de contradictoriedad e imparcialidad, que se traducen no solo en el derecho de aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, sino también en el deber de ser tenidos en cuenta en la decisión por parte de la reclamada. En esta etapa

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

final del procedimiento, el trámite de audiencia no constituye una mera formalidad, sino que un resguardo para el sometido al ejercicio de la potestad sancionatoria, frente al riesgo de actuaciones decretadas en las instancias finales del procedimiento y sin la concurrencia del interesado, que podrían alterar sustancialmente el mérito del expediente que es el resultado de la actividad desplegada durante la etapa de instrucción, fase contradictoria del procedimiento sancionatorio. El emplazamiento del sujeto pasivo en los términos del artículo 54 inciso segundo asegura la plena cobertura del derecho a ser oído previo a la decisión que se adopte, de manera que aquella no se funde en diligencias o actuaciones secretas o excluidas del conocimiento y contradicción por parte del interesado.

**Trigésimo primero.** Que, conforme a lo expuesto, el establecimiento de un plazo se posiciona como condición necesaria para evitar una dilación excesiva del procedimiento en perjuicio del administrado. Por su parte, el otorgamiento de audiencia al investigado se vincula con el derecho a ser oído respecto de las diligencias que sean decretadas, de modo que las alegaciones y elementos de juicio que aporte al respecto sean tenidas en cuenta en la decisión que se adopte. Ambas exigencias, atendida su importancia dentro del procedimiento sancionatorio como elementos centrales del debido proceso, rigen como una garantía para el administrado frente a la función punitiva estatal.

**Trigésimo segundo.** Que así, la fijación de plazo y el otorgamiento de audiencia se consagran como trámites esenciales para garantizar el derecho de defensa, que no puede verse comprometido por el ejercicio de esta facultad otorgada a la

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

SMA. Como se indicó previamente, de esta forma, el legislador ha establecido un balance entre el interés público comprometido y el resguardo del debido proceso, que puede verse expuesto a un detrimento en tal circunstancia. Por cierto, resulta únicamente de resorte del investigado ponderar si hará uso o no de la audiencia que debe conferirle la Superintendencia. No puede pretenderse que la ulterior reformulación, adoptada más de un año después y sin que el interesado haya tenido noticia alguna del desarrollo de las actuaciones que condujeron a la misma, y el consecuente plazo para presentar nuevos descargos, subsane la omisión a dicho trámite esencial.

**Trigésimo tercero.** Que, en el mismo sentido, si la realización de nuevas diligencias en el umbral de la finalización del procedimiento, sin fijar plazo y sin previa audiencia del investigado, no resulta aceptable, la decisión de reformular cargos transcurrido más de un año desde el cierre de la investigación y dos años desde la formulación de cargos original tampoco puede ser tolerada.

**Trigésimo cuarto.** Que, en virtud de lo razonado, considerando la importancia de las exigencias establecidas en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia y su relación con el derecho de defensa del administrado, se concluye que, su aplicación en contravención a las garantías que otorga constituye un vicio de procedimiento de carácter esencial que no puede sino irrogar perjuicio al investigado. Así, atendido que el acto de reformulación de cargos constituye, en gran parte, una materialización de aquellas diligencias decretadas en virtud del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, disposición que, como ya fue establecido, fue aplicada contra texto expreso de Ley, el acto de reformulación

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de cargos resulta consecucionalmente viciado, por lo que debe ser anulado, así como las diligencias que lo materializaron.

**Trigésimo quinto.** Que, de todo lo expuesto, se concluye que la dictación de diligencias adicionales y consecucionalmente la Resolución Exenta N° 10, de 23 de septiembre de 2020, deviene en contraria a derecho al haber sido dictada en infracción a las exigencias establecidas del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia, por lo que deberá ser dejada sin efecto como se indicará en lo resolutivo.

**III. Conclusión general**

**Trigésimo sexto.** Que, de todo lo razonado en las consideraciones precedentes, se concluye que el Superintendente del Medio Ambiente ha ejercido la potestad que le otorga el artículo 54 de su Ley Orgánica en forma ilegal y arbitraria al no determinar un plazo para su realización y al no otorgar audiencia previa al administrado, vicios que tienen un carácter esencial y que han causado perjuicio a la reclamante, de manera que la resolución reclamada y las diligencias adicionales deben ser dejadas sin efecto.

**POR TANTO, y TENIENDO PRESENTE,** además lo dispuesto en los artículos 19 N° 3 inciso 5 de la Constitución Política de la República; 17 N° 3, 18 N° 3, 30 de la Ley N° 20.600; 54, 56 y 62 de la Ley Orgánica de la Superintendencia; 11, 13, 15, 18, 41 de la Ley N° 19.880; y en las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,

REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

**SE RESUELVE:**

**1. Acoger la reclamación** deducida por ENAP Refinerías S.A. en contra de la Resolución Exenta N° 10/2020, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, por adolecer de vicios de legalidad, dejándola sin efecto y ordenando a la reclamada retrotraer el procedimiento administrativo sancionatorio Rol N° F-030-2018, a la etapa inmediatamente posterior al cierre de la investigación, conforme con lo señalado en la parte considerativa de esta sentencia.

**2. Condenar en costas** a la reclamada por haber sido totalmente vencida.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 262-2020.

**ALEJANDRO RUIZ FABRES**  
Firmado digitalmente por ALEJANDRO RUIZ FABRES  
Fecha: 2021.08.12 11:14:50 -04'00'

**DANIELLA CAROLINA RAMIREZ SFEIR**  
Firmado digitalmente por DANIELLA CAROLINA RAMIREZ SFEIR  
Fecha: 2021.08.12 11:24:54 -04'00'

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por los Ministros señores Alejandro Ruiz Fabres, Fabrizio Queirolo Pellerano y por la Ministra señora Daniella Ramírez Sfeir. No firma el Ministro señor Queirolo, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo, por encontrarse ausente.

**REPÚBLICA DE CHILE  
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Redactó la sentencia la Ministra señora Daniella Ramírez Sfeir.

<b>LEONEL</b>	Firmado
<b>ALEJANDRO</b>	digitalmente por
<b>SALINAS</b>	LEONEL ALEJANDRO
<b>MUNOZ</b>	SALINAS MUNOZ
	Fecha: 2021.08.12
	11:43:21 -04'00'

En Santiago, a doce de agosto de dos mil veintiuno, autoriza el Secretario del Tribunal señor Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.