

Fojas 2294
dos mil doscientos noventa y cuatro

En lo principal: interpone recurso de casación en el fondo. **En el otrosí:** patrocinio y poder.

ILUSTRE TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Pablo Javier Carrasco Fuentes y **Cristián Ruiz Araneda**, abogados, en representación de **Inmobiliaria Providencia Ltda.**, en autos caratulados “**Inmobiliaria Providencia Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente**”, causa **rol R-44-2022**, venimos en interponer recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada en estos autos con fecha 27 de julio de 2023, que rechazó la reclamación de ilegalidad interpuesto por esta parte en contra de la Resolución Exenta N° 529, de 7 de abril de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente, en los términos que a continuación exponemos.

I. Resumen de las alegaciones

De forma contraria a lo resuelto por el Ilustre Tribunal Ambiental, la lectura de los argumentos planteados por la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA” o “Superintendencia”, indistintamente) no permite reproducir el razonamiento que empleó para sancionar a nuestra representada con una multa de 215 UTA. En ese sentido, la sentencia pronunciada por el tribunal ambiental cometió un yerro jurídico al estimar que fueron explicitados los fundamentos que permiten reproducir el razonamiento empleado para su determinación.

Por otra parte, la decisión adoptada por el tribunal contravino la razonabilidad que debe observar la Administración en sus actuaciones, pues validó que la SMA impusiera a nuestra representada una multa que deviene en desproporcionada al ser contrastada con casos de similares características.

II. Sobre la admisibilidad del recurso

La sentencia impugnada en esta presentación corresponde a la sentencia definitiva pronunciada por este ilustre tribunal en la reclamación judicial del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. En ese sentido, es de aquellas que pueden ser recurridas a través de este recurso, como expresamente indica el inciso cuarto del artículo 26 de la Ley N° 20.600.

Por otra parte, la notificación de la sentencia se efectuó el 28 de julio de 2023, motivo por el que este recurso es presentado del plazo fijado al efecto en el artículo 770 del Código de Procedimiento Civil, relacionado con el inciso quinto del artículo 26 de la Ley N° 20.600.

Finalmente, en nuestra calidad de abogados habilitados para el ejercicio de la profesión asumo el patrocinio de este recurso.

De acuerdo con lo anterior, esta presentación cumple con los requisitos indicados en los artículos 771 del Código de Procedimiento Civil y 26 de la Ley N° 20.600.

Conforme indica el artículo 772 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes capítulos se expondrán los errores de derecho de que adolece la sentencia y la forma en que sustancialmente han influido en lo dispositivo del fallo.

III. Antecedentes generales

a. Del procedimiento sancionatorio

Con fecha 28 de octubre de 2019, a través de la Resolución Exenta N° 1, la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA” o “Superintendencia”) formuló el siguiente cargo contra Inmobiliaria Providencia Ltda., titular del proyecto inmobiliario Parque Krahmer, ubicado en Manuel Montt N° 1053, Valdivia, Región de Los Ríos:

N°	Hecho que se estima constitutivo de infracción	Norma de Emisión				
1	La obtención, con fecha 26 de septiembre de 2019, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 73 dB(A) , medición efectuada en horario diurno, en condición interna, con ventana cerrada, en un receptor sensible ubicado en Zona I.	<p>D.S. 38/2011 MMA, Título IV, artículo 7:</p> <p><i>“Los niveles de presión sonora corregidos que se obtengan de la emisión de una fuente emisora de ruido, medidos en el lugar donde se encuentre el receptor, no podrán exceder los valores de la Tabla N°1”:</i></p> <table border="1" data-bbox="727 1795 1360 1876"> <thead> <tr> <th data-bbox="727 1795 938 1835">Zona</th> <th data-bbox="938 1795 1360 1835">De 7 a 21 horas [dB(A)]</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="727 1835 938 1876">I</td> <td data-bbox="938 1835 1360 1876">55</td> </tr> </tbody> </table>	Zona	De 7 a 21 horas [dB(A)]	I	55
Zona	De 7 a 21 horas [dB(A)]					
I	55					

Esta infracción fue clasificada como grave, conforme indica el artículo 36 N° 2 de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (“LOSMA”).

Posteriormente, el 26 de noviembre de 2019, nuestra representada presentó un Programa de Cumplimiento compuesto de 13 acciones diseñadas para remediar la situación reprochada por la SMA. Esta propuesta fue rechazada de plano por la Superintendencia, motivo por el cual fue presentado un escrito de descargos el 24 de diciembre del mismo año, en que se solicitó la absolución de nuestra representada y, de forma subsidiaria, la recalificación de la infracción a leve y la imposición de la mínima sanción que procediera

Luego, con fecha 2 de junio de 2020, a través de la Resolución Exenta N° 917 (“resolución sancionatoria”) la SMA decidió imponer como sanción una multa de 360 UTA a nuestra representada, debido al incumplimiento del D.S. N° 38/2011 reprochado al momento de formular el cargo, y recalificó la infracción de grave a leve. Contra esta resolución fue interpuesto un recurso de reposición el 19 de junio del mismo año, solicitando la retrotracción del procedimiento sancionatorio hasta la etapa de observaciones al programa de cumplimiento y, subsidiariamente, la rebaja del monto de la multa impuesta

De esta forma, el 7 de abril de 2022, a través de la Resolución Exenta N° 529, la SMA resolvió rebajar a 215 UTA el monto de la multa impuesta, debido a que fue reconsiderada a la baja la excedencia de decibeles que tuvo a la vista al momento de formular el cargo.

b. De la reclamación de ilegalidad

El 6 de mayo de 2022 fue presentado ante este Tribunal Ambiental un recurso de reclamación de ilegalidad, dirigido en contra de la Resolución Exenta N° 529 y en que se solicitó que ordenara a la SMA que dictara una nueva resolución sancionatoria que absolviera a nuestra representada y, subsidiariamente, que rebajara el monto de la multa impuesta.

Entre otros argumentos planteados en aquella oportunidad, nuestra representada sostuvo que la multa de 215 UTA impuesta por la SMA era ilegal, en tanto se determinó de forma desproporcionada y en virtud de una incorrecta aplicación de las circunstancias que al efecto se prevén en el artículo 40 de la LOSMA. La ilegalidad con la que actuó la SMA sería manifiesta al atender que en casos anteriores fueron impuestas multas inferiores, aun cuando se tratara de infracciones leves y las excedencias de decibeles, el número de personas potencialmente afectadas y el beneficio económico obtenido por el infractor fueron mayores que en este caso.

En la misma idea, la SMA no explicitó el puntaje asignado a los elementos considerados al analizar el valor de seriedad de la infracción, cuestión que impidió definir la participación de cada

uno de ellos en su determinación. Esta omisión tampoco permitió determinar la incidencia concreta de los factores de incremento y disminución aplicados antes de imponer la multa.

Tampoco se expresó una valoración concreta de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, sino que la autoridad se limitó a indicar que se analizó tanto respecto a la relevancia del instrumento normativo infringido como la magnitud de la excedencia de decibeles.

Por otra parte, al momento de rebajar la multa, la SMA solo atendió a la disminución de la excedencia de decibeles y omitió un pronunciamiento del resto de los factores que componen el valor de seriedad

Además, la elaboración del área de influencia fue justificada de acuerdo al “conocimiento empírico” de la SMA, cuestión que carece de respaldo técnico y que no solo es contraria a las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales (“Bases” o “Bases Metodológicas”, indistintamente) sino que además ha merecido cuestionamientos por los tribunales ambientales.

También se indicó que la SMA infringió el principio *non bis in idem* toda vez que consideró la infracción de la ley tanto para configurar la infracción como ponderar el valor de seriedad.

Respecto al factor de incremento aplicado por la SMA – intencionalidad en la comisión de la infracción –, se argumentó que la autoridad determinó que nuestra representada omitió intencionadamente ciertas acciones que le habrían permitido cumplir la norma. Esta atribución de responsabilidad se dirigió contra el autor inmaterial del proyecto (Inmobiliaria Providencia) y no el verdadero responsable, que es la empresa constructora que ejecutó las obras. Constituye, además, una conclusión forzada, pues no es correcto colegir de la experiencia de nuestra representada en el rubro que la infracción de la norma tuvo un origen premeditado. Este razonamiento empleado por la autoridad se aleja del aplicado en los casos que fueron expuestos en aquella oportunidad.

Conforme a lo anterior, se alegó que la multa impuesta no solo fue ilegal sino que además fue arbitraria, pues no fueron indicados los resultados obtenidos al aplicar los factores aplicables ni la manera en que influyeron en el razonamiento aplicado por la SMA y la sanción aparece como desproporcionada al contrastarla con su proceder en casos anteriores. Si los elementos correspondientes – beneficio económico, valor de seriedad, factores de incremento y

disminución y tamaño económico – hubieran sido correctamente aplicados, la multa impuesta habría sido sustantivamente inferior.

c. De la sentencia del tribunal ambiental

Con fecha 27 de julio de 2023, este ilustre tribunal ambiental resolvió la reclamación de ilegalidad, determinando su rechazo en todas sus partes. Respecto a la ilegalidad en que habría incurrido la SMA al sancionar a nuestra representada con una multa desproporcionada y conforme a una incorrecta aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, indicó lo siguiente:

1. El artículo 54 de la LOSMA obliga a fundamentar la resolución que pone término al procedimiento sancionatorio, cuestión que a su vez se relaciona con los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, que exigen que los actos de la Administración deben ser motivados. Sin perjuicio de que la SMA cuenta con discrecionalidad para aplicar multas al resolver los procedimientos sancionatorios, ella no es absoluta sino que se limita por el deber de motivación de sus actos. Conforme a ello, tanto la resolución sancionatoria como la que resolvió el recurso de reposición fueron correctamente motivadas por la SMA, pues los motivos desarrollados por la autoridad sitúan a la multa impuesta dentro de los rangos propios del valor de seriedad de la infracción del caso. De esa forma, el tribunal concluyó que fueron proporcionados los elementos fácticos para entender que la decisión fue motivada.
2. Respecto a la obligación de la SMA de indicar los puntajes asignados al valor de seriedad de la infracción, el tribunal estimó que ello no es procedente, pues si lo hiciera se perdería la finalidad disuasiva de la sanción administrativa, en tanto los administrados podrían evaluar si es más rentable infringir la normativa o ser sancionado. Por el contrario, el análisis de los criterios de fijación de la multa en caso alguno debe vincularse a su determinación aritmética, sino que basta que se indiquen las razones que evidencien que la intensidad de la infracción se encuentra directamente relacionado con la sanción impuesta.
3. Sobre la incorrecta ponderación del sistema jurídico de protección ambiental, el tribunal hizo notar que es un criterio empleado tanto para considerar el incumplimiento de la norma como los efectos que ello genera sobre su eficacia. En atención a que el objetivo de la norma es la protección de la salud de las personas, su incumplimiento se evalúa

bajo la letra a) del artículo 40, por lo que es correcto no considerarlo nuevamente bajo el contexto de la vulneración del sistema jurídico de protección ambiental, pues significaría efectuar una doble valoración.

4. La SMA sí consideró todas las circunstancias que determinan el valor de seriedad al rebajar la multa.

IV. Infracción de ley en la sentencia en que se sustenta el presente recurso de casación

En su sentencia, el tribunal examinó la información vertida por la SMA para evaluar si el acto recurrido y la determinación de la sanción fueron suficientemente motivados. Como se desarrollará a continuación, el entendimiento al que arribó vulneró los artículos 3º, 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, referidos a los principios de publicidad y transparencia y el deber de motivación de los actos de la Administración del Estado, con relación a los artículos 3 y 40 de la LOSMA

En atención a su alta relevancia y estrecha relación con la materia que es objeto del reproche, antes de analizar las infracciones de ley que fueron cometidas, pasamos a revisar el deber de motivación de los actos administrativos y las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones de la SMA.

a. Sobre el deber de motivar los actos administrativos

En el ámbito del Derecho Administrativo, la motivación ha sido definida como “*la expresión en el acto mismo de las razones de hecho y de derecho en las cuales el acto se basta a sí mismo*”¹. A través de ella es que “*se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad*”².

El deber de motivar los actos administrativos tiene un correlato normativo en los artículos 7º y 8º de la Constitución Política de la República y 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, normas que se refieren a los principios de juridicidad, publicidad, imparcialidad y transparencia y el deber de motivación. En lo pertinente, estas normas son del siguiente tenor:

¹ Mendoza Zúñiga, Ramiro A. “Costos de explotación y motivación. Doctrina, jurisprudencia y Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”. Revista de Derecho Administrativo Económico, n.º 12, p. 95.

² Corte Suprema, sentencia definitiva en causa rol N° 3598-2017, considerando quinto.

“Artículo 7º.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. (...)”

“Artículo 8º. - Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. (...)”

Artículo 11.

(...) Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.”

“Artículo 16.

(...) En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación.”

“Artículo 41.

(...) Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. (...)”

Conforme a este conjunto de disposiciones, los actos pronunciados por la Administración del Estado deben serlo conforme a la manera que indique la ley. Entre otros elementos, la legislación exige la publicidad de sus procedimientos y fundamentos y la indicación de estos en el caso de que se trate de resolver alguna cuestión sometida a su conocimiento.

El deber de motivación adquiere una particular relevancia en aquellos casos relativos al ejercicio de potestades discrecionales por parte de la Administración, en las que la autoridad cuenta con cierta libertad para adoptar sus decisiones. Este es el caso de la SMA, ya que en el

ejercicio de sus potestades debe interpretar y aplicar las circunstancias que indica el artículo 40 de la LOSMA, motivo por el cual desarrolló las Bases Metodológicas.

b. Sobre las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA

La Superintendencia del Medio Ambiente cuenta con un conjunto de facultades y atribuciones establecidas en su ley orgánica. Dentro de ellas, conforme señala el artículo 3° literal o), se encuentra la de imponer sanciones de acuerdo con lo indicado en el mismo cuerpo legal.

Pues bien, las normas que regulan el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia, concretamente la determinación de infracciones e imposición de sanciones, son los artículos 35 a 40. En ellos, se indican las infracciones respecto de las cuales la SMA puede ejercer exclusivamente aquella potestad (artículo 35), la clasificación de las infracciones (artículo 36), las sanciones que puede imponer (artículo 38), la asignación de sanciones a cada nivel de gravedad de la infracción (artículo 39) y las circunstancias que considerará para determinar las sanciones específicas que en cada caso corresponde aplicar (artículo 40).

Respecto a este último punto, la SMA desarrolló las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales como un instrumento *“de apoyo a la toma de decisiones, entregando una referencia útil para efectos de la definición de la sanción a aplicar en un caso concreto”*³.

En ellas, se indica que la sanción que en cada caso se debe aplicar es el resultado de la suma entre el beneficio económico y el componente de afectación. Por su parte, este factor corresponde al producto entre el valor de seriedad de la infracción y la diferencia entre la suma entre los factores de incremento y disminución, multiplicado por el tamaño económico de la empresa. Lo anterior se expresa bajo la siguiente fórmula:

³ Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 8.

$$\text{SANCIÓN} = \text{BENEFICIO ECONÓMICO (BE)} + \text{COMPONENTE DE AFECTACIÓN (CA)}$$

DONDE:

$$\text{BE} = \text{BE por Costos Retrasados o Evitados} + \text{BE por Ganancias Anticipadas o Adicionales}$$

$$\text{CA} = \left(\text{Valor de Seriedad (VS)} \times \left(1 + \sum (\text{Factores de Incremento}) - \sum (\text{Factores de Disminución}) \right) \right) \times \text{Factor de Tamaño Económico}$$

$$\text{VS} = \text{Función (Seriedad de la infracción)}$$

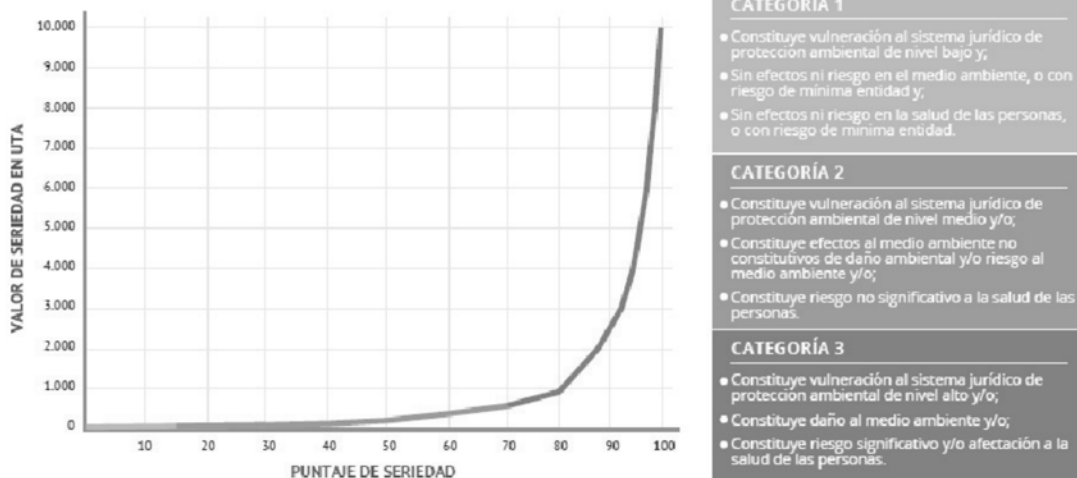
Todos los elementos que integran esta ecuación son previamente definidos por la SMA durante la sustanciación del procedimiento sancionatorio de que se trate.

Al respecto, en las Bases Metodológicas se establece que el valor de seriedad corresponde a *“una función de la seriedad de la infracción cometida, la que considera tanto la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental generada por la infracción, invocada en virtud de la letra i) del artículo 40, como la importancia de los efectos y/o el riesgo causado en la salud de las personas y en el medio ambiente por la infracción, lo que considera las circunstancias correspondientes a las letras a), b) y b) del artículo 40 de la LO-SMA.”*⁴

Su determinación concreta se obtiene al asignar a la infracción un puntaje de seriedad que luego es transformado a un valor monetario, conforme a tres categorías de seriedad. Cada categoría se asocia ascendentemente a un rango de valor monetario; mientras mayor sea el puntaje de seriedad, mayor será el valor que se asigne. Dentro de cada rango, el puntaje específico que se asignará a la infracción nace de la ponderación discrecional de las circunstancias que integran el valor de seriedad. En la siguiente imagen, se aprecian los rangos del valor de seriedad de la infracción asociados a cada categoría de seriedad:

⁴ Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 56.

Figura 3.2: Valor de Seriedad como función del puntaje de seriedad



Sobre ese valor, se debe aplicar el resultado de “la diferencia entre la suma de los valores asignados a los factores de incremento y la suma de los valores asignados a los factores de disminución, en el caso específico”. Estos valores corresponden a porcentajes asignados a cada uno de estos factores que, a su vez, se asocian a “circunstancias relacionadas, generalmente, con características propias del infractor y su conducta”⁵. El resultado recibe el nombre de “ponderador”⁶.

Finalmente, el resultado obtenido entre el producto del valor de seriedad y el ponderador es multiplicado por el factor de tamaño económico. Este factor es un valor porcentual asignado al tamaño de las empresas según la clasificación desarrollada por el Servicio de Impuestos Internos, y que corresponde por defecto a un factor promedio asociado a la clasificación del infractor⁷.

De esta forma, es posible diferenciar tres etapas dentro del proceso de determinación de la sanción. En la primera, la Superintendencia debe revisar y analizar la información vertida durante el procedimiento sancionatorio y conforme a ello decidir si imponer o no, al sujeto regulado, alguna de las sanciones reconocidas por la ley. Luego, tratándose de sanciones pecuniarias, la SMA debe analizar estos antecedentes conforme a las circunstancias del artículo 40 y otorgarles

⁵Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 60.

⁶Ídem.

⁷Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 64.

una valoración numérica que, en última instancia, recién entonces permitirá definir a través de una fórmula matemática el monto exacto de la multa que aplicará para el caso concreto.

c. Yerro en la sentencia

Como se indicó, nuestra representada reclamó que la multa aplicada por la SMA es ilegal, en atención a su desproporción y yerro en la aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. Entre otros aspectos, reprochó que la Superintendencia no indicara los puntajes que asignó al valor de seriedad y los factores de incremento y disminución que aplicó para determinar el monto de la multa.

En su sentencia, en lo pertinente, el tribunal ambiental evaluó la concurrencia y motivación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA de forma fraccionada. En ese sentido, analizó la fundamentación precisa y expresión de los puntajes del valor de seriedad considerado en la sanción (fojas 2262), acápite dentro del cual específicamente revisó la motivación de la resolución sancionatoria y la resolución recurrida, y donde se pronunció lata y separadamente respecto a la motivación del valor de seriedad (fojas 2264 a 2270) y la obligación de publicar los puntajes asociados a ese factor (fojas 2271 y 2272).

En seguida, (fojas 2281 a 2283), evaluó la configuración y fundamentación de los factores de incremento y disminución de la sanción, momento en que de forma concisa y separada examinó si ellos fueron aplicados correctamente y la obligación de publicar sus puntajes. Posteriormente, evaluó la configuración y fundamento del factor tamaño económico de la empresa (fojas 2285 a 2287).

En los párrafos siguientes, se explicitan los vicios en que incurrió el tribunal al evaluar la motivación del acto y la necesidad de publicar los puntajes del valor de seriedad y los factores de incremento y disminución. Sin embargo, se hace presente que un adecuado y completo análisis de la motivación del acto necesariamente debe evaluar de forma conjunta tanto la indicación de todas las causas, razonamientos, argumentos teóricos y métodos que consideró la autoridad, junto a la expresión de los puntajes representativos de ellos.

Esto es así pues, como fue indicado, el procedimiento de determinación de la sanción comprende una etapa “teórica” y otra “matemática”, indisolubles entre sí y que carecerían de sentido si fueran consideradas de forma separada: mientras los razonamientos de la SMA necesariamente han de ser transformados en un equivalente numérico que permita incorporarlos

al polinomio que indican las Bases Metodológicas, esta representación numérica carece de razón de ser si no se cuenta con los argumentos y fundamentos que posibilitan su determinación.

i. Sobre la motivación del valor de seriedad, los factores de incremento y disminución y el tamaño económico de la empresa

El tribunal inició el examen de los argumentos planteados por la SMA conforme al deber de motivación de las actuaciones de la Administración establecido en los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880. En ese sentido, señaló que *“al resolver el procedimiento, la Administración debe reconstruir un relato fáctico del caso fijando aquellos hechos relevantes, para luego reconducir tales hechos a las normas –o a la interpretación de las mismas– con arreglo a las cuales se adopta la decisión. Este es el esquema que debe seguir la Administración para expresar su voluntad y hacer cognoscibles y públicos los fundamentos que se han tenido a la vista para resolver las cuestiones que se plantean en el procedimiento.”*⁸

En seguida, el tribunal determinó de manera adecuada que la discusión se circunscribe al ejercicio de la potestad que el artículo 40 confiere a la SMA, norma que en atención a la forma en que se encuentra redactada confiere a la autoridad importantes espacios de discrecionalidad para determinar su aplicación. Al respecto, indicó lo siguiente (destacado propio):

*“La estructura de la disposición, por tanto, revela que el legislador de forma consciente decidió que es la propia Superintendencia la que se encuentra en la mejor condición para entregar el detalle de los lineamientos que deberán ser considerados ante el ejercicio de la potestad sancionadora o disponer el orden en que tales circunstancias deben ser consideradas. Este margen, sin embargo, no importa que la SMA cuente con un ámbito de discrecionalidad absoluta, sino que **tal potestad debe respetar el conjunto de garantías de los administrados, pues aquella se enmarca en el contexto de un procedimiento que debe respetar el deber de motivación de sus actos.** Por lo tanto, cuando la SMA aplica aquellas circunstancias del art. 40, aquella se encuentra obligada a razonar y explicar la forma en la que tales factores influyen al fijar la sanción específica.”*⁹

Conforme a lo anterior, la SMA elaboró las Bases Metodológicas, guía que en palabras del tribunal *“entrega herramientas analíticas que explican el alcance de estos criterios de graduación del art. 40 de la LOSMA, pero, además, establece un esquema metódico o conceptual que se expresa a través de una fórmula matemática y que fija pautas de orden para ponderar el conjunto de circunstancias listadas en el art. 40 a la luz*

⁸ Considerando cuadragésimo quinto.

⁹ Considerando cuadragésimo sexto.

de los datos y hechos del caso específico. Así, a partir de aquel procesamiento y análisis se obtiene la decisión final sobre la cuantía de la multa a ser aplicada.” Posteriormente, explicó los factores que integran la fórmula matemática empleada por la Superintendencia.

Una vez aclarado lo anterior, el tribunal procedió a evaluar si en la resolución recurrida la SMA indicó los argumentos y el procedimiento en virtud del cual determinó el valor de seriedad, análisis que indicó en los considerandos quincuagésimo primero a quincuagésimo séptimo. Una vez concluido su análisis, concluyó que en la resolución recurrida fueron señaladas “*las razones que permiten reproducir el proceso lógico y jurídico*”¹⁰ de determinación de la sanción. Sin embargo, como se verá a continuación, esta conclusión es errada.

En primer lugar, la determinación de la sanción en cada caso concreto se efectúa, en palabras del tribunal, a partir del procesamiento y análisis de los datos y hechos del caso específico, cuestión que requiere, por decisión de la Superintendencia, del empleo de una fórmula matemática. Como fue indicado, en esa fórmula se suman el beneficio económico del infractor y el componente de afectación, factor que, a su vez, se determina por la interacción del valor de seriedad, los factores de incremento y disminución y el tamaño económico del infractor. Una vez aplicados todos estos elementos a la función matemática, se obtiene el monto específico de la multa que se impondrá en cada caso concreto.

Es claro, entonces, que la sola determinación del valor de seriedad no es suficiente para aplicar castigo alguno, sino que, como ya se dijo, sobre esa cifra se deben aplicar los factores de incremento y disminución que procedan, junto al tamaño económico del sujeto regulado. Posteriormente, al resultado de este entramado de operaciones (que no es sino el componente de afectación) se debe sumar el beneficio económico, y recién en ese momento se obtendrá el monto de la multa aplicable.

De esta forma, el análisis desarrollado por el tribunal respecto a la suficiencia de la motivación de los aspectos considerados por la Superintendencia para determinar el valor de seriedad es errado e incompleto, ya que en caso alguno permite concluir que la SMA adoptó su decisión de forma motivada en términos tales que permitiera “reproducir el proceso lógico y jurídico de determinación de la sanción”. Por el contrario, concluir que conforme a la motivación del valor de seriedad se podría “reproducir” el proceso de determinación de la sanción

¹⁰ Considerando quincuagésimo séptimo.

contraviene abiertamente el polinomio contenido en las Bases Metodológicas y que es al que atiende la autoridad para fijar la cuantía de la sanción.

En línea con lo reseñado, recién entre los considerandos octogésimo octavo a nonagésimo primero el tribunal procedió a evaluar los argumentos planteados por la SMA sobre los factores de incremento y disminución, y en los considerandos centésimo a centésimo tercero hizo lo propio respecto al tamaño económico.

Respecto a los factores de incremento y disminución, el tribunal replicó el análisis empleado anteriormente y examinó la información vertida por la SMA para evaluar si ambos aspectos fueron correctamente ponderados, más no se pronunció directamente sobre su motivación. Sobre ambos factores, el tribunal simplemente estimó que fueron correctamente ponderados y aplicados por la SMA.

Por último, respecto a la configuración y fundamentación del factor tamaño económico de la empresa, no formuló apreciación alguna respecto a la indicación efectuada por la SMA, en el sentido de que la determinación del tamaño económico de nuestra representada se obtuvo conforme a la información otorgada por el Servicio de Impuestos Internos.

Sin embargo, ni aún en este punto el tribunal estaba en condiciones de sentenciar, como lo hizo, que era posible reproducir el proceso lógico y jurídico de determinación de la sanción. Ello es así porque la sanción, en tanto expresión numérica, es fruto de una fórmula matemática sobre la cual los motivos desarrollados por la SMA no se pronuncian en absoluto.

ii. Sobre la expresión de los puntajes del valor de seriedad y los factores de incremento y disminución

Luego de concluir que la resolución recurrida se encontraba motivada pues “entregó las razones que permiten reproducir el proceso lógico y jurídico de su determinación” (conclusión apresurada e incorrecta pues, como se dijo, fue formulada únicamente al finalizar el análisis de motivación del valor de seriedad), el tribunal analizó separadamente si la SMA se encontraba obligada a expresar los puntajes que asignó al valor de seriedad y los factores de incremento y disminución; no así para los factores de beneficio ni capacidad económicos, sobre los cuales no se pronunció.

Respecto al valor de seriedad, concretamente analizó *“si el razonamiento matemático que se sigue de la operatoria expuesta en los considerandos Cuadragésimo octavo y Cuadragésimo noveno es –como sostiene el*

Reclamante— un elemento de la motivación que debe ser exteriorizado en el contenido de la resolución sancionatoria. Vale decir, si el polinomio que se informa en las Bases Metodológicas exige que la SMA exponga los puntajes específicos por cada una de las circunstancias del art. 40 que determinan el valor de seriedad y el rango o categoría en que se encuentra la infracción.”¹¹

Así, el tribunal hizo presente que la sanción administrativa tiene una doble finalidad. La primera, retributiva, pretende castigar aquella conducta que no se ajusta al ordenamiento jurídico, en tanto la segunda, disuasiva, actúa como un desincentivo a la eventual comisión de conductas ilícitas, provengan del mismo u otro infractor.

En atención a su finalidad disuasiva, el tribunal determinó que *“el razonamiento para establecer el quantum de la multa a ser aplicada no puede llevar a que la Administración deba traducir tal razonamiento a un cálculo numérico, pues aquello haría predecible el resultado sancionatorio facilitando la tarificación de la sanción, esto es, que los regulados tengan plena capacidad de estimar ex ante el coste de la infracción y puedan — en función de aquel análisis— decidir si les resulta más rentable incumplir la normativa ambiental que ser sancionado por la autoridad.”¹²*

Este entendimiento del tribunal es incorrecto por cuanto desconoce la realidad fáctica conforme a la cual la SMA determina las sanciones aplicables y efectúa una pretensión de valoración en atención a un escenario hipotético planteado sin fundamentación alguna. Así efectuado su análisis, redundaría en una contravención a los principios que informan el deber de motivación de los actos administrativos, como lo son los de publicidad y transparencia.

En primer lugar, cuando el tribunal indicó que *“el razonamiento para establecer el quantum de la multa a ser aplicada no puede llevar a que la Administración deba traducir tal razonamiento a un cálculo numérico”*, nuevamente incurrió en un error. De hecho, es una incorrecta interpretación de las Bases Metodológicas, que es el documento que materializa y pormenoriza para su aplicación los criterios del artículo 40 de la LOSMA para determinar las sanciones pecuniarias. En este sentido, se debe recordar que las valoraciones, ponderaciones y convicciones a que arriba la Superintendencia conforme al análisis de los antecedentes vertidos durante el procedimiento sancionatorio no bastan para definir la cuantía exacta de la multa que se impondrá al supuesto infractor. Como latamente se desarrolla en las Bases, esa determinación (numérica, por cierto)

¹¹ Considerando quincuagésimo octavo.

¹² Considerando sexagésimo

es fruto de un polinomio matemático compuesto por distintos factores representativos de la evaluación que la SMA efectuó de las circunstancias del artículo 40.

Siguiendo la línea anterior, es claro que una función matemática requiere de datos para entregar un resultado, datos que son de naturaleza numérica. Por lo tanto, la SMA necesariamente sí traduce su razonamiento a un resultado numérico, que luego es incorporado a la fórmula matemática que arroja la cuantía de la multa exacta. Esa traducción, a diferencia de lo que manifiesta el tribunal, no ha redundado en una predictibilidad de *“el resultado sancionatorio facilitando la tarificación de la sanción”*.

Con toda seguridad, el tribunal quiso referirse a si la SMA debe o no hacer públicos aquellos resultados numéricos que le permiten determinar la sanción exacta que impondrá. Así planteado, tampoco es correcto asumir, como hizo el tribunal, que así sin más se verificaría un escenario hipotético en que los sujetos regulados *“tengan plena capacidad de estimar ex ante el coste de la infracción y puedan –en función de aquel análisis– decidir si les resulta más rentable incumplir la normativa ambiental que ser sancionado por la autoridad.”*

Este razonamiento del tribunal supone que, ante una eventual publicación de los valores numéricos asociados al factor de seriedad para un caso específico, se generaría una situación de absoluta predictibilidad de la sanción que podría aplicarse ante hipotéticas infracciones. Nuevamente, el tribunal en este punto yerra al interpretar las Bases Metodológicas pues, reiteramos, no es posible determinar la cuantía exacta de la sanción con la sola evaluación del valor de seriedad, sea que se atienda a la sola evaluación efectuada por la SMA o a su representación numérica.

El tribunal ambiental también obvia que el Derecho Administrativo, sobre todo en el caso de la dictación de actos administrativos, opera de forma casuística, concordante con la comprensión de que el acto administrativo consiste en la aplicación del ordenamiento jurídico por la autoridad administrativa al caso concreto. Por ende, la idea de tarificación de las multas desconoce tanto las dimensiones jurídica y fáctica, pues significa que exista una tasación previa exacta, absoluta o inargüible, lo que requiere un procedimiento y un acto administrativos totalmente reglado, lo que no es posible sostener por cuanto los actos administrativos pueden ser más o menos reglados o discrecionales.

Precisamente, el acto administrativo sancionador pecuniario concreto existirá cuando en el ejercicio de sus potestades discrecionales y sancionatorias la SMA dicte la correspondiente multa, lo que en este caso ocurrió al imponer una multa de 215 UTA. Con esto queda claro, además, que el monto jamás pudo ser conocido por nuestra representada, ya que la expedición de esta sanción administrativa específica opera precisamente *ex post*, en atención al mérito del proceso y de las circunstancias ínsitas y concomitantes del asunto en particular.

En este caso, las Bases Metodológicas operan sobre la idea que desarrollan las directrices normativas que entrega el art. 40 de la LOSMA, constituyendo un mecanismo de aumento del estándar de motivación, que es más exigente en caso de actos administrativos sancionatorios, pero no un sistema de tasación o tarificación de sanciones pecuniarias. De ser así, significaría la negación de la casuística en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Ambiental al predeterminarse números exactos e inamovibles que deben constituir la sanción administrativa, sin previo razonamiento justo y proporcional – lo que nos llevaría al absurdo de entender que se trataría de un acto de aplicación automática que, incluso, no requeriría de procedimiento y no resguardaría los derechos de los regulados – ante la comisión de un antijurídico administrativo.

Puede entenderse que el ámbito de ejercicio de la potestad discrecional del regulador ambiental se acota en un procedimiento sancionatorio, donde por encontrarse en juego los derechos de los regulados aumenta la exigencia de motivación suficiente, pero en ningún caso ella desaparece. De esta manera, no es correcto ni lógico sostener que existe un eventual mecanismo de tasación automática y menos que se hace desaparecer la discrecionalidad administrativa. Por lo demás, este entendimiento olvida la existencia del principio de reserva legal relativa, esencial y necesario para la agilidad y complementación normativa de nuestro sistema administrativo y que se ve reflejado en el desarrollo que las Bases Metodológicas hacen de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA.

Pretender que la publicación de los puntajes de cada factor redundará en un importe exactamente predeterminado, conforme al cual los regulados podrán determinar si les “conviene o no” la internalización de los costes generados por la comisión de un antijurídico ambiental, denota también un análisis superficial e incompleto, que supone que los costos que determinan la toma de decisiones de los agentes económicos son únicamente aquellos cuantificables en dinero.

Por el contrario, aspectos tales como la reputación, imagen y relaciones con otras organizaciones o clientes son elementos intangibles muy importantes que también inciden en las decisiones que una empresa puede adoptar, y que, por cierto, son objeto de una especial protección. Bajo la lógica del tribunal, a nuestra representada solo le preocuparía una evaluación bajo un prisma de costos y beneficios tangibles inmediatos, sin atender a otros elementos de naturaleza inmaterial.

En seguida, equivoca también al pretender que la publicación de aquel puntaje permitiría a los sujetos regulados anticiparse plenamente a la potencial multa que se les impondría, burlando la finalidad disuasiva que a esta se le atribuye. Esto es así, en atención a la forma en que están dispuestas las circunstancias que inciden en la determinación de la sanción, indicadas en el artículo 40 de la LOSMA y que son del siguiente tenor:

“Artículo 40.- Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.*
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.*
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.*
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.*
- e) La conducta anterior del infractor.*
- f) La capacidad económica del infractor.*
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°.*
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.*
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción.”*

Este artículo contiene circunstancias de tipo cualitativo y cuantitativo, y todas ellas se caracterizan por depender de las circunstancias asociadas al caso que corresponda. A modo de ejemplo, ello es evidente si se atiende a aspectos tales como la conducta previa que ha observado

el infractor (letra e), su intencionalidad y grado de participación (letra d) y el potencial número de personas cuya salud pudo ser afectada (letra b). Quizá la mayor representación de esta situación es la circunstancia de la letra i), que contiene una cláusula genérica de contenido desconocido por los administrados.

Debe ser tenido a la vista que antes de aplicar las circunstancias del artículo 40, la SMA previamente debe clasificar la infracción cometida como gravísima, grave o leve, conforme indica el artículo 36 y, en base a ello, atender a las posibles sanciones que el artículo 39 asocia a cada una de estas clasificaciones. Una vez determinadas las sanciones que pueden ser impuestas y sus rangos, aplicará las circunstancias del artículo 40, para especificarlas en el caso concreto.

En ese sentido, no se aprecia como se generaría una situación en que la publicación de los puntajes haría *“predecible el resultado sancionatorio facilitando la tarificación de la sanción, esto es, que los regulados tengan plena capacidad de estimar ex ante el coste de la infracción”*. Muy por el contrario, al analizar las circunstancias de la norma es claro que la sanción que en cada caso se aplique atiende a un cúmulo de factores que pueden ser objeto de múltiples potenciales configuraciones, cada una de las cuales arrojará un resultado distinto y que, en consecuencia, imposibilitan adquirir un conocimiento previo por parte de los regulados.

Por su parte, el tribunal refrendó su entendimiento indicando que *“aun cuando la ley preestablece criterios para fijar la multa, tal análisis, en caso alguno, ha de quedar vinculado a su determinación aritmética. Por el contrario, basta con que el órgano de la Administración aduzca razones claras, concretas y coherentes que permitan evidenciar, dentro de los márgenes previstos en la norma, que el mayor grado de intensidad de la infracción cometida posee una correlación directa con la sanción impuesta.”* Este razonamiento no se condice con la forma de determinación de la sanción, que en última instancia sí depende de una función aritmética, y a cuyo respecto me remito a lo expuesto sobre las etapas y factores que integran su proceso de definición.

Con relación a la expresión de los puntajes de los factores de incremento, el tribunal reiteró que la motivación que debe observar la SMA no va aparejada a la *“obligación de explicitar los puntajes asignados para determinar la sanción aplicable, pues aquello haría predecible el resultado sancionatorio, desnaturalizando los fines del procedimiento sancionatorio.”*¹³ Una vez más, este entendimiento del

¹³ Considerando nonagésimo segundo.

tribunal infringe la forma en que son determinadas las sanciones ambientales y a cuyo respecto reitero lo desarrollado con anterioridad.

Además, para ambos factores efectuó la siguiente precisión (el destacado es propio):

“Que, sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de la Excmo. Corte Suprema (CS, Rol N° 63.341-2020, sentencia de reemplazo, 2022, considerando 15°; CS, Rol N° 17.736-2016, sentencia de casación, 2017, considerando 20°), las circunstancias del art. 40 que obligan a valorar los hechos en base a datos y parámetros cuantificables, son aquellas que poseen una naturaleza cuantitativa. Ahora, siendo la intencionalidad una circunstancia de naturaleza cualitativa, el escrutinio judicial recaerá sobre las explicaciones epistémicas, hermenéuticas, inductivas o deductivas que proporcione la Administración. Así, siendo la motivación que provee la Resolución Reclamada suficiente y adecuada para fundar la decisión, procede rechazar la alegación del Reclamante.”¹⁴

“La misma situación acontece con los factores de disminución considerados por la SMA, esto es, la cooperación eficaz del infractor, la adopción de medidas correctivas (art. 40 letra i) de la LOSMA) y la irreprochable conducta anterior (art. 40 letra e) de la LOSMA). Dichas circunstancias al ser de naturaleza cualitativas, no obligan a realizar un cálculo numérico para su determinación, razón por la que aquella alegación también será desechada”¹⁵

Como se expondrá, este análisis, que concluyó que la SMA no está obligada a publicar los puntajes asociados al valor de seriedad y los factores de incremento y disminución, vulnera los principios de publicidad y transparencia e infringe el deber de motivación de los actos administrativos.

iii. Sobre la infracción de la ley

Como se adelantó, la sentencia infringió los artículos 3° y 53 de la Ley N° 18.575 y 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, con relación a los artículos 3° y 40 de la LOSMA, cuestión que redundó en una inobservancia de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, imparcialidad, publicidad y transparencia y el deber de motivación de los actos administrativos.

a. Sobre la infracción al deber de motivación de los actos administrativos

En su sentencia, el tribunal ambiental interpretó de forma incorrecta e infringió los artículos 3° de la Ley N° 18.575 y 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880.

¹⁴ Considerando nonagésimo tercero.

¹⁵ Considerando nonagésimo cuarto.

Estas normas contienen distintos principios orientadores de la actividad de la Administración del Estado y que deben ser observados en todas sus actuaciones (artículo 3°), salvo las excepciones expresas.

En términos concretos, refieren el deber de la Administración de indicar los hechos y fundamentos de derecho en los actos que afecten los derechos de los particulares (artículo 11), la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado (artículo 16) y la expresión fundada de la decisión que ponga término al procedimiento administrativo (artículo 41 inciso cuarto). Todas ellas establecen un estándar de motivación que la Administración debe cumplir.

Destacadamente, el artículo 16 consagra la naturaleza pública de los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos y los documentos que los contengan y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación. La excepción a su aplicación son aquellas indicadas en la Ley N° 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado¹⁶, y en otras disposiciones legales que hubieran sido aprobadas con quórum calificado.

¹⁶ Al respecto, el artículo 21 dispone las siguientes causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información:

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.

Como es posible apreciar, las circunstancias que limitan la publicidad de los actos, resoluciones, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado requieren de expresa habilitación legal, otorgada en virtud de los motivos que allí se expresan.

En el presente caso, ninguna de estas circunstancias fue alegada por la SMA ni sostenida por el tribunal para mantener la reserva de los puntajes en que la SMA transformó su forma de razonar, por lo que no existe excusa legal absolutoria alguna que permitiera sustraer esa parte del procedimiento del imperio de las normas de publicidad. En este sentido, la valoración efectuada por el tribunal, relativa a que “*basta con que el órgano de la Administración aduzca razones claras, concretas y coherentes que permitan evidenciar, dentro de los márgenes previstos en la norma, que el mayor grado de intensidad de la infracción cometida posee una correlación directa con la sanción impuesta*” (el destacado es propio), se aleja de los parámetros que debió tener a la vista para evaluar si la SMA motivó suficientemente su acto y redunda en una infracción del deber de motivación.

Por otra parte, como ha sido expuesto, la información desarrollada por la SMA tampoco fue suficiente para reproducir su razonamiento lógico y jurídico, requisito esencial de justificación de un acto administrativo que permite hacer efectivo su completo control jurisdiccional y un integral derecho a la defensa de todo regulado.

Por ende, es menester dotar de completitud al acto administrativo y sin perjuicio de que deben observar todos sus elementos genéricos y específicos, “*no basta*”, como indicó el Tribunal, que se “*(...) aduzca razones claras, concretas y coherentes que permitan evidenciar (...)*, sino que, además de esto, debe señalarse el razonamiento jurídico completo que sustenta la toma de decisión del regulador, lo que se expresa en la forma en que se manifiesta completamente el motivo en sus vertientes fáctica, es decir, como se presentan los hechos (lo que incluye expresar cómo se determinan su procedencia y valoración) y la forma en que sirven de sustento al acto administrativo y, en su vertiente jurídica, que se explicita no sólo por la enunciación de las normas jurídicas – todas las que sean procedentes –, sino, además, por el correcto entramado y correlación de aquellas que como bloque de Derecho se apegan al principio de juridicidad y que constituyen el sustrato de Derecho del acto administrativo.

Entonces, el motivo, elemento interno que se explicita por aquel de carácter externo denominado motivación, debe expresar de forma clara y precisa su fundamento de hecho (supuesto fáctico) y fundamento de derecho (supuesto jurídico).

Por lo reseñado, no basta indicar la mera existencia de un aparente motivo y, en el caso que se exprese con claridad un verdadero motivo, éste debe ser suficiente, es decir, debe tener una envergadura real y necesaria, lo que significa que se explicita claramente por qué el motivo posee suficiencia y que elementos la sustentan en tal calidad – dicho de otra manera, que elementos constituyen la suficiencia y por qué ellos poseen la virtud de dotar de esta calidad a la motivación.

Esto permitirá que de la lectura del acto administrativo se concluya que se basta a sí mismo, porque ha sido expresado de manera lógica, completa y clara, lo que autoriza acceder a su correcta inteligencia.

Por lo indicado, necesariamente no se puede concluir otra cosa más que el acto administrativo sancionatorio expedido por la SMA carece de motivo y aún, con toda lógica, de suficiencia, lo que lo hace plenamente anulable.

Desde luego, la pretensión de que con la sola evidencia de que un mayor grado de intensidad de la infracción va aparejado directamente a una mayor sanción impuesta la Administración estaría motivando correctamente el acto, cuestión que es de simple sentido común, solo refrenda que el tribunal simplemente no tuvo a la vista las normas conforme a las cuales debió certificar que el acto fue correctamente motivado.

A mayor abundamiento, al desestimar la alegación sobre la necesidad de publicar los puntajes asociados al valor de seriedad, el tribunal determinó que fueron enunciados “*aquellos elementos de hecho y la correspondiente calificación jurídica, que permiten sostener la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión (...)*”¹⁷. Respecto a la publicación de los puntajes de los factores de incremento y disminución, estimó que ello no era necesario pues se trataba de elementos cualitativos, que “*no obligan a realizar un cálculo numérico para su determinación*”¹⁸ y que “*el escrutinio judicial recaerá sobre las explicaciones epistémicas, hermenéuticas, inductivas o deductivas que proporcione la Administración*”¹⁹ Todas estas afirmaciones y juicios de valor exhiben que el tribunal atendió a razones extra normativas para evaluar si la motivación otorgada por la SMA satisfacía el estándar que la ley exige.

Bajo un escenario ficticio, si el tribunal estuviera en lo correcto, un análisis de los razonamientos expuestos por la SMA debería permitir reproducir su forma de proceder, de

¹⁷ Considerando sexagésimo.

¹⁸ Considerando nonagésimo cuarto.

¹⁹ Considerando nonagésimo tercero.

manera tal que se pudiera comprender de forma clara y precisa el razonamiento jurídico empleado para fundar su decisión y, en consecuencia, arribar al monto exacto que impuso como sanción.

En ese sentido, la información empleada por la Superintendencia determina que la infracción cometida es clasificada como leve, por lo que potencialmente puede ser sancionada con una amonestación escrita o una multa de 1 a 1000 UTA. También, es suficiente para apreciar la forma en que cada una de las circunstancias del artículo 40 que corresponde aplicar son ponderadas y determinadas por la SMA, conforme al análisis que efectúa de la información utilizada durante el procedimiento sancionatorio y su etapa recursiva.

Sin embargo, en caso alguno habilita para entender la influencia que cada uno de estos elementos ejerció en la determinación del componente de afectación ni, luego, como se arribó a la decisión de imponer una sanción pecuniaria consistente en una multa de 215 UTA, y no, por ejemplo, una de 190 o 250 UTA. Ello es así, porque la motivación entregada por la autoridad, injustificada e incorrectamente estimada como suficiente por el tribunal, se limitó a considerar la primera parte de la determinación de la sanción, esto es, la formación del convencimiento teórico de la autoridad, pero no abordó la forma en que ello es transformado a una expresión numérica, ni los motivos por los que se escogió una determinada representación aritmética y no otra, como tampoco su incidencia en el polinomio aplicado por la SMA.

Esta contravención normativa ha sido criticada por la Excelentísima Corte Suprema, en los siguientes términos, en la sentencia pronunciada en causa Rol N° 79.353-2020 (el destacado es propio):

“Que, ahora bien, la exposición de la Resolución reclamada deja en evidencia los problemas de motivación que la afectan, toda vez que se establece que se hace uso de la facultad entregada por el artículo 40 de la Ley N° 20.417, limitándose a señalar que las circunstancias descritas en la referida disposición, salvo en lo que respecta al beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, si serán consideradas o descartadas, sin precisar cómo éstas influyen en el cálculo del componente de afectación, lo que también ocurre en el caso de factores de disminución, impidiendo el ejercicio del derecho a defensa y el control jurisdiccional de proporcionalidad de la multa impuesta. Es decir, no se señala, en concreto, cuáles son todas las razones que determinan el ejercicio de la potestad, incorporando incertidumbre respecto de los motivos que llevaron a determinar la cuantía de la multa reclamada, y cómo incidió en su determinación cada uno de los factores de incremento o disminución, en términos precisos y

concretos, cuestión que no se condice con las exigencia previstas para un acto de tal naturaleza, pues la fundamentación del acto administrativo es un elemento de su esencia, cuya existencia siempre está bajo el control de la judicatura.

Así, la fórmula utilizada en términos amplios por la Superintendencia del Medio Ambiente al dictar la resolución reclamada, vulnera gravemente los principios de publicidad y transparencia que debe regir la actuación de la Administración, que hacen exigible la exposición clara y concreta de los motivos del acto administrativo.”

En definitiva, de forma palmaria son claras tanto la infracción al principio de publicidad, como la insuficiente motivación en el acto administrativo sancionatorio de la SMA y que, posteriormente, fue validado por el III Tribunal Ambiental.

b. Infracción del principio de razonabilidad del acto administrativo.

Con la finalidad de evitar la procedencia de cualquier atisbo de arbitrariedad, abuso, exceso o desviación de poder, es menester que la autoridad administrativa explicité todos los criterios que empleó en atención a las particularidades del caso concreto y que, también, justifique íntegramente la valoración que realizó de cada uno de ellos. Es importante destacar que, en este aspecto, la motivación se conecta con el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 53 de la Ley N° 18.575, particularmente con la proporcionalidad que debe mediar entre la infracción imputada y la sanción que se aplica²⁰.

Por su parte, se ha señalado que el principio de razonabilidad en relación con la proporcionalidad “*está enderezado para repeler las intervenciones excesivas en los derechos fundamentales por parte de las autoridades, en el sentido de los actos ultra vires, permitiendo que con su concurso se examine si la intensidad de una medida estatal es o no jurídicamente aceptable.*”²¹

Como se dijo, la proporcionalidad tiene por fundamento normativo a la racionalidad, conforme a la cual no es tolerable que las decisiones administrativas carezcan de motivos, sino que tienen que dictarse conforme a las circunstancias en que obran sus destinatarios. Por lo indicado, en la actividad administrativa toda decisión debe ser razonable, lo que significa que ésta y su fundamento hagan efectivas las necesidades públicas que se satisfacen por su intermedio. De esta manera, en nuestro Derecho Administrativo, la toma de decisión

²⁰ Gómez González, Rosa Fernanda. “Discrecionalidad y Potestad Administrativa Sancionadora: Límites y Mecanismos de Control”. Editorial Tirant lo Blanch, Santiago, Chile, 2021, p. 309.

²¹ Leiva Rabaal, Antonio. “Proporcionalidad y Justicia Constitucional” Editorial Libromar, Santiago, Chile, 2018, p. 63.

administrativa será racional cuando carezca de fundamentos como, además, si estos son erróneos, inexistentes, impertinentes o desproporcionados²², como ocurre en este caso.

Acorde a lo reseñado, se ha indicado que *“un acto administrativo adolecerá de vicio de falta de proporcionalidad cuando la decisión en él contenida sea inadecuada o impertinente, excesiva en comparación con otras opciones igualmente válidas de aplicación o carezca de equilibrio entre los beneficios derivados de la decisión administrativa y las limitaciones impuestas a los afectados”*.²³ En este caso, no existen dudas de que la Superintendencia, al aplicar las circunstancias que establece el artículo 40 de la LOSMA para determinar la sanción que en cada caso corresponda aplicar, actuó de forma contraria al principio de proporcionalidad al imponer una sanción exorbitante a nuestra representada. Esto no solo es, respecto de la SMA, una infracción a los deberes administrativos en el ejercicio de sus deberes, sino también una afectación de los derechos del regulado.

Esto es así pues, durante la sustanciación del recurso de reclamación, nuestra representada presentó 13 casos en los que la SMA sancionó con menor intensidad la comisión de la misma infracción. En aquella oportunidad, se indicó que esto ocurrió aun cuando se verificaron menores cifras de excedencia de decibeles, menos personas posiblemente afectadas y un menor beneficio económico obtenido por el infractor, que fueron los elementos a los que la Superintendencia atendió al evaluar el valor de seriedad en el caso de marras.

Posteriormente, la SMA presentó un cúmulo de 6 “casos similares” para justificar que la sanción impuesta a Inmobiliaria Providencia Ltda. se ajustaba a lo resuelto. En su exposición, la Superintendencia no atendió a los mismos criterios, sino que solo revisó el factor económico, elemento que por lo demás en solo uno de aquellos 6 casos era idéntico al de nuestra representada.

Ello, sin embargo, en caso alguno, permite disipar los cuestionamientos sobre la falta de proporcionalidad con que actuó al imponer la sanción. Con la finalidad de facilitar el entendimiento sobre el punto, a continuación se indican aquellos casos en que la SMA sancionó de forma abiertamente diversa la misma infracción reprochada en este procedimiento. La

²² Enteiche Rosales, Nicolás. “Las Sanciones Administrativas: El Problema de la Proporcionalidad”. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2017, pp. 30-31.

²³ Romero Munizaga, Pablo Gabriel. «El vicio de falta de proporcionalidad en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República». *Revista de Derecho Aplicado LLM UC 11* (2023). Página 12. <https://doi.org/10.7764/rda.11.53501>

selección de casos se efectuó sobre el universo de expedientes indicados por nuestra representada (tabla N° 1 de la reclamación) y la SMA (tabla N° 12 de su informe) en el proceso de reclamación, controlando que correspondieran a infractores de categoría Grande 2 (a la cual pertenece nuestra representada) e indicando los mismos factores que en el caso de marras fueron aplicados al determinar el valor de seriedad, junto al beneficio económico. Solo se atendió al valor de seriedad pues, como fue expuesto anteriormente, su prevalencia en la determinación de la sanción es alta, motivo por el cual su ubicación discrecional en alguna de las tres categorías de seriedad es de especial interés e incidencia para efectos de evaluar la proporcionalidad:

Tabla N° 1. Factores determinantes del valor de seriedad en casos identificados por Inmobiliaria Providencia Ltda. y la SMA.

Rol	Titular	Tamaño	Clasificación	Decibeles excedidos	Personas afectadas	Beneficio económico (UTA)	Multa (UTA)
D-169-2019	Inmobiliaria Providencia	Grande 2	Leve	8	912	7,8	215
D-116-2021	Comercial Successo	Grande 2	Leve	11 a 22	944	1	287
D-107-2019	Ingeniería inmobiliaria e inversiones SICALL	Grande 2	Leve	15 y 14	388	4,5	83
D-005-2018	Constructora Sigro	Gran empresa 2	Leve	14	2043	0,2	12
D-065-2016	Inmobiliaria CR S.A.	Grande 2	Leve	3	27	4,7	51

Fuente: elaboración propia.

Conforme a lo anterior, la disparidad de la multa aplicada salta a la vista. Sin embargo, en atención a la insuficiente motivación de la SMA, derivada de su negativa a informar los puntajes de los factores y la influencia que tuvieron en la determinación de la sanción, no es posible explicarla ni entender su concreción.

Por ejemplo, al comparar los procedimientos asociados a los roles D-169-2019 (caso asociado a nuestra representada) y D-005-2018, es claro que en este hubo una mayor excedencia de decibeles y cantidad de personas potencialmente afectadas y un menor beneficio económico que en el primero, cuestión que, en ausencia de otra información, da a entender que el factor económico es un factor de crucial relevancia para determinar la sanción y que explicaría que fuera sancionado con una menor multa que en el caso de marras.

Sin embargo, en el procedimiento rol D-116-2021 se aprecia una superior excedencia de decibeles, una cantidad prácticamente idéntica de potenciales afectados y un inferior beneficio económico respecto al caso D-169-2019 y es sancionado con una multa bastante superior, por lo que ya no es clara, en el ejemplo, la preponderancia del beneficio económico.

El caso anterior grafica de forma notoria la ausencia de motivos claros que permitan comprender como la SMA determina las sanciones ante casos similares y la falta de proporcionalidad con que obra. Esto es así pues en un primer momento estimó que la excedencia en que incurrió mi representada era de 13 decibeles y la sancionó con una multa de 360 UTA, cifra considerablemente superior a las 287 UTA que impuso en el caso de referencia, pese a que la superación que en esa oportunidad reprochó fue sustancialmente superior (22 vs 13 decibeles).

El examen anterior puede ser reiterado con la totalidad de los factores identificados y la conclusión es la misma: debido a que la decisión de la Superintendencia no es adecuadamente motivada, no es posible repetir el proceso lógico que aplicó en la determinación de las sanciones ni entender la asignación de multa a la que arribó, cuestión que a su vez siembra dudas respecto a la proporcionalidad de su actuar al compararla con casos anteriores, cuestión que en ningún caso equivale a sostener que sus precedentes la obligan a actuar en cierto sentido.

Finalmente, se hace presente que durante la sustanciación del procedimiento sancionatorio, nuestra representada presentó un programa de cumplimiento con una batería de acciones que le permitieran retornar a la senda de cumplimiento ambiental, algunas de las cuales habían sido ejecutadas y otras lo serían en tanto se aprobara el programa propuesto. En su conjunto, su implementación significó al menos la inversión de \$142.084.098. Como se indicó, esta propuesta fue rechazada.

Pese a ello, la SMA no consideró mínimamente la circunstancia anterior al fijar la multa que impondría a nuestra representada. Sin perjuicio de que el programa no fue aprobado y que el procedimiento sancionatorio continuó por otra vertiente, no es razonable que desconozca no solo el ánimo de subsanar la única infracción reprochada, sino además su materialización a través de acciones concretas.

Como se verá, esta incorrecta aplicación de la ley tuvo efectos sustantivos en la parte dispositiva del fallo.

iv. Influencia sustancial en la parte dispositiva del fallo

El entendimiento del tribunal y su incorrecta interpretación y aplicación de los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, referidos a los principios de publicidad y transparencia y el deber de motivación de los actos de la Administración del Estado, con relación a los artículos 3° y 40 de la LOSMA, cuestión que a su vez significó un incorrecto análisis y evaluación sobre la satisfacción del deber de motivación, impulsó a que la reclamación impetrada por nuestra representada fuera rechazada en todas sus partes.

De esta forma, este tribunal ambiental no solo validó una aplicación insuficiente del estándar de motivación con que la Superintendencia debía actuar, sino que también refrendó que la SMA impusiera una multa irracional y desproporcionada, en comparación a casos similares tramitados ante ella.

Si hubiera obrado con apego a la ley, habría ordenado a la SMA que dictara una nueva resolución y que allí indicara los puntajes asociados a cada factor analizado, lo que habría permitido evaluar la influencia de cada uno de ellos en la determinación de la sanción específica, cuestión que se diferencia de forma diametral de lo que resolvió el tribunal. Además, habría determinado que su actuar no guardó la debida proporcionalidad, motivo por el cual también habría ordenado a la Superintendencia que determinara una nueva multa, debiendo ajustarse a los principios de motivación, transparencia, razonabilidad y proporcionalidad.

POR TANTO,

A S.S. Ilustre respetuosamente pido tener por interpuesto el presente recurso de casación en el fondo, declararlo admisible y concederlo ante la Excelentísima Corte Suprema, ordenando que se eleven los autos a objeto de que dicho Tribunal lo admita a tramitación, conozca de él y, en definitiva, lo acoja, anule la sentencia impugnada y, acto seguido y sin nueva vista, pero separadamente, dicte otra de reemplazo que declare que la reclamación de autos se acoge y ordene a la Superintendencia del Medio Ambiente a dictar una nueva resolución que motive adecuadamente la determinación de la sanción que, a su vez, debe ser proporcionada.

OTROSÍ: Solicito a S.S. Ilustre tener presente que el poder que se nos confirió para actuar en representación de Inmobiliaria Providencia Ltda. consta a fojas 34 del expediente del procedimiento de reclamación y que se tuvo por acompañado en resolución de fojas 68, pronunciada el 16 de mayo de 2022.