

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

ILUSTRE TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

Juan Ricardo Alvarado Coloma, abogado en representación de hotel , cafetería y agencia de turismo Laura Escobar E.I.R.L. con Superintendencia del Medio Ambiente”, causa **rol r-8-2024**, venimos en interponer recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia definitiva dictada en estos autos con fecha 12 de febrero, que rechazó la reclamación de ilegalidad interpuesto por esta parte en contra de la Resolución Exenta que se individualizará de la Superintendencia del Medio Ambiente, en los términos que a continuación exponemos.

1.- Antecedentes Generales:

La SMA, con fecha 30 de septiembre del año 2020, recibió una denuncia por parte de Doña María Jeanette Alberdi Cotapos. Luego, se sumaron a ésta dos denuncias el día 1 de octubre del 2020 realizadas por Don Cristóbal Vicente Aguilera Alarcón y Doña Fernanda Sofía Cerda Alberdi, indicándose que estarían siendo expuestos a ruidos molestos producto del desarrollo de las actividades desarrolladas en el establecimiento “STOP OVER HOSTEL Y RESTOBAR”, del sector terraza, la reproducción de música envasada y en vivo (KARAOKE).

Que, con fecha 26 de febrero del 2021, la División de Fiscalización y Conformidad Ambiental derivó al Departamento de Sanción y Cumplimiento (en adelante, “DSC”) el expediente de fiscalización DFZ-2021-182-XIV-NE, el cual contiene las actas de inspección ambiental de fechas 5 y 6 de enero de 2021 y sus respectivos anexos. En estas actas consta que un fiscalizador de la SMA se constituyó en el domicilio de los denunciantes individualizados ubicado en calle Phillipi N° 921, comuna de Valdivia, a fin de efectuar la debida fiscalización ambiental.

Según la ficha de evaluación de niveles de ruidos, se consignó un incumplimiento a la norma contenida en del DS 38/2011 de MMA. La medición



realizada por los receptores N° 1-728 y N° 2-731 de fecha 5 de enero de 2021, en condición externa durante horario nocturno (21:00 hrs y 7:00 hrs) registró excedencia de 15 db(A) y 20 db(A) respectivamente. De igual modo, según lo señalado en la ficha de evaluación de niveles de ruido, se consignó otro incumplimiento a la norma de referencia contenida en el DS 38/2011 de MMA. La medición realizada por los receptores N° 3-734 y N° 4-738 de fecha 6 de enero del 2021, en condición externa e interna con ventana cerrada durante horario nocturno (21:00 hrs y 7:00 hrs) registró excedencia de 22 db(A) y 20 db(A) respectivamente.

Que, con fecha 24 de mayo del 2021 mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-127-2021, la SMA formuló un cargo en contra de HOTEL, CAFETERÍA Y AGENCIA DE TURISMO LAURA ESCOBAR E.I.R.L., siendo notificada personalmente el 3 de junio del 2021, habiéndose entregado en el mismo acto copia de la guía para la presentación de un programa de cumplimiento por infracciones a la norma de emisión de ruidos.

Según criterio de la SMA, en Resolución Exenta N° 221, del 14 de febrero de 2022 (en adelante “resolución sancionatoria” o “resolución recurrida”) se concluyó el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-127-2021, aplicándose a la empresa una sanción consistente en cinco coma una unidades tributarias anuales (5,1 UTA). Esta resolución fue notificada por correo electrónico el 28 de febrero del 2022, según consta en expediente.

Con fecha 7 de marzo del 2022, se presentó un recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria presentando nuevos antecedentes conforme al cual se solicitó que se modifique la sanción impuesta aplicando amonestación escrita o, en subsidio, se rebaje el quántum de la multa al mínimo legal.

Con fecha 6 de marzo del 2024 en Resolución Exenta N° 330 se resolvió el recurso de reposición interpuesto en representación de la regulada, siendo rechazado en todas y cada una de sus partes, manteniendo la sanción consistente en cinco coma

una unidades tributarias anuales (5,1 UTA). Esta resolución fue notificada a los interesados el mismo día ,según consta en expediente.

2) Alegaciones de Fondo esgrimidas a favor del recurso

2.1) Dilación excesiva y decaimiento del acto administrativo sancionador.

2.1.1) Plazos procedimentales y demoras excesivas carentes de justificación.

Debo destacar la dilación excesiva que incurrió la SMA para resolver este procedimiento administrativo sancionador, transgrediendo principios esenciales de la organización y tramitación administrativa que según lo consagrado en leyes como la 18.575 Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, “LOCBGAE”) y la 19.880 que establece Bases De Los Procedimientos Administrativos Que Rigen los Actos De La Administración del Estado (en adelante, “LBPA”) constituyen verdaderos mandatos para la Administración como lo es el principio de celeridad (art 7. LBPA), de eficiencia y eficacia (art 3. LOCBGAE), economía procedural (art. 9 LBPA) e inexcusabilidad (art. 14 LBPA), entre otros.

El actuar de la SMA constituye una actuación plurifensiva que conculca diferentes principios basales del funcionamiento y procedimiento de cualquier órgano administrativo atentatorio del interés general y del propio regulado.

1.- Lo anterior permite razonar que efectivamente desde el inicio del procedimiento sancionatorio, esto es, desde el 24 de mayo de 2021, más de 7 meses después de las respectivas denuncias, hasta su conclusión el 14 de febrero del 2022, transcurrieron 17 meses, sumado al plazo más que excesivo que la SMA demoró en resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución que imponía la multa, en fecha 6 de marzo de este año 2024, se obtiene un total de 42 meses, lo cual, sólo por sentido común es excesivo y por, ende, jurídicamente es absolutamente inaceptable. Cabe recordar que la postura de la Excelentísima Corte Suprema en

sentencia en causa Rol N° 23.056-2018 establece criterios precisos para que opere el decaimiento: el transcurso de dos años contados desde el informe de fiscalización y que la demora sea excesiva e injustificada.

Por su parte, conforme a lo señalado por Vuestro Ilustrísimo Tribunal en sentencia rol N° R-2-2021 (Considerando 2 N°2) el plazo se cuenta desde la formulación de cargos, por lo que ésta operaría desde 24 de mayo del 2021.

Lo indicado precedentemente es coherente con el plazo máximo de 2 años contemplado en el art. 53 de la LBPA el que tiene carácter de caducidad y no de prescripción, por lo que no contiene las instituciones de la interrupción ni de la suspensión, propias de aquella.

Por lo expuesto, desde que se dio origen al procedimiento administrativo sancionador hasta la dictación del último acto administrativo que se pronunció sobre el recurso de reposición interpuesto se prolongó más allá de lo jurídicamente aceptable, es decir transcurrieron con creces los dos años. Ello significó que se generara su decaimiento, generando su extinción anormal y, consecuencialmente, el acto administrativo sancionatorio terminal de multa, al ser expedido en un lapso de tiempo en que se carecía de validez su elemento formal (procedimiento administrativo sancionador), no posee sustento y queda privado de todo efecto jurídico.

2.- Tampoco es tolerable, porque atenta con la certidumbre jurídica y las normas y principios reseñados anteriormente que el recurso de reposición interpuesto para impugnar la resolución exenta N° 221 del 14 de febrero del 2022 se haya resuelto en un plazo excesivo que se extendió por casi 24 meses, es decir, faltando un día para computar los dos años exactos, por lo que perfectamente se puede entender que la falta de escaso tiempo para el vencimiento del plazo máximo, puede llevar a la conclusión que el procedimiento administrativo sancionador adoleció de decaimiento y por ende la potestad sancionatoria no puede ejercerse.

Con todo, inclusive perfectamente se puede aceptar que se cumplieron dos años en la substanciación del recurso de reposición, por cuanto un acto administrativo se encuentra completamente tramitado cuando ha sido notificado correctamente y ha generado sus efectos respecto del regulado (y estos se generan al día siguiente, es decir el 7 de marzo de 2024). Precisamente, acá sólo se realizó una notificación electrónica, de la cual la regulada pudo enterarse no de manera inmediata y personal y así haber podido emplear todo el plazo para hacer su derecho a la defensa efectiva.

De todas formas, pareciera que la notificación se hizo a última hora al ver que ya el plazo vencía, y por ello omitieron notificar por carta certificada, mecanismo por el cual ya se había notificado la decisión respecto del recurso de reposición y que acá al tratarse del acto administrativo terminal, de efectos particulares, respecto de un regulada debió emplearse.

Esta situación es menos comprensible y aceptable dado que que la etapa recursiva posee muchos menos diligencias y exigencias como para que se pueda justificar artificialmente, bajo cualquier argumento que la toma de decisión se haya dilatado exageradamente con absoluta inobservancia del ordenamiento jurídico vigente.

3 .- Dejando de lado el mayor plazo, no podemos obviar aquel más exigente y aplicable a todo procedimiento administrativo. Según dispone el art 27 LBPA el plazo máximo que dispone para la completa tramitación de inicio hasta su completa conclusión es de seis meses.

Este criterio es seguido por la Excelentísima Corte Suprema de manera explícita (v.gr, Sentencia Rol N° 14.298- 2021) haciendo hincapié en la exigencia de cumplir con los principios de celeridad y anexos, con el objeto de evitar mantener situaciones de incertidumbre e indeterminación en el tiempo, en desmedro de los regulados y la propia Administración.

De esta manera, un tiempo excesivo de tramitación más allá de los 6 meses que indica la norma LBPA, salvo la existencia de caso fortuito y fuerza mayor, hace decaer el procedimiento administrativo sancionador y torna ineficaz el eventual acto administrativo que se dicte con posterioridad.

En síntesis, la obediencia de la SMA a la normativa que guía las actuaciones dentro de los plazos determinados para la Administración del Estado, no es caprichosa sino muy por el contrario ya que obedece a un imperativo jurídico para desarrollar un procedimiento administrativo racional y justo, en cumplimiento del mandato del art. 19 N° 3 de nuestra Constitución Política de la República. Por ende, la resolución que pone término al procedimiento administrativo sancionador debe ser oportuna.

El incumplimiento de estos verdaderos mandatos legales que posee para actuar elimina la eficacia y validez a sus actuaciones y a sus actores administrativos formales. Aceptar lo contrario implica aprobar un asimetría jurídica, dado que los plazos deben ser exigidos tanto como para administrado como administradores, y no sería lógico entender que sólo los primeros deben respetarlos mientras que los segundos tiene derecho a dilatar de manera excesiva y sin fundamento o justificación la conclusión del procedimiento administrativo sancionador.

Por su parte, la sanción administrativa no sólo debe existir sólo por el hecho de sancionar y menos aún cuando no se cumple con la finalidad para la cual se estableció y han desaparecido los supuestos en que se expidió, se han suprimido los obstáculos que buscó eliminar o ya no existen efectos adversos; tal es así que en el caso sub-lite las personas denunciantes ya no viven en el domicilio aledaño en donde se produjeron los hechos, se cambiaron de domicilio ni siquiera avisando a la SMA, lo que consta en el expediente.

2.2) Actuación de buena fe por parte del regulado.

La regulada siempre ha actuado de conformidad a la norma tanto tributariamente, laboralmente como comercialmente hasta el día de hoy. Durante la Pandemia Covid-19 siempre se mantuvo apegada a la normativa, sobrevivió a un mercado hostil derivado de la situación de emergencia sanitaria que vivíamos como país, en donde muchos locales a nivel país con un giro similar tuvieron que lamentablemente cerrar sus puertas.

Durante todo el íter procedural ha mostrado una recta actitud, cooperadora y empática con la comunidad, tomando diversas medidas voluntarias para la mejora en el desarrollo de su giro con estricto apego a las normas.

Cabe hacer presente que la infracción que se le imputa a mi representada no es evidente ya que para su verificación se necesita de equipo especializado por parte de alguien calificado para el efecto, por lo cual no es detectable por simples sentidos. La denuncia fue hecha por personas que pertenecen a un mismo círculo familiar y en los años de funcionamiento ningún otra persona había interpuesto una denuncia en contra de mi representada, sin perjuicio de eso la actitud cooperadora por parte de la denunciada ha sido siempre la tónica de actuar dando todas las garantías para que no vuelva a cometerse la infracción.

3) Determinación de la infracción a un caso concreto

Las bases metodológicas desarrollan la forma en que deben ponderarse las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA.

Respecto al valor de seriedad, éste se compone de las circunstancias contenidas en las letras a), b e i)¹ en lo tocante al sistema jurídico de evaluación ambiental.

¹ También debe ser considerada la letra h), pero por no corresponder su aplicación para el caso en estudio, no fue mencionada.

Una vez ponderada ésta la determinación del valor se expresa a través de un puntaje que luego se transformará en un valor monetario expresado en UTA que mientras más alto sea representa un mayor valor de seriedad. Existen tres categorías, cada una correspondiente a una gravedad mayor que la anterior en las que se puede ubicar la infracción de acuerdo al puntaje obtenido

CRITERIOS	ASPECTOS CONSIDERADOS (NO TAXATIVOS)
Relevancia de la exigencia ambiental infringida	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de norma infringida. • Objetivo ambiental de la norma y/o exigencia ambiental infringida. • Relevancia de la norma y/o exigencia infringida para alcanzar el objetivo ambiental de la misma en el contexto normativo del proyecto o actividad.
Características de la infracción	<ul style="list-style-type: none"> • Magnitud del incumplimiento. • Duración y/o frecuencia del incumplimiento.
Riesgo y/o afectación ocasionada a la salud de las personas	<ul style="list-style-type: none"> • Significancia y características del riesgo ocasionado. • Magnitud y características de la afectación ocasionada. • Población afectada o potencialmente afectada.
Riesgo y/o daño ocasionado al medio ambiente o alguno de sus componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Significancia y características del riesgo ocasionado. • Significancia y características del daño ocasionado. • Reparabilidad del daño ambiental ocasionado. • Recursos naturales y/o servicios ecosistémicos afectados. • Recursos y áreas protegidas públicas o privadas, sitios prioritarios o zonas con valor ambiental. • Sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. • Categorías de conservación de especies afectadas.

Fuente: Base metodológica para la determinación de sanciones ambientales.

En el caso concreto se verificó a través de una medición realizada por los receptores N° 1-728 y N° 2-731 de fecha 5 de enero del 2021, en condición externa durante horario nocturno (21:00 hrs y 7:00 hrs) registra excedencia de 15 db(A) y 20 db(A) respectivamente. De igual modo, según lo señalado en la ficha evaluación de niveles de ruido, se consignó otro incumplimiento a la norma de referencia contenida en del DS 38/2011 de MMA. La medición realizada por los receptores N° 3-734 y N° 4-738 de fecha 6 de enero del 2021, en condición externa e interna con ventana cerrada

durante horario nocturno (21:00 hrs y 7:00 hrs) registra excedencia de 22 db(A) y 20 db(A) respectivamente.

Preliminarmente se propuso en la formulación de cargos clasificar la infracción como leve ya que no era posible encuadrarlo en ningún tipo de los casos establecidos en los numerales 1 y 2 del art. 36 de la LOSMA, posteriormente la SMA modificó caprichosamente la categoría infraccional, recalificando, ya que se indicó simplemente que la infracción generó un riesgo significativo para la salud de la población en los términos dispuestos en el literal b) del numeral 2º del artículo 36 LOSMA.

Precisamente, el análisis que efectúa la SMA en la resolución sancionatoria adolece de las siguientes falencias:

1.- En ningún momento la resolución sancionatoria hace un análisis motivado de cómo llegó a la determinación de multa, lo que hace es un análisis del valor de seriedad como elemento para determinar la sanción, sin indicar un puntaje concreto, y si bien es cierto que la resolución sancionatoria hace una ponderación general de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA no señaló de ninguna forma un producto final representado en un puntaje o valor monetario, por lo que no es clara de los diversos elementos para determinar una sanción administrativa.

2.- Respecto del modo de ponderación de los costos de medidas que hubiese evitado la infracción en un escenario de cumplimiento con el siguiente desglose: a) limitador acústico el cual permite controlar el nivel de presión generado por un equipo de música con el fin de no sobrepasar el límite permitido (medida homologada del PdC Rol D-089-2018); b) doble puerta confinada con material mitigatorio de ruidos y pantalla acústica entre el muro que separa la terraza del pub Stop Over con la casa de la denunciante (medidas homologadas del PdC Roles D-010-2017 y D-056-2016, respectivamente), esto con un valor total de \$ 3.715.805 pesos, no es menos cierto que la cifra que expresa el órgano de la Administración en la resolución administrativa

sancionatoria es arbitraria e igual carece de motivación ya que son valores que ellos mismos disponen los cuales son impuestos y ni siquiera pueden ser objetados, porque para considerar el beneficio del infractor no solamente se tomará en cuenta lo que ingresa al patrimonio, sino lo que el regulado deja de gastar mediante un ilícito, creando una una situación más ventajosa, esta asignación de valor arbitraria influye directamente en el cálculo del beneficio económico de la regulada, factor para determinar valor de la sanción.

Tampoco se justifica por qué se emplean valores empleados en situaciones que se suponen similares pero que no obedecen a la misma realidad ni zona geográfica.

3.- Como ya se mencionó preliminarmente la SMA modificó discrecionalmente la infracción de leve a grave, ya que a juicio de la SMA se ha acreditado riesgo a la salud de la población de carácter significativo y, por lo tanto, será considerada en estos términos para la determinación de la sanción específica incrementando arbitrariamente los elementos del valor de seriedad; intenta motivar esta decisión, señalando que existe una fuente de sonido identificada y un punto de exposición además de un medio de desplazamiento que es el aire y las paredes. Que, al constatarse de personas expuestas al peligro ocasionado por el nivel de presión sonora emitida por la fuente, cuyo valor registrado excedió los niveles permitidos por la norma, se configura una ruta completa y por tanto a su vez un riesgo. Tratando de argumentar lo anterior igualmente señala que una de las denunciantes adjunta un certificado médico en donde la profesional MÉDICO GENERAL doña Ángela Monroy Tellez certifica que la denunciante manifiesta una *exacerbación de la sintomatología ansioso/depresiva secundario a la exposición de ruido de pub.*

Las mediciones fueron hechas sólo en dos días, más allá de la compilación de información científica que pueda argumentar la SMA, no existe ningún informe pericial dentro de los antecedentes que vincule de forma directa las infracciones ocasionales de mi representado con un riesgo importante para la salud de la población

(y no respecto de pocas personas, lo que no constituye población, sólo algunas personas que constituyen un solo y pequeño núcleo) tampoco existe dentro del expediente que esto haya ocurrido con habitualidad, ni tampoco que haya habido un monitoreo constante al local.

Sumado a lo anterior, la profesional es médico general no teniendo la especialidad suficiente (neuróloga u otra) para determinar efectivamente si el cuadro ansioso de la denunciante es producido por la infracción de mi representado o por alguna enfermedad subyacente que posea la denunciante, además no adjunta ficha clínica de la paciente. Tanto como antes como después de hechas las denuncias, nunca se había tenido un problema similar y posteriormente a estas denuncias, tampoco.

4.- Con respecto al criterio señalado en la resolución sancionatoria, es decir, el número de personas que pudo afectarse con la infracción, la SMA justificó en la resolución sancionatoria la elaboración área de influencia dentro como un factor a sumar “*en el conocimiento empírico adquirido por esta SMA en estos diez años de funcionamiento a través de más de 400 casos analizados de infracciones al DS N° 38/2011 le han permitido actualizar su estimación del Área de Influencia incorporando factores de atenuación del radio del área de influencia orientados a aumentar la representatividad del número de personas afectadas en función del número de denuncias presentadas ante esta Superintendencia*” este modo de proceder ha sido impugnado en reiteradas ocasiones ante los Ilustres Tribunales Ambientales, los cuales han criticado severamente la forma en que se determina la población afectada por la SMA. En efecto, en sentencia dictada con fecha 13 de julio del 2021, recaída en ROL R-253-2020, del Segundo Tribunal Ambiental reprocha lo siguiente:

“decimoséptimo: Que en cuanto que el método usado por la SMA para determinar el número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción a juicio de este Tribunal y tal como señaló la sentencia dictada el 18 de junio del 2021 en causa Rol N° R-233-2020. **No es posible fijar una AI estimativa a través del uso**

de un método teórico- empírico, que depende fundamentalmente del criterio y del conocimiento adquirido por la SMA durante sus años de funcionamiento institucional, pues ellos limitan su reproducibilidad desde el punto de vista técnico, así como su nivel de certeza”.

Debe recordarse que conforme a las bases metodológicas la valoración del componente de afectación al momento de determinar la sanción aplicable a un caso está estrechamente vinculado con un peligro concreto, por lo que debe justificarse empíricamente, situación que en la especie no ocurre.

Cabe concluir que no existen antecedentes dentro del procedimiento que habiliten a la SMA a extender el área de influencia del riesgo por fuera de aquel sector que efectivamente lo experimentó. Esto también ha sido un aspecto relevado y reprochado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, en sentencia recaída en la causa R-233-2020, la cual fue dictada el 18 de junio del 2021:

“Trigésimo octavo: Que a juicio de este Tribunal, si bien conforme a las máximas de la experiencia las condiciones del medio de propagación del sonido no resultan ser homogéneas ni estables, en este caso específico, tratándose de una actividad que no es permanente, hubiera sido conveniente y razonable la realización de dos o mas mediciones en otros receptores sensibles [...] Lo anterior considerando, además, el hecho que según sostiene la reclamante, el escenario y los parlantes del evento tenían una orientación sur, en circunstancias que el hospital se encuentra orientado hacia el norte . En efecto, una medición en dicho receptor habría posibilitado reducir la incertidumbre o sustentar la verosimilitud de que en el AI habría 1002 personas potencialmente afectadas”.

Es importante señalar que la SMA estaría utilizando un mismo aspecto tanto para identificar la infracción que justifica el procedimiento administrativo sancionatorio (superación de la norma de emisión contenida en el DS 38 /2011) como para agravar la sanción aplicable por la misma infracción , lo cual es una flagrante

infracción al principio de non bis in idem. Debe señalarse que a través de la observancia de este principio *“Se procura impedir que un hecho que ha sido sancionado o que ha servido de base para la agravación de una pena sea utilizado nuevamente, de este modo , si un hecho ya ha sido tomado en consideración para la aplicación de una pena o circunstancia modificatoria de responsabilidad penal, no es lícito volver a tenerlo en cuenta por segunda o ulterior vez para los mismos efectos”*²

En segundo término, la SMA procedió entonces a cruzar el criterio recién mencionado para la determinación de área de influencia con la información de la cobertura georreferenciadas de las manzanas Censales del Censo 2017, para la comuna de Valdivia, en la Región de los Ríos, con lo cual se obtuvo el número total de personas existentes en cada una de las intersecciones entre las manzanas censales y el área de influencia, bajo el supuesto que la distribución de la población determinada para cada manzana censal es homogénea, dando como resultado una afectación a 120 personas, criterio completamente arbitrario por parte de la SMA teniendo en cuenta que el instrumento censal del año 2017 no goza de exactitud, muy por el contrario, es un hecho público las diferentes críticas por parte de la comunidad y de diferentes informes donde la crítica principal es la poca exactitud de sus datos, sumado a lo anterior es un instrumento desfasado para el tiempo en que se produjeron los hechos ya que en esa fecha el barrio Cochrane ya era un barrio comercial en el plan regulador, y más desfasado aun en el momento de la dictación de la resolución sancionatoria que es de fecha 14 de febrero del 2022.

Por último cabe hacer presente que la aplicación de los factores de disminución de la infracción tiene asociadas en las bases metodológicas un valor límite del 50%. En este caso fueron aplicadas las de la letra i (cooperación eficaz), e (irreprochable

² Gomez , Rosa (2017). “ El non bis in idem en el Derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”. En revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso,XLIX, Valparaíso 2º semestre , p. 103.

conducta anterior) y letra f (capacidad económica del infractor). La ponderación de estos tres factores participa del reproche ya efectuado en orden a hacer presente la no manifestación del puntaje asociado a cada uno de ellos

3.1) La determinación de la multa fue arbitraria por lo que adolece de un vicio de legalidad.

De acuerdo con todo lo expuesto, se desprende que la SMA actuó de forma arbitraria al momento de determinar la sanción específica aplicable al caso, no sólo porque no expresó los resultados a los que arribó luego de aplicar los factores legalmente establecidos ni la manera en que cada uno de ellos influyó en el razonamiento aplicado, sino también ocupó arbitrariamente elementos y criterios de poca motivación y certidumbre jurídica para cambiar la categoría de la sanción y consecuencialmente influye en un factor para determinar la cuantía de la misma.

La arbitrariedad con que ha actuado la Superintendencia se traduce en una insuficiente fundamentación, y es una circunstancia que ha sido representada por la jurisprudencia especializada. Concretamente, el Segundo Tribunal Ambiental ha indicado que “*lo que se espera de su fundamentación es que de la simple lectura de los argumentos se pueda comprender por qué el Superintendente optó por una sanción, y cómo los criterios del artículo 40 fueron utilizados para arribar a tal decisión, de forma tal que se pueda determinar si hay proporcionalidad en la sanción impuesta y de qué forma la motivación de la decisión la explica*”³, y que “*(...) deberán estar debidamente motivados, de manera tal que se pueda comprender por qué se optó por una sanción - y en caso de multa, por qué se llegó a un monto específico - y como los criterios del artículo 40 fueron utilizados para arribar a tal decisión.*”⁴

³ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia en causa Rol R-6-2013, considerando 117.

⁴ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia en causa Rol R-26-2014, considerando 33.

A propósito del monto determinado como sanción, el mismo tribunal ha indicado que “*en los términos en los cuales el Superintendente aplica y fundamenta las circunstancias del artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA, no permiten comprender de qué forma se arribó a la multa de 2.595 UTA, única forma de determinar si hay proporcionalidad en la sanción impuesta*”⁵. En términos más específicos aún, “*debe fundamentar la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA que le permiten arribar a la sanción específica aplicada al caso concreto, explicitando la medida y el efecto que tiene la aplicación de cada uno de los criterios o factores que le permiten arribar a una sanción en específico. Este deber de fundamentación no implica la determinación ex ante o la existencia de un sistema de tarificación en materia ambiental, ya que solo comprende señalar en qué medida se ha aplicado un criterio, cuanto puntaje se la ha asignado, lo cual no limita la discrecionalidad en su determinación conforme a las bases metodológicas.*”⁶

En el caso en estudio, la SMA se limita a finalizar el análisis de cada circunstancia solo indicando que será considerada en la determinación de la propuesta de sanción específica aplicable a la infracción. Ello ha sido reprochado por el mismo tribunal, pues como “*la resolución reclamada efectivamente no señala los puntajes asignados tanto al valor de seriedad, como a los factores de incremento o disminución, se concluye que ésta adolece de un vicio de legalidad por falta de motivación. Este vicio, conforme a lo razonado en los considerandos precedentes, resulta esencial debido a que en esta sanción el componente de afectación y, en particular, el valor de seriedad es el principal factor en su determinación. Asimismo, esta falta de motivación ha tenido perjuicio para el reclamante, ya que se ha visto impedido de ejercer adecuadamente su defensa al desconocer el puntaje asignado al valor de seriedad y a los factores de incremento o disminución, así como las razones*

⁵ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia en causa Rol R-33-2014, considerando 88.

⁶ Ibidem, considerando 28.

que justifican la asignación, a la vez que se impide un adecuado control jurisdiccional de este acto administrativo, no resultando posible determinar si la sanción es proporcional a las infracciones.”⁷

Sobre este respecto, la Excelentísima Corte Suprema ha fallado en sentido análogo a la judicatura ambiental, estableciendo que:

“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” (...) “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 (Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema Rol N°79.353-2020, considerando 16º). [...] No es suficiente que se entreguen razones meramente formales, como ha ocurrido en la especie, en cuanto al componente de afectación, y, en particular, el valor de seriedad y factores de incremento y disminución, cuánto más si ellos han sido utilizado como principal factor en la determinación de la sanción específica finalmente impuesta, desde que los términos abstractos en que cada factor fue descritos (sic), no permite comprender la determinación de la autoridad fiscalizadora y reproducir el razonamiento que la llevó a imponer la sanción reclamada y su cuantía” (Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema Rol N°79.353-2020, considerando 17º).

Como se aprecia, esta forma de proceder por parte de la SMA ha generado una serie de reproches judiciales, los que se han convertido en una verdadera tendencia

⁷ Segundo Tribunal Ambiental, sentencia en causa Rol R-196-2018, considerando 35.

judicial, en la cual los tribunales especializados y el máximo tribunal del país se encuentran alineados.

La razón de lo anterior no es insignificante, puesto que, al no otorgar una argumentación razonada respecto a la forma en que se ha llegado a una determinada cifra de sanción, el acto administrativo que la aplica carece de motivación, por tanto, vulnera lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N°19.880, sobre Bases del Procedimiento Administrativo. Es precisamente la explicitación del razonamiento seguido por el ente de fiscalización y sanción, el que permite formular un control jurídico y de razonabilidad respecto a éste, además de su adecuada corrección.

De todo lo señalado cabe concluir que es necesario que la SMA motive mejor sus argumentos y criterios, además defina el puntaje que se le asigna a cada circunstancia del artículo 40, ya que sólo así el infractor podrá contar con la información necesaria para ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y reclamar de la sanción impuesta. De lo contrario, se dejaría el razonamiento administrativo que sustenta la aplicación concreta de la sanción fuera del alcance de los regulados, cuestión incompatible con los principios de imparcialidad e impugnabilidad aplicables a todo acto administrativo.

I. En definitiva, es manifiesta la arbitrariedad con que el ente fiscalizador resolvió el caso en estudio. Lo anterior, se configuró por no fundamentar adecuadamente la forma en que determinó que esa era la sanción específica que correspondía aplicar (y no otra: amonestación por escrito, v. gr.) además de ocupar arbitrariamente elementos carentes de motivación y criterios de poca certidumbre jurídica para cambiar la categoría de la sanción y, consecuencialmente, influye en la determinación de la cuantía de la misma, lo que ha sido consistentemente reprochado por la jurisprudencia.**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 11 de febrero del año 2025, 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, como se expone en esta presentación, en mi calidad de abogado habilitado 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.

a. 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.

III. 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*”⁸. 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*”⁹.

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, además de indicar el contenido de la resolución final que se pronuncie en el procedimiento sancionatorio. En lo pertinente, estas normas son del siguiente tenor:

“*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*

⁸ 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.

⁹ Corte Suprema, sentencia definitiva en causa rol N° 3598-2017, considerando quinto.

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 límiten, 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 discretionales 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 3º 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*”¹⁰.

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:

¹⁰ Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 8.

SANCIÓN =

BENEFICIO
ECONÓMICO (BE)

+

COMPONENTE DE
AFECTACIÓN (CA)

DONDE:

BE= BE por Costos Retrasados o Evitados + BE por Ganancias Anticipadas o Adicionales

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

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

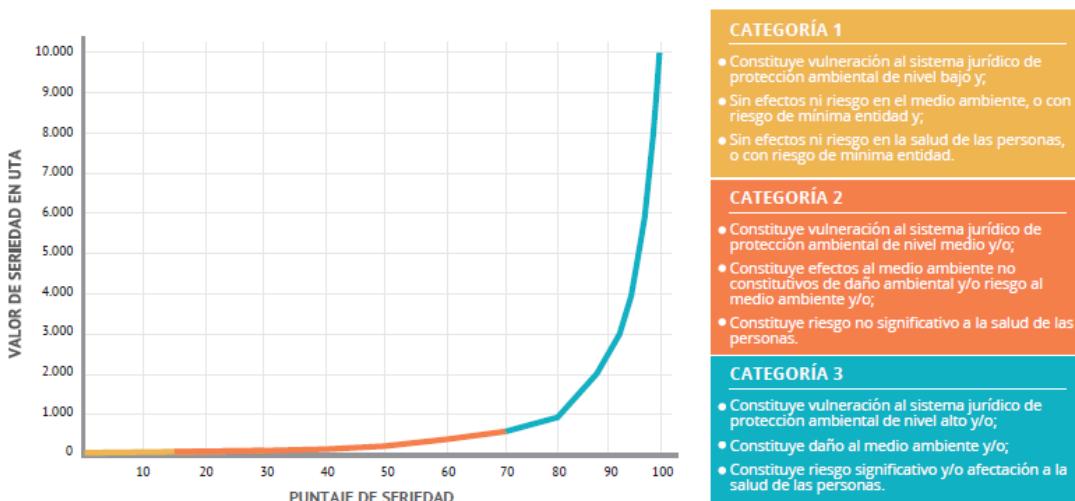
Todos los elementos que integran esta ecuación son previamente definidos por la SMA durante la sustanciación del procedimiento sancionatorio de que se trate.

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 h) del artículo 40 de la LO-SMA.”¹¹

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:

¹¹ 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”¹². El resultado recibe el nombre de “ponderador”¹³.

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 infractor¹⁴.

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

¹²Superintendencia del Medio Ambiente. Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, Actualización 2017. Página 60.

¹³ Ídem.

¹⁴Superintendencia 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.*”¹⁵

En seguida, el tribunal determinó de manera adecuada que la discusión se circumscribe 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.*”¹⁶

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*

¹⁵ Considerando cuadragésimo quinto.

¹⁶ 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*¹⁷" 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

¹⁷ 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.”¹⁸

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.*”¹⁹

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, redunda 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)

¹⁸ Considerando quincuagésimo octavo.

¹⁹ 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 discretionales.

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 complementen las directrices normativas que entrega el art. 40 de la LOSMA, constituyendo un mecanismo de aumento del estándar de motivación, el cual 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 autómata 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 3º.*
- 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 pre establece 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.*”²⁰ Una vez más, este entendimiento del

²⁰ 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 Excmra. 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 epistemáticas, 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.”²¹

“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”²²

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, el análisis del tribunal infringió los artículos 3° de la Ley N° 18.875 y 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880, sobre los principios de imparcialidad, publicidad y transparencia y el deber de motivación de los actos administrativos, con relación a los artículos 3° y 40 de la LOSMA, cuestión que redundó en un incorrecto análisis sobre la satisfacción del deber de motivación oportuno y suficiente.

²¹ Considerando nonagésimo tercero.

²² Considerando nonagésimo cuarto.

Además, el entendimiento del tribunal también vulneró la aplicación del artículo 53 de la Ley N° 18.875, sobre el principio de razonabilidad, al descartar que la multa impuesta por la SMA fuera desproporcionada.

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 3º de la Ley N° 18.875 y 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880.

Estas normas contienen distintos principios orientadores de la actividad de la Administración del Estado y que deben ser observados en todas sus actuaciones (artículo 3º), 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 (41). 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 Estado²³, y en otras disposiciones legales que hubieran sido aprobadas con quórum calificado.

²³ 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.

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 su 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 explícita no sólo por la enunciación de las

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 8º de la Constitución Política.

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 explice 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 (...)*”²⁴. 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

²⁴ Considerando sexagésimo.

*obligan a realizar un cálculo numérico para su determinación*²⁵ y que “el escrutinio judicial recaerá sobre las explicaciones epistémicas, hermenéuticas, inductivas o deductivas que proporcione la Administración”²⁶ 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 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 214 o 216 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):

²⁵ Considerando nonagésimo cuarto.

²⁶ Considerando nonagésimo tercero.

“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 exigencias 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 explique 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° 18.875, particularmente con la proporcionalidad que debe mediar entre la infracción imputada y la sanción que se aplica.

Por su parte, 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”.

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

Acorde a lo reseñado, no existen dudas de que la Superintendencia actuó de forma contraria al principio de proporcionalidad al imponer la sanción 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 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 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 3º 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 debido imponer una nueva multa.

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 acoga, 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 en este acto acompaña mandato judicial donde consta mi personería para actuar en representación de la recurrente, asumiendo el patrocinio y poder personalmente en este acto, en mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión