

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, seis de septiembre de dos mil veintidós.

VISTOS:

El 27 de enero de 2022, la Municipalidad de Llay Llay (en adelante, 'la reclamante' o 'la Municipalidad'), representada por su alcalde el señor Edgardo González Arancibia, interpuso una reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, 'Ley N° 20.600') en relación con el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia (en adelante, 'LOSMA'), en contra de la Resolución Exenta N° 1126, de 20 de mayo de 2021 (en adelante, 'Resolución Exenta N° 1126/2021' o 'resolución reclamada'), de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, 'SMA' o 'la reclamada'), que resolvió sancionar a la Municipalidad con una multa de 23 UTA debido al incumplimiento del Decreto Supremo N° 38 de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que 'Establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica' (en adelante, 'D.S. N° 38/2011')

El 18 de febrero de 2022, la reclamación fue admitida a trámite asignándosele el Rol R N° 326-2022.

I. Antecedentes de la reclamación

La Municipalidad es titular del 'Cine Teatro Municipal de Llay Llay' (en adelante, 'el establecimiento'), lugar donde se realizó el evento denominado 'Tercer Campeonato Nacional 2019 Jóvenes de Llay Llay' (en adelante, 'actividad objeto de la medición de ruidos'), y que se encuentra ubicado en calle Agustín Edwards N° 59, de la comuna de Llay Llay, en la Región de Valparaíso.

El establecimiento constituye una fuente emisora de ruidos, unidad fiscalizable por la SMA debido a que corresponde a una instalación destinada a la recreación, el ocio, la cultura y similares atendido lo dispuesto en el artículo 6° numerales 3 y 13 del del D.S. N° 38/2011. En la figura 1 se aprecia un

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

afiche de la actividad que se realizaba durante la medición de los niveles de ruido, y el establecimiento que corresponde a la unidad fiscalizable.

Figura 1: Afiche del evento 'Tercer Campeonato Nacional 2019 Jóvenes de Llay Llay' (izquierda) e imagen del 'Cine Teatro Municipal' (derecha).



Fuentes: fojas 10 y 37, expediente sancionatorio.

El 6 de abril de 2018, el señor Alejandro Arancibia Destefani presentó ante la SMA, una denuncia contra el establecimiento por 'contaminación acústica', la cual fue reiterada el 22 de enero de 2019. El denunciante solicitó la realización de mediciones en su domicilio advirtiéndole sobre la realización del evento 'Tercer Campeonato Nacional 2019 Jóvenes de Llay-Llay'.

El 31 de enero de 2019, día en que se realizó el referido evento, la SMA efectuó una actividad de fiscalización ambiental en el domicilio del denunciante, consignándose una excedencia de 6 decibeles medidos con el filtro de ponderación de frecuencias 'A', expresados en unidades dB(A) (en adelante, 'dB(A)') en horario diurno y de 20 dB(A) en horario nocturno, homologándose la zona evaluada a una Zona H2 (Residencial Mixto), cuyo nivel máximo permitido de presión sonora corregido ('NPC') es de 60 dB(A) en horario diurno y 45 dB(A) en horario nocturno, conforme a la Tabla N° 1 del artículo 7° del D.S. N° 38/2011, por cuanto, conforme al Plan Regulador Comunal de Llay Llay, el sector evaluado corresponde a una Zona H2 (Residencial



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Mixto) siendo asimilable a la Zona II de la referida tabla. Los resultados de la actividad de fiscalización fueron consignados en el informe de fiscalización DFZ-2019-242-V-NE, el cual fue rectificado por medio del Memorandum N° 69466, de 14 de noviembre de 2019. La figura 2, muestra la localización de la fuente emisora de ruido y del receptor del ruido de acuerdo con el expediente sancionatorio.

Figura 2: Ubicación de la fuente emisora de ruido 'Cine Teatro Llay Llay' y del receptor del ruido.



Fuente: Elaborada en base a imagen que consta a fojas 276 del expediente sancionatorio.

El 3 de marzo de 2020, se dio inicio a la instrucción del procedimiento sancionatorio, mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 1/Rol D-019-2020, que formuló el siguiente cargo por la infracción tipificada en el artículo 35 letra h) de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de la norma de emisión D.S. N° 38/2011: *"La obtención, con fecha 31 de enero de 2019, de Niveles de Presión Sonora Corregidos (NPC) de 66 dB(A) y 65 dB(A) respectivamente, la primera medición efectuada en horario diurno, y la segunda en horario nocturno, ambas en condición externa, en un receptor sensible ubicado en Zona II"*. La infracción fue clasificada preliminarmente como grave conforme al literal b) del numeral 2 del artículo 36 de la LOSMA, por estimarse que generó un riesgo significativo para la salud de la población.



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 25 de mayo de 2020, la Municipalidad efectuó una presentación ante la SMA que, en lo principal, formuló descargos y en el primer otrosí informó haber implementado "*medidas anticipadas, acorde al programa de cumplimiento*". Además, la presentación dio respuesta al requerimiento de información.

El 25 de junio de 2020, la SMA recibió una presentación del denunciante mediante la cual manifestó que el programa de cumplimiento y los descargos habían sido presentados en forma extemporánea.

El 23 de julio de 2020, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 2/Rol D-019-2020, mediante la cual resolvió que los descargos habían sido presentados dentro de plazo. En cuanto al primer otrosí del escrito de 25 de mayo, la SMA resolvió que la presentación del programa de cumplimiento fue extemporánea. Además, señaló que su presentación de manera subsidiaria a los descargos es improcedente.

Finalmente, el 20 de mayo de 2021, la SMA dictó la resolución reclamada, la cual, junto con cambiar la clasificación de la infracción de grave a leve, por estimar que el riesgo generado no fue significativo, aplicó a la reclamante una multa de 23 UTA.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 107, la abogada señora Gabriela Guzmán Vega, en representación de la Municipalidad, cuyo representante legal corresponde a su alcalde, el señor Edgardo González Arancibia, interpuso una reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N°1126/2021, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 en relación con el artículo 56 de la LOSMA. En el libelo, solicita que se deje sin efecto la referida resolución y se ordene a la SMA la dictación de una nueva resolución sancionatoria "*ajustada a derecho*". En subsidio, solicita se rebaje el monto de la multa al mínimo legal. Todo lo anterior, con condena en costas.

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 242, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 253, el abogado señor Emanuel Ibarra Soto, en representación de la SMA, asumió el patrocinio y poder de la causa y solicitó ampliación de plazo para informar conforme al artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 255, el Tribunal, junto con tener presente el patrocinio y poder, concedió la prórroga solicitada a fojas 253.

A fojas 472, el abogado señor Benjamín Muhr Altamirano, en representación de la SMA evacuó el informe de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 20.600, solicitando se rechace la reclamación en todas sus partes, con expresa condena en costas.

A fojas 488, el Tribunal tuvo por evacuado el informe conforme al artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 490, el Tribunal dictó el decreto autos en relación y fijó la vista de la causa para el 7 de junio de 2022, a las 10:00 horas.

A fojas 491, por razones de buen funcionamiento, el Tribunal modificó la hora para la vista de la causa a las 15:00 hrs.

A fojas 492 y 495, las partes se anunciaron para alegar, lo cual el Tribunal tuvo presente a fojas 493 y 496.

A fojas 518, la abogada señora Paulina Gajardo Tobar en representación de la Municipalidad, presentó un escrito acompañando los siguientes documentos: i) Captura de pantalla de material audiovisual; ii) Convenio de mandato suscrito entre el Gobierno Regional de Valparaíso y la Municipalidad; y iii) Decreto Alcaldicio N° 1512, de 12 de agosto de 2021.

A fojas 520, el Tribunal tuvo por acompañados los documentos, en citación.



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 521, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactor de la sentencia al Ministro señor Cristián Delpiano Lira.

III. Fundamentos de las reclamaciones y del informe

Conforme con los fundamentos de la reclamación y las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, los puntos controvertidos en autos son los siguientes:

1. Sobre la debida fundamentación en la determinación de la sanción

La reclamante expone que la SMA no justifica la elección de la sanción, debido a que se le impuso una sanción de 23 UTA a pesar de haber cumplido con los estándares en materia de salud y seguridad. Más aún, explica que esta no se condice con la entidad de la infracción, especialmente considerando el rango de sanciones aplicables, dentro de las cuales se encuentra la amonestación por escrito. De ahí que estime que la resolución reclamada le impuso una multa en infracción de las reglas de la sana crítica y del principio de proporcionalidad.

Por su parte, la reclamada indica que, en consideración al principio de proporcionalidad, la resolución reclamada pondera las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA en base a lo dispuesto en las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de 2017 (en adelante, 'Bases Metodológicas de la SMA'), para efectos de la justificación de la sanción. Por ello, estima que la sanción aplicada resulta proporcional a la infracción cometida.

2. Sobre la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA

a) Importancia del daño causado o del peligro ocasionado

La reclamante plantea que la sanción se basa en la generación de un riesgo significativo para la salud de la población, pero

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que del análisis de los antecedentes se desprende que el riesgo no es de tal entidad, lo cual llevo a que la SMA recalificara la infracción como leve. Agrega que no incurrió en un hecho que genere un peligro para la comunidad o un daño que pueda ser irreversible.

A su turno, la reclamada sostiene que, aun cuando no se acreditó un daño, sí se generó un riesgo a la salud de las personas, para lo cual se consideró la existencia de un peligro y la configuración de una ruta de exposición completa, que vinculó dicho peligro con un receptor sensible. Sumado a lo anterior, se ponderó la magnitud del riesgo identificado y se determinó que este no era de carácter significativo.

b) Número de personas cuya salud pudo afectarse

La reclamante alega que la SMA estimó como potenciales afectados a 287 personas, pero que dicha información no se contrastó en terreno, careciendo de la necesaria observación para determinar que en los alrededores del recinto el número de personas es significativamente menor.

Por su parte, la SMA sostiene que esta circunstancia dice relación con la posibilidad de afectación asociada a un riesgo a la salud, es decir, que se trata de una afectación potencial. También, expresa que con el objeto de determinar el número de eventuales afectados por los ruidos emitidos desde la fuente emisora, se estableció un área de influencia de la fuente de ruido que, luego, se intersectó con la información de la cobertura georreferenciada de las manzanas censales del Censo del año 2017 para la comuna de Llay-Llay, obteniéndose el número total de personas potencialmente afectadas.

c) Beneficio Económico

La reclamante asevera que no obtuvo un beneficio económico con ocasión de la infracción, debido a que el objeto de la actividad



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

objeto de la medición de ruidos *"fue aportar en materia de cultura, bienestar y recreación de la comunidad"*.

Por otra parte, la reclamada sostiene que la resolución reclamada no pondera la circunstancia alegada, por cuanto de acuerdo con lo establecido en las Bases Metodológicas de la SMA, al ser la Municipalidad una entidad fiscal, no se considera dicha circunstancia para la determinación de la sanción.

d) Intencionalidad

La reclamante estima que no existe intencionalidad en la comisión de la infracción, por cuanto, la Municipalidad *"no ha actuado con la intención positiva de infringir las normas"*, lo cual, a su juicio se evidencia con el 'Informe de Inspección Ambiental' acompañado en autos y con *"el leve exceso al límite máximo determinado por la ley"*.

Por su parte, la reclamada aclara que la intencionalidad no se considera en la resolución reclamada, debido a que no constan antecedentes que permitan afirmar la configuración de una intención positiva de infringir el D.S. N° 38/2011.

e) Conducta anterior negativa

La reclamante sostiene que no existen antecedentes que den cuenta de infracciones previas que atenten contra la salud de las personas, específicamente en relación con el D.S. N° 38/2011.

Por su parte, la reclamada explica que esta circunstancia no se considera en la resolución reclamada debido a que el titular *"no presenta infracciones a exigencias ambientales cometidas con anterioridad al hecho infraccional"*.



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

f) Cooperación eficaz

La reclamante expone que las mediciones contenidas en el 'Informe de Inspección Ambiental' darían cuenta la idoneidad acústica del recinto lo cual se traduce en la "*clara intención de cooperar en el procedimiento*".

Por su parte, la reclamada aclara que fue realizado un análisis de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA que resultaban aplicables al caso concreto, considerando la cooperación eficaz como una de ellas.

CONSIDERANDO:

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

- I. Sobre la debida fundamentación en la determinación de la sanción;
- II. Sobre las demás alegaciones, relativas a la correcta ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA

Conclusión

I. Sobre la debida fundamentación en la determinación de la sanción

Segundo. Que, la reclamante refiere que entre la fiscalización efectuada por la SMA el 31 de enero de 2019 y la notificación de la resolución que formuló cargos, procuró solicitar todos los permisos procedentes para la realización de la actividad objeto de la medición de ruidos que originó "*sin fundamento alguno*" la sanción impuesta. Sostiene que la resolución reclamada no fundamenta suficientemente los motivos por los cuales aplicó la sanción impuesta teniendo presente el rango de sanciones que la normativa establece. En efecto, cuestiona que tratándose de la primera sanción que se le impone, la SMA optó por aplicar una diversa, como amonestación, o el rango

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mínimo de multas para este tipo de infracciones. Arguye que la autoridad fiscalizadora, si bien detenta una potestad discrecional en la determinación de la sanción, esta debe ejercida de manera razonada. Por ello, estima que la SMA *"decide condenar a este Municipio, sin la aplicación de la sana crítica y el principio de proporcionalidad [...] teniendo como margen la amonestación por escrito o la multa de 1 U.T.A."*

Tercero. Que, por su parte, la SMA sostiene que la sanción fue determinada en consideración a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA y de acuerdo con las Bases Metodológicas de la SMA. Indica que, en atención a la proporcionalidad de la sanción, se consideró la importancia de la vulneración del sistema jurídico de protección ambiental, los efectos de la infracción ponderados por las circunstancias de los literales a) y b) del referido artículo 40 y las características del incumplimiento. Sostiene, asimismo, que la sanción aplicada se encuentra dentro de los rangos establecidos en el artículo 39 de la LOSMA, y que fue debidamente justificada en la resolución sancionatoria, por lo que la multa impuesta resulta proporcional.

Cuarto. Que, de esta manera, la controversia se relaciona con establecer si el acto sancionatorio de la SMA fundamentó correctamente la determinación de la sanción. Dada la controversia expuesta, este Tribunal estima que se deberá considerar el estándar de fundamentación de los actos de la Administración en relación con los límites de la potestad sancionatoria de la SMA para la aplicación de sanciones.

Quinto. Que, en este sentido, el artículo 11 inciso segundo de la Ley N° 19.880 establece que: *"Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que **resuelvan recursos administrativos**".* Luego, el artículo 41 inciso cuarto del mismo cuerpo legal dispone que: *"Las resoluciones contendrán la decisión que **será fundada**"* (destacado del Tribunal).



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Sexto. Que, de las normas prescritas, se sigue que los actos que contenga una decisión de la Administración requieren ser debidamente fundamentados, más aún aquellos que afectaren los derechos de los administrados.

Séptimo. Que, de igual manera, este Tribunal, ha sostenido que: “[...] *todo acto administrativo debe ser fundado, debiendo cumplir con las exigencias establecidas en los artículos 11 inciso 2 y 41 inciso 4 de la Ley N° 19.880 y desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia, administrativa y judicial, pues de lo contrario deviene en arbitraria, debiendo en consecuencia ser anulada*” (Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 32-2015, de 25 de mayo de 2015, c. 16).

Octavo. Que, sobre el particular, la doctrina ha vinculado el deber de fundamentación con el principio de razonabilidad, señalando al efecto que este “[...] *encuentra su fundamento en el inciso segundo de esta norma, **que obliga a la Administración a fundamentar sus actos**, así como las resoluciones que resuelven recursos*”, agregándose que también está “[...] *estrechamente vinculado con el principio de motivación, también consagrado implícitamente en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880. De esta manera, los actos administrativos, ya sean reglados o discrecionales, deberán cumplir con expresar los motivos (fácticos y normativos) que ha tenido la Administración en consideración para su dictación*” (LARA ARROYO, José Luis y HELFMANN MARTINI, Carolina. *Repertorio Ley de Procedimiento Administrativo. Comentarios-Repertorio de Jurisprudencia Judicial Administrativa-Concordancias- Historia Fidedigna de y la Disposición. Tomo II. 2^{ed} Edición Actualizada. Santiago: Editorial Thomson Reuters, 2015, p. 208*) (destacado del Tribunal).

Noveno. Que, en el contexto de la LOSMA, se debe tener presente que la letra o) del artículo 3° establece que corresponderá a la SMA la atribución de “[...] *Imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la presente ley*”. Al respecto, dicha atribución se relaciona con la potestad sancionadora que intenta la Administración la cual se define como “[...] *el poder*

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

jurídico con que cuenta la Administración del Estado, de carácter permanente, expresamente atribuido por la ley, en virtud del cual se le habilita para perseguir al sujeto imputado de aquellas conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de infracción administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 3^{ed.}, Santiago: Thomson REUTERS, 2014, p. 326).

Décimo. Que, en los artículos 35 y 36 del referido cuerpo normativo se expresa que: "[...] *Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones [...] Para los efectos del ejercicio de la potestad sancionatoria [...] las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves*".

Undécimo. Que, además, conforme a sus artículos 36 a 40, el Superintendente, para ejercer sus facultades sancionadoras requiere de una serie de etapas (regladas y discrecionales) para efectos de determinar la sanción aplicable. Así, en primer término, resulta necesario realizar una identificación de la infracción, relacionando los hechos con el 'tipo infraccional'. En segundo término, en consideración a los efectos o circunstancias de los hechos, actos u omisiones, se deberá clasificar la gravedad de la infracción. En tercer término, una vez calificada su gravedad, se deben considerar los tipos de sanción que contempla la LOSMA en relación con los rangos de sanción aplicables de acuerdo con la calificación de gravedad atribuida. Sobre el particular, la LOSMA contempla sanciones de tipo pecuniarias, como lo es el caso de la multa, y aquellas de naturaleza no pecuniaria, las que corresponden a la revocación de la resolución de calificación ambiental (en adelante, 'RCA'), la clausura (temporal o definitiva) y la amonestación por escrito.

Duodécimo. Que, en cuarto término, con el objeto de adecuar la sanción al caso concreto, se deberán ponderar las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, el que considera



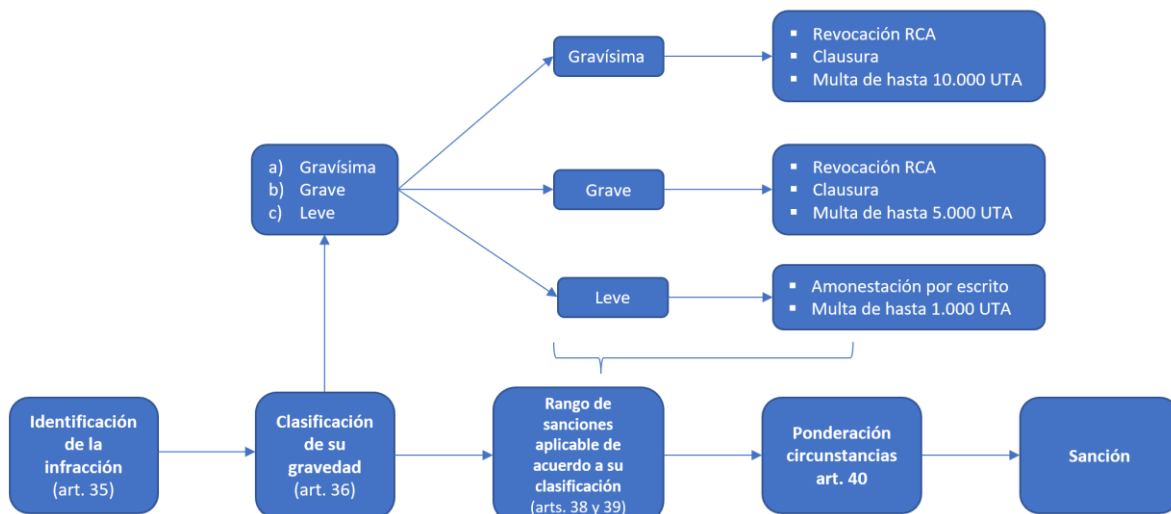
C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

los siguientes criterios: “[...] a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado. b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción. c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción. d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma. e) La conducta anterior del infractor. f) La capacidad económica del infractor. g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°. h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado. i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”. Finalmente, sobre la base de lo ponderado, la SMA deberá determinar la sanción aplicable. Los criterios transcritos pueden ser esquematizados como se aprecia en la siguiente figura:

Figura 3: flujograma proceso determinación de la sanción en la LOSMA



Fuente: Elaboración del Tribunal.

Decimotercero. Que, la ponderación de la sanción que realice la SMA debe ser realizada sobre la base del principio de proporcionalidad, imperante en el ámbito del ejercicio del *ius puniendi* estatal (Cfr. Sentencia Corte Suprema, Rol N° 17.736, de 13 de diciembre de 2016, c. 15). En efecto, la doctrina ha señalado que la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA derivan de este principio, por cuanto la proporcionalidad se relaciona con que la sanción impuesta guarde coherencia con la entidad de la infracción, lo cual exige que esta sea adecuada al caso concreto. De esta manera, se ha sostenido que el principio citado “[...] consiste en que



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la sanción que se va a aplicar producto de una infracción sea adecuada a la entidad o cuantía que ha tenido la infracción. Si bien la LOSMA establece un catálogo de criterios de ponderación de las sanciones, todos ellos deberán tender, en definitiva, a materializar el principio de proporcionalidad, ya que, como se ha señalado, los criterios de graduación y ponderación de sanciones derivan del principio de proporcionalidad, que se estima como un principio fundamental del Derecho administrativo sancionador” (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental. 1^{ed} Ed., Valparaíso: Editorial Universitaria de Valparaíso, 2014, p. 493) (destacado del Tribunal). De ahí que la sanción se ‘modele’ al caso concreto mediante la ponderación de estos criterios.

Decimocuarto. Que, en esta línea, las Bases Metodológicas de la SMA, junto con establecer lineamientos para la aplicación de los criterios del artículo 40 de la LOSMA, se posicionan como “[...]una herramienta analítica que ha contribuido a dar coherencia, consistencia y proporcionalidad en la fundamentación de las sanciones [...]” (Numeral 3 de la parte considerativa de la Resolución Exenta N° 585, que ‘Aprueba Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales - Actualización, de la Superintendencia del Medio Ambiente y Revoca Resolución que indica’ de la Superintendencia del Medio Ambiente). Por ello, tanto las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, como las Bases Metodológicas de la SMA establecen un estándar de actuación de la Superintendencia en cuanto a la elección de la sanción aplicable.

Decimoquinto. Que, asimismo, este Tribunal ha reconocido que la ponderación de las mentadas circunstancias corresponde al ejercicio de una potestad discrecional de la SMA, la cual debe ser ejercida fundadamente (Cfr. Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 195-2018, de 4 de septiembre de 2020, c. 58). Como resultado, al corresponder la ponderación de dichos criterios a un ejercicio discrecional del Superintendente, igualmente lo será la decisión de la sanción, cuyo fundamento inmediato corresponderá a tal estimación.



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimosexto. Que, al respecto, la doctrina ha sostenido que la discrecionalidad corresponde a una potestad conferida por ley a la Administración para que, entre varias alternativas igualmente justas, determine, casuísticamente, la más idónea (Cfr. GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa. Discrecionalidad y Potestad Administrativa Sancionadora: Límites y mecanismos de control. 1^{ed.}, 2021, Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 120-121).

Decimoséptimo. Que, por consiguiente, este Tribunal estima que la definición de la sanción aplicable corresponde a un proceso que se construye sobre la base del principio de proporcionalidad, sobre el cual, a su vez, derivan los criterios del artículo 40 de la LOSMA. Además, tanto la ponderación de dichos criterios como la elección de la sanción corresponde a una determinación discrecional de la autoridad. Sobre la base de lo expuesto, y considerando el deber general de fundamentación de los actos administrativos, no cabe sino concluir que el Superintendente, al aplicar una sanción (pecuniaria o no pecuniaria), debe realizar un ejercicio motivado de las razones que lo llevaron a escogerla (Cfr. Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 224-2020, de 17 de junio de 2021, cc. 12 y 13).

Decimooctavo. Que, habiéndose establecido lo anterior, y considerando la controversia de autos, este Tribunal estima pertinente referirse a los criterios para la aplicación de una sanción no pecuniaria.

Decimonoveno. Que, conforme a las Bases Metodológicas de la SMA, los criterios que llevarán al Superintendente a decidir qué tipo de sanción no pecuniaria (revocación RCA, clausura y amonestación por escrito) aplicar, se justificará de acuerdo con la clasificación de la infracción, al tipo de incumplimiento y a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA (Bases Metodológicas de la SMA, p. 84).

Vigésimo. Que, en lo que interesa a la resolución de la presente causa, en cuanto a la sanción de amonestación por escrito, esta funciona como una 'advertencia' y "[...] deberá ser asimilada por el infractor para corregir su comportamiento futuro" (Bases

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Metodológicas de la SMA, p. 85). A su vez, exige que la infracción sea calificada como leve y para que sea aplicada en lugar de la sanción de multa, se requiere tener certeza que esta tendrá un efecto disuasivo. Por ello, para su aplicación, serán considerados como antecedentes favorables la concurrencia de las siguientes circunstancias: i) no se ha ocasionado riesgo ni afectación al medio ambiente o a la salud de las personas; ii) no se ha obtenido un beneficio económico con la infracción o este no ha sido significativo; iii) no se ha verificado una conducta anterior negativa; iv) se está ante un infractor con capacidad económica limitada; y v) un actuar sin intencionalidad y con desconocimiento del instrumento de carácter ambiental respectivo (Ibid.).

Vigésimo primero. Que, en el caso de autos, la SMA resolvió aplicar una sanción pecuniaria al infractor, sin considerar en su análisis la pertinencia de atender o descartar la concurrencia de cinco criterios favorables para considerar o no la conveniencia de aplicar una sanción de amonestación por escrito, a saber: la no generación de un riesgo al medio ambiente y/o a la salud de las personas, inexistencia de un beneficio económico (valor económico que significa para el infractor la diferencia entre cumplir con la normativa y no cumplir con ella), conducta anterior negativa (historial de incumplimiento previo) e intencionalidad (comisión dolosa del hecho infraccional), y, además, capacidad económica limitada (suficiencia económica del infractor) (Bases Metodológicas de la SMA, pp. 36-42).

Vigésimo segundo. Que, sobre el particular, en primer término, la SMA modificó la clasificación de la infracción de grave a leve debido a que estimó que el riesgo a la salud de la población identificado no era significativo, y lo estimó como tal al momento de ponderar la circunstancia de la letra a) del artículo 40 de la LOSMA (fs. 196 y 203, expediente sancionatorio). A juicio de este Tribunal, la circunstancia señalada permite desprender que, para los efectos de las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, esta consideración se

simila a la circunstancia favorable relativa a la no

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

generación de un riesgo al medio ambiente y/o a la salud de las personas, para los efectos de la imposición de una sanción no pecuniaria, tal como es la amonestación por escrito. Así por lo demás se desprende de diversa jurisprudencia administrativa de la SMA en materia de ruido (Cfr. Roles procedimientos sancionatorios SMA: D-039-2015, c. 115; D-003-2015, c. 101; D-035-2016, c. 45 y 58; D-042-2018, c. 50 y 77; D-059-2018, c. 82; D-051-2019, c. 85; D-165-2019, c. 74; D-019-2019, c. 91; D-018-2020, c. 81; D-135-2020, c. 72; D-029-2021, c. 102). Por ello, este Tribunal estima que concurre la circunstancia favorable relacionada con "*si la infracción no ha constatado riesgo ni afectación al medio ambiente ni a la salud de las personas*" (Bases Metodológicas de la SMA, p. 85)

Vigésimo tercero. Que, en segundo término, dicha autoridad resolvió que no concurrían las circunstancias 'intencionalidad' y 'conducta anterior negativa' (letras d) y e) del artículo 40 de la LOSMA). Lo expuesto, debido a que consideró que, primero, no constan antecedentes que permitan afirmar la existencia de una intención positiva o dolosa de infringir el D.S. N° 38/2011; y segundo, atendida la inexistencia de incumplimientos normativos previos al hecho infraccional que hayan terminado en sanción (fs. 198, expediente sancionatorio).

Vigésimo cuarto. Que, en tercer término, la SMA, para estimar la no concurrencia de un beneficio económico, junto con considerar que la Municipalidad corresponde a una corporación autónoma de derecho público ponderó su finalidad establecida en su Ley Orgánica, la cual se relaciona con la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y el aseguramiento de la participación de esta en el progreso económico, social y cultural. En esta línea, consideró que éstas tienen la atribución de constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro cuyo presupuesto se orienta a satisfacer un fin comunitario, por lo cual, estimó que la inversión realizada no puede considerarse como un beneficio económico privado (fs. 199, expediente sancionatorio). Finalmente, en relación con lo anterior, el municipio también

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

cuenta con una capacidad económica limitada, de ahí que la SMA haya considerado que atendido que el presupuesto del municipio se relaciona con un fin comunitario comprometido con tal finalidad "[...] es susceptible de presentar dificultades para enfrentar eventuales obligaciones económicas no previstas, como lo es el pago de una multa impuesta por otra entidad, **lo cual, además, al restar recursos que originalmente destinados a un fin social, tiene como consecuencia un perjuicio para la comunidad**" (fs. 208 y 209, Ibid.) (destacado del Tribunal).

Vigésimo quinto. Que, de esta manera, considerando el deber de fundamentación en la determinación de la sanción ya expuesto, y que en el caso concreto concurren los cinco criterios favorables para la aplicación de la sanción de amonestación por escrito, la resolución reclamada debió haber realizado un ejercicio motivado de las razones que la llevaron a no considerar la aplicación de una sanción no pecuniaria (amonestación). Por consiguiente, se colige que la resolución sancionatoria carece de una debida fundamentación y, por tanto, la sanción resulta desproporcionada.

Vigésimo sexto. Que, así las cosas, este Tribunal estima que el vicio constatado en la determinación de la sanción resulta esencial por cuanto recae sobre su fundamentación, en cuanto a motivar las razones que la llevaron a aplicar, en este caso particular, una sanción pecuniaria omitiendo un examen de la conveniencia o no de adoptar una sanción no pecuniaria de amonestación, especialmente considerando que concurren cinco circunstancias favorables que ameritan un análisis en tal sentido. Como resultado, se acogerá la alegación de la reclamante por adolecer la Resolución Exenta N° 1126/2021 de una falta de debida fundamentación, según se indicará en lo resolutivo del fallo.

II. Sobre las demás alegaciones asociadas a la correcta ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA

Vigésimo séptimo. Que, conforme con lo concluido en el considerando precedente, se omitirá pronunciamiento respecto

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de las alegaciones planteadas por las partes por resultar incompatible con lo que se resolverá de acuerdo con lo previsto en el numeral 6° del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil.

Conclusión

Vigésimo octavo. Que, en conclusión, se acogerá la reclamación interpuesta en contra de la Resolución Exenta N° 1126/2021, atendido que esta adolece de una debida falta de fundamentación, debido a que, frente a la concurrencia de cinco criterios favorables para la aplicación de la sanción no pecuniaria de amonestación por escrito, el Superintendente no realizó un ejercicio motivado de las razones que lo llevaron a descartar la aplicación de tal sanción, como se ha establecido en la sentencia.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 25, 27 y siguientes de la Ley N° 20.600; 56 de la Ley N° 19.300; 3, 35, 36, 38, 39, 40, 56, y 62 de la LOSMA; 11 y 41 de la Ley N° 19.880; 170 del Código de Procedimiento Civil; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. **Acoger** la reclamación interpuesta por la Municipalidad de Llay Llay en contra de la Resolución Exenta N° 1126/2021, de la SMA, por carecer esta de una debida motivación, dejándola sin efecto y ordenando a la reclamada a dictar una nueva resolución sancionatoria que pondere los criterios para la determinación de la sanción no pecuniaria de amonestación por escrito, así como los restantes elementos que estime pertinente, conforme con lo señalado en la parte considerativa de la sentencia.
2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

01 R N° 326-2022

C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.



Pronunciado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por su Presidente, Ministro señor Cristián Delpiano Lira, y por el Ministro señor Cristian López Montecinos y por la Ministra señora Daniella Sfeir Pablo.

Redactó la sentencia el Ministro señor Cristián Delpiano Lira, Presidente(S).

En Santiago, a seis de septiembre de dos mil veintidos, autoriza el Secretario del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



C28E36BC-8A66-4699-9FE2-ADB328B3CED6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada.
Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl
con el código de verificación.