

Santiago, veintiséis de abril de dos mil veintiuno.

**Vistos:**

En estos autos Rol N° 79.353-2020, seguidos ante el Segundo Tribunal Ambiental, caratulados "*Fuenzalida Moure Compañía Limitada o FMC Ltda. con Superintendencia del Medio Ambiente*", sobre reclamación de la resolución sancionatoria de conformidad al artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, la reclamante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de única instancia dictada el 01 de junio de 2020. Dicho pronunciamiento acogió parcialmente el reclamo deducido en contra de la Resolución Exenta N° 241/2018 dictada por la Superintendencia reclamada, en adelante SMA, que le impuso una multa de 108 unidades tributarias anuales, ordenando la anulación del capítulo VIII relativo a las consideraciones de las circunstancias del artículo 40 de la Ley N° 20.417, en adelante LOSMA, para la determinación de la sanción específica, de su parte considerativa y resuelto primero de su parte resolutive, ordenando que la Superintendencia dicte una nueva resolución que, manteniendo la tipificación y calificación de las infracciones, supere su insuficiente motivación.

Respecto de esta decisión, la SMA también dedujo recurso de casación en el fondo.



Encontrándose la causa en estado, se trajeron para los efectos previstos en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil.

**Considerando:**

**Primero:** Que, en cuanto **al recurso de nulidad sustancial deducido por la reclamante**, en un primer capítulo se acusa la vulneración a los artículos 3 letra a), 35 letra a) de la Ley N° 20.417 y artículo 24 de la Ley N° 19.300, desde que, de su tenor literal, se desprende que la acción sancionatoria de la SMA debe ser dirigida en contra de la persona que normativamente es la obligada a dar cumplimiento a las normas, condiciones o medidas establecidas en la RCA, es decir, su Titular, quien durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva, y no otra persona.

Alega que, de acuerdo a las normas citadas, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la RCA es de responsabilidad de su titular, esto es, quien haya requerido la obtención de la autorización para su ejecución, o bien, aquella persona a quien con posterioridad se le haya transferido la titularidad por medio del procedimiento establecido en el artículo 163 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Afirmar lo contrario supondría ampliar las



potestades de la SMA, por cuanto podría decidir quién es el Titular sobre la base de quien ejecuta el proyecto o partes de un proyecto o actividad calificado ambientalmente (transporte, operación, mano de obra, monitoreos, manejo de residuos, etc.) y no limitándose al Titular que obtuvo la autorización ambiental, lo cual vulnera el principio de legalidad al exceder el contenido expreso de las normas ya citadas.

Finalmente, señala que, al incurrirse en los yerros denunciados, los sentenciadores han trasgredido los principios de legalidad y responsabilidad personal en el Derecho Administrativo Sancionador.

**Segundo:** Que, en seguida, la reclamante denuncia la infracción al artículo 10 de la Ley N° 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo ("LBPA"), el cual consagra un derecho procesal de carácter irrenunciable a favor de los administrados o particulares en sus relaciones con la Administración durante un procedimiento administrativo, elevado al carácter de principio normativo, al estimarse improcedente su defensa en cuanto a no ser titular del proyecto, por haberse planteado dicha alegación en el recurso de reposición interpuesto en sede administrativa y en la reclamación deducida en sede judicial, y no en los descargos del procedimiento administrativo, lo que afectaría el principio de congruencia procedimental.



Asegura que el razonamiento antes reseñado importa una trasgresión al artículo 10 de la Ley N° 19.880, que permite a los interesados en un procedimiento administrativo aducir alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo, con especial consideración en alegaciones que representen vicios de tramitación que pueden ser subsanados antes de la dictación de la resolución definitiva, que fue precisamente lo que la reclamante hizo en el recurso de reposición deducido en sede administrativa, el que no fue considerado por la SMA etapa recursiva administrativa, manteniendo firme la decisión de sancionarlo por infracciones a obligaciones a que normativamente ella no está vinculada.

Agrega que el principio de congruencia se refiere a la igualdad de pretensiones y no a la igualdad de las alegaciones que las fundamentan, por lo que no se ha podido vulnerar el principio de congruencia.

**Tercero:** Que, por su parte, **la Superintendencia reclamada deduce recurso de casación en el fondo**, en el que denuncia la infracción a los artículos 35, 36, 38, 39, 40 de la LOSMA, en cuanto a los alcances del deber de motivación de las sanciones pecuniarias impuesto en la sentencia, al haberse resuelto que estaría obligada a entregar con precisión todos los elementos numéricos que permitan saber cómo se arribó al monto exacto de una



multa aplicada, exigencia que a su juicio, resulta improcedente, al imponer de manera equivocada el deber de fundamentación de los actos administrativos, en relación al ejercicio de la potestad sancionatoria que la ley le confirió, transformándolo en un régimen de tarifado.

Asegura que los sentenciadores yerran al exigir a la SMA dar cuenta del monto preciso de la multa cursada, obviando que, luego de ponderar de manera fundada las respectivas circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, existe un espacio de discrecionalidad para elegir el monto exacto de la multa, no existiendo el deber de explicar por qué no fue una UTA más o una UTA menos.

Agrega que la determinación del valor o número específico de ponderación de cada circunstancia del artículo 40 de la LOSMA no se relaciona con el control de los elementos reglados de la decisión, ya que no es una exigencia que se encuentre en ninguna norma, ya sea legal o reglamentaria; tampoco con el control de los hechos determinantes, ya que ello es independiente de los hechos por los cuales se pondera cada circunstancia del artículo 40 de la LOSMA, los cuales se encuentran todos expuestos en la Resolución Sancionatoria; ni tampoco con el control del fin de la decisión, ya que este también es desarrollado en todas las resoluciones sancionatorias dictadas por la SMA, sino más bien con garantizar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental.



Asegura que la Superintendencia desarrolló exhaustivamente cada circunstancia del artículo 40 de la LOSMA, las razones por las cuales fueron o no fueron consideradas, permitiendo un control sobre dichas razones, más allá de la mera cita de normas.

Añade que el control de proporcionalidad, por último, es el único que invocan los sentenciadores recurridos para justificar la necesidad de que la Superintendencia especifique el valor numérico de ponderación de cada una de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. Sin embargo, nuevamente se trata de un error.

Respecto de lo anteriormente señalado, considera que el control de proporcionalidad en materia administrativa no puede significar la generación de cálculos específicos, ya que se relaciona con el vínculo directo entre el hecho y la finalidad perseguida con el procedimiento, es decir, con los fundamentos por los cuales se adopta la decisión.

Enfatiza que la SMA cumple con este estándar de fundamentación en sus decisiones, en la medida en que especifica respecto de cada una la descripción del hecho imputado, su disvalor jurídico, especificando cada uno de los elementos considerados en el artículo 40 de la LOSMA, los rangos máximos y mínimos según los cuales cada uno de estos puede incidir en la multa final, conforme el



artículo 36 de la LOSMA y los rangos de cada una de ellas en los artículos 38 y 39 de la LOSMA, que también se estiman infringidos en la sentencia impugnada.

Agrega que, lo que se encuentra desarrollado en la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, existen más espacios de limitación de la ponderación de estas circunstancias, en la medida en que la Superintendencia ha establecido rangos dentro del cual puede fijarse la multa final, los cuales explica.

Por lo tanto, asegura que, según la guía, más allá de la limitación que ya establece la ley, existe una detallada especificación de las razones que llevan a imponer una infracción en una de las tres categorías del valor de seriedad, la cual se encuentra desarrollada de forma abierta en la Resolución Sancionatoria, siendo sujeta al control judicial.

Todo lo anterior garantiza el control de proporcionalidad de la sanción finalmente impuesta, la cual se refiere a la razonabilidad de la decisión y la vinculación entre los hechos constatados, sus características específicas -norma infringida, daño al medio ambiente y la salud de las personas, y las demás circunstancias del artículo 40 de la LOSMA- y la finalidad perseguida con el procedimiento.



Asegura que la incorrecta aplicación de la ley se basa en presupuestos errados, los que se derivan de una lectura de la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones abiertamente equivocada en los considerandos trigésimo segundo y trigésimo tercero, al señalar que este instrumento implica un mayor control judicial de la decisión, el cual requeriría los cálculos matemáticos que utiliza el SMA para determinar una sanción, razonamiento que no resulta comprensible, desde que la Guía ha sido dictada por la SMA como una manera de cumplir con el deber de fundamentación de sus actos, entregando en ellas un conjunto de información general sobre la aplicación de las circunstancias establecidas en la ley, estableciendo categorías límite, de acuerdo a las circunstancias del caso, las cuales son incorporadas en cada una de las resoluciones finales emitidas por la SMA.

El trabajo de fundamentación que ha realizado la SMA a través de la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales no puede significar que el control judicial se extienda a materias que exceden su función, convirtiéndose en una instancia de revisión tarifaria, desnaturalizando su propio fin, transformando una facultad discrecional en una reglada.

Luego de explicar la principal diferencia entre la potestad reglada y la potestad discrecional, señala que ambas pueden ser sujetas a control judicial, pero de



manera diversa. El control judicial de los actos reglados verifica que la administración ha cumplido con el mandato legal, mientras que, en el caso de los actos discrecionales, el control judicial analiza si se ha actuado racional y no arbitrariamente.

Asegura que la determinación de sanciones por parte de la SMA es una potestad que mezcla aspectos reglados con aspectos discrecionales. Así, para aplicar una sanción, la SMA debe, primero, configurar la infracción, lo cual implica analizar la prueba respecto de los hechos y ver si la conducta se inserta dentro de algunos de los tipos infraccionales. Segundo, debe clasificar la infracción, según lo establecen los artículos 35 y 36 de la LOSMA, esto es, si es una infracción leve, grave o gravísima. Por último, una vez clasificada la infracción, el legislador, en el artículo 39 de la LOSMA, entrega expresamente el rango de sanciones en que la Superintendencia debe escoger. Incluso en esta última instancia, la Superintendencia debe considerar el conjunto de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA.

En la decisión final de la SMA, una vez ponderados la concurrencia de cada uno de estos elementos reglados, existe un espacio de discrecionalidad, el cual debe ser motivado, pero que permite diferenciarlo claramente de la actividad estrictamente reglada.



Reitera que la decisión del Segundo Tribunal Ambiental, según la cual la Superintendencia del Medio Ambiente debe determinar en su decisión el valor específico correspondiente a cada una de las circunstancias del artículo 40, diferenciando numéricamente entre el componente de afectación, el valor de seriedad y las circunstancias que incrementan y disminuyen el valor de seriedad, lo que conlleva, en la práctica, a que dicha facultad discrecional desaparezca.

Denuncia que el control judicial que busca llevar adelante el tribunal no es un control de la motivación de la decisión ni de sus fines, sino un control absoluto de la decisión, como si la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales fuera una extensión de la ley, que llevara a determinar de manera acabada y absoluta toda la decisión de la Superintendencia, cuando en realidad, se trata de un esfuerzo realizado por el servicio, para el mejor entendimiento tanto por parte de regulados, como de la ciudadanía, del método y consideraciones que se tienen presentes al momento de ejercer la potestad sancionatoria.

Luego de aseverar que en el derecho administrativo chileno no existe una exigencia de fundamentación como la que intenta imponerse en la sentencia recurrida, discurrir en cuanto a que el razonamiento expuesto va en



contra de la jurisprudencia dictada sobre la materia y expresar las consecuencias negativas que su subsistencia importaría para el sistema sancionatorio ambiental, solicita invalidar la sentencia impugnada y dictar la sentencia de reemplazo que tenga por suficientemente fundada la resolución sancionatoria reclamada, rechazando el deducido por FMC Ltda.

**Cuarto:** Que, al explicar cómo los yerros denunciados han influido en lo dispositivo del fallo, los recurrentes aseguran que, de no haberse incurrido en ellos, el Tribunal Ambiental habría resuelto el reclamo, en la forma que le fue solicitado en sus presentaciones principales.

**Quinto:** Que, para el adecuado análisis de los arbitrios de nulidad deducidos por ambas partes, es preciso tener presente que es un hecho no controvertido, que el procedimiento sancionatorio que culminó con la Resolución Exenta N° 241/2018, fue dirigido en contra de la empresa FMC Ltda., siendo ésta la persona a la que se le formularon cargos y fue finalmente sancionada en la resolución indicada.

De la misma forma, no existió discusión respecto a que el Sr. Miguel Fuenzalida Fernández es la persona que figura como titular del proyecto, autorizado a través de las siguientes resoluciones: 1) RCA N° 260/1999 que aprueba el proyecto "Ampliación Plantel Productor de



Huevos, Avícola Las Rastras"; 2) RCA N° 51/2005 que aprueba el proyecto "Ampliación Plantel Productor de Huevos San Francisco"; y 3) RCA N° 83/2009 que aprueba el proyecto "Nueva Ampliación Plantel Productor de Huevos San Francisco", todas de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región del Maule, el cual comprende, en términos generales, la producción y comercialización de huevos para el consumo humano.

Según se desprende de lo obrado en el proceso sancionatorio, se encuentra establecido que este inició en virtud de una denuncia ciudadana por malos olores y tras dos inspecciones ambientales por parte del SAG y de la SMA, el 16 de mayo de 2017, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1/ Rol D-029-2017, mediante la que formuló los siguientes cargos a FMC Ltda:

1. *"No realizar el manejo de guano, según lo exigido en la RCA, en los siguientes sectores: En la zona de la guanera 4, en cuanto a: i) Existir inundaciones y acumulación de compost de aves muertas; ii) Mantener acopios de guano por más de 15 días sin acreditar contar con una resolución sanitaria que lo permitiera; En las zonas de carga de guano de los pabellones, en cuanto a: i) Existir restos de guano disperso en las instalaciones, mezclado con agua apozada, generando algas de coloración verdosa y sólidos en suspensión, en canal de regadío perimetral", transgrediendo con ello el considerando 3.2*



de la RCA N° 83/2009 y el considerando 3.2.6 de la RCA N° 51/2005. Dicha infracción fue clasificada como "grave" conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 36 de la Ley N° 20.417.

2. *No realizar el monitoreo anual de aguas infiltradas provenientes de la fosa séptica, en los años 2014, 2015 y 2016*", transgrediendo con ello el considerando 3.4.2 de la RCA N° 260/1999 y considerando 3.3.2 de la RCA N° 83/2009. Esta infracción fue clasificada como "leve" conforme a lo prescrito en el numeral 3 del artículo 36 de la LOSMA."

El 27 de junio de 2017, el señor Miguel Fuenzalida Fernández, actuando en representación de la empresa FMC Ltda. presentó sus descargos en el procedimiento sancionatorio, el fiscal instructor remitió el dictamen correspondiente y el Superintendente del Medio Ambiente dictó la Resolución reclamada, en la que sancionó al regulado con diversas multas cuyo total ascendió a 108 UTA.

En contra de la resolución antes anotada, Miguel Fuenzalida Fernández interpuso recurso de reposición, mediante el cual solicitó que se dejara sin efecto las sanciones aplicadas y, en subsidio, se rebaje a la aplicación de una amonestación por escrito o al mínimo legal.



Finalmente, mediante Resolución Exenta N° 1419/2018, la SMA rechazó en todas sus partes el recurso de reposición interpuesto, confirmando de esta manera lo señalado en la resolución sancionatoria.

**Sexto:** Que, entrando al análisis del **recurso de nulidad sustancial deducido por la parte reclamante**, de su lectura se advierte que los yerros denunciados se sustentan únicamente en la falta de titularidad del proyecto de parte de la persona jurídica sancionada, desde que las RCA que aplan el proyecto, fueron extendidas a nombre de Miguel Fuenzalida Fernández, y no a nombre de FMC Ltda., empresa sancionada, alegación que no habría sido considerada por el SMA por haberla planteado al deducir el recurso de reposición, no así en los descargos.

**Séptimo:** Que la sentencia recurrida, en el fundamento duodécimo, sobre el particular, señaló: *"la propia reclamante, la empresa FMC Ltda., asumió la responsabilidad en la ejecución del proyecto de producción de huevos llevado a cabo en los planteles Las Rastras y San Francisco, pues reconoció tanto la realización material de la actividad como el haber tramitado las RCA que lo regulan. Además, del examen del expediente sancionatorio, se aprecia que la reclamante no dio cuenta de alguna relación comercial o contractual con la persona natural para la ejecución de la actividad,*



*como tampoco informó, conforme a lo dispuesto al artículo 163 del Reglamento del SEIA, el cambio de titularidad en el proyecto ejecutado de acuerdo con las RCA N° 260/1999, 51/2005 y 83/2009, hecho por el cual la SMA podría haber evaluado la formulación de un cargo adicional por este concepto”.*

*Luego, en el fundamento décimo tercero, concluyó: “... la reclamante presentó sus descargos en sede administrativa el 27 de junio de 2017, sin mencionar la existencia de eventuales ilegalidades o vicios en relación con la titularidad del proyecto... sólo al momento de presentar el recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria alegó que el titular de las RCA del proyecto era el Sr. Miguel Fuenzalida Fernández. En este contexto, habiéndose desarrollado la continuación del procedimiento administrativo sancionatorio con la participación de la reclamante, sin que se haya reclamado de este supuesto vicio, la alegación de la reclamante transgrede el principio de congruencia, debiendo, en consecuencia, desestimarse”.*

**Octavo:** *Que, a diferencia de lo señalado por el reclamante, las infracciones que denuncia en ambos capítulos de su recurso no se han configurado en la especie, desde que el Tribunal Ambiental acertadamente concluye que, del tenor de lo previsto en los artículos 2 letra j), 10 y 24 de la Ley N° 19.300 y artículos 3 letra*



i) y 35 letra b) de la Ley N° 20.417, el concepto de "titular" de un proyecto ambiental, comprende a la persona natural o jurídica que es responsable y tiene el control del proyecto que se ejecuta, la que puede ejercerse de manera previa o posterior a su ingreso al SEIA y a la obtención de la RCA favorable, configurándose la responsabilidad en torno a la persona del infractor, quien podrá ser o no titular de una RCA.

Luego, siendo un hecho de la causa que FMC Ltda. es la persona jurídica que ha ejecutado materialmente el proyecto, contra quien la SMA formuló cargos y que en sus descargos reconoció ser quien realiza la actividad productiva que ampara las resoluciones de calificación ambiental que se han dictado respecto a este proyecto avícola, no queda más que concluir que los sentenciadores están en lo correcto al decidir que el reclamante es responsable de las infracciones que le han sido atribuidas en la resolución reclamada, sin que sea óbice para ello, la circunstancia que la RCA y sus ampliaciones hayan sido extendidas a nombre de otro, pues sostener lo contrario importaría limitar la responsabilidad de quien verdaderamente controla la actividad productiva para efectos ambientales, atribuyéndola únicamente en quien formalmente ha tramitado el procedimiento de RCA, incluso frente a flagrantes infracciones al artículo 163 del Reglamento del SEIA, que impone el deber de informar los



cambios de titularidad de los proyectos o actividades y/o su representación, lo que ha sido incumplido en la especie.

**Noveno:** Que, si bien lo antes anotado resulta suficiente para desechar la infracción al artículo 10 de la Ley 19.880 denunciada por FMC Ltda., la misma no se configura en la especie, desde que, según se desprende de los motivos duodécimo y décimo tercero antes transcritos, la sentencia recurrida desecha la alegación de falta de titularidad del proyecto, no por la oportunidad en que fue planteada esa alegación, sino por la inconsistencia demostrada por el reclamante durante el procedimiento sancionatorio, quien al ser fiscalizado y presentar sus descargos reconoció ser la persona jurídica responsable de desarrollar el proyecto avícola objeto de fiscalización, para luego, y sólo una vez que fue sancionado por la SMA, desconoció la titularidad del mismo, lo que contradice lo que antes había reconocido en el proceso.

**Décimo:** Que, por consiguiente, el recurso de nulidad sustancial presentado por la reclamante no podrá prosperar por adolecer de manifiesta falta de fundamento.

**Undécimo:** Que, por su parte, los yerros denunciados en el **recurso de casación en el fondo deducido por la SMA**, en síntesis, se hacen consistir en el alcance equivocado del deber de motivación que se impone en la sentencia, al



exigir que la Superintendencia debía expresar el valor numérico con el cual determinó la seriedad y la ponderación de cada una de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, transformando con ello, a juicio de esta recurrente, la potestad discrecional ejercida en una reglada, la responsabilidad ambiental en un sistema tarifado, alcanzando indebidamente el control judicial de la decisión, a los valores numéricos específicos que la Superintendencia consideró para cada circunstancia del artículo 40 de la LOSMA, contenidos en la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales.

**Duodécimo:** Que, sin embargo, revisado el fallo en examen, nada de ello se observa.

En efecto, la sentencia recurrida dispuso que la Resolución Exenta N° 241/2018 adolece de un vicio de legalidad por falta de motivación, al no explicitar el puntaje asignado a los factores valor de seriedad y de incremento o disminución, por lo que la dejó sin efecto en forma parcial, sólo en cuanto anula el capítulo VIII de la referida resolución, relativo a la consideración de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para la determinación de la sanción específica, de su parte considerativa y el resuelvo primero de su parte resolutive, ordenando que la Superintendente dicte una nueva resolución, en la que, manteniendo la tipificación



y calificación de las infracciones, fundamente la aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA.

Para así decidirlo, el arbitrio recurrido tuvo presente que la resolución reclamada, en lo que respecta al valor de seriedad respecto de las dos infracciones constatadas, según se lee en el considerando vigésimo, señala: "que no obran antecedentes suficientes para "[...] *acreditar la generación de un riesgo o peligro concreto derivado del incumplimiento [...]*" y que "[...] *permitan vincular este incumplimiento a la generación de un peligro concreto [...]*", motivos por los cuales no fueron aplicadas las circunstancias de las letras a) y b) del artículo 40 de la LOSMA. Luego, la SMA aplicó como criterio de la letra i) del artículo 40 de la LOSMA, esto es, la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, justificando su aplicación en que se trata de "[...] *una circunstancia que permite valorar la relevancia que un determinado incumplimiento ha significado para el sistema regulatorio ambiental, más allá de los efectos que la infracción ha podido generar. La valoración de esta circunstancia permite que la sanción cumpla adecuadamente su fin preventivo, y que se adecúe al principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción*".



Respecto de la infracción N° 1, referida al manejo del guano, se señala que *"[...] el incumplimiento ha implicado una vulneración al sistema de control ambiental de categoría o entidad media, y en consecuencia, la presente circunstancia será considerada para determinar la sanción a aplicar [...]"*.

En cuanto a la infracción N° 2 -sobre el monitoreo anual de aguas infiltradas provenientes de la fosa séptica, la resolución indica que: *"[...] se estima que la infracción ha implicado una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, de categoría o entidad media. En consecuencia, la presente circunstancia será considerada para determinar la sanción a aplicar para la Infracción N° 2"*.

En lo referente a los factores de incremento y disminución para la determinación de la sanción específica a imponer conforme al artículo 40 de la LOSMA, en el fundamento vigésimo primero de la sentencia recurrida, se expresó que la resolución sancionatoria fundamenta su ponderación en "factores de incremento" y "factores de disminución".

En cuanto a los primeros, el acto reclamado consideró únicamente la intencionalidad en la comisión de la infracción conforme a la letra d) del artículo 40 de la LOSMA, señalando al respecto que: *"[...] a partir del examen de los antecedentes disponibles en el presente*



*caso es posible establecer que estos presentan indicios sobre las decisiones adoptadas por FMC Ltda., y su adecuación normativa, y que por ende, la empresa contaba con un conocimiento de su deber de cumplir con las observaciones contenidas en los instrumentos de gestión ambiental anteriormente referidos, procede aplicar el aumento de la sanción por intencionalidad en la comisión de las dos infracciones imputadas". Para luego concluir que "[...] esta circunstancia será ponderada en la determinación de la sanción final, como un factor de incremento, para la aplicación de la sanción".*

Respecto de los factores de disminución, la resolución sancionatoria razonó respecto de la aplicación de la irreprochable conducta anterior y de la cooperación eficaz en el procedimiento y/o investigación, de acuerdo con lo dispuesto en las letras e) e i) del artículo 40 de la LOSMA, respectivamente, para concluir no considerar la implementación de medidas correctivas como factor de disminución.

**Décimo Tercero:** Que, en consideración a lo anterior, la sentencia recurrida, en el considerando vigésimo segundo, concluyó que *"...de acuerdo con lo establecido en los considerandos precedentes resulta efectivo que la resolución sancionatoria, al razonar sobre el componente de afectación no señala el valor o puntaje que asigna a los factores valor de seriedad y a los de incremento o*



*disminución que decide aplicar en este caso... se limita a señalar las razones para considerar tales factores y concluye si serán o no aplicados para determinar la sanción, sin dar cuenta de la medida en que éstos influyen en el cálculo del componente de afectación”.*

En el fundamento vigésimo cuarto, los sentenciadores destacaron la importancia de desarrollar los criterios contenidos en el artículo 40 de la LOSMA, para elegir alguna de las sanciones contenidas en el artículo 39 del citado cuerpo legal, reprochando que ese ejercicio no puede limitarse a indicar que la conducta anterior será considerada sin más, omitiendo razonar en torno a precisar en qué forma ese efecto agravante influye en el Superintendente para determinar la sanción específica.

**Décimo Cuarto:** Que, antes de entrar al fondo de la controversia, es preciso recordar que esta Corte ha sostenido reiteradamente, que constituye uno de los elementos del acto administrativo, la motivación del mismo, pues a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad y de lo previsto en el artículo 11 y 41 de la Ley 19.880 y artículo 8° de la Constitución Política de la República.

**Décimo Quinto:** Que la exigencia de motivación de los actos administrativos, se relaciona directamente con el



ejercicio de las potestades con las que está revestida la Administración.

Así, en doctrina se distingue entre el ejercicio de facultades regladas y facultades discrecionales, en las primeras toda la actuación previa al nacimiento de un determinado acto administrativo se encuentra prevista y determinada en la ley, por lo que la autoridad debe ceñirse estrictamente a ella tanto al verificar los supuestos de hecho como en el procedimiento que determina la decisión, que está igualmente regulada en relación a la situación fáctica que la origina.

En cambio, en el ejercicio de las facultades discrecionales, la Administración goza de cierto ámbito de libertad al momento de adoptar la decisión. Interesa destacar que en este último caso, indudablemente concurren etapas regladas, toda vez que debe existir norma expresa que entregue a un órgano determinado la libertad para decidir, ante precisos supuestos de hecho.

Tanto el ejercicio de la potestad reglada como la discrecional, está sujeta a los límites que determina su control por parte de la judicatura, sin embargo, resulta efectivo que no procede que los órganos jurisdiccionales sustituyan la decisión de la administración realizando una nueva ponderación de los antecedentes que determinan la decisión; sin embargo, aquello no excluye el control jurisdiccional respecto de los actos administrativos que



tienen su origen en el ejercicio de una facultad de carácter discrecional por parte de la administración, toda vez que aquellos, como todo acto administrativo, deben cumplir con las exigencias previstas en la ley, razón que determina la necesidad de verificar la existencia de los elementos intrínsecos de todos los actos de tal naturaleza.

**Décimo Sexto:** 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.

**Décimo Séptimo:** Que, como se anunció, la circunstancia que un acto administrativo nazca a la vida del derecho producto del ejercicio de una potestad discrecional no implica que los órganos jurisdiccionales deban inhibirse de su control.

En efecto, si bien la revisión que se ejerce jamás puede determinar una nueva apreciación de los antecedentes sustituyendo la decisión de la Administración, lo cierto es que sí se debe controlar no sólo que exista la ley que habilite para ejercer la potestad discrecional, sino que además se debe constatar que se configuren los supuestos de hecho, el cumplimiento del fin previsto en la norma y se cumpla con el requisito de razonabilidad, estrechamente vinculado a la exigencia de proporcionalidad.



Por ello, 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, cuanto 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, no permite comprender la determinación de la autoridad fiscalizadora y reproducir el razonamiento que la llevó a imponer la sanción reclamada y su cuantía.

El defecto de motivación antes observado quedó aún más en evidencia para los sentenciadores, cuando examinaron las Bases Metodológicas para la Determinación de las Sanciones Ambientales, instrumento creado por la propia Superintendencia del Medio Ambiente como herramienta para la coherencia, consistencia y proporcionalidad en la aplicación de sanciones, lo que implica efectivamente un mayor estándar de fundamentación y, en consecuencia, una revisión judicial más intensa; pero que, en todo caso, fue utilizada como un argumento que refrendó las conclusiones alcanzadas en cuanto a los defectos de motivación advertidos previamente, de manera que su alusión en la sentencia recurrida no tiene influencia en lo dispositivo de la decisión.



**Décimo Octavo:** Que, en consecuencia, el recurso de nulidad sustancial deducido por la SMA será desestimado por adolecer de la adecuada fundamentación.

Por estas consideraciones y visto además lo dispuesto en los artículos 26 y 30 de la Ley N° 20.600, **se rechazan** los recursos de casación en el fondo deducidos por ambas partes, en contra de la sentencia dictada el uno de junio de dos mil veinte, por el Segundo Tribunal Ambiental.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Sr. Quintanilla.

Rol N° 79.353-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y Sr. Leopoldo Llanos S., y el Abogado Integrante Sr. Álvaro Quintanilla P. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra señora Sandoval por haber cesado en sus funciones.





RXLXGLCWT

En Santiago, a veintiséis de abril de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

