

SENTENCIA DE REEMPLAZO

Santiago, treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.

En cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 785 del Código de Procedimiento Civil, se procede a dictar la siguiente sentencia de reemplazo, con arreglo a la ley.

Vistos:

Se reiteran la parte expositiva del fallo de casación precedente dictado con esta misma fecha.

Se reproduce, además, la sentencia invalidada, con excepción de sus motivos nonagésimo segundo a nonagésimo quinto, nonagésimo séptimo, no nonagésimo octavo, centésimo a centésimo séptimo, centésimo undécimo, Centésimo decimotercero y Centésimo decimocuarto que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y, además, presente:

1°.- La reclamante fue sancionada por dieciséis infracciones al artículo 35 de la LOSMA, ocurridas en el año 2013, siendo diez de ellas de carácter graves y seis leves, condenándola originalmente al pago de una multa de 4.371 UTA, la que fue reducida a un monto de 2.624 UTA, al acceder la SMA en parte a la reposición presentada por la actora.

2°.- Para efectos del presente análisis, cabe señalar que la SMA mediante la Resolución N° 163, acogió las alegaciones referidas a las circunstancias sobre



beneficio económico relativo al cargo N° 10, reconociendo que había determinado erróneamente el límite máximo de residuos que podían ser ingresados en el Centro, rebajando la multa de 675 UTA a 180 UTA.

Del mismo modo, se accedió a la modificación de la capacidad económica de la reclamante en relación a todas las infracciones.

A su respecto, el órgano fiscalizador expresó que aquella se dividía en dos factores: tamaño económico de la empresa y capacidad de pago. El primer aspecto, lo resolvió de acuerdo a los ingresos por venta anuales obtenido por la actora durante el año 2016, los cuales dieron cuenta que sus ingresos por venta tuvieron una leve caída entre el 2015 (\$2.783.016.887) y 2016 (2.530.126.473), lo cual significó que la SMA reclasificara a la actora de "Empresa Grande 1" a "Empresa Mediana 2". Por tanto la multa fluctuaría, según la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, en el rango entre 63 a 15,6 % de la multa original, pero agregó que, en todo caso, debido a que la merma no era de una gran entidad la rebaja tampoco lo sería.

Por otro lado, en relación a la capacidad de pago, declaró que de acuerdo a la información auditada de los estados financieros de la reclamante desde el año 2014 a 2017, explicitó la empresa evidenció un descenso



sostenido en el resultado de *ratios* de liquidez, pero que en todo caso, no observó una insolvencia o riesgo de insolvencia a corto plazo y que, si bien presentó resultados negativos el año 2016 -debido al cumplimiento de las medidas provisionales impuestas por la SMA-, se advirtió un repunte para el 2017, pero que no existían otros elementos que permitieran deducir que podría enfrentar dificultades similares en el futuro. Sin perjuicio de reconocer que el pago de una multa como la impuesta, pudiese eventualmente llegar comprometer la solvencia de la empresa, si ésta no recibía oportunamente financiamiento adicional para hacer frente a la multa, pero que se puede amortizar en el tiempo, mediante el levantamiento de financiamiento con terceros, razón por la que optó por rebajarla en un 25%.

De acuerdo a los antecedentes analizados, la SMA consideró la aplicación de un ajuste por capacidad de pago, la que, sumada a otros elementos, redundó en una reducción total del 40% de la multa original impuesta de manera que de 4.371 bajo a 2.624 UTA.

3°.- Eco Maule reclamó ante el Segundo Tribunal Ambiental sobre esa decisión, reiterando que la SMA habría efectuado una equivocada aplicación de su capacidad económica, porque no obstante de modificar su clasificación, en los hechos no efectuó una rebaja de la multa en los términos que las Bases Metodológicas de



Determinación de Sanciones le imponían y, por el contrario, la multa impuesta es excesiva si se toma en consideración el estado financiero de la empresa, vulnerando el principio de proporcionalidad.

4°.- Que, conforme a lo expuesto, la controversia radica en establecer si la SMA aplicó correctamente el criterio de determinación de la sanción administrativa contemplado en la letra f) del artículo 40 de la LOSMA. En concreto, si la rebaja que en mérito de esta circunstancia realizó a la multa cursada a la actora, cumple con el principio de proporcionalidad y motivación que dicho acto administrativo le empecé en su calidad de tal.

Para resolver el asunto en examen se han de tener en consideración, en primer término, las facultades y límites que el legislador estableció a la potestad punitiva que concedió a la SMA, para la fiscalización y aplicación de las sanciones:

En ese entendido el artículo 3 de la LOSMA, señala que este Servicio ejerce, entre otras competencias y, en forma exclusiva la de:

"imponer sanciones de conformidad a lo señalado en la presente ley".

Se añade en el artículo 35 del mismo cuerpo legal que:



"[...] corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones (...)

a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental"

Por su parte, los artículos 36 al 40 de la LOSMA, facultan a la SMA para que:

(i) Configure la infracción en los cargos formulados.

(ii) Clasifique la gravedad de esa infracción en gravísima, grave o leve.

(iii) Según esa graduación, deberá determinar el rango de sanciones aplicar: a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales, b) las infracciones graves de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales y c) las infracciones leves de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales".

(iv) Por último, establecido ese rango general deberá adecuar la sanción a aplicar al caso específico, para lo cual la SMA deberá ponderar las circunstancias



del artículo 40 de la LOSMA, entre ellas, f) La capacidad económica del infractor y [...]

(v) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción"

5°.- De la normativa transcrita se desprende sin lugar a dudas que la potestad concedida por el legislador a la SMA, si bien, tiene el carácter de reglada, presenta también varios espacios de discrecionalidad pues, como ha señalado la doctrina en general y concluido la jurisprudencia en estos últimos años, dichos "espacios" son indispensables para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado con el fin que el administrado cumpla el ordenamiento jurídico y, con ello, se satisfaga el bien común general.

En ese orden de ideas, resulta conveniente recordar aspectos generales sobre la potestad sancionadora de la Administración, entre ellos, que al carecer Chile de una normativa general sobre el ámbito sancionatorio administrativo, respondiendo la legislación, más bien, a un carácter sectorial, se ha arribado a la conclusión que la sanción penal y la sanción administrativa constituyen manifestaciones del ejercicio de un único poder estatal sancionatorio, el denominado ius puniendi estatal. Pero que, no obstante ese origen común, no es automática la aplicación de las normas y principios propios del derecho



penal al derecho administrativo sancionador, sino que tal aplicación debe efectuarse dentro de los márgenes del procedimiento administrativo en general y del sancionatorio en particular, sin perder de vista el contexto que tuvo en vista el legislador para optar por una u otra sanción, tal como lo reconoce el propio Tribunal Constitucional: "Aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionatoria del Estado -el llamado ius puniendi- y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral tercero del artículo 19" (Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 480, de 27 de julio de 2006).

Tal distinción es importante para los efectos de comprender, entre otros, los fines y la extensión de la referida potestad punitiva pues, no son pocos los casos y los ámbitos en los que el legislador recurre a la potestad sancionadora de la Administración para garantizar, de un modo más eficaz, los intereses sociales que en dichos ámbitos se encuentran en juego. De allí, la importancia de su control jurisdiccional, especialmente, cuando se ejerce la potestad discrecional en su obrar material y jurídico (SCS Rol N° 1079-2014).

6°.- Ahora bien, la referida potestad contiene elementos reglados y discrecionales, en los primeros, es el legislador quien los establece de manera que al juez,



en el control de su legalidad, le concierne revisar que cada uno de ellos haya sido correctamente aplicado. En cambio, la potestad discrecional corresponde a una facultad atribuida por el legislador a la Administración, para que entre varias alternativas, igualmente validas, elija aquella que sea más adecuada al caso concreto, la cual resulta ser una facultad necesaria para el ejercicio de la potestad (Discrecionalidad y Potestad Administrativa Sancionadora. Límites y mecanismos de control, Gómez González Rosa, Editorial Libromar, Valencia 2021, pág. 267).

De allí que 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, por el contrario, debe hacerlo con el fin de velar porque la decisión adoptada se ajuste al ordenamiento jurídico.

7°.- Dentro de esos mecanismos de control y, en lo pertinente, 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 N° 19.880 y artículo 8° de la



Constitución Política de la República (SCS Rol N° 78.944-2020, 90.749-2020, 33.977-2021, entre otras).

8°.- La exigencia de motivación de los actos administrativos, se relaciona directamente con el ejercicio de las potestades con las que está revestida la Administración. 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 qué 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, éste último, estrechamente vinculado a la exigencia de proporcionalidad de la decisión (CS ROL N° 79353-2020).

9°.- De ese marco normativo y legal, se desprende que la potestad sancionadora entregada a la SMA, no obstante tener una base reglada, igualmente presenta facultades discrecionales en relación a ciertos aspectos, lo cual resulta relevante para su ejercicio permitiéndole a la Autoridad ajustar su decisión a los objetivos y fines que persigue con su ejercicio, así como adecuar su aplicación a las circunstancias específicas del caso concreto, constituyéndose en un contrapeso y equilibrio



de los excesos que puede generar el legalismo extremo (ob cit, pág. 77).

10°.- Es en ese contexto que, entonces, se debe efectuar el control de legalidad a la decisión que para este caso la SMA adoptó y que refiere a la circunstancia de la capacidad económica del infractor.

De acuerdo al mérito de autos, la SMA estableció el tamaño económico de Eco Maule conforme a la clasificación que utiliza el SII, en virtud de la cual se distingue entre empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas, según sus ingresos por venta y que es reiterada y seguida también en la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales 2015 del órgano fiscalizador. En ella, la reducción que se realiza a la multa aplicada se efectúa por rangos, así en el caso de la Empresa Mediana, el rango es entre 63,5% a 15,6% de la multa, lo cual se traduce en que si la empresa está en el rango más elevado de las empresas medianas se aplicará el 63,5% de la multa, mientras que si está en el bajo, se aplicará el 15,6%.

Fue en el referido rango en que la reclamada, al acoger la reposición de la actora, la clasificó en empresa mediana 2, fundada su decisión en que sus ingresos por venta entre el año 2015 y 2016 experimentaron una baja disminución de \$2.783.016.887 a




\$2.530.126.473, la que, si bien fue mínima, igual ameritaban esa modificación conforme la normativa reglamentaria en comento, pero que, al mismo tiempo, importaba que quedase categorizada en el grado más alto de ese rango. Por tanto, la deducción de la multa evidentemente también debía serlo en un porcentaje menor.

11°.- En relación a este aspecto, cabe despejar, en primer lugar, que la SMA para establecer el tamaño económico de la empresa, utilizó la clasificación que entrega al respecto el SII, la cual es la usada en todos los casos que ha resuelto y de hecho la tiene incorporada en su Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales versión 2015 y 2017, la que expresa:

“En términos operativos, y en atención a lo señalado en la letra f) del artículo 40 de la LO-SMA, se considera como un indicador de la capacidad económica del infractor, su tamaño económico, conforme a la clasificación de tamaño económico utilizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Dicha clasificación es realizada por el SII en base a una estimación del nivel de ingresos por ventas anuales de un determinado contribuyente a partir de información tributaria autodeclarada. El factor de tamaño económico actúa como un factor de disminución del Componente de Afectación de la sanción, dejando este componente inalterado en el caso



en que la empresa se encuentre en la clasificación de mayor tamaño, y pudiendo reducirlo hasta un 0,1% de su valor original si se trata de una microempresa. Cabe señalar, sin embargo, que se ha definido un valor límite para el ajuste por el factor de tamaño económico, el cual corresponde a un valor mínimo de una (1) UTA para el Componente de Afectación”

TAMAÑO EMPRESA SEGÚN CLASIFICACIÓN SII	VENTAS ANUALES EN UF ⁴⁸		FACTOR DE TAMAÑO ECONÓMICO	
	DESDE	HASTA	DESDE	HASTA
Microempresa 	0	2.400	0,1%	1,5%
Pequeña 	2.400	25.000	1,5%	15,6%
Mediana 	25.000	100.000	15,6%	62,5%
Grande 	100.00	Indefinido	62,5%	100,0%

12°.- Clasificación por tamaño económico que ha sido adoptada también por la Ley N°20.416, que Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño y reconocida por el Segundo Tribunal Ambiental (entre otros autos en los Roles N° 222-2019 y 195-2018), como de igual forma por esta Corte en los autos Rol N° 36.953- 20019, al considerarla como el medio idóneo y suficiente para efectuar dicha sistematización.

Refuerza lo expuesto el hecho que esta Corte ha declarado que las “Bases Metodológicas para la determinación de sanciones ambientales”, es un documento que tiene por función “[...] constituir 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, contemplándose en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia el necesario espacio para la flexibilidad y adecuada discrecionalidad que exige la determinación de una sanción, considerando las circunstancias específicas y particulares de cada caso, a partir de su análisis objetivo mediante criterio experto”.

Todo lo cual da cuenta, que dicha categorización, en la actualidad, constituye el medio idóneo para los efectos de argumentar y fundar la determinación del tamaño de una empresa, tal como, latamente la SMA explicitó en su resolución modificando la clase de la reclamante para los efectos de determinar su sanción.

Y que lo mismo es aplicable a la capacidad de pago de la infractora, puesto que, el argumento entregado por la SMA da cuenta de las razones por las cuales conforme a los estados financieros entregados por la empresa, analizados en un periodo desde 2014 a 2017, concluyó que no se configuraba una situación particular o de riesgo de insolvencia a corto plazo para la empresa, pero precisando que la obligación de pago de una multa como la impuesta, pudiese eventualmente llegar comprometer la solvencia de la empresa si ésta no recibía oportunamente financiamiento adicional para hacer frente a la misma. No



obstante, dicha apreciación "cobra un cariz relativo, toda vez que el pago de la multa puede ser amortizado en el tiempo, mediante el levantamiento de financiamiento con terceros".

En los hechos, esa modificación de la capacidad económica de la infractora unida a las demás absoluciones o menguas, se tradujo en una disminución total del 40% de la multa original impuesta, siendo rebajada de 4.371 a 2.624 Unidad Tributaria Anual (UTA).

13°.- Cabe agregar, que el Tribunal Constitucional ha destacado aquellos preceptos sancionatorios que establecen un conjunto de criterios que le permitan a la autoridad determinar la sanción en el caso específico, considerando las circunstancias del caso (TC Rol N° 2.264-2012 y 2.922-2015), función que cumple el artículo 40 de la LOSMA y que esta Corte ha reconocido en los autos Rol N° 17.736 relacionándolo con el principio de proporcionalidad de la multa, ratifica al declarar:

"Este examen [de proporcionalidad de la multa aplicada] requiere necesariamente una distinción previa, en tanto, como ya se adelantó, el artículo 40 de la ley N° 20.417 contiene un listado de circunstancias a considerar, las cuales pueden clasificarse en cualitativas y cuantitativas... Por otra parte, la concurrencia de las circunstancias cualitativas requiere de un examen a la luz de los hechos específicos que



fundan la sanción, por cuanto no es posible un cálculo exacto y ex ante de su incidencia".

14°.- Es decir, las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA unido a la Guías de la SMA para determinar las sanciones, buscan transparentar los lineamientos y principios que la SMA tiene como propósito al momento de ejercer su poder represivo, habiéndose establecido mediante éstas un estándar de actuación, que la SMA estará obligada a aplicarlo, por cuanto se trata de normas de referencia obligatorias para los funcionarios, esto es, constituyen orientaciones generales que condicionan el ejercicio de una determinada potestad discrecional (SCS Rol N° 9.269-2017). Con todo, sobre la base de la naturaleza de la referida potestad, la Autoridad podrá no aplicar los criterios consignados o realizar una aplicación diversa de los reconocidos, fundada esa decisión en las particulares circunstancias del caso concreto y en la medida en que lo justifique.

A este respecto la doctrina ha señalado que: "En segundo término, junto a la facultad de elegir la sanción, el legislador ha otorgado a la SMA competencia para recorrer el monto de las multas, al señalar sus topes. Es necesario indicar a este respecto que hay dos sanciones de multas que no cuentan con un mínimo establecido: aquellas correspondientes a infracciones graves y gravísimas (no existe un "desde").



Hipotéticamente, entonces, por infracciones gravísimas el regulador se encuentra autorizado a aplicar la multa de 1 UTA, aun cuando, desde luego, podría afirmarse que esto vulneraría el principio de proporcionalidad” (Soto Delgado, Pablo, Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental, Ius et Praxis vol.22 no.2 Talca, 2016).

En otras palabras, la doctrina estima que de aplicarse un rango inferior al que se encuentra establecido de conformidad a la gravedad de la sanción, se estaría vulnerando el principio de proporcionalidad, y, ello es evidente puesto que con ello se desnaturaliza la sanción.

15°.- Por tanto, si bien, las normas descritas y las Bases Metodológicas de la SMA han contribuido a reducir la discrecionalidad que tiene dicha autoridad y han configurado una especie de nueva garantía para el infractor, no cabe duda de que el órgano fiscalizador conserva su margen de discrecionalidad en la valoración de los criterios, pudiendo sostener una ponderación diversa de cada uno de ellos conforme a un criterio de igualdad y proporcionalidad, en la medida en que dicha determinación sea precedida de la debida motivación, tal como ocurre en la especie conforme se explicitó precedentemente pues, la SMA conforme a la prueba que



indica refirió las razones por las cuales, primero, determinó el tamaño de Eco Maule en Empresa Mediana 2, luego, sobre la base que la disminución de sus ganancias, de un año a otro, era mínima y que, conforme a los estados financieros aportados por la empresa, no observó un riesgo de insolvencia inminente e incluso que podía ser superado bajo ciertas circunstancias unido a que sus ganancias al año siguiente de esa fijación del 2017 fueron superadas, hacía que la multa aplicada no podía ser considerado en caso alguno como desproporcionada, más aún si tiene en cuenta que la clasificación de la empresa la llevo a incluso estar bajo el rango de multa que le hubiese correspondido.

16°.- En consecuencia, la decisión de la SMA en cuanto a la aplicación de la circunstancias de la capacidad económica de la infractora, contemplada en la letra f) del artículo 40 de la LOSMA, se ajusta a la legalidad, actuando razonablemente dentro del ámbito de sus facultades discrecionales, no siendo necesario ni procedente, en este caso, exigir requisitos adicionales a los ya reconocidos por la jurisprudencia para su establecimiento y configuración porque además dicha decisión se encuentra debidamente fundada.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 25, 26, 27 y 30 de la Ley N° 20.600;



artículo 56 de la LOSMA y artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, se declara que:

a) Se rechaza la reclamación interpuesta por Eco Maule, en aquella parte que fue impugnada por esta vía y que refiere, exclusivamente, a la circunstancia de la letra f) del artículo 40 de la LOSMA.

b) Precisándose que el fallo impugnado, queda vigente en aquella parte que absolvió a la reclamante del cargo N° 12 y desestimó las demás alegaciones deducidas por la actora, por no haber sido objeto del presente arbitrio.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante Sra. Benavides.

Rol N° 63.341-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., y por los Abogados Integrantes Sr. Pedro Águila Y. y Sra. María Angélica Benavides C. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Muñoz por estar con permiso.





DSYDZRMVRF

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. y los Abogados (as) Integrantes Maria Angelica Benavides C., Pedro Aguila Y. Santiago, treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.

En Santiago, a treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

