

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

Al escrito folio N° 24826-2022: téngase presente.

**Vistos:**

En estos autos Rol CS N° 63.341-2020, sobre reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 la reclamada, Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que accedió parcialmente a la reclamación formulada por el Centro de Tratamiento de Residuos Eco Maule S.A. respecto de las Resoluciones Exentas N° 279 de 7 de abril de 2017 y N° 163 de 6 de febrero de 2018, dictadas por la recurrente, anulándolas en cuanto a la acreditación y configuración de la infracción N° 12 y a la consideración de la capacidad económica, como circunstancia del artículo 40 letra f) de la Ley N° 20.417 Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA) y, en su mérito, ordenó a la reclamada dictar una nueva resolución que redujera la multa aplicada en cada una de las infracciones "por tamaño económico...", "...ajustar separadamente de la modificación realizada en el cargo N°10, respecto del beneficio económico" y "... además de practicar la reducción de la sanción total por la consideración de la capacidad de pago, explicitando fundadamente la determinación del beneficio económico y del componente de afectación en cada caso, así como la



ponderación de cada circunstancia del citado artículo de modo de habilitar la reproducción de los cálculos que obtiene la reclamada, practicando la reducción de 40% ya indicada, como mínimo".

Se desestimó la reclamación respecto de todas las demás alegaciones formuladas por la actora.

Cada parte pagará sus costas.

**I.- Antecedentes relevantes de la etapa administrativa.**

a) Eco Maule es titular del proyecto "Centro de tratamiento Eco Maule", ubicado en la comuna de Río Claro, Provincia de Talca, Región del Maule, fue calificado favorablemente mediante Resolución N° 52 de 8 de junio de 2004 (RCA N° 52/2004) de la Comisión Regional de Medio Ambiente de la citada Región, el cual incluye un relleno sanitario diseñado para el tratamiento de los residuos de origen domiciliario, asimilables y desechos agroindustriales; una planta de compostaje para residuos agroindustriales no peligrosos y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas servidas y un centro de reciclaje. El proyecto ha sido objeto de modificaciones, entre ellas, las RCA N° 277 de 13 de septiembre de 2007 "Ampliación de la Planta de Compostaje" y RCA N° 104 de 24 de junio de 2014 "Modificación de Sistema de Manejo de Lodos Sanitarios".



**b)** La SMA, debido a diversas denuncias de las cuales fue objeto la actora, durante el año 2013, la fiscalizó y constató una serie de irregularidades que dieron origen a un procedimiento sancionatorio en su contra, formulándole 16 cargos por infracción al artículo 35 letra a) de la LOSMA.

**c)** Eco Maule, en abril de 2015, presentó un programa de cumplimiento, el cual fue aprobado en julio de ese año. Sin embargo, en febrero de 2016, fue declarado incumplido por la reclamada, razón por la que se reinició el procedimiento sancionatorio.

**d)** Por Resolución Exenta N° 279 de 7 de abril de 2017, la SMA sancionó a Eco Maule, por los 16 cargos formulados en su contra con una multa que ascendió a 4.371 UTA.

**e)** La empresa repuso de la referida decisión, únicamente en relación a la configuración y clasificación de las infracciones signadas con los numerales 7, 8, 10 y 12; de la aplicación de ciertas circunstancias del artículo 40 de la LOSMA y objetó la aplicación de la circunstancia del literal f) del artículo 40 de la LOSMA (capacidad económica del infractor) respecto de todas las infracciones.

**f)** La SMA mediante Resolución Exenta N°163 de 6 de febrero de 2018, acogió parcialmente el recurso de reposición, accediendo a las alegaciones referidas a las



circunstancias contempladas en las letras c) y f) del artículo 40 de la LOSMA, lo cual se tradujo en que:

✓ Se recalculó el beneficio económico correspondiente al cargo N° 10, de manera que a su respecto se rebajó la multa de 675 UTA a 495 UTA y,

✓ En cuanto a la capacidad económica, precisó que comprendía dos factores. Por un lado, el tamaño económico de la empresa, el cual tiene relación con el nivel de ingresos anuales, actuales o posibles del infractor y otro, que refiere a la capacidad de pago del investigado, que importa el potencial que éste tiene para hacer frente al impacto económico-financiero que supone el conjunto de las sanciones pecuniarias impuestas.

En ese orden de ideas y, en lo pertinente a los recursos en estudio, el órgano fiscalizador expresó que teniendo en consideración la información financiera entregada por la reclamante, relativa al año 2016, la cual mostraba una leve baja en sus ventas en relación al 2015 -\$2.783.016.887 a \$2.530.126.473-, procedía la aplicación de un factor de tamaño económico ajustado a esa actualización. Por tanto, reclasificó a la actora, pasando de "Empresa Grande 1" a "Empresa Mediana 2", lo cual se tradujo en que la sanción a aplicar debía fluctuar entre el 62,5% y 15,6% de la multa original, tal como se contempla en la Guía de Bases Metodológicas



para la determinación de Sanciones Ambientales de la SMA, en su versión de año 2015.

En cuanto a la capacidad de pago, señaló que sobre la base de los estados financieros entregados por la empresa, analizados en un periodo desde 2014 a 2017, no se observaba una situación particular o de riesgo de insolvencia a corto plazo para la empresa. Sin desconocer 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".

Razón por la cual optó por acoger la solicitud y considerar una reducida capacidad de pago, aplicando un descuento de 25% del monto de la multa considerando. Por tanto, teniendo presente los elementos relativos al beneficio económico del cargo N° 10 y la rebaja del tamaño económico de la empresa, indica que la reducción, en los hechos, 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).

## **II.- Etapa Jurisdiccional:**

### **a) Reclamo de ilegalidad interpuesto por Eco Maule:**



En lo relativo al arbitrio en estudio, argumentó que la sanción aplicada vulnera el principio de proporcionalidad al ponderar la circunstancia de la letra f) del artículo 40 de la LOSMA, porque el monto de la multa es excesivo en relación a la capacidad económica del infractor.

Explicó que, si bien, la SMA modificó el tamaño económico de la empresa de acuerdo a sus ingresos del año 2016, reclasificándola de "Grande 1" a "Mediana 2". No obstante, en los hechos no consideró su estado financiero y no aplicó su manual sobre "Bases Metodológicas para la determinación de sanciones ambientales" del 2015, porque la multa excede en un 27,4 % el límite que dicho instrumento, lo cual se traduce en un exceso de multa de 1254,37 UTA.

**b)** La SMA, solicitó el rechazo de la referida alegación porque tal como se desprende de las decisiones reclamadas, fue de acuerdo al análisis financieros que se hizo de la empresa, conforme a la información entrega por ésta y cotejada con la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales que, en primer lugar, era procedente la reclasificó de la reclamante en cuanto a su tamaño, lo cual implicó, también, un cambio en el rango de reducción de la multa. Empero, debido a que la empresa había pasado del rango más bajo de las Empresas Grandes -cercano a 63,5%- al más elevado de las



Empresas Medianas -también cercano al 63,5%-, la disminución de la multa, igualmente, sería menor, tal como lo advirtió la Resolución Exenta N°163.

Sobre la capacidad de pago, la reclamada reitera lo expresado en la Resolución impugnada en cuanto a que, de acuerdo a la información auditada de los Estados Financieros de la empresa desde el año 2014 a 2017, se concluyó que la actora no se encontraba en una situación particular o de riesgo de insolvencia en el corto plazo, aun cuando la obligación de pago de una multa como la impuesta pudiese eventualmente llegar comprometer su solvencia si no recibía oportunamente financiamiento adicional para hacer frente a ese pago, por ello se optó por acoger la solicitud y aplicar un descuento de 25%.

Así entonces, la Resolución hizo una reducción de la multa que corresponde a un 40% de la multa original, bajando de 4.371 a 2.624 UTA, lo cual da cuenta que se trata del segmento más bajo aplicable.

**c)** Por sentencia de 29 de abril de 2020, el Tribunal Ambiental acogió la alegación antes reseñada, expresando que la Resolución de la SMA carece de motivación y desconoce lo establecido en la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, en este caso, en su versión del año 2015 y, al efecto razonó:



*"Para la resolución de la controversia es necesario tener presente que es facultad discrecional de la Superintendencia del Medio Ambiente determinar el monto o la reducción de una multa, esto último por concepto de la capacidad económica del infractor, conforme a lo señalado en el literal f) del artículo 40 de la LOSMA..."*

Luego de insertar una tabla elaborada por el Tribunal, sobre los porcentajes de reducción de las multas aplicadas en la resolución impugnada, concluyó que:

*[...] "la capacidad económica del infractor fue diversa para todas las infracciones y en ningún caso ocurrió una reducción de 25%. Del mismo modo, la única reducción de 40% fue la que resultó después de considerar el ajuste en la determinación de la multa asociada al cargo N° 10, el cual no constituye propiamente una reducción.*

*Empero lo anterior, no resulta posible extraer de la resolución las causas que motivan esta diversidad de reducciones, puesto que no hay un tratamiento que entregue información suficiente para llegar a lo anterior" y en ese entendido sostiene que no se aplicó la reducción de a lo menos 37,5% que según la interpretación que realiza del Manual de la SMA era procedente, si se estima que la actora se trata de una empresa mediana, "mezclando las consideraciones de ajuste de beneficio económico del cargo N° 10 y de capacidad de pago dentro*





*de las cifras y fundamentos entregados por la SMA", lo cual dice que es improcedente, "por tratarse de elementos fundantes de la configuración de la infracción y circunstancias consideradas en diferentes literales del artículo 40, los que no deben ponderarse nuevamente en este cálculo".*

A continuación, en relación a la composición de la capacidad económica, la sentencia refiere que las Bases Metodológicas distinguen en relación a este factor dos componentes: el tamaño económico del infractor y su capacidad de pago.

Expresan que *"el análisis de la capacidad económica de la empresa no está completo, sino hasta cuándo se ha revisado con detalle, además de los ingresos, sus costos y gastos, de modo de organizar y comprender las decisiones acerca de los factores productivos, esto es todos los elementos utilizados en la producción de bienes y servicios, a fin de optimizar el resultado de intercambio..."*, razón por la que el Tribunal declara que *"la consideración de un indicador de tamaño económico, obtenido sólo por la declaración tributaria de los ingresos por ventas, puede ser indiciaria, pero resulta insuficiente para comprender completamente la capacidad económica del infractor..."*.

Por lo anterior, aparece como insuficientemente motivada en la Resolución Exenta N° 163/2018 la



*consideración de tamaño económico tributario como indicador de la capacidad económica del infractor, toda vez que expresamente se ha señalado que la clasificación elaborada tiene una naturaleza "tributaria y no económica".*

Luego, en relación a la capacidad de pago, se indica que la SMA estimó que la actora no presentaba riesgo de insolvencia que permitan reducir la multa. Sin embargo, señala que esa decisión no se encuentra motivada desde que *"en la resolución reclamada ni en la resolución que resuelve la reposición se explicita este análisis, como tampoco se explica cuál o cuáles de estos indicadores permitieron concluir la suficiente liquidez o solvencia del infractor, corno tampoco cuáles fueron los ratios financieros de referencia utilizados para comparar, sea con otras empresas, industrias o agregados de alguna clasificación económica, más o menos afín, para arribar a la conclusión señalada"*

Agrega que incluso la Resolución en estudio, incurre en contradicción al expresar que la infractora puede incurrir en problemas de solvencia, existiendo la necesidad de recurrir a financiamiento para amortizar el monto de la sanción impuesta, razón por la que los sentenciadores estiman que la decisión de la SMA no está suficientemente motivad *"para arribar a la conclusión de liquidez o solvencia que permitiría afrontar el pago de*



la sanción impuesta, además de señalar expresamente el haberse estimado que se constata una dificultad en ese sentido, la que podría tornar el sistema de cumplimiento ambiental en ineficaz...

En conclusión, por lo expuesto en la parte considerativa que antecede, este Tribunal acogerá las alegaciones de la reclamante en cuanto a la ponderación de la capacidad económica del infractor establecida en el literal f) del artículo 40 de la LOSMA, debiendo: reducir la multa aplicada en cada una de las infracciones por tamaño económico; ajustar separadamente de la modificación realizada en el cargo N° 10 respecto del beneficio económico; además de practicar la reducción de la sanción total por la consideración de la capacidad de pago, explicitando fundadamente la determinación del beneficio económico y del componente de afectación en cada caso, así como la ponderación de cada circunstancia del citado artículo, de modo de habilitar la reproducción de los cálculos que obtiene la reclamada, y practicando la reducción de 40% ya indicada, como mínimo".

En contra de la referida sentencia la reclamada dedujo recurso de casación en la forma y en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

### **III.- RECURSO DE CASACION FORMA.**

**Considerando:**



**Primero:** Que, en primer lugar, se invoca el artículo 26 inciso 3° de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 768 número 4 del Código de Procedimiento Civil, por haber sido dictada la sentencia que impugna, en *extra petita*, porque no obstante el rechazo de la reclamación respecto de la aplicación de todas las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, salvo el beneficio económico del cargo N°10 y lo relativo a la capacidad económica, igualmente, los jueces de base ordenaron a la SMA modificar la resolución sancionatoria, especificando el componente de afectación de todas las circunstancias de dicho artículo.

El recurrente explica, en lo pertinente, que no obstante que Eco Maule, en relación a ese punto alegó algunas circunstancias del artículo 40 de la LOSMA dependiendo del cargo que le fuere imputado y luego en relación a todas, lo hizo respecto de las contempladas en las letras c) y f) de la citada norma, esto es, la intencionalidad y capacidad económica, finalizando con una petición genérica para dejar sin efecto la sanción y/o en subsidio rebajarla.

El Tribunal, en lo pertinente, desestimó todas las alegaciones de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA salvo las referidas al beneficio económico obtenido con motivo de la infracción respecto del cargo N° 10 y el



ajuste de la capacidad económica de la reclamante para el resto de los cargos.

Sin embargo, en el considerando centésimo décimo cuarto de la sentencia el Tribunal Ambiental se ordenó a la SMA modificar la fundamentación de "todas" las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, para lo cual debía explicitar la valoración numérica de cada una de ellas, lo cual es improcedente porque no fue lo pedido por la reclamante y por lo demás es una materia que esta Corte resolvió, en los autos Rol N° 17.736-2016, en que rechazando la misma alegación, argumentó que para estos efectos se debía distinguir entre circunstancias cuantitativas y cualitativas, siendo exigible esa exigencia sólo respecto de las primeras, debiendo el órgano fiscalizador cumplir con un grado adecuado de fundamentación sin requerirse la determinación de un valor específico para cada una de las circunstancias, el cual, en el caso de aquellas cualitativas, queda entregado a la discrecionalidad de que goza la SMA, cuestión que dice en el caso de autos se cumplió a cabalidad por la resolución que sancionó a la actora.

Añadiendo que la decisión en comento, trae como consecuencia transformar el sistema de sanción en un régimen de tarificación ambiental, donde los infractores podrían ex ante calcular el monto preciso que les correspondería pagar por su incumplimiento ambiental,



pudiendo posteriormente, y para futuras situaciones, hacer un análisis de costo-beneficio relacionado con qué conviene más, cumplir las obligaciones ambientales o incumplirlas y pagar la multa.

**Segundo:** Que, a continuación, se denuncia que la sentencia fue dictada con infracción manifiesta a las reglas de la sana crítica, en concreto de la razón suficiente, al desestimar la valoración del tamaño económico que la SMA hizo a Eco Maule y mediante la cual la consideró como una empresa Mediana 2 para los efectos de determinar la sanción que le fue aplicada, exponiendo no sólo se debía considerar la clasificación de las empresas que realiza el Servicio de Impuestos Internos (SII), sino que era necesaria otra prueba para acreditar ese hecho.

Explica que la SMA para determinar la capacidad económica de la reclamante, utilizó los estados financieros proporcionados por aquélla unido a la información pública del Servicio de Impuestos Internos (SII) que clasifica a las empresas en grandes, medianas, pequeñas y microempresas de acuerdo a los ingresos que éstas obtengan por venta, que es por lo demás, el instrumento de medida que utiliza la Ley N° 20.416 y que replica esta clasificación, información que por lo demás, dice que ha sido validada por la jurisprudencia del



Segundo Tribunal Ambiental y esta Corte como el medio idóneo para hacerlo.

Sin embargo, señala que el Segundo Tribunal Ambiental exigió para este caso, que se debía considerar además "costos operativos, gastos generales, depreciación de los bienes, interés e impuestos que ha pagado, utilidades, flujos entre otros", es decir, requiere realizar una auditoría financiera de enorme envergadura, disponiendo de toda la información financiera de una empresa, para determinar su tamaño económico, lo cual implica desconocer lo dispuesto en la Ley N° 20.416; la información del SII, quienes clasifican la empresas conforme se dijo, de acuerdo a sus ingresos por venta y, en definitiva, significa impedir a la SMA realizar su labor de fiscalización, porque efectuar una auditoria de la entidad que refiere la sentencia impugnada no solo requeriría contar con un mayor número de recursos humanos sino que además de tiempo para cada uno de los casos que debe resolver. Lo cual, además, haría imposible efectuar una comparación objetiva entre las empresas, considerando sólo este factor "ingreso por venta", porque implicaría incorporar otros elementos que incluso podrían llevar a la arbitrariedad, sin perjuicio, de la ineficacia de la Administración es absolutamente desproporcionado en el desarrollo de su labor.



Razones por las que estima no se “ponderó” adecuadamente la prueba reunida para determinar el tamaño económico de la empresa y se exigió otra absolutamente desproporcionada, que desconoce la jurisprudencia además de innecesaria y que genera un perjuicio al trabajo de fiscalización a la que esta mandatada la SMA.

Solicita se acoja su recurso invalidando el fallo impugnado, dictando uno de reemplazo que declare la legalidad de la Resolución Exenta N° 279, de 7 de abril de 2017 y la Resolución Exenta N°163, de fecha 6 de febrero de 2018, rechazando por lo tanto los reclamos acumulados, con expresa condena en costas de la contraria.

**Tercero:** Que, haciéndose cargo esta Corte del primer vicio de casación invocado, esto es, el de *ultra petita*, cabe explicitar que el citado defecto contempla dos formas de materialización, la primera de las cuales consiste en otorgar más de lo pedido, que es propiamente la *ultra petita*, mientras que la segunda -y la alegada en los autos- se produce al extenderse el fallo a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, hipótesis que se ha denominado *extra petita*.

La regla anterior debe necesariamente relacionarse con lo prescrito en el artículo 160 del Código antes citado, de acuerdo al cual las sentencias se pronunciarán conforme al mérito del proceso y no podrán extenderse a





puntos que no hayan sido sometidos expresamente a juicio por las partes, salvo en cuanto las leyes manden o permitan a los tribunales proceder de oficio. Por consiguiente, el vicio formal en mención se verifica cuando la sentencia otorga más de lo que las partes han solicitado en sus escritos de fondo por medio de los cuales se fija la competencia del Tribunal, o cuando se emite pronunciamiento en relación a materias que no fueron sometidas a la decisión del mismo, vulnerando de ese modo el principio de la congruencia, rector de la actividad procesal y que se refiere a la conformidad que ha de existir entre la sentencia expedida por el órgano jurisdiccional y las pretensiones que las partes han expuesto oportuna y formalmente en sus escritos fundamentales, que guarda estrecha vinculación con otro principio formativo del proceso: el dispositivo, que implica que el juez debe limitar su pronunciamiento tan sólo a lo que ha sido sometido a su decisión.

**Cuarto:** Que, ahora bien, lo pedido en el reclamo de Eco Maule en relación a este punto, discurrió en que la capacidad económica de la empresa no habría sido suficientemente considerada por la SMA respecto a la multa total pues, no obstante modificar su tamaño económico, igualmente, resultaba desproporcionada y no ajustada al estado financiero de la empresa, además, contradictoria si se tenía en cuenta que el órgano



fiscalizador, reconocía que podía significar un detrimento a su capacidad de pago, razón por la que pidió se anularan las Resoluciones Exentas N°s 297 y 163 o que, en subsidio, se rebajara la multa.

La SMA, al evacuar su traslado, solicitó el rechazo de esa petición porque estimó que la capacidad económica de la actora había sido correctamente ponderada en la Resolución que se impugna desde que dicho factor fue considerado correctamente al representar una modificación de sólo un 9%, lo cual habría sido explícitamente aludido por la Resolución que se impugna como una razón para no disminuir mayormente la sanción e incluso en estrados aludió a que la modificación de ese aspecto, importó una subvaloración de la misma, desde que los ingresos por venta de la reclamante en los años posteriores al 2016 la habrían vuelto a elevar a la infractora a "Empresa Grande", de forma tal que la multa impuesta en caso alguno podía ser considerada como desproporcionada.

La sentencia en estudio, en su considerando centésimo decimocuarto acogió la alegación en comentario y ordenó a la SMA -en lo pertinente- "reducir la multa aplicada en cada una de las infracciones por tamaño económico; ajustar separadamente de la modificación realizada en el cargo N° 10 del beneficio económico; además de practicar la reducción de la sanción total por



la consideración de la capacidad de pago, explicitando fundadamente la determinación del beneficio económico y del componente de afectación en cada caso, así como la ponderación de cada circunstancia del citado artículo, de modo de habilitar la reproducción de los cálculos que obtiene la reclamada, y practicando la reducción de 40% ya indicada, como mínimo”.

**Quinto:** Que, en este punto resulta pertinente expresar que el recurso de casación en la forma tiene por objeto invalidar el fallo recurrido, cuando se detecte infracción de ley en a) la sustanciación o ritualidad esencial del proceso, o b) los requisitos formales a que debe ajustarse el juzgador al pronunciar su decisión siempre que influya en lo dispositivo del fallo. Sin embargo, el vicio en análisis, “extrapetita”, carece de este último requisito porque no tiene la aptitud para influir en lo dispositivo del fallo pues, si bien, la sentencia de manera imprecisa refiere a la fundamentación de “todas” las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, lo cierto es que, esa exigencia debe ser analizada y, por tanto, aplicada en el contexto de la decisión adoptada, tal como se desprende de la lectura del fallo impugnado, puesto que, la decisión en comento, se inserta en el contexto del análisis que el Tribunal realiza a propósito de la circunstancia de la letra f) del artículo 40 de la LOSMA. *Ergo*, la única forma racional de



interpretar y aplicar dicha obligación, conforme a lo decidido por los jueces de base, es en relación a esa circunstancia de manera que cuando la sentencia refiere a "todas", habrá de comprender que es a propósito de esa sola circunstancia en relación a las dieciséis infracciones que le fueron cursadas a la actora porque aquella fue impetrada de esa forma.

Refuerza dicha reflexión el propio discurso de la SMA, al señalar que "la alegación de la recurrente respecto de la capacidad económica fue una petición genérica respecto a que la multa total impuesta, resultaba desproporcionada y no ajustada al estado financiero de la empresa". De lo cual se concluye que no concurre el vicio alegado, puesto que, la decisión no rebasa el marco del reclamo, en el cual expresamente se alegó la circunstancia sobre la capacidad económica de la actora en relación a "todas" las infracciones que le fueron cursadas.

Por tanto, siendo un deber del Tribunal Ambiental el pronunciarse sobre la interpretación y aplicación de la circunstancia en comento, conforme a los márgenes del reclamo e independiente de lo que se pueda decir en cuanto al fondo de dicha decisión, el hecho de resolverla y ordenar su motivación a la SMA, sin perjuicio de la incorrecta redacción no importa, en cuanto a la forma, una extralimitación del tribunal al decidir, motivo por



el cual la casación impetrada, en relación a dicho acápite, no podrá prosperar.

**Sexto:** Que, en cuanto al segundo vicio de nulidad formal, cabe consignar que la norma del artículo 26 de la Ley N° 20.600, preceptúa que se configura el vicio cuando la infracción es manifiesta, esto es, cuando es patente la vulneración de las normas de la sana crítica en el proceso ponderativo. Es decir, la apreciación de los sentenciadores debe ser de características que impliquen ir abiertamente en contra de los parámetros que proporcionan las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados.

El artículo 35 de la citada norma prescribe que: "El Tribunal apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, al hacerlo deberá expresar las razones jurídicas y la simplemente lógicas, científicas, técnicas de experiencia, en cuya virtud le asigne valor o la desestime. En general, tomará en especial consideración la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas o antecedentes del proceso que utilice, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador."

Conforme ha declarado esta Corte, el verificar la adecuación del sistema de valoración probatoria a las reglas de la sana crítica no implica apreciar nuevamente



los hechos, pues tal labor excedería los márgenes del recurso y la competencia de este tribunal. En la especie, controlar la valoración de la prueba implica comprobar si el razonamiento jurídico del juez se adecuó a las reglas que impone el sistema de sana crítica.

**Séptimo:** Que el argumento que sustenta el recurso de casación en la forma consiste, en lo medular, en que la ponderación que realizó el Segundo Tribunal Ambiental, en virtud de la cual estimó insuficiente la prueba y valoración que hizo la SMA respecto del tamaño económico de la reclamante, -basada en los estados financieros proporcionados por ésta y cotejados con la clasificación de tamaño de empresas que fija el Servicio de Impuestos Internos (SII) según el ingreso por ventas y la Ley N° 20.416-, exigiendo se analizara factores tales como ingresos, costos operativos, gastos generales, depreciación, intereses, impuestos, utilidad, flujo de efectivo, entre otros, es a juicio del ente fiscalizador, errada porque esa información adicional, resulta innecesaria, desproporcionada y ajena a la labor de fiscalización que ésta debe cumplir.

Explicó que la SMA ha utilizado la clasificación de tamaño de empresas del SII en todos los casos que ha resuelto, incluso la incorporó a la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, tanto en su versión del año 2015 como en su



versión del año 2017, la cual distingue en microempresa, empresa pequeña, mediada y grande, las que a su vez de dividen en sub categorías y que ha sido aceptada por la jurisprudencia, basándose por lo demás en un elemento objetivo como lo es el ingreso por ventas.

Por tanto, resulta inoficiosa la información adicional que se solicita en el sentencia que se impugna, puesto que, desconoce lo dispuesto en la Ley N° 20.2416, lo declarado por la jurisprudencia incluida la del mismo Segundo Tribunal Ambiental y, en especial el deber de fiscalizar y la capacidad de recursos físicos y humanos con que cuenta la SMA, que le impiden realizar una auditoría de la envergadura que se pretende por el fallo.

**Octavo:** Que, de la sola lectura del argumento en comento pone de relieve su improcedencia, porque no se condice con las razones conforme a las cuales es posible entender vulnerada la sana crítica sino que, en realidad, va dirigido a la forma en que los jueces de base ponderaron la prueba rendida en relación a la determinación y aplicación del concepto de tamaño económico de la empresa.

En efecto, al concluir la sentencia que la información evaluada por la SMA era insuficiente para determinar la capacidad económica de la infractora, porque los estados financieros de la empresa unida a la utilización de la clasificación de tamaño que aquella



usa, no reflejaban, a juicio del Tribunal, la real situación financiera de la infractora. Sin embargo, ese planteamiento importa, justamente, referirse, analizar y ponderar los elementos que la recurrente dice se encuentran vulnerados porque, no obstante que pueda no compartirse dichos razonamientos ello no importa una censura al proceso de fundamentación y motivación que, por esta vía de impugnación, la ley exige a los jueces para resolver la controversia.

Ahora bien, sin perjuicio que semejantes alegaciones, como salta a la vista, podrían ser constitutivas, eventualmente, de otros vicios de casación, pero no de aquel formal que ha sido denunciado en autos, desde que, como se dijo, por su intermedio, en último término, no se critica una eventual vulneración de las reglas de la sana crítica, sino que, se censuran las consecuencias jurídicas que los falladores extraen de los hechos acreditados en la causa y en especial la adecuación normativa que éstos hicieron de ellos.

Por consiguiente, aun cuando la recurrente se esmera en presentar sus alegaciones como dirigidas a la denuncia de infracción a las reglas de la sana crítica, lo cierto es que lo impugnado es en realidad la valoración que los jueces del grado hicieron de la totalidad de la prueba, resolviendo el asunto presentado a su conocimiento, como resultado de este ejercicio, actividad que como ha





declarado en reiteradas ocasiones esta Corte es exclusiva de los sentenciadores del grado, razón por la que el recurso, en esta parte, tampoco podrá prosperar.

**Noveno:** Que, en consecuencia, no habiéndose configurado las causales de invalidación que se invocaron, se desestimaré el recurso de casación en la forma en todas sus partes.

#### **IV.- RECURSO CASACION FONDO:**

**Décimo:** Que, el primer lugar, se denuncia la infracción a los artículos 35, 36, 38, 39, 40 de la LOSMA (ejercicio de la potestad sancionatoria), en relación al alcance del deber de motivación de las sanciones pecuniarias que aplica la SMA, desde que, obliga a la SMA a entregar con precisión todos los elementos que permitan saber cómo se arribó al monto exacto de una multa aplicada, dando cuenta del valor numérico de ponderación de cada una de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, exigencia que estima improcedente porque desconoce la potestad sancionadora que la citada ley le confirió a dicho Servicio para aplicar las multas transformándolo en un régimen tarifario e impidiéndole ejercer la facultad discrecional que emana de esa misma norma.

Añade que la sentencia impugnada da instrucciones a la SMA para dictar una nueva resolución sancionatoria, algunas de las cuales ya fueron ejecutadas en las



resoluciones reclamadas, como lo es, reducir la multa por tamaño económico de la actora, ajustar separadamente de la modificación realizada en el cargo N°10 respecto del beneficio económico y disminuir la sanción total por la consideración de la capacidad de pago. Las otras instrucciones, como son la de explicitar la determinación del beneficio económico y del componente de afectación en cada caso, así como la ponderación de cada circunstancia del citado artículo, de modo de habilitar la reproducción de los cálculos que obtiene la reclamada unido a la rebaja del 40% de la multa, implican realizar descuentos infundados e ilegales de la multa que debe ser impuesta a Eco Maule, conforme se explicó.

La SMA, reitera que la sentencia recurrida: i) desconoce que la elección de la multa específica a aplicar, corresponde a un ejercicio discrecional de la SMA; (ii) olvida la jurisprudencia de esta Corte sobre la materia y (iii) otorga una aplicación errada al deber de motivación de las resoluciones finales de la SMA, exigiendo un actuar impracticable para la Administración.

**Undécimo:** Que, el segundo de error de derecho que se invoca, es la trasgresión del artículo 30 de la Ley N° 20.600, porque el Tribunal Ambiental, en contra del texto expreso de dicha norma, ordenó a la SMA practicar una reducción de la multa del 40%, esto es, determina



mediante su decisión el contenido discrecional del acto anulado.

Por lo demás, esta orden resulta también contradictoria, porque el mismo tribunal admite en el considerando octogésimo sexto de la sentencia, que los valores que obliga a entregar, para justificar el monto exacto y preciso de la multa, están sujetos a la discrecionalidad del Servicio, es decir, corresponde al SMA determinarlo, siendo su deber sólo examinar la legalidad de la sanción, lo cual le impide revisar valores específicos, cuestión que dice es corroborado por esta Corte Suprema en la jurisprudencia que cita.

Por consiguiente, la sentencia impugnada no sólo analiza la legalidad de la determinación de la sanción aplicable a Eco Maule, sino que, fijó el contenido del acto reclamado, imponiendo la obligación a la SMA de efectuar una rebaja de un 40% en la sanción, como mínimo, lo cual deja en evidencia la infracción de derecho que alega

Razón por la que pide se acoja su recurso, se invalide la sentencia que se impugna y, en su lugar, dicte una de reemplazo que rechace el reclamo o adoptando las medidas que se estimen conveniente conforme al mérito del proceso, con costas.

**Duodécimo:** Que, por razones de lógica procesal y sustancial, para resolver el presente recurso se iniciará



su estudio a partir del segundo vicio de casación alegado pues, para argumentar, motivar y determinar la procedencia de una sanción se requiere, en primer lugar, que el órgano administrativo mandatado a aplicarla, cuente con la competencia y facultades legales para ello. Por tanto, siguiendo ese raciocinio jurídico, el órgano jurisdiccional, en su rol de revisor de la legalidad de dicha decisión deberá ceñirse, también, a las facultades que al respecto el ordenamiento jurídico ambiental le otorga al efecto.

Resulta pertinente destacar y sin perjuicio de los innumerables discursos que respecto del control judicial de la discrecionalidad, en especial de su alcance, esta Corte ha declarado 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. 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 el acto ciñéndose a los parámetros expuestos en el fundamento séptimo.*

*Lo anterior determina que se debe verificar no sólo la existencia de 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".*

**Décimo tercero:** Que al respecto, el artículo 30 de la Ley N° 20.600 dispone que:

"Sentencia. La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada.

En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso de los actos de los números 1) y 7) del artículo 17, así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados".

**Décimo cuarto:** Que, conforme lo ha declarado esta Corte, en los autos Rol N° 34.281-2017 "el contencioso-administrativo requiere que la Administración haya tenido la posibilidad de enmendar una eventual ilegalidad" de lo cual se sigue que la revisión que efectúa el Tribunal Ambiental, es controlar que la decisión administrativa ambiental se ajuste al ordenamiento jurídico. En ese marco jurídico, el artículo 30 de la Ley N° 20.600, contiene el límite que el legislador impuso al órgano jurisdiccional, para desarrollar esa revisión.



**Décimo quinto:** Que, ese mismo sentido, en los autos Rol N°s 3071-2017 y 3470-2018 esta Corte refirió, también, sobre el límite general de los poderes del Tribunal Ambiental, expresando que viene dado por lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 30, expresando que le está impedido al órgano jurisdiccional determinar el contenido discrecional de los actos anulados:

*"Para poder determinar el alcance de la disposición en primer lugar deberá tenerse en cuenta que la intención de la norma fue la de acotar los poderes del control jurisdiccional. Dicho límite trae como consecuencia que la tutela judicial efectiva se pueda ver afectada, con lo que debe ser interpretado de forma estricta. Lo que impide la norma es que el juez pueda determinar el contenido de un acto administrativo discrecional, pero no impide que puedan ser controlados todos los elementos formulados para el control de la discrecionalidad."*

*"Ello podría implicar, perfectamente, que se produzca una reducción de la discrecionalidad a cero, con lo que la Administración Pública sólo tendrá una sola posibilidad de actuación legal." (Jorge Bermúdez Soto. FUNDAMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2ª Edición, 2014, pp. 544-546.)*



**Décimo sexto:** Que, en relación a la discusión sobre qué estándar de revisión ejercerían los TA, cabe indicar que el mensaje del proyecto de ley proponía un estándar amplio expresado en la facultad de sustitución y reemplazo de las decisiones administrativas ambientales. Se cuestionó, entre otras materias, que bajo dicho estándar y en relación a ciertos instrumentos ambientales (por ejemplo, normas de calidad o de emisión) el TA, en vez de ejercer jurisdicción e impartir justicia, se transformaría en un verdadero regulador ambiental. De tal manera que dicha propuesta se modificó, en el sentido de limitar el estándar de revisión, acotándolo a los ámbitos de la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, excluyendo la revisión plena de sustitución o reemplazo. (Marie Claude Plumer Bodin. Los Tribunales Ambientales: se completa a reforma a la institucionalidad ambiental, en Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, 2013, pp. 297-315.)"

**Décimo séptimo:** Que, asentado el marco normativo sobre la materia, de la sola lectura de la sentencia en estudio se colige que el Segundo Tribunal Ambiental vulneró el citado artículo 30 de la Ley N° 20.600, porque no obstante que dicha norma expresamente prescribe que "el tribunal ambiental no puede determinar el contenido del acto anulado", aquel ordenó la rebaja de la multa en un porcentaje explícito, es decir, "determina el



contenido del acto anulado", desconociendo las facultades legales que le rigen.

En efecto, en el considerando "Nonagésimo cuarto se expresa:

*[...] para este Tribunal existe una reducción diversa para las diferentes infracciones que no aparece motivada. Es más, a excepción del cargo N° 10, las reducciones calculadas entre 25,7 % a 33,3% no permiten asegurar que los montos determinados correspondan a lo que las Bases Metodológicas 2015 que se sitúan en el rango de empresa mediana, lo cual requiere a lo menos una reducción de 37 % en el componente de afectación. En este sentido, debe interpretarse lo señalado por la SMA de haber determinado una reducción de 40% por el factor de tamaño económico para alcanzar el rango de empresa mediana señalado, para lo cual no puede, como se dijo, considerar el ajuste por la correcta determinación de la infracción N° 10 y su beneficio económico, al tratarse de elementos fundantes de la configuración de la infracción y circunstancias consideradas en diferentes literales del artículo 40, los que no deben ponderarse nuevamente en este cálculo".*

Para luego, ratificando lo expuesto, ordenar a la SMA en el considerando centésimo décimo cuarto, efectuar una "rebaja de un 40% en la sanción, como mínimo".

**Décimo octavo:** Que, por tanto, el Segundo Tribunal Ambiental lo que hace es ordenar a la SMA una reducción





específica de la multa aplicada a la infractora, desconociendo la facultad discrecional que al respecto la ley concedió a la SMA y que incluso la propia sentencia impugnada reconoce en su motivo octogésimo sexto al expresar textualmente *"es facultad discrecional de la Superintendencia del Medio Ambiente determinar el monto o la reducción de una multa, esto último por concepto de la capacidad económica del infractor, conforme a lo señalado en el literal f) del artículo 40 de la LOSMA"*.

No obstante, como se dijo, el fallo ordenó a la SMA rebajar la multa en un 40% de la multa original, lo cual se traduce que, en los hechos, se determinó el contenido del acto anulado, trasgrediendo la potestad discrecional que la ley concedió a la SMA para determinar la sanción y la multa- y, en concreto, al inciso segundo del artículo 30 de la Ley N° 20.600, que prohíbe expresamente esa actuación al órgano jurisdiccional.

**Décimo noveno:** Que, así las cosas, forzoso es concluir que los falladores incurrieron, efectivamente, en el error de derecho denunciado en este extremo, toda vez que la sentencia determinó el contenido del acto anulatorio al ordenar a la SMA el monto al cual debía ascender la rebaja de multa que estimaba procedente, transgrediendo lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 30 de la Ley N° 20.600.



**Vigésimo:** Que la mentada vulneración motiva acoger el arbitrio de nulidad sustancial en examen, tornando innecesario el análisis de las demás infracciones denunciadas.

De conformidad asimismo con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 26 de la Ley N° 20.600, se declara que:

a) **Se rechaza** el recurso de casación en la forma deducido por la Superintendencia del Medio Ambiente en contra de la sentencia de veintinueve de abril de dos mil veinte, dictada por el Segundo Tribunal Ambiental.

b) **Se acoge** el recurso casación en el fondo interpuesto por la misma recurrente respecto del fallo individualizado la que se invalida y, sin nueva vista, es reemplazada por la que se dicta a continuación.

Regístrese.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora 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.



ADELITA INES RAVANALES  
ARRIAGADA  
MINISTRA  
Fecha: 31/05/2022 16:39:25

MARIO ROLANDO CARROZA  
ESPINOSA  
MINISTRO  
Fecha: 31/05/2022 16:39:26

PEDRO HERNAN AGUILA YAÑEZ  
ABOGADO INTEGRANTE  
Fecha: 31/05/2022 16:39:26

MARIA ANGELICA BENAVIDES  
CASALS  
ABOGADO INTEGRANTE  
Fecha: 31/05/2022 16:39:27



HFXBZRGXRF

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.



## **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 <sup>48</sup>		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.

ADELITA INES RAVANALES  
ARRIAGADA  
MINISTRA  
Fecha: 31/05/2022 16:39:28

MARIO ROLANDO CARROZA  
ESPINOSA  
MINISTRO  
Fecha: 31/05/2022 16:39:29



PEDRO HERNAN AGUILA YAÑEZ  
ABOGADO INTEGRANTE  
Fecha: 31/05/2022 16:39:29

MARIA ANGELICA BENAVIDES  
CASALS  
ABOGADO INTEGRANTE  
Fecha: 31/05/2022 16:39:30



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.

