

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**

*Catedrática de Filosofía del Derecho  
de la Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**

*Catedrática de Derecho Civil  
de la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho  
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

*Ministro en retiro de la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación  
y miembro de El Colegio Nacional*

**MARÍA LUISA CUERDA ARNAU**

*Catedrática de Derecho Penal  
de la Universidad Jaume I de Castellón*

**MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ**

*Catedrático de Derecho Procesal de la UNED*

**CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO**

*Catedrática de Derecho Civil  
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Juez de la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos  
Investigador del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho  
de la Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**

*Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED*

**JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**

*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad de Valencia*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**

*Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**

*Catedrático de Derecho Civil  
de la Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**

*Catedrática de Historia del Derecho  
de la Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**

*Catedrático de Filosofía del Derecho  
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**

*Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**

*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**

*Catedrática de Derecho Constitucional  
e Internacional en la Universidad de Colonia  
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**

*Catedrático de Derecho Internacional  
de la Universidad del Rosario (Colombia)  
y Presidente del Instituto Ibero-Americano  
de La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**

*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**CONSUELO RAMÓN CHORNET**

*Catedrática de Derecho Internacional  
Público y Relaciones Internacionales  
de la Universidad de Valencia*

**TOMÁS SALA FRANCO**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)  
del Tribunal Supremo de España*

**ELISA SPECKMAN GUERRA**

*Directora del Instituto de Investigaciones  
Históricas de la UNAM*

**RUTH ZIMMERLING**

*Catedrática de Ciencia Política  
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

**Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón**

# DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IBEROAMERICANO

## Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador

Jorge Femenías Salas

Rosa Fernanda Gómez González

*Editores*

**tirant lo blanch**

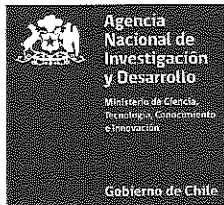
Valencia, 2024

Procedimiento de selección de originales, ver página web:  
[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).



Esta investigación cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11230414 "Análisis dogmático de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística en Chile en: revisión y sistematización de las medidas de prevención, restablecimiento de la legalidad y sanción".

Asimismo, esta publicación cuenta con el apoyo del FAI Organización de Congreso 2024, de la Universidad de los Andes, Chile

© Sus autores

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.cl](http://www.tirant.cl)  
ISBN: 978-84-1071-593-6  
IMPRESOR: Castro & Mac Donald SpA

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

## EL PRIMER CONGRESO IBEROAMERICANO EN DERECHO ADMINISTRATIVO CONTÓ CON EL APOYO DE:

### • Auspiciadores:

- Colbún
- SQM
- Minera Los Pelambres
- Aguas Andinas

### • Entidades públicas patrocinantes:

- Tribunal Constitucional (TC)
- Primer Tribunal Ambiental (Antofagasta)
- Segundo Tribunal Ambiental (Santiago)
- Tercer Tribunal Ambiental (Valdivia)
- Tribunal de Contratación Pública (TCP)
- Consejo de Defensa del Estado (CDE)
- Unidad de Análisis Financiero (UAF)
- Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)
- Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)
- Comisión para el Mercado Financiero (CMF)
- Dirección General de Aguas (DGA)

### • Estudios jurídicos:

- VIAL LARRAÍN FEMENÍAS
- Carey
- Guerrero Olivos

# *Planes de cumplimiento ambiental y sanciones administrativas: herramientas cruciales para la protección del medio ambiente en Chile*

GLADYS CAMACHO CÉPEDA\*

**Resumen:** En Chile la protección ambiental es un objetivo altamente valorado socialmente y ello se ha trasladado al ámbito político guardando una transversalidad en los diferentes gobiernos democráticos. Desde 1994, se ha hecho un gran esfuerzo por establecer una institucionalidad que sirva eficazmente a este propósito respaldada por una cada vez más robusta legislación ambiental. Dos herramientas clave en este contexto son los Planes de Cumplimiento Ambiental (PdC) y las sanciones administrativas que actúan como mecanismos de *enforcement* para el retorno al cumplimiento de la normativa ambiental infringida. En este artículo se analiza la efectividad de estos mecanismos regulatorios en la protección del medio ambiente, destacando casos emblemáticos de incumplimiento y las sanciones correspondientes. Además, se reflexiona sobre los desafíos y oportunidades para mejorar la aplicación de la legislación ambiental en Chile. La hipótesis que establecemos es que la anomalía más recurrente que advierten los tribunales ambientales es la escasa o insuficiente motivación de las decisiones de la Superintendencia de Medio Ambiente. Para corregir esta situación es necesario avanzar hacia un mayor esfuerzo por parte de la Superintendencia para pasar del hecho imputado al hecho infraccional probado.

**Palabras clave:** plan de cumplimiento ambiental – sanción administrativa – hecho infraccional – infracción administrativa – motivación del acto administrativo

**Abstract:** In Chile, environmental protection is an objective that is highly valued socially and this has been transferred to the political sphere and has been transversal in the different democratic governments. Since 1994, a great effort has been made to establish an institutional framework that effectively serves this purpose supported by increasingly solid environmental legislation. Two key tools in this context are Environmental Compliance Plans (ECP) and administrative sanctions that act as enforcement mechanisms for the return to compliance with environmental regulations that have been infringed. This article analyzes the effectiveness of these regulatory mechanisms in environmental protection, highlighting emblematic cases of non-compliance and the corresponding sanctions. It also reflects on the challenges and opportunities to improve the enforcement of environmental legislation in Chile. The hypothesis we establish is that the most recurrent anomaly noted by the environmental courts is the

---

\* Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Doctora en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo-e: gcamacho@derecho.uchile.cl, ORCID ID: 0000-0003-4196-2372.

scarce or insufficient motivation of the decisions of the Superintendence of the Environment. To correct this situation, it is necessary to advance towards a greater effort on the part of the Superintendence to move from the alleged act to the proven infringing act.

**Keywords:** environmental compliance plan - administrative sanction - infractional fact - administrative infraction - reasoning of the administrative act

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

No llama la atención que, en el marco de la concientización de la importancia de la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, los planes de cumplimiento ambiental se hayan convertido en herramientas esenciales para incentivar a los agentes económicos a respetar la normativa y los compromisos ambientales. Estos planes no solo buscan garantizar que las empresas y agentes productivos cumplan las regulaciones ambientales vigentes, sino que también promueven prácticas responsables y sostenibles que hacen compatible la sostenibilidad ambiental con la libertad económica asegurando la eficacia de los instrumentos de gestión ambientales, particularmente las RCAs, empleando como instrumento de *enforcement* el procedimiento administrativo sancionador.

Para valorar la dimensión de los PdC como instrumentos de gestión ambiental es necesario atender a las cifras que proporciona la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA). La Cuenta Pública del 2024 (que se refiere a la gestión de 2023) cifra en números crecientes las exigencias a las que la SMA debe responder para el cumplimiento de las competencias que tiene a cargo. En tal sentido, la fiscalización de la SMA se extendió en 2023 a 18.130 Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA); 1.005 Planes de Cumplimiento (PdC); la atención de más de 6.000 denuncias, donde un 48% de ellas se relacionó con vulneración a la norma de ruido (D.S. 38/2011 del Ministerio de Medio Ambiente). Por parte de los tribunales de justicia la SMA recibió 102 sentencias: 57 de estas fueron emitidas por tribunales ambientales (TA) que resultaron con un porcentaje favorable a la SMA del 72%; 22 sentencias procedieron de Cortes de Apelaciones

<sup>1</sup> Abreviaturas: CLP: pesos chilenos; CA: Corte de Apelaciones; CS: Corte Suprema; NE-ruido: DS N° 38/2011 de Ministerio de Medio Ambiente, Norma de emisión de ruido; PdC: Plan de Cumplimiento ambiental; RCA: Resolución de Calificación Ambiental; Superintendencia de Medio Ambiente: SMA; TA: Tribunal Ambiental; 1TA: Primer Tribunal Ambiental; 2TA: Segundo Tribunal Ambiental; 3TA: Tercer Tribunal Ambiental.

(CA), de las cuales 77% fueron favorables; y 23 sentencias procedieron de la Corte Suprema (CS) en las que solo el 48% le fueron favorables<sup>2</sup>.

Particularmente, de acuerdo con el sitio dinámico de la web de la Superintendencia de Medio Ambiente al 9 de junio de 2024<sup>3</sup> se habían presentado 1.546 PdC, la mayoría de ellos, esto es 1.048, habían sido aprobados y suponen un monto de inversión de \$527.820 MM CLP procedentes de la implementación de PdC aprobados. Aún más, la gran mayoría de los PdC corresponden a proyectos de la Región Metropolitana (que ascienden a 272) y, a la misma fecha, se consigna que se distingue entre la simple ejecución del PdC del término satisfactorio del mismo en arreglo a lo cual la SMA informa que:

- 445 PdC se han terminado satisfactoriamente
- 427 se informan tan solo como ejecutados
- 259 PdC se encuentran en análisis
- 239 PdC han sido rechazados
- 93 siguen en ejecución
- Solo 83 se han terminado insatisfactoriamente.

A la par, la SMA ha destacado que la fiscalización ha ido aumentando a lo largo de los años, y en el último tiempo, se ha ido apoyando en plataformas tecnológicas que mejoran su analítica de datos.

Esto ha sido fundamental para la fiscalización del sector acuícola y el tratamiento de Residuos Industriales Líquidos (Riles). Respecto al área sancionatoria, en 2023 se iniciaron 399 procedimientos sancionatorios mediante la formulación de cargos respectiva, en su gran mayoría por infracciones a la norma de emisión de ruido (NE-Ruido). Dentro de esos, se presentaron ante la SMA 240 Programas de Cumplimiento y se aprobaron 89<sup>4</sup>. Los PdC, en consecuencia, se han conformado como una herramienta ampliamente utilizada por las empresas infractoras, la cual busca que se establezca un plan de acciones para volver al cumplimiento ambiental.

<sup>2</sup> Superintendencia de Medio Ambiente (2024), pp. 6-31.

<sup>3</sup> SMA (s.f.)

<sup>4</sup> SMA (2024), pp. 21 y 23.

## II. LA MOTIVACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

### 1. La SMA debe exigirse un alto estándar de motivación

Si bien el ejercicio de toda potestad conlleva el empleo de poder soberano, como bien se reconoce por el artículo 5 de la Constitución Política que estatuye que la soberanía también se ejerce: "por las autoridades que esta Constitución establece", el uso de toda facultad potestativa en el Estado de Derecho impone la posibilidad de su control. En consecuencia, ello eleva el estándar de actuación responsable por parte de las autoridades cuyas decisiones gozan de obligatoriedad y ejecutividad como son las decisiones judiciales y administrativas.

La responsabilidad del ejercicio de poder en el ámbito de las decisiones administrativas impone el deber de motivar o fundar las resoluciones finales de acuerdo con el artículo 41 de la Ley N°19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante L19.880). En el ámbito judicial, esta exigencia se desprende del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil. Con todo, el cumplimiento de esta obligación no ha estado exenta de críticas sobre todo por la inclinación de las judicaturas y autoridades administrativas a solo cumplir de modo formal este importante deber que constituye un factor relevante en la legitimación del ejercicio del poder público con que actúan.

En el caso de los jueces existe claridad que la decisión judicial debe estar justificada tanto interna como externamente. "La justificación interna -señalan Agüero y Paredes- hace referencia a la coherencia lógica que debe tener el razonamiento expresado en la sentencia, entre los fundamentos de hecho, de derecho y el fallo o conclusión; mientras que, la justificación externa exige que los enunciados acerca de los hechos probados sean verdaderos y que los enunciados normativos refieran a las normas aplicables según el sistema de fuentes vigentes"<sup>5</sup>.

En el ámbito administrativo, la reflexión sobre la exigencia de la motivación ha sido provocada, muy especialmente, por la interpretación de la L19.880 en los fallos judiciales que enfrentan el difícil control judicial de

<sup>5</sup> AGÜERO y PAREDES (2021), pp. 183-184.

la discrecionalidad administrativa<sup>6</sup> mientras, en otro orden, son escasos los trabajos cuyo foco ha sido examinar la motivación en la importante labor dictaminadora de la Contraloría General de la República<sup>7</sup>.

Con todo, no solo es importante el cumplir con la exigencia de la motivación de los actos administrativos cuya ausencia constituiría una clara contravención legal, pero este esfuerzo por motivar debe cumplir exigencias de forma y contenido que evidencien que la potestad que se practica no es expresión de un nudo poder caprichoso y arbitrario sino de la racionalidad que impone el Derecho. En esta línea la jurisprudencia del máximo tribunal ha insistido en que las razones justificativas del acto no deben ser razones meramente formales, sino que deben ser reales y no aparentes, sentenciando cuando ello no se cumple que "El acto es ilegal porque los motivos que se explicitaron y que habilitaban su dictación no existieron y, por consiguiente, aquel aparece desprovisto de la adecuada fundamentación" (c. 15°, SCS Rol N° 3.598-2017).

La inexistente o deficiente motivación de un acto administrativo impide cumplir con las exigencias de publicidad y transparencia de las decisiones, elemento relevante para un correcto control de esta. En este sentido, la Corte Suprema ha afirmado que el empleo por parte de la autoridad recurrida de "razones carentes de base o fundamento, vulnera gravemente los principios de publicidad y transparencia que rigen la actuación de la Administración y que exigen la exposición clara y concreta de motivos que den sustento y racionalidad al acto de la Administración, en lugar de otorgarle una mera apariencia de seriedad, regularidad y razonabilidad" (c. 13°, SCS Rol N° 62.904-20). En consecuencia, la autoridad administrativa debe motivar en serio, de forma clara, precisa y concreta, que permita evidenciar la solidez del razonamiento empleado. Solo así se permitirá reforzar el convencimiento de que se ha producido una decisión correcta que atiende a la garantía frente a la arbitrariedad. Lo señalado es particularmente relevante, cuando se trata de decisiones dentro de un procedimiento sancionador como el que se examina en el presente trabajo, siendo un criterio reiterado en la jurisprudencia de los TA que "la motivación del acto administrativo ilustra sobre los fundamentos de hecho y derecho que lo justifican. De esta manera, el deber de motivar las resoluciones en una exigencia que se vincula directamente con los principios de juridicidad, imparcialidad,

<sup>6</sup> FERNANDOIS y BARAONA (2003), p. 99-102; GARCÍA (2017); SARRÁS y PÉREZ (2019), pp. 128 yss; y MATHEI y DOMÍGUEZ (2022), p. 263 y ss.

<sup>7</sup> ENCINA (2017).

probidad, transparencia e impugnabilidad de los actos administrativos”<sup>8</sup>. Más aún, la motivación no solo expresa un fundamento racional de la actuación administrativa, sino que es un deber que “se extiende a su expresión en el respectivo acto o resolución, a través de la consignación de los fundamentos de hecho y de derecho que motivan y sostienen la decisión; especialmente, cuando aquellos comportan una afectación de los derechos del destinatario del acto”<sup>9</sup>.

La motivación obligada de los actos administrativos es una exigencia relativamente reciente, antes de la dictación de la Ley 19.880 en 2002, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia administrativa solo era necesario cuando el legislador ordenaba la dictación de un decreto o resolución fundada. Por ello, lo usual es y continúa siendo que las resoluciones administrativas contengan un listado de los documentos que obran en el expediente y de manera separada se consignan las consideraciones que fundamentan la decisión administrativa. Ello lleva a que la motivación no se ajuste a ninguna de las dos técnicas o estilos de motivar: el analítico o atomista o bien, el holista o globalizador que emplean las sentencias judiciales<sup>10</sup>, sino que se mantiene en la mitad de camino entre uno y otro, pues ni se hace cargo de la exposición detallada de todas las pruebas junto a su valor probatorio ni realiza una exposición conjunta de los hechos que descansa en la fuerza persuasiva de la narración. En cambio, las resoluciones administrativas de las cuales las expedidas por la SMA son un buen ejemplo, solo aluden a los elementos probatorios que están en línea con la hipótesis del caso que sostiene y por lo general, no se hacen cargo de los otros elementos probatorios, como de aquellos que podrían estar y no se encuentran (algunos de ellos servirían para reforzar o desvirtuar su decisión), o de los que constan en el expediente, sin embargo, no son tomados en cuenta o son descartados sin suficiente argumentación como se expondrá más adelante.

<sup>8</sup> 2TA Sentencias Rol N° R-339-2022, c. 10° y Rol R-383-2022, c.7°.

<sup>9</sup> 3TA Sentencias Rol N° R-6-2014, c. 94° y Rol R-35-2023, c. 15°.

<sup>10</sup> “Cabe diferenciar en principio dos grandes técnicas o estilos de motivar: uno analítico o atomista y el otro holista o globalizador. La técnica analítica entiende que la motivación ha de estructurarse en una exposición pormenorizada de todas las pruebas practicadas, del valor probatorio que se les ha asignado y de toda la cadena de inferencias que ha conducido finalmente a la decisión. La técnica globalizadora, en cambio, consiste, grosso modo, en una exposición conjunta de los hechos, en un relato, una historia que los pone en conexión en una estructura narrativa” GASCÓN (s/f), p. 11.

La teoría de la argumentación jurídica<sup>11</sup> nos aporta fórmulas que permiten determinar si la decisión administrativa ha sido adoptada con la justificación suficiente y es ello lo que precisamente realizan los tribunales ambientales (TA) mandatados a controlar la legalidad de las decisiones de la SMA, en lo que aquí nos interesa relacionadas con la aprobación o rechazo de un PdC en el marco de un procedimiento sancionatorio.

## 2. La SMA en su motivación debe hacerse cargo de reducir las lagunas probatorias

Una observación que se desprende de los fallos de los tribunales ambientales es que la autoridad administrativa debe procurar cerrar el paso a lagunas probatorias<sup>12</sup>, esto es evitar la ausencia en el expediente de pruebas que son necesarias para comprobar la infracción que imputa, pues ello puede hacer incurrir en un déficit del razonamiento probatorio que forma parte de las garantías del debido proceso. En el caso denominado “El Corralillo” se advierte que el 3TA al cuestionar la resolución por la que la SMA rechazó el PdC presentado por la empresa lo hace acusando una laguna probatoria. En este proceso, el 3TA reprocha a la SMA no haber aportado elemento alguno que pudiera explicar cómo se puede materializar la acción de ingresar el proyecto ya finalizado al SEIA, de acuerdo con el 3TA “es un hecho no controvertido en autos que la planta de tratamiento de Riles del titular finalizó su operación el año 2021. Si bien, la Res. Ex. N° 4/ROL D-041-2023, de la SMA, no explica cómo podría someterse a evaluación ambiental un proyecto que ya se ejecutó” (3TA Sentencia Rol N° R-35-2023, c. 33°), en razón de ello el tribunal concluye que “no resulta razonable exigir como única medida de acción eficaz para volver al estado de cumplimiento, la evaluación ambiental del proyecto. Esto, dado que todas las fases del proyecto, incluida la fase de cierre, ya se ejecutaron” (3TA Sentencia Rol N° R-35-2023, c. 34°). Como se puede advertir la ausencia de disponer de pruebas que aporten información de cómo puede materializarse aquello que se le exige al particular impide que el tribunal ambiental acepte la argumentación de la SMA y no acepte como correcta en esta parte la decisión de la SMA de rechazar el PdC, por lo tanto, el 3TA acogió

<sup>11</sup> “La teoría de la argumentación jurídica... hace referencia al análisis teórico de los procesos argumentativos en el derecho”. GARCÍA (2017), p. 46.

<sup>12</sup> “El concepto laguna probatoria -según Ferrer- apela a la ausencia de pruebas relevantes: pruebas que deberían estar en el acervo probatorio del proceso y no han sido incorporadas”. FERRER (2022), p. 101



la reclamación y reenvió los antecedentes a la SMA para que se pronuncie nuevamente sobre el PdC, determinando de forma motivada, si procede a aprobarlo, a formularle observaciones o rechazarlo (3TA Sentencia Rol N° R-35-2023, c. 41°).

### 3. La solvencia de la motivación de la SMA reclama alcanzar la suficiencia probatoria

La *segunda observación* relacionada con la calidad probatoria que exigen los tribunales ambientales tiene que ver con la *suficiencia probatoria*. Esto es con alcanzar un estándar adecuado para dar por probados los hechos sobre los que se funda la decisión administrativa. En ocasiones, el cuadro probatorio está completo, sin embargo, la autoridad administrativa no se ha hecho cargo de elementos de prueba que obran en el expediente y que como son contrarios a la imputación de la SMA se obvia el hacerse cargo en la motivación. Esto ocurre en el caso denominado “Construcción Edificio de Manuel Montt 1204”. Al respecto, la sentencia 2TA Rol R N° 383-2022 encuentra que la SMA incurrió en insuficiente motivación por cuanto no dio razones para inadmitir la modelación de ruidos que presentó la empresa imputada a fin de acreditar el *criterio de eficacia* del PdC propuesto. La empresa empleó dicho recurso por cuanto a la data de la formulación de cargos la obra en construcción ya se encontraba finalizada. El 2TA acusa insuficiente motivación ya que, si la SMA estimaba que “las acciones propuestas por el reclamante en su PdC no satisfacían el criterio de eficacia, resultaba decisivo que el mecanismo utilizado para acreditar ese elemento, como es el informe de modelación de ruidos acompañado al PdC, fuera debidamente analizado y ponderado por la autoridad, observando un estándar de fundamentación que permitiera disuadir cualquier atisbo de arbitrariedad en la decisión. Y es precisamente este presupuesto el que estos jueces no aprecian en la especie, cuando el único fundamento explicitado tanto en la resolución que rechazó el PdC como en la que desestima la reposición consiste en indicar que dicho informe “no cumple con la metodología establecida en el DS N° 38/2011 MMA” (c. 23°), más adelante el 2TA termina siendo contundente en rechazar la insuficiente motivación por cuanto “la mera referencia al incumplimiento de la metodología del DS... no parece suficiente para cumplir con el estándar de fundamentación requerido para una decisión como la de la especie” (c. 25°).

Un argumento recurrente y determinante en la decisión de la SMA para rechazar un PdC está relacionado con la Guía para la presentación

de PdC<sup>13</sup> en la que se señala que no es admisible hacer uso de esta opción luego de la formulación de cargos si es que la empresa infractora hubiera incurrido en daño ambiental. En estos casos, los tribunales ambientales reprochan a la SMA no haber practicado un ejercicio de motivación más riguroso, sino que emplea la técnica de motivación por remisión o también conocida como motivación *in aliunde*<sup>14</sup> que si bien está admitida ampliamente en los expedientes administrativos bajo la fórmula que emplea el último inciso del artículo 41 L19.880 que permite emplear en la decisión final como motivación la remisión a informes o dictámenes aceptados<sup>15</sup>, no siendo esta Guía un dictamen elaborado ex profeso para el caso en cuestión, deviene en ser un fundamento general insuficiente. Así, “a juicio del Tribunal, las consecuencias que de acuerdo a la Guía se producirían ante la determinación de la existencia de daño ambiental en la formulación de cargos, resultan tan determinantes en la continuación del procedimiento sancionador, que la SMA *debería exigirse en estos casos un alto estándar de motivación*, basado en antecedentes concretos y relacionados directamente con la actividad fiscalizada, *evitando sustentar tal circunstancia en generalidades*, atendidos los resultados que esto podría producir” (c. 88°, Sentencia 3TA Rol R N° 48-2022). Con ello, el tribunal constata una de las prácticas defectuosas de la motivación consistente en el empleo con ligereza de la técnica de remisión lo que hace incurrir en genéricas remisiones y comportar insuficiencia motivadora.

### 4. El contenido de la motivación de la SMA debe hacerse cargo de la fiabilidad de las pruebas

En otro orden, los tribunales ambientales también han establecido que la motivación debe hacerse cargo de la *fiabilidad* de las pruebas, elemento que resulta crucial para pasar del hecho supuestamente infraccional que se imputa en la formulación de cargos al hecho infraccional probado. Para examinar la fiabilidad de la prueba en el caso “Construcción Edificio de

<sup>13</sup> SMA (2018).

<sup>14</sup> Motivación *in aliunde* de las resoluciones administrativas es la motivación que se realiza por referencia a informes o dictámenes, cuando estos figuren en el expediente administrativo tramitado para adoptar la resolución. Real Academia Española (s/f).

<sup>15</sup> El inciso final del artículo 41 L19.880 preceptúa: “La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

Manuel Montt 1204” – sentencia 2TA N° 383-2022, el tribunal examina si es aceptable el informe de modelación de los niveles de ruido suministrado por la imputada, teniendo en consideración el momento en que se hallaba el proyecto (totalmente terminado), si la base técnica empleada en el informe es aceptada por los organismos administrativos ambientales; examina también la seriedad del método empleado, lo que en su conjunto constituyen consideraciones que el 2TA emplea para determinar la fiabilidad del informe presentado como prueba. De este modo, acorde con las consideraciones del 2TA la motivación de la SMA es insuficiente para desconocer la fiabilidad del informe de modelación de los niveles de ruido que obra en el expediente asegurando que:

- Este tipo de prueba puede obtenerse siguiendo dos métodos: “en el contexto de un PdC es posible distinguir dos métodos para determinar si se cumple con el DS N° 38/2011, y particularmente, para demostrar la eficacia de las medidas incluidas en el PdC (c. 26°).
- Es adecuado el método predictivo empleado ya que “la posibilidad de recurrir a estos modelos predictivos está contemplada a propósito de la hipótesis de medición nula y para los casos en que no se logre medir bajo condiciones de menor ruido de fondo...” admitiéndose el procedimiento técnico contenido en la norma ISO 9613 (cons 27°)
- Lo anterior se refuerza, pues la referida norma técnica ISO 9613 “es utilizada en el SEIA para predecir el ruido de determinadas fuentes y evaluar la eficacia de las medidas propuestas por los titulares de proyectos” (c. 28°) por lo que es posible verificar que “en todos los casos evaluados por el modelo [empleado por el informe de ruidos acompañado al PdC] se obtuvo resultados de cumplimiento de la norma de ruido en los seis receptores sensibles” (c. 31°) entendiendo el tribunal que “se trata de una metodología aprobada y validada por la autoridad ambiental, útil para modelar el efecto y validada por la autoridad ambiental, útil para modelar el efecto de las medidas de mitigación de ruido que se incluyen en el PdC y evaluar si se cumple con los límites de emisión de la norma de ruido”. (c. 32°).

### III. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA EN LA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES SMA

#### 1. La matización del principio de convicción “más allá de toda duda razonable”

En nuestro medio es pacífica la adhesión a la doctrina española mayoritaria que afirma que la potestad administrativa sancionadora junto con el Derecho Penal son expresión del *ius puniendi* único del Estado y, por tal razón, le es aplicable los mismos principios y garantías construidas en la dogmática penal, aunque de forma *matizada*<sup>16</sup>.

Si bien, no es claro el significado ni la extensión de los *matices* que deben imponerse en la interpretación de los principios que deben informar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración del Estado para efectos del presente trabajo conviene reparar en uno de los principios incorporados al sistema de enjuiciamiento criminal nacional procedente de la tradición anglosajona que se refiere al estándar de convencimiento probatorio que conlleva a la convicción para condenar: “*más allá de toda duda razonable*”, que eleva las exigencias que debe reunir la motivación de la sentencia. Aplicado este principio al ámbito administrativo sancionador se traduce en la necesidad de elevar el estándar probatorio de las decisiones administrativas sancionadoras lo que como ya se ha señalado es consecuencia directa del deber de la autoridad administrativa de resolver fundadamente (artículo 41inc. 4) cuando se emite una decisión orgánica potestativa que es como calificamos a los actos administrativos, de acuerdo con el artículo 3 de la L19.880.

Es claro que el estándar de convicción “más allá de toda duda razonable” debe ser matizado reduciéndolo a la mínima expresión en las decisiones administrativas de carácter sancionatorio porque sencillamente, diluiría una de las diferencias importantes entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. En definitiva, el derecho penal suele emplearse en los excesos del ámbito de libertad que posee el ciudadano y que provocan vulneraciones a bienes jurídicos que afectan gravemente la convivencia social y que están conectadas con la identidad de una sociedad<sup>17</sup>

<sup>16</sup> CAMACHO (2023), pp. 39-40; CORDERO (2014) p. 406.

<sup>17</sup> “Hay normas mediante las cuales se puede (co-) definir la identidad de una sociedad, de un Estado o de una persona. Entre ellas se encuentran las normas cen-



y que por tanto, se puede emplear un castigo de mayor entidad, tal como se considera la pena de privativa de libertad, mientras que por otra parte, la potestad administrativa sancionadora, en un gran número de supuestos, suele emplearse como técnica de *enforcement* de la regulación económica surgida con ocasión de la dirección de la economía que se deposita en el Estado y que obliga a que un gran número de actividades se realicen en armonía con el interés general<sup>18</sup>.

La potestad sancionadora de la Administración se ejerce en el marco de una relación administrativa que es claramente asimétrica. Si bien el administrado que soporta esta potestad también goza de la presunción de inocencia ello no obsta a que tenga un efectivo deber de contribuir a esclarecer y desvirtuar los hechos que se le imputan por parte de la Administración. En el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a la defensa no puede bastarle, como ocurre en el ámbito penal, con generar una duda y no hacer nada o limitarse a aportar una versión exculpativa sin entregar elementos probatorios, esto es, permanecer inactiva y depositar en la Administración el deber probatorio. En definitiva, la carga de la prueba subjetiva (es decir, quién debe probar) no recae exclusivamente en la Administración, pues el particular tiene obligaciones y compromisos que debe cumplir (por ejemplo, sujeción del proyecto a los términos aprobados en la RCA respectiva, ejecutar las medidas compensatorias o reparatorias, respetar los límites de emisión, etc.) los que, por lo general, están sujetos a técnicas de monitoreo, verificación y reporte de cumplimiento. Más aún, el personal fiscalizador de los organismos administrativos como la SMA tienen la calidad de ministros de fe por lo que el contenido de sus informes se reputa veraz *iuris tantum*. En consecuencia, en un procedimiento administrativo sancionador recae en la defensa la carga de desvirtuar lo constatado por el órgano fiscalizador y no es recomendable su inacción.

trales o nucleares del Código Penal, en la medida en que garantizan el derecho a la existencia de cada ciudadano y los principios del orden constitucional" JAKOBS (1997), p. 63.

<sup>18</sup> "Solo en las infracciones penales se trata de proteger bienes jurídicos; en las contravenciones se trata de "mera antinormatividad"; las contravenciones no tiene que basarse en un injusto respaldado "ético socialmente", ni su culpabilidad en una "reprobación por la actitud", sino que debe tratarse más bien de una "negligencia carente de coloración ético-social", los efectos de las contravenciones permanecen en el ámbito interno de la Administración, o debe tratarse en todo caso de puestas en peligro abstractas, etc." JAKOBS (1997), p. 67.

Un ejemplo de ello es el caso que resuelve el 3TA que desestima el reclamo de la empresa Suiza Inversiones SpA sancionada por la emisión de ruidos molestos, donde la SMS le formuló cargos a la empresa por incumplimiento de la NE-ruido. Durante el procedimiento administrativo sancionador la empresa no hizo presentación alguna, siendo finalmente sancionada por la SMA. El rechazo del reclamo en este caso según el 3TA se funda en que "la empresa no acompañó prueba alguna que corrobore sus dichos; en tanto que, la prueba disponible en autos aportada por la SMA corrobora lo contrario... da cuenta que la empresa continúa la emisión de música desde la terraza del recinto, sin adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de la normativa" (c. 18°, 3TA Rol N° R-15-2023).

Otro caso en el que es relevante el informe aportado por la empresa como elemento de prueba que desvirtúa las alegaciones de su defensa es el de la empresa constructora EBCO S.A. con la SMA que se revisó en el 3TA (Rol N° R-38-2023). Aquí se reclamó la resolución por la que la SMA rechazó el PdC basado en que éste contenía medidas que no cumplían el requisito de eficacia. En esta oportunidad, igualmente se rechaza el reclamo justificado en que "a juicio del Tribunal, la ineficacia de las medidas propuestas se evidencia claramente en los resultados del informe presentado en el procedimiento sancionatorio por el propio infractor. La superación de los límites regulados en el D.S. N° 38/2011 que muestra el informe, dan cuenta de que las acciones diseñadas no fueron útiles para que la actividad constructiva se realizara en conformidad con la normativa, lo cual, como se vio, corresponde a uno de los principales objetivos de los PdC" (c. 32°).

Con todo, en un reciente fallo dividido del ITA (sentencia Rol N° R-96-2023) se eleva el estándar de convicción y se acerca más a la fórmula "más allá de la duda razonable" al examinar el actuar de la SMA al rechazar un PdC. Las consideraciones en las que se funda el fallo obvian (como lo señala el voto disidente de la Ministra Álvarez) que la infractora es un sujeto calificado con más de una década en la actividad de construcción y que no obstante haber sido objeto de dos denuncias ciudadanas por ruidos molestos, según el tribunal demostró un actuar orientado al cumplimiento de la normativa ambiental sosteniendo que "se aprecia un cumplimiento general de las medidas y acciones comprometidas por Construcciones Copiapó S.A., ejecutadas en un marco de razonabilidad y en un escenario destinado a volver prontamente al cumplimiento" (c. 21°). Aun cuando la SMA demostró que las medidas ejecutadas que presentó la empresa reclamante en la tercera etapa del PdC eran ineficaces y que eso fue la causa del rechazo del PdC, el tribunal reprocha a la SMA la infracción a "la debida asistencia" que debe otorgar a los administrados, "se aprecia -afirma el tribunal- que la

SMA ha limitado su intervención a meras referencias y análisis formales... rechazando el instrumento sin que se aprecie una intervención sustantiva en pos del retorno al cumplimiento, considerando el actuar de buena fe de la empresa y la ejecución de acciones que iban en el sentido de lo requerido en el acto impugnado” (c. 23°) precisando que “el solo ejercicio formal de una asistencia al regulado, como ocurre en el caso de autos, ha transformado el actuar de la SMA en ineficiente e ineficaz en la búsqueda de los objetivos de protección ambiental” (c. 25°). En este caso, el tribunal pareciera optar por aplicar un estándar probatorio más cercano al que se aplica en el proceso penal en el cual, la defensa y acusación no juegan el mismo juego ni son equiparables los mismos intereses; a la empresa infractora le ha bastado con presentar un PdC cuyas medidas han resultado ineficaces, pero de acuerdo con el tribunal ha sido por falla en su deber de asistencia de la SMA que el PdC ha sido ineficaz. A la empresa le bastó con generar una duda sobre la factibilidad de alcanzar medidas eficaces, mientras que a la SMA se le niega que haya acreditado la ineficacia del PdC más allá de toda duda razonable.

## 2. El principio de oportunidad de la potestad administrativa sancionadora y los PdC

La oportunidad de la actuación administrativa es un elemento importante para valorar la conveniencia de dicha actuación y conecta con la discrecionalidad administrativa (por ej. la decisión de efectuar una actuación fiscalizadora o de iniciar un procedimiento administrativo), pero al mismo tiempo este principio se enlaza con la institución de la prescripción del poder persecutor de una infracción administrativa el que por falta de oportunidad pierde su viabilidad. Con todo, respecto de la facultad-deber sancionador de la Administración se observa que este principio se contrapone al de legalidad, pues cuando se detecta una infracción administrativa la legalidad impone a la Administración hacer efectiva la responsabilidad y sancionar al infractor sin que pueda considerar la conveniencia de la persecución<sup>19</sup>; este predicamento se cuestiona por la inviabilidad real de su cumplimiento lo que termina por afectar la gestión eficaz de los fines públicos. Para dar respuesta a esta problemática se propone reconocer a la Administración el principio de oportunidad en el sentido que se aplica en el ámbito penal, esto es permitir que sea la Administración la que determi-

<sup>19</sup> HUNTER (2020), p. 96.

ne razonadamente si inicia o no un procedimiento administrativo sancionador aun cuando exista *notitia in fractionis* o evidencias de la comisión de una infracción administrativa<sup>20</sup>.

Ahora bien, en el marco de un procedimiento administrativo el principio de oportunidad tiene límites temporales claros asociados al plazo máximo dentro del cual debe producirse la decisión (6 meses según el artículo 27 L19.880). Si bien, continúa vigente el criterio de la jurisprudencia administrativa emanada por la Contraloría General sobre que los plazos legales para la Administración no son fatales, esta doctrina no permanece sin críticas dado que la infracción del plazo establecido en la ley vulneraría las garantías del administrado<sup>21</sup>. Hay abundante jurisprudencia de la Corte Suprema que en casos de demoras excesivas en el cumplimiento de plazos de tramitación de procedimientos administrativos sancionadores ha optado por impedir la finalización del procedimiento acuñando una nueva institución denominada el “decaimiento del procedimiento administrativo”. Esta creación jurisprudencial se ha debido a que la L19.880 no regula el abandono del procedimiento administrativo a causa de la inactividad de la Administración, pero el máximo tribunal califica de irrazonable continuar con un procedimiento que ha excedido en exceso su plazo máximo de tramitación<sup>22</sup>.

La problemática de la oportunidad en los procedimientos administrativos sancionadores asociados a planes de cumplimiento ambiental presenta una complejidad particular que incide en la viabilidad de emplear el PdC como instrumento responsivo que evite la sanción por la infracción a la normativa ambiental logrando que se restablezca el cumplimiento. La jurisprudencia de los tribunales ambientales evidencia que en proyectos que se desarrollan en un plazo temporal más acotado como son los de construcción urbanística que demoran en promedio no más de dos años, la capacidad y eficiencia de la SMA para fiscalizar, formular y notificar cargos hace prácticamente inviable que el PdC cumpla el objetivo para el cual ha sido establecido.

Las controversias que han dilucidado los tribunales ambientales han evidenciado que en este tipo de proyectos la revisión y enmienda de los PdC no sea posible, pues muchas veces el proyecto ya está completamente

<sup>20</sup> OÑATE y ÁLVAREZ (2022), p. 62

<sup>21</sup> VERGARA (2017), p. 83

<sup>22</sup> SOTOMAYOR (2022).

terminado. Ello pone en evidencia que la SMA actúa con arreglo a tiempos que son en extremo inapropiados comprometiendo el cumplimiento del principio de oportunidad de su actividad sancionadora.

Un ejemplo, es lo ocurrido en el caso EBCO con la Superintendencia de Medio Ambiente (3TA Rol N° R-38-2023) denunciada por excesos al límite de la norma de ruidos. En este caso se constata que:

- La fiscalización en terreno se realizó en: 6 Ene. 2022
- El informe de fiscalización fue 10 meses más tarde, en: Nov. 2022
- La formulación de cargos fue en: 30 Jun. 2023  
(\*fecha en la que la obra ya estaba totalmente terminada)
- EBCO presentó PdC en: 31 Jul. 2023
- SMA rechazó el PdC en: 30 Oct. 2023

El cronograma transcrito evidencia una incompatibilidad práctica en estos casos, pues el PdC busca el cumplimiento normativo, pero cuando surge la opción para formularlo el proyecto ya está terminado. En estos casos, resulta totalmente extemporáneo el empleo del instrumento lo que lleva a que cambie su objetivo y solo se le emplee para evitar la imposición de una sanción. Esto ocurre por cuanto existe permisividad para que un PdC contenga acciones y medidas ya ejecutadas en forma previa a la presentación del programa<sup>23</sup>. Pero esta regla cuya hipótesis es que solo algunas de las medidas del plan ya hayan sido ejecutadas, finalmente, da paso a que el plan contenga exclusivamente medidas ya implementadas.

Las razones por las cuales la SMA no logra iniciar oportunamente el procedimiento administrativo sancionador que faculta la presentación de un PdC escapan a este trabajo, las causas pueden ser muy variadas, aunque la principal hipótesis que suscribo es la debilidad institucional que padece a consecuencia de una dotación y recursos que son completamente insuficientes para las competencias que tiene bajo su responsabilidad.

En consecuencia, debiera formularse una estrategia diferente para proyectos de más corta duración que resulte eficaz para disuadir del incumplimiento de la normativa ambiental. Una alternativa podría ser la obligación de establecer una boleta de garantía de cumplimiento de la normativa ambiental, contra la cual puedan ejecutarse las sanciones que se impongan por la autoridad previo procedimiento administrativo.

<sup>23</sup> SMA (2018), p. 13.

En otro caso en el que se advierte la falta de oportunidad del ejercicio de la potestad sancionadora de la SMA y en el que por ello se compromete la viabilidad del empleo del instrumento PdC es el denominado "Sociedad El Corralillo" (Sentencia 3TA Rol N° R-35-2023) por la operación de un proyecto de matadero para el faenamiento de animales. En este caso los hechos relevantes se presentan así:

- La fiscalización de la SMA en terreno se realizó en: 06 Feb. 2020
- Se inició procedimiento de requerimiento de ingreso a SEIA en: 31 Mar. 2021
- SMA dio término al requerimiento de ingreso por cierre de funcionamiento y derivó antecedentes: 05 Oct. 2021
- SMA formuló cargos: 04 Abr. 2023
- Empresa Corralillo presenta PdC 19 Abr. 2023
- SMA rechazó el PdC 17 Jul. 2023

Si bien la SMA tiene discrecionalidad administrativa para iniciar tanto el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA como el procedimiento administrativo sancionador que permite la presentación de un PdC a la empresa infractora, resulta totalmente extemporáneo y desnaturaliza la finalidad del PdC cuando inicia el procedimiento sancionador mediante la formulación de cargos más de tres (3) años después de realizar la fiscalización del actuar infraccional o también más de dos (2) años después de iniciar el requerimiento de ingreso al SEIA o si se emplea otro parámetro de lo acontecido en el presente caso, más de un año y medio después que la SMA desistió de proseguir con el procedimiento de requerimiento de ingreso, fecha en la que le constaba que el proyecto estaba completamente cerrado. El tribunal acusa lo irrazonable que resulta "exigir como única medida de acción eficaz para volver al estado de cumplimiento, la evaluación ambiental del proyecto. Esto, dado que todas las fases del proyecto, incluida la fase de cierre, ya se ejecutaron. Es más, la planta actualmente se encuentra desmantelada" (C. 34°); más aún continúa el reproche, pues "en el presente caso, la ejecución de la fase de cierre se produjo casi dos años antes de la presentación del PdC. En efecto, el PdC se presentó el 19 de abril de 2023, mientras que la ejecución de la fase de cierre se inició el año 2021, encontrándose finalizada a la época de presentación del PdC" (c. 37°). Concluyendo a la sazón que "el vicio constatado en la determinación de rechazar de plano el PdC del Matadero El Corralillo resulta esencial dado que recae sobre su fundamentación, en cuanto a no contar con motivos razonables y suficientes... generando un perjuicio al interesado, al

reiniciarse la tramitación del procedimiento sancionatorio de forma injustificada” (c. 41°).

Al respecto en el caso que se analiza se puede concluir que “el ejercicio de la potestad sancionadora sin una planificación u orden puede resultar un ejercicio ineficiente e ineficaz en la obtención del resultado final, cual es la protección del interés público y, además podría resultar atentatorio contra la igualdad ante la ley”<sup>24</sup>. De este modo, si bien la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora puede dar lugar a la adopción de distintas estrategias para lograr el objetivo de *enforcement* al cumplimiento de la regulación ambiental, ello exige que la Administración actúe oportunamente de forma que esta no incurra en extemporaneidad, pues con ello se pone en riesgo el objetivo de los instrumentos que otorga el legislador para fomentar el cumplimiento normativo.

### 3. El principio de congruencia

Muy importante para la legalidad de la decisión administrativa sancionadora resulta el respeto al principio de congruencia que apela a la relación que tiene que existir entre lo alegado y probado en el expediente administrativo y la valoración de la prueba que hace la autoridad para adoptar una decisión, bien sea de aceptar o rechazar un PdC y de suspender o continuar con el procedimiento sancionador. No tenemos un reconocimiento normativo expreso de este principio, pero la jurisprudencia de los tribunales lo considera vinculado al principio del debido proceso y la exigencia de guardar coherencia entre la parte considerativa y la resolutive<sup>25</sup>.

Asimismo, la funcionalidad de este principio está asociada al control de la discrecionalidad administrativa, pues se constituye en una condición básica que impide la arbitrariedad de las decisiones administrativas al visi-

<sup>24</sup> OÑATE y ÁLVAREZ (2022), p. 75.

<sup>25</sup> Sentencia de la CS Rol N° 4.365-2022, señala que la “decisión impugnada ha infringido los principios de congruencia y contradictoriedad y, con ello, el debido proceso administrativo, por cuanto se pronunció sobre materias que no fueron objeto de la discusión planteada por las partes, como tampoco traídas al debate por el órgano administrativo, en el ejercicio de sus facultades” (c. 6°). En el mismo sentido Sentencia CS Rol N° 29.714-2014 en la que señala que el órgano administrativo no debe actuar de manera incongruente, pues ello altera la exigencia de una actuación coherente entre las ideas expuestas y las acciones.

bilizar el cómo, por qué y bajo cuáles argumentos de hecho y de derecho se ha emitido la decisión administrativa.

El principio de coherencia resulta de particular aplicación en los casos en que hay controversia sobre la necesidad de que la SMA efectúe una reformulación de cargos antes de resolver sobre el PdC presentado por la empresa ya que dicho instrumento supuestamente está construido sobre la base de los cargos que le han sido imputados por el órgano fiscalizador. Lo que provoca discusión es, si es o no siempre exigible la reformulación de cargos, si estos han sufrido variación atendiendo a que si el PdC se presenta atendiendo a los cargos inicialmente imputados es muy probable que las acciones propuestas presenten una carencia o inadecuación a la nueva situación infraccional, lo que disminuiría la probabilidad de que se apruebe el PdC presentado.

Así lo ha entendido el 3TA en el caso Andacollo con SMA (Sentencia Rol N° R-266-2020). Inicialmente, la SMA formuló un cargo por la infracción tipificada en el artículo 36 n°1 letra f) LOSMA (relacionado con producción, reutilización, almacenamiento y otros de sustancias tóxicas y/o residuos peligrosos) calificada como “gravísima” para cuya subsanación la empresa propuso el respectivo PdC. Con posterioridad a la presentación del PdC, sin embargo, la SMA a raíz de una fiscalización efectuada se formó convicción de la existencia de daño ambiental. Ello ocurrió a raíz de una actividad fiscalizadora efectuada cuyo informe (IFA) fue notificado a la empresa 4 meses después de la formulación de cargos y casi 2 meses después de que ésta hubiere presentado el PdC; con lo cual, dicho instrumento no podía contener acciones para remediar el daño ambiental. El daño ambiental, en este contexto, constituye un nuevo hecho no una calificación jurídica nueva de los mismos hechos imputados y fue el fundamento central para el rechazo del PdC por la SMA. A la luz de lo acontecido el 2TA acoge la argumentación de la reclamante que acusa falta de congruencia entre los antecedentes y hechos contemplados en los cargos, estableciendo que “con su proceder, la SMA vulneró efectivamente el principio de congruencia, consagrado en el artículo 54 inciso tercero de la LOSMA, ya que, a juicio de este Tribunal, dicho principio debe entenderse no solo como la debida correspondencia entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria sino también, por añadidura, se encuentra comprendido en la necesaria coherencia que tiene que existir entre la formulación de cargos y la resolución que se pronuncia sobre el PdC” (c. 49°). En consecuencia, el 2TA concluye que “la reformulación de cargos resultaba necesaria para garantizar un debido proceso administrativo sancionador, toda vez que... la reclamante se vio impedida de abordar en el PdC los antecedentes consig-



nados por el órgano fiscalizador en el IFA 982/2019, los cuales sustentaron la imputación de daño ambiental” (c. 47°).

De forma similar resuelve el 3TA en el caso “Nova Austral S.A. y SMA” (Sentencia Rol N° R-48-2022). La formulación de cargos inicial de la SMA planteó la hipótesis de daño ambiental de manera preliminar, sin embargo, los antecedentes acompañados por el titular permitieron generar convicción en la SMA que dicho daño no se habría producido. Los informes que presentó la empresa fueron incorporados al procedimiento menos de cuatro meses después de la formulación de cargos, y dieron cuenta de nuevos antecedentes vinculados a la ausencia de daño ambiental. No se trataba, en consecuencia, de un ligero cambio en la valoración de los hechos sino en la inexistencia del cargo imputado. Luego, esos nuevos antecedentes reclamaban la necesaria reformulación de los hechos imputados, sin embargo, eso no produjo y es lo que produce la falta de congruencia entre los antecedentes y la inexistencia del daño como hecho esencial y la decisión de la SMA adoptada sobre imputaciones erradas. En consecuencia, el 3TA reprocha que “a consecuencia de la imputación preliminar de daño ambiental de la formulación de cargos, en base a supuestos más bien generales, se afectó el derecho del infractor a presentar un PdC, en razón de lo dispuesto en instrumentos internos de la SMA, por lo que correspondía que, una vez que esta imputación fue desvirtuada en base a antecedentes concretos recabados en el transcurso del procedimiento, la SMA reformulara los cargos originales, eliminando dicha circunstancia” (c. 81°).

#### IV. CONCLUSIONES

La potestad administrativa sancionadora se ha movido hacia un modelo responsivo en el que la estrategia que se emplea es incentivar el cumplimiento de la normativa ambiental permitiendo una alternativa a la sanción en los casos de su infracción. Ello conlleva la posibilidad frente a la notificación de los cargos hacer uso del instrumento Plan de Cumplimiento ambiental (PdC) cuya aprobación dependerá de que las acciones y metas propuestas respondan a los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad de las acciones que el infractor proponga para el restablecimiento del cumplimiento de la normativa infringida.

Los datos son concluyentes sobre que el PdC se ha convertido en uno de los instrumentos más empleados por los agentes económicos que han sido objeto de formulación de cargos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador iniciado por la Superintendencia de Medio Am-

biente. Además, el PdC está asociado a un significativo volumen de inversión para la protección ambiental lo que en definitiva está en la línea del objetivo de fortalecer la aplicación de la legislación ambiental y promover la sostenibilidad en el país.

Con todo, también la litigiosidad ha aumentado asociada a los rechazos de los PdC y ha generado una cada vez más copiosa jurisprudencia de los tribunales ambientales (TTAA) y de las Cortes de Apelaciones que conocen de los reclamos de las sentencias de los primeros.

Dado que la competencia entregada por el legislador a los TTAA está restringida al examen de la correcta aplicación de la normativa ambiental y en ningún caso, están facultados para determinar el contenido discrecional de los actos anulados (artículo 30, Ley 20.600), los TTAA se han enfocado a examinar con especial cuidado la motivación de los actos administrativos dictados por la SMA que se reclaman en su jurisdicción. Esta labor ha supuesto elevar los estándares de la motivación tanto en la forma como en el fondo de la misma, exigiendo no solo la expresión de las razones que ha tenido para adoptarla, sino que la decisión guarde coherencia y congruencia con los antecedentes y las pruebas actuadas, reducir las lagunas probatorias y lograr la suficiencia probatoria en el marco de la aplicación matizada de los principios del derecho penal que se comparten con el derecho administrativo sancionador.

Finalmente, los PdC y las sanciones administrativas se han erigido en herramientas cruciales para promover el cumplimiento de las normativas ambientales y proteger el medio ambiente, sin embargo no parece resultar una herramienta del todo eficaz en los casos de proyectos de corta duración (en torno a dos años) ya que la duración total de los procedimientos fiscalizadores, y la consecuente formulación de cargos y posterior presentación de los PdC, en muchas ocasiones exceden la duración de los proyectos, determinándose sanciones o rechazando PdC una vez que los proyectos han finalizado.

Atendiendo además al extenso universo de RCA sujetas a fiscalización (18.130 en 2023), los 1005 Planes de Cumplimiento y las más de 6.000 denuncias recibidas (año 2023), el proceso sancionatorio (fiscalización, formulación de cargos, presentación PdC, revisión y aprobación o rechazo del PdC, reclamos a TTAA), debería quizás diferenciarse entre proyectos de corta y larga duración, buscando otra alternativa más eficaz, restringiendo la opción de usar la herramienta de los PdC a proyectos de larga duración.



## V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGÜERO-SAN JUAN, Sebastián y PAREDES PAREDES, Felipe (2021): "La exigencia de motivar las sentencias del Tribunal Constitucional chileno", en: *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. 34, n.2, pp. 181-201.
- CAMACHO CÉPEDA, Gladys (2023): "Influencias de las claves interpretativas de la jurisprudencia constitucional española en Chile", en: *Revista de Gestión Pública*, Volumen XII, Número 1, Enero-Junio. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/196701/Art%3%adculo-Gladys-Camacho.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [fecha de consulta: 14 junio 2024]
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014): Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el Derecho chileno, en: *Revista Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XLII, pp. 399-439.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (s/f): lema: "motivación in aliunde de las resoluciones administrativas", en: Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/motivaci%C3%B3n-in-aliunde-de-las-resoluciones-administrativas> [fecha de consulta: 14 junio 2024].
- ENCINA BREVIS, Andrés (2017): *Motivación de los actos administrativos. Doctrina y jurisprudencia* (Santiago, Editorial Librotecnia).
- FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo y BARAONA GONZÁLEZ, Jorge (2003): "La inexistencia de los hechos que fundamentan un acto administrativo, ¿constituye un vicio de nulidad?", en: *Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae*, año VII, n.º 7, pp. 79-103.
- FERRER BELTRÁN, Jordi (2022): "La conformación del conjunto de elementos de juicio I: proposición de pruebas" en: FERRER BELTRÁN, Jordi [coord.], *Manual de Razonamiento Probatorio* (Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación), pp. 79-135.
- GARCÍA FIGUEROA, Alonso (2017): "Una primera aproximación a la teoría de la argumentación jurídica", en: GASCÓN ABELLÁN Marina y GARCÍA FIGUEROA, Alonso, *La argumentación en el Derecho. Algunas cuestiones fundamentales* (Lima, Palestra Editores), pp. 43-92.
- GARCÍA GARCÍA, José (2017): "Corte Suprema y motivación del acto administrativo (a propósito de la sentencia Rectora Universidad de Aysén)", en: El Mercurio Legal. Disponible en: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/20245-profesor-jose-francisco-garcia-corte-suprema-y-motivacion-del-acto-administrativo-a-proposito-de-la-sentencia-rectora-universidad-de-aysen> [fecha de consulta: 14 junio 2024].
- GASCÓN ABELLÁN Marina (s/f): "La motivación de la prueba". Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/318589004\\_Motivacion\\_de\\_la\\_Prueba](https://www.researchgate.net/publication/318589004_Motivacion_de_la_Prueba) [fecha de consulta: 14 junio 2024].
- HERVÉ ESPEJO, Dominique y PLUMER BODIN, Marie Claude (2019): "Instrumentos para una intervención institucional estratégica en la fiscalización, sanción y cumplimiento ambiental: el caso del programa de cumplimiento", en: *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, N° 245, pp.11-49.

- HUNTER AMPUERO, Iván (2020): "Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental", en: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, LIV, 1er semestre, pp. 95-125.
- JAKOBS, Günther (1997): *Derecho Penal. Parte General* (Madrid: Editorial Marcial Pons), 2da. Edición.
- MATHEI DA BOVE, Carolina y RIVADENEIRA DOMÍNGUEZ, Francisco (2022): "La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control", en: *Actualidad Jurídica*, N° 45, pp. 263-291.
- OÑATE HENRÍQUEZ, Jaime y ÁLVAREZ BULACIO, Teresa (2022): Aplicación del principio de oportunidad en los procedimientos administrativos sancionadores, en: *Revista Jurídica Digital UAndes*, 6/2, pp. 61-84.
- SARRÁS JADUE, Daniela y PÉREZ OLTRAMARI, Lily (2019): "La motivación de los actos administrativos discrecionales en la jurisprudencia de la Corte Suprema (comentario a la sentencia de la Corte Suprema del 19 de junio de 2017, rol N° 3598-2017)", en: *Revista Jurídica Digital UAndes*, 3/2, pp. 127. Disponible en: <https://rjd.uandes.cl/index.php/rjduandes/article/view/84/94> [fecha de consulta: 11 junio 2024].
- SOTOMAYOR VERA, Luz (2022): "La figura del 'Decaimiento' en la actual jurisprudencia de la Corte Suprema", en: *Diario Constitucional*. Disponible en: [https://www.diario-constitucional.cl/reportajes/la-figura-del-decaimiento-en-la-actual-jurisprudencia-de-la-corte-suprema/#goog\\_rewarded](https://www.diario-constitucional.cl/reportajes/la-figura-del-decaimiento-en-la-actual-jurisprudencia-de-la-corte-suprema/#goog_rewarded) [fecha de consulta: 14 junio 2024].
- SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE (s.f.): *Asistencia al Cumplimiento*. Disponible en: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/asistencia-al-cumplimiento/> [fecha de consulta: 9 junio 2024]
- SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE (2024): Cuenta Pública. Disponible en <https://portal.sma.gob.cl/index.php/download/cuenta-publica-2024/> [fecha de consulta: 9 junio 2024]
- SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE (2018): *Guía para la presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a instrumentos de carácter ambiental* (Santiago, SMA).
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2017): "El mito de la inexistencia de plazos fatales para la Administración y el "decaimiento" en los procedimientos administrativos", en: *Estudios Públicos*, N°148, pp.79-118.