

Causa R-44-2022 “Inmobiliaria Providencia Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Inmobiliaria Providencia Limitada [Titular]

Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

Mediante la Res. Ex. N°917, de 2 de junio de 2020, la SMA impuso una sanción de 360 UTA a la Inmobiliaria Providencia Limitada (Titular), en su calidad de responsable de las faenas de construcción del proyecto inmobiliario “Condominio Parque Kraemer” (Proyecto), ubicado en la ciudad de Valdivia, Región de Los Ríos. La sanción se sustentó en el incumplimiento de los niveles máximos establecidos en la Norma de ruido, en el contexto de las faenas de construcción del Proyecto.

En contra de dicha sanción, el Titular interpuso recurso de reposición -sede administrativa-, el que fue acogido parcialmente por la SMA, resolviendo rebajar la multa a 215 UTA, mediante la Res. Ex. N°529 (Resolución Reclamada), de 7 de abril de 2022.

El Titular impugnó judicialmente la Resolución Reclamada, argumentando que, se habrían configurado los presupuestos de la figura del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, al transcurrir más de 2 años desde la emisión del informe de fiscalización por parte de la SMA hasta la dictación de la Resolución Reclamada; agregó que, la resolución sancionatoria habría perdido eficacia, ya que, se dictó estando terminada la construcción del Proyecto.

Señaló que, el incumplimiento a la Norma de ruido no sería de su responsabilidad, ya que, las faenas de construcción del Proyecto se ejecutaron por la Constructora Providencia Ltda., desde diciembre de 2018, por lo que desde dicha fecha la empresa constructora estuvo a cargo de la construcción

del Proyecto, y, por ende, aquella se constituye como la autora de la infracción sancionada por la SMA.

Sostuvo que, la cuantía de la multa sería desproporcionalidad en comparación a incumplimientos de similares características respecto a otros proyectos; además, la SMA no habría ponderado y aplicado correctamente las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, por ejemplo, al no considerar los elevados costos en que incurrió para cumplir las medidas provisionales ordenadas por la SMA, los que ascienden a 208, 6 UTA, y que, en caso de haber sido considerados, habría implicado la disminución sustantiva de la cuantía de la multa.

Afirmó que, la SMA no habría expresado los valores o puntajes asociados a la ponderación de cada una de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, en consecuencia, la Resolución Reclamada carecería de la debida fundamentación y motivación que exige el ordenamiento jurídico.

Considerando lo anterior, solicitó se anulara la Resolución Reclamada, y, en consecuencia, se ordene a la SMA dictar una nueva resolución en que la absuelva, o, en subsidio, disminuya la cuantía de la multa.

La SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, no habría operado el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, ya que, el plazo de 2 años no se contabiliza desde la emisión del informe de fiscalización, sino que desde la actuación que formuló cargos en contra del Titular; además, el cómputo de dicho plazo finaliza con la resolución que sanciona o absuelve al titular de un proyecto, no considerando el tiempo que demora la SMA en resolver un recurso administrativo interpuesto en contra de dicha resolución. En el caso concreto, entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria transcurrió menos de 1 año.

Sostuvo que, en materia administrativa, para configurar una infracción no se requeriría la existencia de una actitud dolosa u obrar con intencionalidad, sino que simplemente bastaría la culpa infraccional, esto es, incumplir alguna de las disposiciones administrativas a las que está sujeto el titular de un respectivo proyecto o actividad; agregó que, en sede administrativa, el Titular se habría comportado como responsable del Proyecto y demostrando su calidad de ejecutor y controlador de las faenas de construcción, por ende, es improcedente la alegación -sede judicial- consistente en que el autor de la infracción es la empresa constructora.

Señaló que, la Resolución Reclamada habría analizado y ponderado exhaustivamente cada una de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, aplicando correctamente tanto los factores de incremento como los factores de disminución del quantum de la multa; agregó que, la SMA no tendría la obligación de indicar los puntajes y valor numéricos asociados a cada una de

las circunstancias del art. 40, porque, en dicho caso, se establecería un proceso de "tarificación ambiental" que permitiría a los titulares de proyectos calcular a priori las potenciales sanciones a las que está expuesta, y determinar si el valor de estas son de menor o mayor cuantía a las ganancias obtenidas a raíz del incumplimiento.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Sobre el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador;
- ii. Sobre la culpabilidad del Titular;
- iii. Sobre la concurrencia y motivación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, de acuerdo a reiterados fallos de la Corte Suprema, para que opere la figura del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, debe transcurrir un plazo de 2 años desde su inicio hasta su término, y no el plazo de 6 meses al tenor del art. 27 de la Ley N°19.880.
- ii. Que, de acuerdo a una interpretación sistemática de los arts. 3°, 7° y 49 de la LOSMA, sumado a lo establecido en diversas sentencias dictadas tanto por la Corte Suprema como por los Tribunales Ambientales, se concluye que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la actuación de la SMA a través de la cual se decide formular cargos en contra del eventual infractor; en sentido contrario, dicho procedimiento no se inicia con la elaboración del informe fiscalización de la SMA, ya que, se trata de una actuación de juicio, constancia o conocimiento, de carácter preliminar, y que carece de un contenido decisorio o sustantivo en cuanto a manifestar la voluntad de la SMA de ejercer la potestad sancionadora; en consecuencia, dicho informe no puede estar sujeto al régimen de caducidad que pretende el Titular.
- iii. Que, interpretando armónicamente los arts. 18, 40 y 41 de la Ley N°19.880, además de los arts. 53 y 54 de la LOSMA, se concluye que el procedimiento sancionador efectivamente concluyó con la dictación resolución sancionatoria, ya que, esta se trata de una resolución final en virtud de la cual se sancionó al Titular por el incumplimiento de los parámetros establecidos en la Norma de ruido, para lo cual se tuvo en consideración la formulación de cargos; en otras palabras, el cómputo del plazo para efectos de aplicar la figura del decaimiento, abarca hasta la fecha de dictación de la resolución referida.

- iv. Que, el plazo de 2 años -ya aludido- no debe considerar el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de reposición (en contra de la resolución sancionatoria) y la dictación de la Resolución Reclamada, ya que, la etapa de impugnación o revisión del acto terminal es solo eventual y no constituye un requisito de la existencia del acto administrativo terminal; en otras palabras, la etapa recursiva requiere necesariamente la existencia de un acto terminal que se haya pronunciado sobre el fondo del asunto, por lo que la impugnación del acto terminal dará origen a un nuevo procedimiento de revisión, no debiendo computarse el plazo de este último para efectos de computar el plazo de caducidad.
- v. Que, el procedimiento sancionador -seguido en contra del Titular- se inició con la formulación cargos del 28 de octubre de 2019, y finalizó con la resolución sancionatoria del 2 de junio de 2020, en consecuencia, no transcurrió el plazo de 2 años que requiere la figura del decaimiento del procedimiento; a mayor abundamiento, la tardanza o demora de la SMA no fue excesiva ni injustificada, ya que, dicho organismo decretó múltiples actuaciones y diligencias administrativas, todas ellas contiguas y próximas en el tiempo, cuestión que permite descartar la alegación de inactividad o dilación excesiva del procedimiento sancionador.
- vi. Que, en las infracciones administrativas, la culpabilidad se determina por la vulneración de la disposiciones administrativas aplicables al respectivo titular de un proyecto o actividad, debiendo descartarse las hipótesis de caso fortuito o fuerza mayor; en otras palabras, se requiere demostrar la infracción de la norma aplicable, no siendo relevante para configurar el tipo infraccional, si la actuación se realizó con dolo o culpa, aspecto que solo opera como factor de incremento del monto de la sanción.
- vii. Que, de acuerdo a las actas de fiscalización elaboradas por la SMA, consta el incumplimiento del Titular respecto a los parámetros máximos establecidos en la Norma de ruido, por ende, se configura el elemento subjetivo o culpabilidad del tipo infraccional.
- viii. Que, el Titular tampoco dio cumplimiento a las obligaciones de gestión, control y mitigación de las emisiones de ruido, a la luz de lo establecido tanto en la LGUC como en la OGUC; en este orden, no es admisible el argumento de desconocimiento o ignorancia de la normativa aplicable, máxime si el Titular se trata de un sujeto calificado que posee alta experiencia y conocimiento técnico y legal de las obligaciones aplicables a las faenas de construcción de proyectos inmobiliarios o de construcción de infraestructuras.
- ix. Que, consta que el Titular es la propietaria del Proyecto y mandante de la ejecución de las obras, lo que se acredita en el permiso de edificación de

obra nueva, las modificaciones presentadas al proyecto de edificación, y el contrato general de construcción a suma alzada; considerando lo anterior, no es procedente atribuir a la empresa constructora la responsabilidad en la infracción a la Norma de ruido; a mayor abundamiento, en sede administrativa, el Titular realizó diversas presentaciones y actuaciones a partir de las cuales se desprende su calidad de persona jurídica responsable del Proyecto. Solo en sede judicial el Titular negó lo anterior, contradiciendo sus argumentos, lo que resulta improcedente e inadmisibles, además de evidenciar un comportamiento de mala fe.

- x. Que, la SMA justificó adecuadamente el riesgo no significativo a la salud de la población a raíz de la comisión de la infracción por parte del Titular, sumado a que el valor de seriedad se ajusta a la categoría establecida en las Bases Metodológicas, la que habilita a imponer una multa desde 1UTA hasta las 700 UTA, y considerando que la sanción impuesta ascendió -en definitiva- a 215 UTA.
- xi. Que, al establecer la cuantía de la multa, la SMA no tienen la obligación de expresar un cálculo numérico ni a establecer un puntaje o valor asociado a cada una de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA; en caso de sí aplicar lo anterior, los regulados podrían calcular ex ante el costo de la infracción y así poder decidir si les resulta más rentable o no incumplir la normativa ambiental, en consecuencia, generándose un escenario de total predictibilidad de la sanción (“tarificación ambiental”), lo que desvirtuaría los fines del régimen sancionador.
- xii. Que, al resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución sancionatoria, la SMA valoró y consideró todos los factores de seriedad que resultaban pertinentes, lo que conllevó en una rebaja del monto de la multa, sustentada en la rectificación (disminución) de los niveles de presión sonora registrados y del número de personas cuya salud pudo haber sido perjudicada por tal incumplimiento.
- xiii. Que, para determinar el número de personas que pudieron ser afectadas (letra b) art. 40 LOSMA), la SMA no tiene la obligación de acreditar una afectación efectiva, sino que basta la plausibilidad de la afectación; en concreto, el cálculo efectuado por la SMA en la materia aludida se ajusta o es coherente con el método teórico-estimativo que pretende aproximarse a la realidad en base a ciertos números o datos numéricos disponibles, método que precisamente utilizó la SMA en el caso en comento.
- xiv. Que, la SMA aplicó correctamente el elemento intencionalidad al establecer la sanción, lo que influyó en el aumento del quantum de la

multa; lo anterior, válidamente sustentado en la calidad de sujeto calificado del Titular, teniendo la obligación de conocer los requisitos de construcción y de cumplimiento normativo, atendida su amplia experiencia en el rubro, debiendo soportar las consecuencias jurídicas generadas por los incumplimientos incurridos. Lo anterior, se ve reforzado por los requisitos y condiciones establecidos en la LGUC y en la OGUC respecto al control y mitigación de ruidos, disposiciones que también fueran incumplidas por el Titular.

- xv. Que, no corresponde que la SMA considerara, como factor de disminución de la multa, los gastos incurridos en el contexto del cumplimiento de las medidas provisionales, ya que, las acciones ejecutadas por el Titular no se realizaron de forma voluntaria, sino a raíz de ordenes e instrucciones directas impartidas por la SMA; en otras palabras, el Titular no actuó de forma espontánea y colaborativa, sino que más bien actuó en consideración al imperio e exigibilidad de la resolución que ordenó las medidas provisionales.
- xvi. Que, respecto a la ponderación y consideración del tamaño económica de la empresa (Titular), este se sustentó en los antecedentes proporcionados por el Servicio de Impuestos Internos (SII), en relación con la estimación de ingreso por ventas anuales del año tributario respectivo; en este orden, el Titular no acompañó antecedentes o documentos técnicos que permitan desvirtuar o desacreditar lo informado por el SII, sumado a que tampoco explicó como lo informado por dicho organismo habría modificado o variado la cuantía de multa.
- xvii. Que, no es efectivo que la multa impuesta haya sido desproporcionada en relación a casos similares de otros proyectos; en este orden, el Titular hizo referencia a otros casos y multas impuestas por la SMA, sin embargo, no acompañó antecedentes que permitan validar los datos expuestos en su presentación, ni tampoco se da cuenta que los supuestos casos tengan similitudes con el Titular del Proyecto, por ende, no se acreditó la arbitrariedad y desproporción de la SMA al aplicar la sanción; a mayor abundamiento, la SMA sí dio cuenta de otros casos similares resueltos durante los años 2021 y 2022, respecto de los cuales las multas impuestas son similares a los de la resolución sancionatoria, en consecuencia, descartándose la alegación de falta de proporcionalidad e ilegalidad del monto de la multa.
- xviii. En definitiva, se rechazó íntegramente la impugnación judicial interpuesta por el Titular en contra de la Resolución Reclamada.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29 y 30]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 3, 7, 46, 40, 49, 53, 54, 56 y 60]

[Ley N°19.880](#) [art. 7, 8, 9, 14, 18, 27, 40 y 41]

[Ley General de Urbanismo y Construcciones](#) [art. 143]

[D.S N°38/2011 MMA](#) [art. 3 y 6]

[Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones](#) [art. 5.8.3-N°4]

[Bases Metodológicas para la determinación de sanciones ambientales, SMA, actualización 2017](#) [pág. 2, 43, 57, 58 y 63]

6. Palabras claves

Emisión de ruidos, motivación, fundamentación, decaimiento, circunstancias art. 40, valor de seriedad, factores de incremento, factores de disminución, tamaño económico, proporcionalidad, caducidad, sujeto calificado, salud de la población, culpa infraccional.