

Santiago, veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

Vistos:

Primero: Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta de los recursos de casación en la forma y en el fondo deducidos por la reclamante en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental, que rechazó el reclamo deducido en contra de la Resolución Exenta N°834 de 13 de julio de 2018 dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente. Mediante este último acto administrativo se aplicó a la Municipalidad multas equivalentes a 101,7 Unidades Tributarias Anuales por diversos incumplimientos a la Resolución Exenta N° 214 de 13 de mayo de 2009 dictada por la extinta Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos, que calificó ambientalmente el proyecto "Relleno Sanitario La Laja", ubicado en la comuna de Puerto Varas, Región de Los Lagos.

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma.

Segundo: Que el recurrente denuncia la infracción al artículo 25 en relación con el artículo 26 inciso 4° de la Ley N° 20.600 y vinculado con el artículo 170 N° 4° y 5° del Código de Procedimiento Civil. Explica que la sentencia recurrida carece de los fundamentos técnico-ambientales, de hecho y derecho en razón de los cuales haya podido concluir que se aplicaron correctamente las circunstancias del artículo 40 de la Ley N° 20.417, respecto de la



proporcionalidad de cada una de las sanciones, ni al conjunto sancionatorio y, además, porque no explica por qué, jurídicamente, el incumplimiento de la obligación de construir un cerco perimetral con ciertos distanciamientos del suelo merece una sanción varias veces mayor al de las demás obligaciones.

En segundo lugar, esgrime la causal del artículo 26 inciso 4° de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 768 regla 4ª del Código de Procedimiento Civil, esto es, el haber sido dada *extra petita*, puesto que la petición del Municipio de Puerto Varas, contenida en su reclamación, de que se apliquen las sanciones más bajas que permita la ley fue rechazada por el tribunal sin aportar fundamentos para ello. La Superintendencia de Medio Ambiente no alegó las mismas razones que esgrimió el tribunal, esto es, que la exención no sería aplicable a infracciones de resoluciones de calificación ambiental y que correspondería aplicar la sanción de multa, porque no habría indicio alguno de que las infracciones no se hubieran cometido.

En tercer lugar, alega la infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica amparado en los artículos 26 inciso 4° y 35 de la Ley n° 20.600 y artículo 51 inciso 1° de la Ley N° 20.417, porque señala que es contrario a la lógica que la sentencia recurrida haya descartado, sin evidencia ni fundamentos, que el puma que fue encontrado en el fondo de



la laguna de lixiviados, trepó en otro lugar del cerco o que ingresó por la puerta y, en cambio, dio por establecido que, en virtud de las deficiencias del cerco perimetral, se había concretado la situación de riesgo para la fauna por el ingreso de una especie protegida al relleno sanitario, lo que no habría sido desvirtuada por la Municipalidad reclamante.

El vicio señalado -agrega- ha influido en lo dispositivo del fallo, por cuanto al carecer de fundamentos y omitir la enunciación de las leyes o de los principios de equidad en que se basa resulta arbitraria, y al no guardar la debida coherencia, desestimó la reclamación interpuesta.

Tercero: Que, respecto al primer vicio de nulidad alegado, esto es, la falta de consideraciones técnico ambientales, de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la sentencia, se debe consignar que ello sólo concurre cuando el fallo carece de fundamentos fácticos o jurídicos que le sirvan de sustento en absoluto, es decir, cuando no se desarrollan los razonamientos que determinan la decisión o carece de normas legales que lo expliquen, mas no tiene lugar cuando aquéllas existen, pero no se ajustan a la tesis postulada por la reclamante, cual es la situación de autos.

Cuarto: Que la sola exposición del arbitrio deja al descubierto que los hechos en que se funda la causal invocada no la configuran, por cuanto la sentencia del



Tribunal Ambiental analizó latamente la decisión en relación a cada una de las infracciones por las cuales se sancionó a la Municipalidad, teniendo por establecida su existencia. Luego, a partir del considerando vigésimo tercero, se avoca a examinar la aplicación y proporcionalidad de las sanciones impuestas por dichas infracciones, estimando que la administración cuenta con un margen de discrecionalidad para su imposición y que, en este caso, no procedía aplicar la de amonestación, no sólo porque hay evidencias de que se cometieron las infracciones, sino porque al tratarse de incumplimientos de un instrumento de aplicación específica, como es la RCA N° 214/2009, existe un estándar de responsabilidad mucho mayor comparado con los casos de incumplimiento de los instrumentos de carácter general.

Quinto: Que en relación al segundo vicio esgrimido, según esta Corte ha declarado reiteradamente, la *ultra petita* se produce cuando el veredicto otorga más de lo pedido por los litigantes o se extiende a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, esto es, cuando se aparta de los términos en que los interesados situaron la controversia a través de sus respectivas acciones o excepciones, altera su contenido, al cambiar su objeto o modificar su causa de pedir, de suerte que se configura si el laudo rebasa el margen de las pretensiones formuladas en la fase de discusión.



Sexto: Que, en la especie, la decisión adoptada se sitúa dentro del marco de lo discutido, pues la reclamante solicitó que se desestimaran los cargos y se dejaran sin efecto las sanciones aplicadas o que, en subsidio, se rebajaran considerando las circunstancias previstas en la letra e) e i) del artículo 40 de la LOSMA, planteamiento que obligó a analizar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran la responsabilidad y su penalización, emitiendo un dictamen ajustado tanto a lo pedido como al objeto de la demanda.

De este modo, no es posible concluir que el fallo se haya extendido a materias o puntos extraños al conflicto ventilado en el proceso o decidido algo distinto de lo pedido en la demanda, por lo que debe ser desestimada en esta etapa de tramitación.

Séptimo: Que, conforme lo expuesto, además, no es posible establecer la existencia de vulneraciones a las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba, pues la sentencia hace un juicio de mérito de las deficiencias del proyecto en relación al cierre perimetral que, según lo establecido en la Resolución Ambiental, no podía tener una distancia del suelo superior a diez centímetros y, según los informes de fiscalización, en la realidad llegaban distar un metro y veintiocho centímetros, por lo que considerar que era más lógico que un puma entrara por dichos espacios y no por la puerta o trepando



la reja, no constituye una proposición irracional o carente de sentido, aunque las conclusiones expresadas en el fallo no sean del parecer del recurrente.

Octavo: Que por lo antes expuesto el recurso de casación en la forma interpuesto será declarado inadmisibile, en atención al antecedente que los hechos en que se sustenta no constituyen la causal de impugnación.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo.

Noveno: Que, si bien el recurso de nulidad sustancial divide sus fundamentos en secciones, esto es, que se vulneró el artículo 39 letra c) de la Ley N° 20.417; luego que se transgredió el artículo 36 n° 3 de la Ley N° 20.417; más adelante que se conculcó el artículo 36 n° 2 letra e) de la Ley N° 20.417; posteriormente que se quebrantó el artículo 38 de la Ley N° 20.417; a continuación que se contravinieron el artículo 40 de la Ley Orgánica de la SMA y los artículos 19 inciso 1° y 22 inciso 1° del Código Civil y, finalmente, que se atropellaron los artículos artículo 51 inciso 1° e inciso 2° y el artículo 8 inciso 2° de la Ley N° 20.417, conjuntamente con el artículo 1698 inciso 1° del Código Civil, todos ellos se refieren a que se le impuso una sanción muy alta, pese a que se trata de infracciones leves y su penalidad va desde amonestación a 1000 Unidades Tributarias Anuales, además, no ponderó las circunstancias particulares del caso y resolvió sin prueba, particularmente, que el puma ingresó al relleno por la vía



que se afirma, correspondiendo a la Superintendencia de Medio Ambiente la prueba de los cargos.

Décimo: Que, previo al análisis de los vicios denunciados, cabe puntualizar que en estos autos la Municipalidad de Puerto Varas dedujo reclamo de ilegalidad en contra de la Resolución Exenta N°834 de 13 de julio de 2018, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, que le impuso una multa de 101,7 Unidades Tributarias Anuales, por incumplimientos a la Resolución Exenta N° 214 de 13 de mayo de 2009.

Fundó su demanda, en que fue sancionado en un procedimiento que no se ciñó al debido proceso, puesto que se estimó que su silencio era un reconocimiento de culpa e incurrió en falta de motivación y transgresión de los principios que informan el procedimiento y aplicación de sanciones respecto de la apreciación de los actos por los que fue sancionado, esto es:

- Construcción del alveolo número 1 de un sistema de captación y drenaje de lixiviados con disposición paralela, distinto al aprobado ambientalmente.
- Intervención del cauce natural de la quebrada sin nombre al interior del proyecto, reemplazándolo por un cauce artificial subterráneo, y eliminación del área de protección de dicho cauce natural mediante la corta de



vegetación nativa boscosa y arbustiva aledaña en ambos lados del mismo.

- No haber informado en el sistema de seguimiento ambiental el monitoreo a la calidad de las aguas del río Maullín.

- El cerco perimetral tipo 2 no se ha construido de acuerdo a lo establecido en la RCA N° 124/2009, habiendo una distancia entre el suelo y las rejas, que varía entre los 20 y 118 centímetros en distintos sectores, permitiendo el paso de personas ajenas a la faena y macrofauna.

Por su parte, la Administración con competencia ambiental solicitó el rechazo de la demanda con costas, puesto que se ajusta plenamente a la normativa vigente.

Undécimo: Que la judicatura del fondo estableció los siguientes hechos:

1.- Con fecha 21 de marzo de 2017 la Oficina Regional de la Superintendencia de Medio Ambiente de la Región de Los Lagos recibió la denuncia formulada por doña María José Solari De Solminihac, que da cuenta de los efectos nocivos al medio ambiente que se generarían por el funcionamiento irregular del Proyecto.

2.- Con fecha 8 de agosto de 2017, la Superintendencia de Medio Ambiente dictó la Resolución Exenta N° 876, mediante la cual ordenó a la Municipalidad la realización de diversas medidas provisionales pre procedimentales,



tales como el sellado del colector principal de recolección de lixiviados del alveolo N° 1, corrección del cerco perimetral, limpieza y retiro de sedimentos de canales perimetrales, entre otras acciones.

3.- Con fecha 7 de septiembre de 2017, la Municipalidad remitió a la Oficina Regional de la Superintendencia de Medio Ambiente el Ordinario N° 1110, que contiene el plan de cumplimiento y estado de ejecución de las medidas provisionales ya aludidas.

4.- Mediante Res. Ex. N° 1, de 16/10/2017, la Superintendencia de Medio Ambiente dio inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-080- 2017, formulando cargos en contra de la Municipalidad producto de 4 infracciones calificadas como leves, conforme a lo establecido en el numeral 3° del artículo 36 de la ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente. Dichas infracciones versaron sobre el incumplimiento de las exigencias y condiciones establecidas en la Resolución de Calificación Ambiental del Proyecto. Además, esta Resolución otorgó el carácter de interesada a la señora Solari.

5.- Por Resolución Exenta N° 8, de 22/6/2018, la SMA tuvo por acompañados los antecedentes presentados por la Municipalidad en el Ord. N° 698, y dio por cerrada la investigación del procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-080-2017.



6.- El sistema de evacuación de lixiviados aprobado en la RCA N° 214/2009 consiste en una red basal de tubería HDPE perforada de 250 mm, con un modelo de evacuación de tipo espina de pescado llegando a un punto de descarga común; y que, actualmente, este sistema de captación cuenta con tuberías dispuestas en forma paralela a la tubería de recolección de lixiviados, lo que cuenta con autorización de la autoridad sanitaria, pero no implica una modificación de la Resolución de Calificación Ambiental, la que debió haber sido tramitada previamente por la Reclamante.

7.- La RCA 214/2009 estableció que el proyecto no consideraría alteración alguna de cauces naturales, por lo que el abovedamiento del estero sin nombre constituye una vulneración a las medidas de protección contenidas en la RCA. Además, las aguas del cauce sin nombre tomaron contacto con lixiviados sin tratamiento y en el caso de la franja vegetal de proyección de dicho cauce, las modificaciones del plan de manejo forestal no registran claramente la compensación aludida por la Reclamante.

8.- La reclamante tenía la obligación de incorporar los resultados de los monitoreos efectuados en el contexto del proyecto, en la medida que éstos eran obtenidos y que debían ser informados oportunamente a las autoridades.

9.- La reclamante tenía la obligación de construir un cierre perimetral, consistente en un cerco metálico, cuya finalidad es evitar que personas o animales ingresen a las



instalaciones del relleno. En julio de 2017, este cierre perimetral no presentaba las características de altura (2 metros) comprometidas en el Estudio de Impacto Ambiental, particularmente en lo relativo a la separación de la base del cerco con el suelo, la que correspondía a 10 centímetros. Hubo sectores del cierre perimetral en los que la distancia entre el cerco y el suelo varió desde 20 centímetros hasta 1 metro y 28 centímetros.

Duodécimo: Que el fallo impugnado resolvió, sobre la base de los elementos fácticos consignados en el considerando anterior y, estimando que la Municipalidad no había dado estricto cumplimiento a las obligaciones que le imponía la resolución de impacto ambiental y, respecto de las más gravosas, razona que la intervención del cauce sin nombre se produjo sin las autorizaciones pertinentes, por lo que se aplicó el criterio de vulneración al sistema de control ambiental, asignándole alta importancia.

Sobre el cerco perimetral, aunque no constituye una falta importante al sistema de control, se estimó que el peligro ocasionado fue alto, pues se detectaron ingresos de fauna -particularmente de una especie protegida- al interior del relleno sanitario, con lo que quedó de manifiesto la situación de riesgo concreto para la fauna, circunstancia que no fue desvirtuada por prueba en contrario. Finalmente y, considerando que no hubo daño al medio ambiente, se concluyó que se trataba de infracciones



leves y se aplicaron los factores pertinentes que establece la ley para rebajar la multa, cuyo monto se estableció conforme al margen de discrecionalidad que otorga el artículo 40 de la Ley 20.417.

En cuanto a la petición de imponer la sanción de amonestación, se estimó improcedente porque, como se dijo más arriba, hubo evidencia sobre la existencia de las vulneraciones y se trata del incumplimiento de una Resolución específica, aspecto que impone un estándar de responsabilidad mayor, que el de las obligaciones generales.

Décimo Tercero: Que es necesario tener presente que el N° 59 del artículo 1° de la Ley 20.417 sustituyó el artículo 64 de la Ley N° 19.300, por el siguiente: "La fiscalización del permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, así como de los planes de manejo establecidos en la presente ley, cuando correspondan, será efectuada por la Superintendencia del Medio Ambiente de conformidad a lo señalado por la ley".

Por su parte, el artículo 8° inciso segundo de la citada ley dispone que: "El personal de la Superintendencia habilitado como fiscalizador tendrá el carácter de ministro



de fe, respecto de los hechos constitutivos de infracciones normativas que consignent en el cumplimiento de sus funciones y que consten en el acta de fiscalización. Los hechos establecidos por dicho ministro de fe constituirán presunción legal". Esta disposición es precisada respecto del procedimiento sancionatorio en el artículo 51 del mismo cuerpo legal que señala: "Los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica".

"Los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconocen la calidad de ministro de fe, y que se formalicen en el expediente respectivo, tendrán el valor probatorio señalado en el artículo 8°, sin perjuicio de los demás medios de prueba que se aporten o generen en el procedimiento".

Respecto de las sanciones, el artículo 38, complementado por el artículo 39, de la misma Ley indica que aquellas podrán consistir en amonestación por escrito, multa de una a 1000 unidades tributarias anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de la Resolución de Calificación Ambiental y que, para la determinación de las mismas al caso concreto, se considerarán, conforme al artículo 40:



"a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.

b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.

c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.

d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.

e) La conducta anterior del infractor.

f) La capacidad económica del infractor.

g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°.

h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.

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

Décimo Cuarto: Que, conforme a la normativa examinada, a quien correspondía rendir prueba de que las infracciones, especialmente en relación a la forma de ingreso del puma, sucedieron de la manera que indica correspondía a la recurrente, puesto que los asertos sobre que se basa la resolución atacada fueron emitidos por un ministro de fe cuyos atestados constituyen presunción legal.



Asimismo, de la lectura del fallo aparece que se analizaron las circunstancias atenuantes que señala la ley atinentes al caso sub lite, sin que exista norma alguna que obligue a la Superintendencia a imponer la sanción de amonestación, siendo parte de sus facultades discrecionales, como bien señalara el Tribunal Ambiental, la aplicación de las mismas, obrando dentro de la órbita de sus atribuciones.

Décimo Quinto: Que, de lo anteriormente asentado, se advierte que lo cuestionado, por una parte, son los hechos establecidos en la sentencia, y al respecto cabe considerar que sólo los jueces del fondo se encuentran facultados para fijarlos y que efectuada correctamente dicha labor, esto es, con sujeción a las denominadas normas reguladoras de la prueba atinentes al caso en estudio, resultan inalterables para este Tribunal, conforme a lo previsto en el artículo 785 del Código de Procedimiento Civil, no siendo posible su revisión por la vía de la nulidad que se analiza, a menos que se denuncie eficazmente y se acredite la infracción de las normas reguladoras de la prueba como lo exige un recurso de derecho estricto como el interpuesto.

Décimo Sexto: Que, además, la preceptiva que se denuncia vulnerada se refiere a la organización, atribuciones y competencia del Tribunal Ambiental, además del contenido de sus decisiones, es decir, se trata de



disposiciones ordenatoria litis, y se omite toda alusión a preceptos sustantivos.

Que la jurisprudencia uniforme de esta Corte y el parecer de la doctrina, por norma decisoria litis entienden aquellas que sirven para resolver el negocio en discusión al ser aplicadas y que, por lo mismo, influyen de un modo sustancial en la sección dispositiva del dictamen. Semejante pasividad incide en el rechazo del recurso de casación en el fondo, en esta fracción, por cuanto los yerros hechos valer no atañen a reglas cuyo objeto sea resolver el fondo del asunto puesto bajo la esfera del conocimiento de los tribunales.

En la situación actual, si bien se denuncia la conculcación del artículo 36 N° 2 y 3 de la Ley N° 20.417, sus argumentos se orientan a atacar los hechos como fueron establecidos por la judicatura del fondo y la aplicación de las multas al caso concreto, sin cuestionar la calificación de leves que hicieran los jueces del grado, que, por lo demás, resultaría contraria a sus intereses.

Décimo Séptimo: Que, para terminar, no se advierte el atropello del artículo 40 de la Ley citada, que abarca la determinación de las penas, su cuantía o extensión de las por la infracción cometida, ponderación que, como ha dicho esta Corte con anterioridad, es un tópico que es del resorte del tribunal en cada caso particular sujeto a su resolución determinar, con cabal sometimiento a la



normativa establecida por la ley, lo que en la especie ocurre.

Décimo Octavo: Que, en razón de todo lo precedentemente razonado y concluido, el recurso de casación en el fondo interpuesto deberá ser desestimado, por manifiesta falta de fundamentos.

Y visto, además, lo dispuesto por los artículos 764, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se **declara inadmisibile** el recurso de casación en la forma y se **rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto por la reclamante en contra de la sentencia de 28 de diciembre de dos mil dieciocho.

Se previene que el Ministro Sr. Muñoz estima innecesario expresar lo sostenido en los dos primeros párrafos del motivo décimo sexto.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Muñoz.

Rol N° 2572-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Ricardo Blanco H., Sra. Ángela Vivanco M. y los Ministros Suplentes Sr. Rodrigo Biel M. y Sr. Juan Manuel Muñoz P. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Biel por haber terminado su periodo de suplencia. Santiago, 28 de mayo de 2019.





KHVFKSFTZZ

En Santiago, a veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

