

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|----|
| VISTOS: | 2 |
| I. Antecedentes de la reclamación | 2 |
| II. Del proceso de reclamación judicial | 5 |
| CONSIDERANDO: | 7 |
| I. De la ineficacia del procedimiento administrativo sancionatorio | 9 |
| 1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia..... | 12 |
| 2. Acciones de fiscalización y su término en el marco del régimen de denuncia..... | 17 |
| 3. Retardo injustificado al originar un sancionatorio ambiental..... | 21 |
| 4. Justificación de la computación del plazo desde la etapa de iniciación del procedimiento. Naturaleza del sancionatorio ambiental y prescripción..... | 26 |
| 5. De la eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto..... | 33 |
| II. Otras alegaciones | 42 |
| III. Conclusión | 43 |
| SE RESUELVE: | 44 |



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, tres de julio de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

El 24 de mayo de 2023, el abogado señor Rafael Castro Meza en representación de Constructora Fortaleza SpA ('la reclamante' o 'la constructora') interpuso una reclamación en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ('LOSMA') y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales ('Ley N° 20.600'), en contra de la Resolución Exenta N° 744 de 2 de mayo de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente ('la reclamada' o 'SMA'), mediante la cual le impuso a la reclamante una multa de 85 Unidades Tributarias Anuales ('UTM') por incumplir lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 38 del Ministerio del Medio Ambiente, de 12 de junio de 2012, que establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica ('DS N° 38/2012').

La presente reclamación fue admitida a trámite el 7 de junio de 2023, asignándosele el rol R N° 405-2023.

I. Antecedentes de la reclamación

La reclamante es titular de la faena constructiva del edificio denominado "Entre Sauces", ubicado en calle Pedro Jesús Rodríguez N° 400, comuna de Lo Barnechea, Región Metropolitana de Santiago (Ver figura N° 1).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura N°1: Cartografía de contexto territorial del proyecto



Fuente: Elaboración Segundo Tribunal Ambiental, en Plataforma QGIS Plataforma QGIS 3.34 Prizren. SRC: UTM, WGS84, Huso 19, EPSG 32719.

Imagen (A): Detalle del Edificio "Entre Sauces", Imagen (B): Localización a nivel comunal e Imagen (C): Puntos de Medición de Ruido para Receptores Sensibles con calles de referencia, principales.

El 10 de mayo de 2019, se recibieron las denuncias del señor Hernán Cobo Vega y la señora María Eugenia Ibáñez Romagnoli, en las que se indica que estarían sufriendo de ruidos molestos debido a la construcción del edificio Entre Sauces, consistentes en alarmas de retroceso, golpe de martillos y fierros, corte de material con esmeril, así como el uso de taladros y maquinarias.

El 19 de julio y 19 de agosto de 2019, funcionarios de la Secretaría Regional Ministerial ('SEREMI') de Salud de la Región Metropolitana llevaron a cabo dos visitas inspectivas a la faena denunciada, lugar en que se realizaron mediciones de ruido de acuerdo con el procedimiento establecido en el DS N° 38/2012. Estas actividades de fiscalización constan en el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental ('ITFA') DFZ-2019-1916-XIII-NE, de enero de 2020, en el cual se señalan los resultados de las mediciones para ambas actividades. En efecto, el citado informe señala que en ambas inspecciones se obtuvo un Nivel de Presión Sonora Corregido ('NPC'), correspondiente a 70 dB(A) de acuerdo con las fichas de evaluación de ruido de las actividades (La unidad dB (A)



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

corresponde a decibeles con ponderación "A" que considera las frecuencias bajas como menos importantes en comparación a las frecuencias medias y altas, con lo que otorga mayor relevancia a las frecuencias de mayor sensibilidad para el sistema auditivo humano (Servicio de Evaluación Ambiental. *Guía Para la Predicción y Evaluación de Impactos por Ruido y Vibración en el SEIA*. Gobierno de Chile, Santiago, 2019, p.16).

A su vez, el mencionado ITFA da cuenta que, con base a los límites que se deben cumplir para esta zona (55 dB(A) en periodo diurno), y el NPC obtenido a partir de las mediciones realizadas en las fechas anteriormente señaladas, se indica que existe superación en el Receptor N° 1A y 1B (las mediciones A y B corresponden a 2 días diferentes de monitoreo de ruido para un mismo receptor; 19 de julio 2019 y 19 de agosto 2019, respectivamente), presentándose una excedencia de 15 dB(A) en cada uno, ambos en periodo diurno. Asimismo, señala que, posteriormente, la SMA formuló un requerimiento de información mediante la Resolución Exenta N° 1.747 de 09 de diciembre de 2019, solicitando antecedentes respecto a la etapa en que se encuentra la obra, las medidas de control de ruido asociadas a las faenas ruidosas que se ejecutan en ésta y, por último, informar a la SMA su emisión de ruidos actuales mediante una Entidad Técnica Fiscalizadora Ambiental ('ETFA').

En este contexto, el ITFA explica que la empresa constructora informó lo solicitado mediante la carta sin número de 31 de diciembre de 2019, señalando que se llevaron a cabo mediciones por la ETFA Cesmec S.A. los días 26, 27 y 30 de diciembre de 2019, actividades contenidas en el Informe de Inspección Ambiental N° SRU-308 de 30 de diciembre de 2019. El citado informe sostiene que, sobre la base de los límites que se deben cumplir para esta zona (55 Db(A) en periodo diurno), y el NPC obtenido a partir de las mediciones realizadas en la fecha anteriormente señalada, existe una superación en todos los receptores (R1, R2 y R3) durante todos los días de medición en periodo diurno. Con todo, señala que se observa una reducción en los niveles de presión sonora en los receptores con respecto a las mediciones del 19 de julio y 19 de agosto de 2019, independientemente que se siga superando la normativa de ruido.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 12 de mayo de 2022, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-092-2022, la SMA formuló cargos en contra de la constructora dada "la obtención, con fecha 19 de julio de 2019, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 70 dB(A); con fecha 19 de agosto de 2019, de un NPC de 70 dB(A); con fecha 26 de diciembre de 2019, de NPC de 62 dB(A), 60 dB(A), 59 dB(A); con fecha 27 de diciembre de 2019 de NPC 63 dB(A), 56 dB(A), 61 dB(A); y, con fecha 30 de diciembre de 2019, de NPC de 60 dB(A), y 56 dB(A), todas las mediciones efectuadas en horario diurno, en condición externa y en receptores sensibles ubicados en Zona I". Lo anterior, se consideró un incumplimiento al artículo 7 del DS N° 38/2012 que establece que: "*Los niveles de presión sonora corregidos que se obtengan de la emisión de una fuente emisora de ruido, medidos en el lugar donde se encuentre el receptor, no podrán exceder los valores de la Tabla N°1*". Finalmente, el incumplimiento fue calificado como leve en virtud del numeral 3 del artículo 36 de la LOSMA.

El 8 de junio de 2022, la constructora presentó un programa de cumplimiento ('PdC') y acompañó una serie de documentos. Posteriormente, el 5 de septiembre de 2022, mediante la Resolución Exenta N° 2/Rol D-092-2022, la SMA rechazó el citado programa por no haber dado cumplimiento a los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad.

El 11 de noviembre de 2022, mediante la Resolución Exenta N° 3/Rol D-092-2022, se tuvo presente el escrito de descargos presentado por el titular el 22 de septiembre de 2022, junto a los antecedentes acompañados.

Finalmente, el 2 de mayo de 2023, la SMA puso término al procedimiento administrativo sancionatorio mediante la dictación de la Resolución Exenta N° 744, en la que decidió sancionar a la empresa con una multa de 85 UTM.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 240, la reclamante interpuso una reclamación judicial en contra de la Resolución Exenta N° 744/2023, en virtud de los



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

artículos 56 de la LOSMA y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. En dicha presentación solicita que se le absuelva del cargo imputado, se revoque la resolución recurrida y, en definitiva, se deje sin efecto la multa de 85 UTA. En subsidio, procura que se sustituya la sanción de multa al mínimo legal.

A fojas 262, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la SMA, conforme lo dispone el artículo 29 de la ley N° 20.600.

A fojas 271, la SMA confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para informar. Esta última solicitud fue acogida mediante resolución de fojas 273, prorrogándose el plazo en cinco días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 774, la SMA evacuó el informe solicitando que la reclamación sea rechazada en todas sus partes, que se declare que la resolución impugnada es legal y que fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

A fojas 802, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 803, consta certificado del Secretario del Tribunal, dando cuenta que se dio a conocer la admisión a trámite de la presente reclamación mediante la publicación de un aviso en el sitio electrónico del Tribunal, incluyendo en dicho aviso los datos necesarios para identificar la causa, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 20.600.

A fojas 804, se dictó autos en relación y se fijó la vista de la causa para el martes 19 de diciembre de 2023, a las 15:30 horas.

A fojas 811, consta: i) que la vista de la causa se llevó a cabo en la fecha establecida; ii) que en ella alegaron el abogado señor Rafael Castro Meza por la parte reclamante y la abogada señora Paloma Espinoza Orellana por la reclamada; y, iii) que la causa quedó en estado de estudio por quince días.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 812, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó a la Ministra señora Marcela Godoy Flores como redactora del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante sostiene que el procedimiento administrativo excedió el tiempo razonable, lo que generó el decaimiento del acto administrativo o la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo. En este sentido, afirma que la resolución recurrida no hace referencia a la ocurrencia de algún evento que constituya caso fortuito o fuerza mayor, que justifique la demora de casi tres años de sustanciación de este procedimiento y la transgresión de los plazos contenidos en la Ley N° 19.880.

Por otro lado, alega que se vulneraron los fines del procedimiento administrativo ambiental, relevando que todas las medidas realizadas a partir de las fiscalizaciones hasta la finalización de las obras se ejecutaron con el objetivo de mitigar las emisiones de ruido y de dar cumplimiento a la normativa pertinente. En este sentido, sostiene que el PdC no podía cumplir con el objetivo de regresar al cumplimiento, puesto que, al momento de ser presentado, la faena se encontraba finalizada hace meses.

Finalmente, afirma que hubo un error en la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, en particular, cuestiona la fundamentación de las circunstancias en relación con la determinación del beneficio económico, del riesgo a la salud de la población y el número de personas que pudo verse afectadas con la infracción, así como la intencionalidad y la capacidad económica del infractor.

Segundo. Por el contrario, la SMA sostiene que, desde la formulación de cargos hasta la dictación de la resolución sancionatoria, el procedimiento sancionatorio tuvo una duración inferior a un año, de manera que no es posible observar un transcurso de tiempo superior a dos años que haga procedente el decaimiento del procedimiento sancionatorio.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por otra parte, señala que se informó a la reclamante de las excedencias constatadas y cómo debía ser su PdC dada las características del caso y de la infracción, pese a lo cual, la empresa optó por entregar un programa deficiente que no cumplió con los requisitos para ser aprobado.

En cuanto a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, la reclamada afirma que la infracción sí generó un riesgo para la salud de la población, y que tanto el beneficio económico, como el número de personas cuya salud pudo afectarse, se calculó con estricto apego a lo señalado en las 'Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de 2017' ('Bases Metodológicas').

Finalmente, refiere que al tratarse de un sujeto calificado, el reclamante efectivamente estaba en conocimiento de la conducta infraccional y que éste en ningún momento alegó falta de capacidad de pago, pese a que la SMA consideró los antecedentes financieros aportados por la reclamante y los cotejó con la información autodeclarada del Servicio de Impuestos Internos ('SII').

Tercero. En virtud de lo señalado precedentemente, para la resolución de la controversia, el desarrollo de esta sentencia comprenderá la siguiente estructura:

- I. De la ineficacia del procedimiento administrativo sancionatorio
 - 1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia
 - 2. Acciones de fiscalización y su término en el marco del régimen de denuncia
 - 3. Retardo injustificado al originar un sancionatorio ambiental
 - 4. Justificación del cómputo del plazo desde la etapa de iniciación del procedimiento. Naturaleza del sancionatorio ambiental y prescripción
 - 5. De la eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso concreto
- II. De las demás alegaciones



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

III. Conclusión

I. De la ineficacia del procedimiento administrativo sancionatorio

Cuarto. La reclamante sostiene que la SMA, al formular cargos tardíamente, transgredió los principios de eficiencia, eficacia y celeridad de los procedimientos administrativos, así como también quebrantó el principio del debido proceso. En efecto, agrega que para sujetarse a un procedimiento racional y justo, se requiere haber tomado conocimiento a tiempo de la fiscalización y haber tenido la posibilidad de ejercer oportunamente los derechos que concede la LOSMA; ya que, en virtud del principio de celeridad, los procedimientos deben ser impulsados de oficio en todos sus trámites, debiendo los órganos de la Administración del Estado actuar por propia iniciativa en lo que se refiere a la iniciación y prosecución de un procedimiento.

Sostiene que la SMA contaba con toda la información necesaria para formular cargos cuando emitió el informe de fiscalización, en enero de 2020, es decir, dos años y tres meses antes de notificar la formulación de cargos (mayo de 2022), periodo de tiempo que ha excedido por bastante lo razonable para ser eficaz. Incluso, releva que, de seguir lo dispuesto en el artículo 47 de la LOSMA, el procedimiento administrativo habría iniciado con las denuncias presentadas (10 de mayo de 2019), supuesto en que habrían transcurrido casi tres años desde este hito hasta la formulación de cargos.

Afirma que dicho transcurso de tiempo generó un cambio de circunstancias fácticas, pues al momento de formular cargos la obra se encontraba concluida. Ello generó la pérdida de eficacia tras la normativa medioambiental y configuró el decaimiento del acto administrativo o la imposibilidad de continuar con el procedimiento administrativo. En este sentido, explica que la Corte Suprema ha dejado de utilizar el término decaimiento administrativo y, en su lugar, ha comenzado a utilizar el concepto de imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo,



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

según lo establecido en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley N° 19.880.

En este contexto, afirma que los plazos verificados en este procedimiento excedieron con creces los términos establecidos en la Ley N° 19.880, la que aplica de manera subsidiaria a la LOSMA de conformidad al artículo 62 de ésta última. En efecto, señala que el artículo 27 de la Ley N° 19.880 dispone que "*salvo caso fortuito o fuerza mayor el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses*", no obstante, la resolución recurrida no hace referencia a la ocurrencia de algún evento que constituya caso fortuito o fuerza mayor, que justifique la demora de casi tres años de sustanciación de este procedimiento. Lo anterior, agrega, se ve agravado, en tanto la Contraloría General de la República ('CGR') observó una gran cantidad de denuncias que tenían relación con alguna de las gestiones del artículo 47 de la LOSMA, tales como la falta de constancia del inicio de una actividad de fiscalización ambiental, un procedimiento sancionatorio o la disposición de su archivo por falta de mérito.

En definitiva, concluye, el transcurso injustificado del tiempo implica que la formulación de cargos y posterior sanción se tornen en inútiles e ilegítimos, vulnerando la obligación de la Administración de sustanciar un procedimiento racional y justo, así como dar cumplimiento al principio de eficiencia y certeza jurídica establecido en la Ley N° 19.880.

Quinto. La SMA, por el contrario, sostiene que lo alegado se sustenta en un error basal, que consiste en obviar que la LOSMA tiene una norma expresa (artículo 49) que determina que el procedimiento sancionatorio se inicia con la formulación de cargos, lo que ha sido ratificado por los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema. En efecto, precisa que el máximo Tribunal ha descartado que el procedimiento sancionatorio se deba entender iniciado con la emisión del informe de fiscalización ambiental, y que el Tercer Tribunal Ambiental ha sostenido que el informe de fiscalización no puede estimarse como una manifestación de voluntad administrativa destinada a ejercer la potestad sancionatoria, carácter que sí reúne la formulación de cargos.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Lo anterior, en su opinión, tiene todo sentido dada la división de funciones que establece el artículo 7 de la LOSMA, que separa tajantemente las labores de fiscalización de las labores de instrucción de los procedimientos sancionatorios, recayendo en la División de Sanción y Cumplimiento la facultad para iniciar el procedimiento sancionatorio mediante la formulación de cargos. Asimismo, sostiene que es la institución de la prescripción, regulada en el artículo 37 de la LOSMA, el mecanismo establecido en la ley para evitar una excesiva dilación en la etapa de investigación.

En este contexto, precisa que entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria no transcurrió siquiera un año, por lo que no concurre el requisito esencial del decaimiento, que es el transcurso de dos años o más entre ambos hitos del procedimiento. Con todo, en lo que dice relación con el nuevo criterio de la Corte Suprema, referido a la imposibilidad material de continuar con el procedimiento como causal de extinción del procedimiento sancionatorio, señala que al máximo Tribunal no le basta que se exceda el plazo de 6 meses del artículo 27 de la Ley N° 19.880, sino que, además, se trate de una demora injustificada. Aclara que en el procedimiento se realizaron diferentes gestiones, tanto por la SMA como por los intervinientes, que van desde la presentación de un PdC, pasando por la presentación de descargos y finalizando con la dictación de la resolución definitiva.

Refiere a que la sanción no sólo tiene una dimensión preventiva especial, orientada a que el infractor corrija su conducta, sino que además la imposición de sanciones tiene por finalidad orientar la conducta de los demás sujetos regulados hacia el cumplimiento, ejerciendo una función disuasiva respecto de la comisión de infracciones, es decir, desincentivando futuros incumplimientos (prevención general). En este mismo sentido, señala que es igual de importante su dimensión retributiva, que busca que el infractor sea castigado por sus infracciones como una respuesta o consecuencias de su actuar delictivo.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por otra parte, específicamente respecto al tiempo transcurrido en la etapa de investigación, señala que la LOSMA trata de manera separada la etapa de fiscalización de la instrucción del procedimiento sancionatorio propiamente tal, y que el mecanismo establecido expresamente por la LOSMA para evitar una dilación excesiva de la SMA en "*la instrucción de la etapa de fiscalización*", es el plazo de prescripción previsto en el artículo 37 del citado estatuto legal. De esta manera, si la SMA demora más de tres años en formular cargos, la infracción estará prescrita y no podrá ser objeto de reproche por parte de esta, configurándose como una garantía legal para el presunto infractor.

Por último, precisa que lo anterior ya fue zanjado por el Segundo Tribunal Ambiental en sentencia rol R N° 340-2020, a propósito de un caso similar en que hubo un retraso de más de dos años en formular cargos, en el cual esta magistratura confirmó que la SMA cuenta con un plazo de tres años para ejercer su potestad sancionatoria, en conformidad al artículo 37 de la LOSMA

Sexto. Para resolver la controversia, esta parte considerativa abordará las siguientes cuestiones, a saber: i) el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental ('sancionatorio ambiental') y su régimen especial de denuncia; ii) las acciones de fiscalización y su término en el marco de una denuncia; iii) el retardo injustificado en originar un sancionatorio ambiental; iv) la naturaleza del sancionatorio ambiental y la prescripción; y, finalmente, v) la eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto.

1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia

Séptimo. Al respecto, cabe señalar que el sancionatorio ambiental se encuentra regulado específicamente en el Párrafo 3° "*Del procedimiento sancionatorio*", del Título III de la LOSMA intitulado "*DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES*". En lo atinente a la controversia de autos, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 47 que abre el citado Párrafo 3°. Dicho precepto en su inciso primero establece que: "*El procedimiento administrativo sancionador podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano*



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

sectorial o por denuncia" (énfasis agregado). Luego, en su inciso segundo, regula la apertura del procedimiento sancionatorio de oficio y a petición del órgano sectorial, para luego, en los incisos siguientes, abordar su apertura por interposición de una denuncia.

En efecto, el inciso tercero del artículo 47 de la LOSMA, determina los requisitos formales de toda denuncia, señalando que éstas "[...] *deberán ser formuladas por escrito a la Superintendencia, señalando lugar y fecha de presentación, y la individualización completa del denunciante, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberán contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor*".

Por último, el inciso final del artículo 47 de la LOSMA, regula las distintas situaciones que se pueden presentar ante la interposición de una denuncia en relación con el inicio del sancionatorio ambiental, precisando que: "[1]a denuncia formulada conforme al inciso anterior **originará** un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer **la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor**, y si ni siquiera existiere mérito para ello, se dispondrá el archivo de la misma por resolución fundada, notificando de ello al interesado" (énfasis agregado).

Octavo. De lo dispuesto en el artículo 47 de la LOSMA, es posible colegir que, al igual como sucede en el caso del procedimiento administrativo general regulado en la Ley N° 19.880, el sancionatorio ambiental también consta de tres etapas, a saber: iniciación, instrucción y finalización, lo que ha sido reconocido expresamente por la doctrina nacional (Cfr. CORDERO QUINZACARA, Eduardo *Derecho Administrativo Sancionador*. Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, pp. 301 y ss.; GUZMÁN ROSEN, Rodrigo *Derecho Ambiental Chileno*. Planeta Sostenible, Santiago, 2012, pp. 207 y ss.; OSORIO VARGAS, Cristóbal *Manual de Procedimiento*



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Administrativo Sancionador. Legal Publishing Chile, Santiago, pp. 301 y ss.).

Noveno. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la regulación general contenida en la Ley N° 19.880, en que “los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada” (artículo 28), siendo la denuncia un caso más dentro de la iniciación de oficio regulado en el artículo 29 del citado estatuto (junto a la propia iniciativa del órgano, una orden superior o a petición de otros órganos), en el sancionatorio ambiental el régimen de la denuncia tiene su símil en la solicitud de parte interesada regulada en los artículos 30 y siguientes de la Ley N° 19.880, mas no en el inicio de oficio.

Lo señalado encuentra respaldo en la doctrina nacional especializada, la cual ha señalado que si bien el sancionatorio ambiental considera todos los supuestos regulados en el artículo 29 de la Ley N° 19.880, existen ciertos matices que requieren ser relevados, entre los cuales destaca que el régimen de denuncia contenido en la LOSMA viene a reemplazar a la solicitud de parte interesada como forma de iniciar el procedimiento administrativo general, sumado a que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 de la LOSMA, siempre que exista denuncia, también habrá un interés (Cfr. BERMÚDEZ SOTO, Jorge *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2ª ed., Valparaíso 2014, pp. 503-504).

Décimo. De esta manera, la especificidad del régimen de denuncia en el sancionatorio ambiental se presenta como una materia fundamental a la hora de arribar a conclusiones que permitan resolver la controversia. En efecto, de la lectura del inciso final del artículo 47 de la LOSMA, se infiere que no toda denuncia originará un procedimiento administrativo sancionador, sino que solo aquella que cumpla con los requisitos formales, se encuentre revestida de seriedad y tenga mérito suficiente. En este sentido, se ha entendido por seriedad la verdadera intención del denunciante en base al cumplimiento de los requisitos de la denuncia y la veracidad de los hechos relatados o los antecedentes presentados; y por mérito, el juicio de hecho que deberá realizar la SMA para



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

iniciar el procedimiento sancionatorio en relación al estricto cumplimiento de sus funciones, atendido los antecedentes presentados, su fundamentación y verosimilitud de los hechos denunciados (OSORIO VARGAS, Cristóbal *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador*. Legal Publishing Chile, Santiago, pp. 309).

Undécimo. Por el contrario, la falta de certeza respecto a la seriedad y el mérito de la presentación permite a la SMA decretar acciones de fiscalización para establecer la veracidad de los hechos denunciados; o bien, si no existiere mérito para ordenar dichas actuaciones, decretar el archivo de la denuncia. En este contexto, es necesario destacar que, si la SMA opta por decretar acciones de fiscalización, ellas se enmarcarán en un objetivo claramente delimitado, a saber: determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados. Por ende, al término de dichas actuaciones la SMA estará en condiciones de iniciar un procedimiento administrativo sancionador cuando las acciones decretadas den cuenta del cumplimiento de dichos requisitos; o bien, ordenar el archivo de la denuncia si al término de las acciones de fiscalización no es posible arribar a tal conclusión. En ambas hipótesis se trata de una actuación establecida en términos imperativos, es decir, finalizadas las acciones de fiscalización decretadas por la SMA, ésta **deberá dar inicio** al sancionatorio ambiental u ordenar el archivo de la denuncia.

Duodécimo. En efecto, dicho carácter imperativo se desprende del propio tenor literal del inciso final del artículo 47 de la LOSMA, el cual dispone que la denuncia interpuesta cumpliendo con los requisitos formales a los que alude su inciso cuarto y cumpliendo con los requisitos de seriedad y mérito, "**originará un procedimiento sancionatorio**" (énfasis agregado), redacción que claramente se encuentra establecida en términos imperativos, a contrario *sensu* de la técnica legislativa facultativa.

Lo señalado ha sido relevado por la doctrina nacional al referirse específicamente a la etapa de inicio del procedimiento administrativo, precisando que "[...] no constituye una facultad discrecional de la autoridad ordenar el inicio del procedimiento.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Existiendo antecedentes serios respecto de la existencia de hechos que sean constitutivos de infracción administrativa, **ésta se encuentra obligada a ordenar el inicio formal del procedimiento** (énfasis agregado) (CORDERO QUINZACARA, Eduardo *Derecho Administrativo Sancionador*. Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, p. 301).

Dicha opinión, que releva la obligación de dar origen a un procedimiento sancionador cuando existan antecedentes serios del acaecimiento de una infracción administrativa, también ha sido recogida expresamente por la jurisprudencia de la Corte Suprema en sentencia roles 217.370-2023, de 26 de febrero de 2024, considerando séptimo; 62.974-2020 y 62.747-2020, ambas de 12 de julio de 2021, considerando octavo; 38.340-2016 de 3 de agosto de 2017, considerando octavo; y 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017, considerando duodécimo, entre otras.

Decimotercero. Cabe señalar, además, que el deber de originar un sancionatorio ambiental cuando la denuncia se encuentre revestida de seriedad y mérito, previa realización de acciones de fiscalización destinadas a determinar dichos requisitos, lo es, con independencia de la estructura y organización interna de la SMA, situación que no puede utilizarse como argumento para justificar retrasos en el inicio del sancionatorio ambiental, más allá del lapso de tiempo necesario que razonablemente requieran las comunicaciones internas dentro de la estructura del órgano administrativo. En efecto, las actuaciones y decisiones adoptadas, así como las eventuales omisiones incurridas por cualquiera de las unidades organizativas internas, necesariamente son atribuibles a la SMA en su conjunto.

Con todo, de acuerdo con las distintas resoluciones que fijaron y fijan la organización interna de la SMA (Resolución Exenta N° 52, de 12 de enero de 2024, actualmente vigente; y Resoluciones Exentas N° 564 de 29 de marzo de 2023; N° 2.124 de 30 de septiembre de 2021; y N° 2.516, de 21 de diciembre de 2020, entre otras), la decisión de iniciar un procedimiento administrativo sancionador se encuentra y se ha encontrado radicada en la División de Sanción y



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cumplimiento (en algún periodo denominada Departamento de Sanción y Cumplimiento).

Decimocuarto. En definitiva, establecido que el régimen de denuncia del sancionatorio ambiental tiene una regulación especial, que la denuncia originará un sancionatorio cuando esté revestida de seriedad y mérito suficiente, que la SMA podrá decretar acciones de fiscalización para determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, y que acreditado dichos requisitos la SMA tiene el deber de iniciar formalmente un sancionatorio ambiental, es menester, entonces, referirse a las acciones de fiscalización y al momento en que éstas deben entenderse concluidas, para efecto de precisar la oportunidad en que este órgano de la administración deberá decidir iniciar un sancionatorio ambiental o archivar la denuncia, lo cual será abordado en el siguiente acápite.

2. Acciones de fiscalización y su término en el marco del régimen de denuncia

Decimoquinto. El Título II de la LOSMA, denominado "De la Fiscalización Ambiental", regula todo lo referido a la función fiscalizadora de la SMA. En este contexto, a propósito de las actividades de fiscalización, el inciso primero del artículo 19 de la LOSMA precisa que éstas "*[...] se ceñirán a los programas y subprogramas definidos, sin perjuicio de la facultad de la Superintendencia para disponer la realización de inspecciones no contempladas en aquéllos, en caso de denuncias o reclamos y en los demás en que tome conocimiento, por cualquier medio, de incumplimientos o infracciones de su competencia [...]*" (énfasis agregado).

Lo anterior, es replicado en el artículo sexto de la Resolución Exenta N° 300 de la SMA, de 1 de marzo de 2024, que dicta e instruye normas de carácter general sobre fiscalización ambiental ('Resolución Exenta N° 300/2024'). Dicho precepto dispone que una fiscalización ambiental "*[...] tendrá su origen en la ejecución de los programas y subprogramas de fiscalización ambiental, sin perjuicio que la Superintendencia disponga la realización de*



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

actividades de fiscalización en casos de denuncias o cuando tome conocimiento, por cualquier medio, de posibles infracciones de su competencia" (énfasis agregado).

Decimosexto. Justamente los citados preceptos establecen que las actividades de fiscalización estarán sujetas a los programas o subprogramas establecidos anualmente en los términos señalados en el artículo 16 de la LOSMA, sin perjuicio que la SMA disponga la realización de dichas actividades no contempladas en dichos planes, como ocurre cuando se presenta una denuncia. Es justamente este el caso regulado en el inciso final de artículo 47 de la LOSMA, que permite a la SMA "*disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor*", cuando no exista certeza respecto de la seriedad o mérito de la denuncia, ni tampoco considere disponer el archivo de ella. De manera tal que lo dispuesto a propósito de estas actividades de fiscalización, en particular el momento de su conclusión, deben ser especialmente consideradas para resolver la controversia de autos.

Decimoséptimo. Al respecto, el artículo 26 de la LOSMA establece que: "*[l]os resultados de las inspecciones, mediciones y análisis realizados por la Superintendencia, por entidades técnicas acreditadas y por organismos sectoriales, **junto con un informe técnico fundado y sus conclusiones**, deberán remitirse, una vez finalizados, al Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental al cual se refiere el artículo 31"* (énfasis agregado).

A su vez, en la normativa interna de la SMA como es la Resolución Exenta N° 300/2024, que a su vez dejó sin efecto la Resolución Exenta N° 1.184, vigente desde el 14 de diciembre de 2015 (que en este punto realizaba una similar regulación que la resolución actualmente vigente), en su artículo segundo letra h) define el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental, como el "*documento que reúne de manera consolidada los resultados de una o más actividades de fiscalización a una unidad fiscalizable*".

En este mismo sentido, el artículo quinto de la citada resolución, luego de precisar que las actividades de fiscalización (inspección ambiental, examen de información y medición, muestreo y análisis), pueden ejecutarse una o más veces de manera independiente sin que



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

exista un orden consecutivo entre ellas, establece que “[...] **los resultados consolidados** de las actividades de fiscalización ejecutadas respecto de una unidad fiscalizable **deberán constar en un Informe Técnico de Fiscalización Ambiental**” (énfasis agregado).

Decimoctavo. Por su parte, el artículo vigésimo que abre el Párrafo 6°, denominado “Informe Técnico de Fiscalización Ambiental”, determina el contenido del ITFA, el cual deberá contar, a lo menos, “[...] *con la identificación de la unidad fiscalizable, el motivo de las actividades de fiscalización, la materia objeto de fiscalización y los hallazgos identificados*”. Luego de precisar cuáles son los elementos que el Informe Técnico debe considerar en el caso de las resoluciones de calificación ambiental, precisa en su inciso final que: “*sin perjuicio de lo anterior, **atendida la naturaleza de las normas de emisión y las medidas de planes de prevención y/o descontaminación, el acta de inspección ambiental hará las veces de informe técnico de fiscalización ambiental** en aquellos casos donde su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta sobre los resultados de la fiscalización*” (énfasis agregado).

Finalmente, el artículo vigésimo primero de la Resolución Exenta N° 300/2024, establece que, una vez finalizado el informe técnico de fiscalización ambiental, y en caso “[...] **de existir hallazgos, deberá remitirlo** a la División de Sanción y Cumplimiento y/o a Fiscalía para el análisis jurídico y técnico respectivo y, mientras ello no sea decidido, los antecedentes tendrán la calidad de reservados” (énfasis agregado).

Decimonoveno. Que, a la luz de las disposiciones reproducidas precedentemente, es posible inferir que los resultados de las acciones de fiscalización, en general; y aquellas decretadas para establecer la veracidad de los hechos denunciados de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la LOSMA, en particular, deben consolidarse en el denominado Informe Técnico de Fiscalización Ambiental, acto administrativo con el cual se pone término a la etapa de fiscalización.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Con todo, la Resolución Exenta N° 300/2024 establece expresamente que, atendida la naturaleza de las normas de emisión, dentro de las cuales se cuenta del DS N° 38/2012 que contiene la normativa de ruido, el acta de inspección ambiental hará las veces de ITFA, cuando su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta de los resultados de la fiscalización. Cabe señalar que esta regla ya se encontraba contenida en la Resolución Exenta N° 1.184, de 14 de diciembre de 2015, que fue la normativa general que regulaba la fiscalización ambiental hasta el 1 de marzo de 2024, cuando fue derogada por la Resolución Exenta N° 300/2024.

Esta regla se explica en el caso de la normativa de ruidos, entre otras razones, porque el incumplimiento a dicha normativa constituye una infracción de mera actividad, la cual se configura por el solo hecho de la superación del umbral establecido en la norma y, en consecuencia, se acredita únicamente con las mediciones destinadas a constatar o descartar las superaciones a la normativa de ruido, sin que se requiera de otras acciones de fiscalización que deban consolidarse en un ITFA. De manera tal que, por regla general, bastará con su contenido y anexos para dar cuenta si los hechos denunciados son serios y tienen mérito suficiente.

Vigésimo. Por último, cabe señalar que estas acciones de fiscalización equivalen a las denominadas actuaciones previas al procedimiento administrativo sancionador, que son aquellas actuaciones que deben orientarse a precisar, en los términos más exactos posibles, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento (etapa de iniciación), la identificación de la persona o personas que pudieran ser responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unas y otras (Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch, 9ª ed., Valencia, 2018, p. 572). En efecto, dichas actuaciones "no son necesarias si los indicios de infracción son claros. Tienen como finalidad constatar si existen elementos suficientes para abrir o no el procedimiento, reforzando así la seriedad de la incoación del expediente sancionador" (GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador*. Aranzadi, 3º ed., Pamplona, 2013, pp. 815-816).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Vigésimo primero. En definitiva, a juicio del Tribunal, es posible inferir que las denominadas actuaciones previas, propias de los procedimientos sancionatorios y del procedimiento administrativo general regulado en la Ley N° 19.800, encuentra una regulación específica en la LOSMA y en la normativa general de la SMA, como parte de la fiscalización ambiental y sus actuaciones. En efecto, la normativa ambiental regula específicamente las acciones de fiscalización que la SMA decreta en aquellos casos, en que la denuncia requiera ser contrastada para verificar algunos antecedentes preliminares que justifiquen el inicio formal del procedimiento. De acuerdo con lo expuesto, **dicho procedimiento de fiscalización culmina con la dictación del Informe Técnico de Fiscalización Ambiental**, documento que recoge las conclusiones y resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA.

De esta manera, **una vez emitido el ITFA, la SMA deberá decidir si origina un procedimiento administrativo sancionador u ordena el archivo de la denuncia**, decisión que, como se relevó, no es facultativa, sino que obligatoria. Ahora bien, en este contexto, surge un aspecto que subyace a toda la controversia de autos y que será abordado en el siguiente apartado, a saber: determinar si, una vez que el ITFA da cuenta de la seriedad de la denuncia, y en el entendido que con ese antecedente la SMA tiene el deber de "*originar un procedimiento administrativo sancionatorio*", es posible sostener que dicha obligación se encuentra sujeta a algún plazo dentro del cual la SMA deba formular cargos, so pena de incurrir en la ineficacia del procedimiento por el transcurso de un tiempo excesivo e injustificado.

3. Retardo injustificado al originar un sancionatorio ambiental

Vigésimo segundo. Al respecto y como primera cuestión, es necesario tener presente que el artículo 18 de la Ley N° 19.880, que abre el Párrafo 1 del Capítulo II denominado del 'Procedimiento Administrativo', define al procedimiento administrativo -a cuyo género pertenece el procedimiento administrativo sancionatorio- como "*[...] una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares*



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal". En este contexto, no se puede desconocer que tanto el ITFA como la denuncia son actos trámites vinculados entre sí, y éstos a su vez con la formulación de cargos, del cual no es posible dissociarlos, sirviendo, en consecuencia, como un complemento directo y esencial en la producción del acto administrativo terminal.

Vigésimo tercero. En efecto, la relevancia del ITFA en el sancionatorio ambiental es prominente -dado el carácter técnico que subyace a la mayoría de las infracciones ambientales-, erigiéndose éste como un antecedente fundamental para verificar los hechos denunciados y sustentar, en consecuencia, la formulación de cargos. Asimismo, dicha relevancia también alcanza la propia resolución sancionatoria, lo que se evidencia, por ejemplo, en los procedimientos seguidos por infracción a la normativa de ruido, en que el contenido del ITFA, así como sus conclusiones, son el principal fundamento de ésta en términos de tipificación y clasificación de la infracción.

Vigésimo cuarto. A su vez, como segunda cuestión y tal como se señaló en el considerando octavo de esta sentencia, el sancionatorio ambiental consta de tres etapas, a saber: iniciación, instrucción y finalización (Cfr. además: BERMÚDEZ SOTO, Jorge *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2ª ed., Valparaíso 2014, pp. 502 y ss.; y, GARCIA MACHMAR, Williams. *Introducción al Procedimiento Administrativo Sancionador*. Editorial Hammurabi, Santiago, 2021, pp. 69 y ss.).

En este orden de ideas, si bien se ha entendido que el procedimiento administrativo sancionador se inicia formalmente con la formulación de cargos, es decir, a partir de la etapa de instrucción del citado procedimiento, lo cierto es que antes de ello existe una etapa de iniciación en la que el régimen de denuncia del sancionatorio ambiental tiene ciertas particularidades como forma de dar origen al procedimiento, no formando parte del inicio de oficio como sucede en el procedimiento administrativo general regulado en la Ley N° 19.880.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Así, en dicha etapa de iniciación, la denuncia que cumpla con los requisitos formales y esté revestida de seriedad y mérito suficiente, "originará un procedimiento administrativo sancionatorio" conforme lo establece expresamente el artículo 47 de la LOSMA. Este supuesto se configurará si la denuncia cumple con dichos requisitos al momento de ser presentada (escenario que será la excepción en materia ambiental), pero también se estará en esta situación y, por ende, en etapa de iniciación del sancionatorio ambiental, cuando el ITFA dé cuenta que los hechos denunciados efectivamente se encuentran revestidos de seriedad. Lo aseverado encuentra respaldo en que, en ambos casos, la SMA tiene el deber de iniciar un sancionatorio ambiental, pues se cumple con los supuestos para ello.

Vigésimo quinto. Justamente, este periodo de tiempo que va desde que se verifican los hechos denunciados hasta la formulación de cargos ha sido expresamente abordado por la Corte Suprema, estableciendo que dicho término no puede quedar entregado al arbitrio de la Administración, de manera tal que, bajo ciertas circunstancias, la demora puede generar la ineficacia del procedimiento administrativo sancionador. En efecto, el máximo Tribunal ha considerado que el retraso excesivo e injustificado en formular cargos genera la ineficacia de dicho procedimiento, ya que éste no se inicia necesariamente con la formulación de cargos, sino con la remisión del informe de fiscalización, acta de notificación, entre otros antecedentes (Cfr. Corte Suprema, sentencia Rol 94.906-2021, de 20 de junio de 2022, c. Décimo tercero).

Vigésimo sexto. Uno de los fundamentos principales para sostener esta postura, consiste en que, de lo contrario, se dejaría "[...] al arbitrio de la autoridad la determinación del inicio del cómputo del plazo de decaimiento, quien podría dilatar a su arbitrio la formulación de cargos, en circunstancias que contaba con todos los antecedentes que le obligan a actuar, pues en el referido informe se deja constancia de todos los incumplimientos que posteriormente sustentaron la formulación de cargos" (sentencia Corte Suprema Rol 23.056-2018, de 26 de marzo de 2019, c. Duodécimo).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Asimismo, se ha vinculado la demora en la formulación de cargos, con la transgresión al derecho de defensa del fiscalizado (producir prueba de descargo), ya que “[...] no puede desconocer[se] que dicho derecho puede verse seriamente afectado si la Administración deja transcurrir un plazo excesivo entre la fiscalización y la formulación de cargos” (Corte Suprema. Rol N° 41.790-2016, de 7 de agosto de 2017, c. 8, destacado del Tribunal).

Vigésimo séptimo. Por otra parte, la Corte Suprema también ha dejado abierta la posibilidad de considerar la demora incurrida en la etapa previa a la formulación de cargos, a menos que se acrediten gestiones útiles. Así, ha sostenido que: “[...] entre la instrucción de sumario y la sanción no se ha excedido los seis meses **unido al hecho que el lapso en que se realizó la investigación previa**, la autoridad acreditó que se realizaron una serie de diligencias necesarias e indispensables para la formulación de cargos, razón por la cual debe desestimarse dicha alegación” (énfasis agregado) (Rol 53.046-2022, de 16 de junio de 2023, c. Décimo)

Vigésimo octavo. En este mismo sentido, el Segundo Tribunal Ambiental ha relevado que más allá de la discusión sobre el inicio del procedimiento administrativo, “lo cierto es que, para esta judicatura, lo relevante es que la SMA realice gestiones útiles sin incurrir en una excesiva e injustificada dilación, evitando así transgredir los principios de eficiencia y eficacia administrativa [...]” (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 318-2021, de 26 de septiembre de 2022, c. decimo).

Asimismo, ha sostenido que “si bien la duración de la etapa de fiscalización no se encuentra regulada, el resguardo de los derechos del presunto infractor y la observancia de los principios de eficiencia y eficacia [...] exigen que se desarrolle con celeridad” (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 376-2022, de 11 de octubre de 2023, c. vigesimonoveno); y que la demora en formular cargos (más de 3 años), permiten concluir que: “[...] el tiempo transcurrido y la circunstancia de haberse terminado la obra, así como la obtención de su recepción final el 2018 hacía, en la práctica, imposible la propuesta de nuevas medidas para la



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mitigación del ruido, toda vez que ya no había fuente emisora” (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 378-2022, de 25 de octubre de 2023, c. cuadragésimo).

Por último, esta judicatura ha relevado que razones de eficiencia y eficacia hacen necesario “[...] entregar la debida asistencia al regulado desde una etapa temprana, de tal manera que no se vea mermado su derecho a defensa ni las posibilidades de adopción de medidas correctivas y preventivas oportunas (Sentencias Segundo Tribunal Ambiental Roles R N° 370-2022, de 20 de diciembre de 2023, c. quincuagésimo cuarto; R N° 112-2016, de 2 de febrero de 2017, c. trigésimo octavo; y R N° 376-2022, de 11 de octubre de 2023, c. cuadragésimo cuarto).

Vigésimo noveno. De lo señalado en las consideraciones precedentes, es posible colegir que el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente la formulación de cargos, que corresponde al momento en que se inicia formalmente el sancionatorio ambiental; sino que ello puede presentarse a partir del momento en que se configura el deber de la SMA de iniciar el procedimiento sancionatorio, **con independencia del hecho que se entienda que éste inicia formalmente con la etapa de instrucción.** En efecto, a la luz de lo señalado en esta sentencia, en el régimen especial de denuncia del sancionatorio ambiental, el mencionado deber se configurará cuando las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad y mérito de los hechos denunciados, lo que se concreta en el ITFA, pues es en ese momento o a lo más cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, que se cumple con lo exigido en el artículo 47 de la LOSMA, respecto a que: existiendo una denuncia revestida de seriedad y mérito, la SMA “*originará un procedimiento administrativo sancionatorio*”.

Trigésimo. Esta precisión permite inferir, además, que el tiempo que demora la realización de las acciones de fiscalización decretadas en el marco del régimen especial de denuncia con la finalidad de determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, no deben ser consideradas para configurar una eventual ineficacia del procedimiento, dado que mientras ellas no



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

hayan culminado, ni exista un ITFA con las conclusiones pertinentes, no puede entenderse configurado el deber de iniciar un sancionatorio ambiental. Esto último es consecuente con quienes han entendido que las denominadas "actuaciones previas" a la formulación de cargo se encuentran sujetas al plazo de prescripción y "no se computan como parte del plazo de inactividad que provoca la extinción de procedimiento por haber transcurrido un plazo irracional en su prosecución" (Corte Suprema Rol 217.370-2023, de 26 de febrero de 2024, c. noveno. En este mismo sentido, rol 38340-2016, de 3 de agosto de 2017, c. Décimo noveno).

4. Justificación de la computación del plazo desde la etapa de iniciación del procedimiento. Naturaleza del sancionatorio ambiental y prescripción

Trigésimo primero. La necesidad de incorporar el transcurso del tiempo entre el momento en que se configura el deber de originar el sancionatorio ambiental y la formulación de cargos, obedece, en primer lugar, a que el deber de formular cargos nace desde el momento en que se constata la veracidad de los hechos denunciados. Suponer lo contrario implicaría dejar al arbitrio de la SMA el inicio del cómputo del plazo a partir del cual un retraso excesivo e irracional pudiera generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, permitiendo a la Administración dilatar a su arbitrio dicha formulación, en circunstancias que contaba con todos los antecedentes que le obligan a actuar.

Lo señalado no es baladí en el marco del Derecho ambiental y, particularmente, en el sancionatorio ambiental, área del Derecho en que la premura y celeridad en las actuaciones de la Administración son inherentes a la naturaleza de las infracciones ambientales y al objetivo de protección ambiental que se encuentra tras cada uno de sus instrumentos de protección, siendo el sancionatorio ambiental uno de sus principales exponentes, dotándolo de particularidades que lo distinguen de otros procedimientos sancionatorios y sus objetivos.

Trigésimo segundo. Que el sancionatorio ambiental se erija como un instrumento de protección ambiental se traduce en que su finalidad no radicará exclusivamente en la imposición de alguna de



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

las sanciones contenidas en el artículo 38 de la LOSMA, a las cuales les asiste un efecto de prevención general, cuya eficacia es, a lo menos, cuestionable en materia ambiental. Ello, por cuanto en este ámbito del Derecho, es tanto o más relevante para la protección del medio ambiente que, en el contexto del sancionatorio ambiental, se adopten acciones o medidas destinadas a hacerse cargo de los efectos derivados de los incumplimientos ambientales, toda vez que, "para el medio ambiente es más importante recuperar la integridad perdida que el castigo que pueda recibir merecidamente el infractor" (BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *Derecho Ambiental*. Ed. La Ley, Madrid, 2014, p. 284).

Trigésimo tercero. En efecto, este objetivo de protección del sancionatorio ambiental, más allá de la imposición de una sanción al término del procedimiento respectivo, se concreta, entre otros, en la posibilidad de decretar medidas provisionales del artículo 48 de la LOSMA. Dicho precepto permite a la SMA, "una vez iniciado el procedimiento sancionador" tratar de evitar afectaciones inminentes al medio ambiente o la salud de las personas. Así, dentro del catálogo de acciones que contempla la mencionada disposición, se encuentra la posibilidad de decretar medidas correctivas, de seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o daño.

En este mismo sentido, el artículo 42 de LOSMA sostiene que: "iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contado desde el acto que lo incoan un programa de cumplimiento". A su vez, para que dicho programa sea aprobado, deberá cumplir con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad, exigiendo los dos primeros que el infractor se haga cargo de todas los incumplimientos y sus efectos, y que las medidas y acciones efectivamente permitan volver al cumplimiento y se hagan cargo de sus efectos, respectivamente.

La relevancia de este instrumento y del objetivo de regresar al cumplimiento, que permite incluso renunciar a la posibilidad de imponer una sanción administrativa en la medida que el infractor se haga cargo de los efectos del incumplimiento, queda en evidencia con el hecho de que el programa de cumplimiento es la principal



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

forma alternativa de poner fin al sancionatorio ambiental, siendo la segunda causal de término del procedimiento tras las resoluciones sancionatorias, con un total de 117 programas aprobados durante el año 2023, frente a un total de 175 resoluciones sancionatorias en igual periodo (Cfr. Superintendencia del Medio Ambiente, Cuenta Pública, abril de 2024).

Trigésimo cuarto. Con todo, la necesidad de premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, puede ser aún más estricto en atención a la naturaleza de ciertas infracciones ambientales y los efectos asociados a ella. Un caso paradigmático se presenta justamente con las infracciones a la normativa de ruido, cuyas particulares características han sido expresamente destacadas en varias sentencias dictadas por esta judicatura.

En este sentido, se ha señalado que los límites máximos establecidos en una norma de emisión como es el DS. N° 38/2011, son aquellos que para la sociedad en su conjunto resultan ser aceptables. De ahí que la superación de alguno de sus umbrales implica la presencia de una condición de inaceptabilidad, sobre todo, cuando es posible deducir que dicha superación es o ha sido permanente en un periodo de tiempo.

A lo anterior, se agregan los problemas asociados a la superación de los límites máximos contenidos en la norma de emisión de ruido, que puede generar graves consecuencias en la salud de la población expuesta, razón por la cual este tipo de incumplimientos debe ser abordado con prontitud, teniendo presente el bien jurídico que está en riesgo (Cfr. Segundo Tribunal Ambiental Rol R N° 370-20202, de 20 de diciembre de 2023, c. Cuadragésimo séptimo; Rol R N° 340-2022, de 16 de marzo de 2023, c. veintidós; Rol R N° 376-2022, de 11 de octubre de 2023, c. Cuadragésimo; Rol R N° 193-2018, de 31 de julio de 2019, c. Cuadragésimo segundo y confirmada por Corte Suprema; y, Rol N° 172-2018, de 6 de noviembre de 2019, c. sexagésimo sexto)



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo quinto. En este orden de ideas, se debe considerar, además, que el conocimiento científico afianzado ha concluido que el ruido constituye un factor de estrés biológico inespecífico que influye de forma dominante en los mecanismos de procesamiento del cerebro y la salud mental, evidenciando que su exposición excesiva produce problemas de audición, trastornos del sueño, efectos cardiovasculares y otras respuestas fisiológicas, sin contar con diversas consecuencias adversas psicológicas, todo esto en comparación con las personas que no están expuestas al ruido (Golmohammadi, R., Darvishi, E., Motlagh, M. S., & Faradmali, J. (2021). Role of individual and personality traits in occupational noise-induced psychological effects. Applied Acoustics, 173, 107699).

Trigésimo sexto. Lo anterior, se ve agravado si se considera que las superaciones a la norma de ruido como consecuencia del desarrollo de proyectos inmobiliarios son de carácter permanente, lo que se traducirá en que los efectos negativos a la salud de la población circundante se manifestarán continuamente durante un periodo de tiempo determinado, específicamente, a lo largo de la etapa de construcción del proyecto. De esta manera, forzoso es concluir que una demora excesiva e injustificada de originar un procedimiento sancionatorio ambiental por parte de la SMA, cuando existe un ITFA que dé cuenta de la verificación de los hechos denunciados, se traducirá en la frustración de los objetivos específicos del sancionatorio ambiental que, como se señaló, van más allá de la imposición de una multa.

Trigésimo séptimo. De esta manera, si se deja pasar un tiempo excesivo desde que se comprueba que la veracidad de los hechos denunciados, hasta el momento de iniciar formalmente el sancionatorio con la formulación de cargos, es altamente probable que: i) la obra se encuentre concluida; ii) los efectos negativos derivados del incumplimiento hayan acompañado a los denunciantes y población afectada durante toda la etapa de construcción sin que se hayan establecido medidas oportunas y coetáneas, o al menos próximas en el tiempo al momento en que se están produciendo dichos efectos; iii) un eventual 'regreso al cumplimiento' lo será en su totalidad de manera retrospectiva; o bien, iv) se terminará



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

imponiendo una multa cuyo efecto preventivo general resultará dudoso, pues será altamente probable que los costos de la eventual multa sean internalizados por futuros proyectos, transformándose su imposición en un caso que repele a la protección del medio ambiente, como es el de pagar por contaminar.

Trigésimo octavo. Por último, sostener como se ha señalado en esta sentencia, que el plazo de inactividad que eventualmente puede incidir en la eficacia del sancionatorio ambiental se empieza a contar desde que nace el deber de iniciar dicho procedimiento, es decir, desde que se emite el ITFA, que verifique la seriedad los hechos denunciados, y no necesariamente desde el inicio formal del sancionatorio ambiental con la formulación de cargos, viene a descartar, por ese solo hecho, que el plazo de prescripción sea el único criterio temporal para este periodo de tiempo.

Trigésimo noveno. A mayor abundamiento, es menester tener presente que la prescripción se configura por simple transcurso del tiempo, que en materia ambiental es de 3 años desde que se haya cometido la infracción. Por el contrario, la pérdida de eficacia del sancionatorio ambiental no ocurre únicamente con el transcurso del plazo establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema (6 meses o 2 años dependiendo de la figura a la que se adscriba), sino que, además, se requiere que dicho retardo excesivo no se encuentre justificado, es decir, que no se evidencie la realización de acciones útiles. Por ende, será perfectamente posible que se presenten situaciones en que, pese a excederse los plazos, ello no afecte la eficacia del sancionatorio ambiental por tratarse de un retardo excesivo pero justificado, criterio que no es posible conjugar en la prescripción.

Cuadragésimo. A su vez, sostener que el plazo de prescripción regula toda la etapa previa a la formulación de cargos, incluso aquella que va desde que se configura el deber de originar un sancionatorio ambiental, puede traducirse en que en algunas situaciones la SMA no cuente con un plazo que regule este periodo. En efecto, dada la naturaleza de las infracciones ambientales, no son pocos los casos en que se presentan infracciones permanentes, continuadas o que constituyen infracciones por omisión,



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

caracterizadas porque el plazo de prescripción comienza a correr una vez terminado el estado de consumación, se cometa la última infracción dentro del continuo o decaiga el deber de actuar, respectivamente. Así, de seguir esta postura, el retardo en el inicio del plazo de prescripción podrá traducirse, en los hechos, en la posibilidad de incurrir en un retraso excesivo dentro de un plazo de prescripción que ni siquiera haya comenzado a correr.

Cuadragésimo primero. Finalmente, suponer que la SMA cuenta con el plazo de prescripción incluso cuando se haya configurado el deber de dar inicio a la formulación de cargos, no asegura el cumplimiento de los objetivos del sancionatorio ambiental asociado a la necesidad de hacerse cargo de los efectos negativos derivados del incumplimiento a la normativa ambiental. En efecto, la eficacia de este objetivo se encuentra directamente relacionada con una actuación oportuna por parte de la Administración, dando inicio formal al sancionatorio ambiental cuando se haya verificado la seriedad de los hechos denunciados, objetivo de protección ambiental que podría verse frustrado, en la mayoría de los casos, si se considera que la SMA solo está sujeta al plazo de prescripción para formular cargos, una vez que ha constatado la seriedad y mérito de la denuncia.

Cuadragésimo segundo. En definitiva, de conformidad con lo dispuesto en las consideraciones precedentes, a juicio de estos sentenciadores es posible concluir lo siguiente:

1. Que el régimen de denuncia del sancionatorio ambiental tiene una regulación especial, y que la denuncia originará un sancionatorio cuando esté revestida de seriedad y mérito suficiente. En este contexto, la SMA podrá decretar acciones de fiscalización para determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, y acreditado dichos requisitos, tiene el deber de iniciar formalmente un sancionatorio ambiental, o en su defecto, archivar la respectiva denuncia.

2. Que la normativa ambiental regula específicamente las acciones de fiscalización que la SMA decreta en aquellos casos en que la denuncia requiera ser contrastada para verificar algunos



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

antecedentes preliminares que justifiquen el inicio formal del procedimiento. Dicho procedimiento de fiscalización culmina con la dictación del Informe Técnico de Fiscalización Ambiental, documento que recoge las conclusiones y resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA. Una vez emitido el ITFA, la SMA deberá decidir si origina un procedimiento administrativo sancionador u ordena el archivo de la denuncia, decisión que no es facultativa, sino obligatoria.

3. Que el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente la formulación de cargos, acto que inicia formalmente el procedimiento sancionatorio; sino que este también puede concurrir a partir del momento en que se origina el deber de la SMA de iniciar el procedimiento sancionatorio. Dicho deber, en el régimen especial de denuncia del sancionatorio ambiental, en aquellos casos en que la SMA no haya estado en condiciones de comprobar o descartar la seriedad y mérito de los hechos denunciados con la sola presentación de la denuncia, nace con la dictación de un ITFA que dé cuenta de la concurrencia de dichos requisitos, pues en ese momento, o a lo más cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, es en que se determina que la SMA debe dar origen a un sancionatorio ambiental.

4. Que la necesidad de incorporar el transcurso del tiempo entre el momento en que se configura el deber de originar el sancionatorio ambiental y la formulación de cargos, encuentra respaldo en el objetivo de protección ambiental que define la naturaleza de dicho procedimiento sancionatorio, lo que se traduce en que su finalidad no radica exclusivamente en sancionar las infracciones a la normativa ambiental, sino que también, y por sobre todo, que se adopten acciones o medidas destinadas a hacerse cargo de los efectos derivados de estos incumplimientos.

5. Finalmente, la premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, puede ser aún más estricto en atención a la naturaleza de ciertas infracciones ambientales y los efectos



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

asociados a ella, siendo un caso paradigmático en que se manifiesta dicha urgencia, los sancionatorios relacionados con infracciones a la normativa de ruido.

Cuadragésimo tercero. Ahora bien, teniendo presente lo señalado, a continuación, el Tribunal se pronunciará respecto a la controversia de autos, referida a la eventual ineficacia del sancionatorio ambiental que concluyó con la imposición de una multa de 85 UTA a Constructora Fortaleza SpA.

5. De la eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto

Cuadragésimo cuarto. Para resolver la controversia de autos, es necesario reproducir cronológicamente las actuaciones realizadas por la SMA desde que tuvo conocimiento de los hechos denunciados.

1. El 10 de mayo de 2019, consta la recepción del oficio N° 209 de 9 de mayo de 2019, que remitió a la SMA la denuncia por ruidos molestos presentada por Hernán Cobo Vega y María Eugenia Ibáñez Romagnoli en contra de Inmobiliaria Fortaleza SpA.
2. El 14 de mayo de 2019, mediante Ord. N° 1.459, la SMA informó que tomó conocimiento de la denuncia presentada, que ella fue registrada y que sería incorporada al proceso de planificación de fiscalización conforme a las competencias de la SMA.
3. El 10 de junio de 2019, mediante Ord. 1.776, la SMA encomendó a la SEREMI de Salud Región Metropolitana una serie acciones de fiscalización pertinentes, originadas por denuncia de ruidos molestos, entre las cuales se encontraba las actividades a realizar en el proyecto de Constructora Fortaleza.
4. El 19 de julio y el 19 de agosto de 2019, según dan cuenta las respectivas actas de inspección ambiental (fojas 290 y ss.), se llevaron a cabo mediciones de los niveles de ruido en el lugar donde se construía el edificio Entre Sauces, constatándose superaciones en ambas actividades de fiscalización, tal como consta en las respectivas fichas de evaluaciones de ruido (fojas 297 y 305).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

5. El 5 de septiembre de 2019, mediante Ord. N° 5.441, la SEREMI de Salud Región Metropolitana remitió los antecedentes de las mediciones informando sus resultados.
6. El 9 de diciembre de 2019, mediante Resolución Exenta N° 1.747, la SMA requirió de información a Inmobiliaria Fortaleza, a saber: informar la etapa en que se encontraba la construcción del edificio Entre Sauces, las medidas de control de ruido asociadas a dicha faena, e informar a la SMA su emisión de ruidos actual, la que debía realizarse por una Entidad Técnica de Fiscalización Ambiental ('ETFA').
7. El 31 de diciembre de 2019, la SMA recibió la carta de Constructora Fortaleza en la que informó el cumplimiento a lo solicitado mediante Resolución Exenta N°1.747/2019, acompañando las mediciones realizadas por la ETFA CESMEC.
8. En enero de 2020, se elaboró el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2019-1916-XIII-NE.
9. El 21 de enero de 2020, la División de Fiscalización derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el ITFA DFZ-2019-1916-XII-NE.
10. El 2 de mayo de 2022, mediante Memorándum N° 229, la Jefa del Departamento de Sanción y Cumplimiento designó al Fiscal Instructor.
11. El 12 de mayo de 2022, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-92-2022, la SMA formuló cargos en contra de Constructora Fortaleza; y con fecha 13 de mayo del mismo año, se notificó la citada resolución a los denunciados Hernán Cobo Vega y María Eugenia Ibáñez Romagnoli, en la que se les reconoce su calidad de interesado.
12. El 1 de junio de 2022, Constructora Fortaleza solicitó asistencia al cumplimiento y el 8 de junio del mismo año presentó un Programa de Cumplimiento que fue rechazado mediante Resolución Exenta N° 2/Rol D-092-2022.
13. El 22 de septiembre de 2022, la empresa presentó sus descargos.
14. Finalmente, el 2 de mayo de 2023, mediante Resolución Exenta N° 744, la SMA dictó la resolución sancionatoria mediante la cual sancionó a Constructora Fortaleza con una multa de 85 UTA.

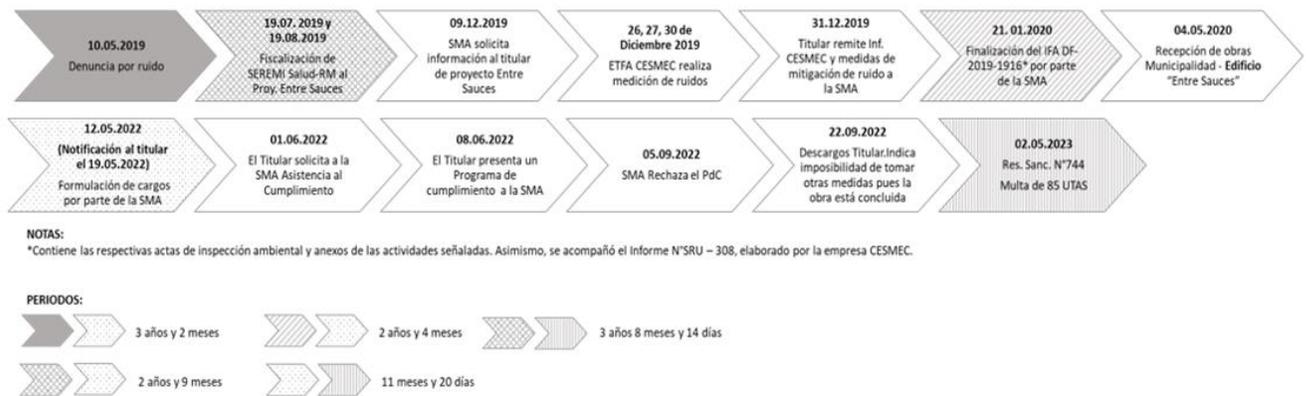


C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura 2: Esquema de línea de tiempo de actuaciones y periodos comprendidos entre éstas.



Fuente: Elaboración propia Segundo Tribunal Ambiental.

Cuadragésimo quinto. De la cronología reproducida, se infiere que el 5 de septiembre de 2019, la SMA recibió el Ord. N° 5.441 de parte de la SEREMI Región Metropolitana, informándole en su literal b), que el Nivel de Presión Corregida ('NPC') obtenido en las mediciones de 19 de julio y 19 de agosto de 2029, "exceden el nivel máximo permisible para dicha zona en periodo diurno". Asimismo, en el marco de la solicitud realizada por la SMA mediante Resolución Exenta N° 1.747/2019, Constructora Fortaleza remitió el informe de la ETFA CESMEC con los resultados de las mediciones realizadas el 26, 27 y 30 de diciembre de 2019, que dan cuenta de la superación de la normativa de ruido. En efecto, en la ficha de evaluación de ruido (fojas 450), se establece que: "se realizaron mediciones durante 3 días distintos, registrándose superación de la normativa en todos los días en todos los puntos, por el aporte de la faena [...]".

Cuadragésimo sexto. Asimismo, consta que, en enero del año 2020, se elaboró el ITFA DFZ-2019-1916-XIII-NE, en el cual se concluye que: "Existe superación del límite establecido por la normativa para Zona I en periodo diurno, generándose una excedencia para todos los receptores, durante todos los días de medición (Ver Tabla 1), por parte de la faena constructiva que conforma la fuente de



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ruido identificada". Dichas superaciones se constataron en las inspecciones realizadas por el SEREMI de Salud Región Metropolitana el 19 de julio y 19 de agosto de 2019, así como en las mediciones realizadas por la ETFA CESMEC los días 26, 27 y 30 de diciembre de 2019.

Finalmente, consta de los antecedentes del proceso que el ITFA fue remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 21 de enero de 2020, y que luego de transcurrido más de 2 años y dos meses (26 meses), -sin que durante ese lapso conste que se haya realizado algún tipo de gestión-, la SMA recién formuló cargos dando inicio formal al sancionatorio ambiental el 12 de mayo de 2022.

Cuadragésimo séptimo. Ahora bien, de la lectura de la resolución que formuló cargos, dimana con claridad que ella se fundamentó exclusivamente en los antecedentes contenidos en el ITFA, tal como dan cuenta sus considerandos 3°, 4°, 5° y 6°. En efecto, la citada resolución refiere expresamente al "3° [...]

Expediente de Fiscalización DFZ-2019-1916-XIII-NE, el cual contiene las actas de inspección ambiental de fechas 19 de julio y 19 de agosto del año 2019, con sus respectivos anexos; y, el Informe N° SRU-308, elaborado por la empresa ETFA Cesmec". De hecho, la formulación de cargos estima como constitutivo de infracción específicamente las superaciones constatadas el 19 de julio y agosto de 2019, y 26, 27 y 30 de diciembre de 2019.

Finalmente, en el resuelvo III de la resolución en comento, se otorga expresamente la calidad de interesado en el sancionatorio ambiental a los denunciantes Hernán Cobo Vega y María Eugenia Ibáñez Romagnoli, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 de la LOSMA, que establece: "*en el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento*". Ello, viene a confirmar que el sancionatorio de autos se inició en el contexto de un régimen de denuncia, cuya seriedad pudo ser verificada por las acciones de fiscalización decretadas por la SMA.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo octavo. Por su parte, consta en autos (fojas 492) que el 4 de mayo de 2022, Constructora Fortaleza obtuvo el Certificado de Recepción Definitiva de Obra de Edificación, es decir, 19 días antes de la formulación de cargos. Ello implica que, al momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental el edificio Entre Sauces se encontraba completamente construido, sin que la SMA haya decretado ninguna medida destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de las superaciones denunciadas y constatadas en las mediciones de julio y agosto de 2019, así como aquellas realizadas los días 26, 27 y 30 de diciembre de 2019.

Cuadragésimo noveno. Lo anterior, permite suponer razonablemente que los efectos en la salud de la población se mantuvieron, a lo menos, durante la mayor parte de la fase de construcción del edificio Entre Sauces, sin que se hayan ordenado medidas para hacerse cargo de ellos. Asimismo, consta que la presentación del Programa de Cumplimiento, principal instrumento de incentivo al cumplimiento se hizo procesalmente posible cuando el proyecto se encontraba finalizado, de manera tal que su elaboración se realizó sin la posibilidad de comprometer medidas actuales y coetáneas a la construcción del proyecto, todo ello, debido al excesivo retraso incurrido por la SMA para formular cargos.

Quincuagésimo. En este contexto fáctico, se debe considerar que el máximo Tribunal ha desarrollado la figura del decaimiento del procedimiento administrativo que se configura cuando la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso superior a dos años entre su inicio y término, pues ello genera la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto sancionatorio, ya que dicha demora transforma a dicho procedimiento en ilegítimo y lesivo para los intereses de los afectados, al estar sujeto a una tramitación excesivamente extensa (Cfr. Corte Suprema sentencias roles: 103.070, de 11 de marzo de 2024, c. undécimo 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. sexto; 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. séptimo y octavo; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. quinto; 23.056- 2018, de 26 de marzo 2019, c. undécimo, entre otras).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo primero. Sin embargo, últimamente la Corte Suprema ha ido abandonando paulatinamente la figura del decaimiento en favor de la denominada imposibilidad material de continuación del procedimiento. Dicha imposibilidad se vincula a la superación irracional del plazo de 6 meses contenido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, lo que se traduce en la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad.

En este sentido, el máximo Tribunal ha precisado que aun cuando el término del artículo 27 se aplica con matices, dado que no basta para configurar la ineficacia del procedimiento su sólo transcurso, sino que es necesario realizar un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso, evitando con ello que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso, “[...] Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses [...] marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa [...]” (Cfr. Corte Suprema sentencias roles: 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023, c. Sexto; 53.046-2022, de 16 de junio de 2023, c. Octavo; 152.160-2022, de 9 de mayo de 2023, c. Décimo; 12.759-2022, de 27 de septiembre de 2022, c. Octavo; 10.572-2022, de 26 de septiembre de 2022, c. Séptimo; 85.674-2021, de 4 de mayo de 2022, c. Duodécimo; 150.141-2020, de 6 de diciembre de 2021, c. Séptimo; 22.318-2021, de 1 de octubre de 2021, c. Séptimo; 127.415-2020, de 3 de mayo de 2021, c. Octavo y noveno entre otras).

Quincuagésimo segundo. En términos concretos, esta nueva postura desarrollada por la Corte Suprema se diferencia del decaimiento del procedimiento administrativo por restringir de 2 años a 6 meses el periodo de tiempo a partir del cual se debe realizar el análisis de razonabilidad. De esta manera, ambas construcciones jurisprudenciales descansan no solo en el transcurso del tiempo, sino que, además, en determinar si la demora es o no razonable y justificada. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido para ambas posturas que no cualquier dilación en la



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

tramitación del procedimiento administrativo genera su ineficacia, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada (Cfr. Sentencia Corte Suprema Rol N° 152.161-2022 de 6 de septiembre de 2023 c. sexto y Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7 y 9, entre otros). Dicho requisito de razonabilidad también ha sido relevado por esta judicatura en diversos fallos pronunciados sobre la materia (Segundo Tribunal Ambiental roles: R N° 350-2022, de 20 de noviembre de 2023, c. octavo; R N° 318-2021, de 26 de septiembre de 2022, c. décimo; R N° 278-2021, de 24 de febrero de 2022, c. vigésimo cuarto, entre otros).

Quincuagésimo tercero. Que, a la luz de las consideraciones precedentes, se colige que los requisitos que deben concurrir para que el procedimiento administrativo sancionador pierda eficacia es el transcurso del tiempo excesivo (más de 2 años en el decaimiento y 6 meses en la imposibilidad material de continuación) y que dicha demora carezca de razonabilidad y justificación. En el caso de autos, bajo esta premisa, cabe señalar que es un hecho no controvertido que desde que se elaboró el ITFA y se remitió éste a la División de Sanción y Cumplimiento (21 de enero de 2020), hasta la formulación de cargos (12 de mayo de 2022) transcurrió poco más de 27 meses, habiéndose ya constatado la seriedad y mérito de la denuncia. Luego, en total, desde que se elaboró el ITFA hasta la dictación de la resolución sancionatoria transcurrieron 3 años y 4 meses.

Quincuagésimo cuarto. De esta manera, tal como se precisó en los apartados precedentes de esta sentencia, el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente el inicio formal del procedimiento administrativo sancionatorio con la formulación de cargos, sino que éste también puede concurrir cuando nace el deber para la SMA de iniciar el sancionatorio ambiental. Como se señaló, dicho deber emana desde que las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad de los hechos denunciados, lo que ocurre con la elaboración del ITFA, pues es en ese momento o bien, en el peor de los casos, cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, que la SMA tiene certeza respecto de la veracidad de



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

los hechos denunciados, y, por ende, se encuentra ante una denuncia revestida de seriedad y mérito en los términos exigidos por el artículo 47 de la LOSMA.

Quincuagésimo quinto. En este mismo sentido, cabe señalar que la tramitación de un procedimiento racional y justo, exige que la resolución que lo concluye sea oportuna, lo que no puede sostenerse en el caso *sub-lite* si la SMA demoró -sin justificación alguna- casi 2 años y 3 meses para formular cargos y dar inicio formal al sancionatorio ambiental. Suponer que la eficacia del procedimiento solo se determina a partir del inicio de la etapa de instrucción del sancionatorio ambiental con la formulación de cargos, desestimando completamente la demora excesiva incurrida a partir de la configuración del deber de originar un sancionatorio, lleva a que en los hechos, el control del plazo razonable del sancionatorio se vuelva fútil y fácilmente evitable, con las nocivas consecuencias en los objetivos del sancionatorio ambiental como instrumento de protección ambiental.

Quincuagésimo sexto. En efecto, tal como se señaló, las consideraciones a los fines del sancionatorio ambiental, sobre todo cuando se trate de infracciones a la normativa de ruido, exige una especial consideración a la premura en el actuar de la SMA. Así, retardar más de 26 meses para "originar un procedimiento administrativo" en los términos establecidos imperativamente en el artículo 47 de la LOSMA, sin justificación alguna y sin que se haya realizado ningún tipo de gestión durante dicho periodo, se tradujo en que la SMA haya iniciado formalmente el procedimiento sancionatorio cuando el edificio Entre Sauces se encontraba concluido y con recepción definitiva.

Quincuagésimo séptimo. Lo anterior implica que al iniciar formalmente el sancionatorio ambiental, sus finalidades se encontraban en gran medida frustradas, dado que los efectos del incumplimiento en la salud de las personas se mantuvo durante toda la construcción de la obra; el incentivo al cumplimiento y la presentación de un programa de cumplimiento solo fue posible cuando el proyecto se encontraba finalizado, siendo imposible comprometer medidas actuales y coetáneas a la construcción del proyecto; y,



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

finalmente, la multa con que se pone fin al sancionatorio ambiental no solo llega 3 años y 4 meses después de que la SMA estaba en condiciones de iniciar el procedimiento, sino que casi 4 años desde que se constaron las primeras infracciones (19 de julio y 19 agosto de 2019).

Así las cosas, en el mejor de los casos, la multa de 85 UTA llega cuando la obra estaba finalizada, eventualmente con varios o todos los departamentos vendidos, lo que viene a incorporar una razonable duda acerca del real efecto preventivo especial y general de la multa, en este último caso, relacionado con similares sanciones impuestas con anterioridad por la SMA en materia de ruido, pues en los hechos, ello puede estar convirtiéndose en un típico caso de pagar por contaminar.

Quincuagésimo octavo. Finalmente, para este caso, se debe tener en especial consideración que el excesivo retardo por parte de la SMA carece aún más de justificación al tratarse de un sancionatorio por infracción a la normativa de ruido, pues como se señaló en los acápites precedentes, ha sido la propia SMA quien a través de la dictación de resoluciones que regulan el procedimiento de fiscalización ha dispuesto que el acta de inspección ambiental hará las veces de ITFA, cuando su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta de los resultados de la fiscalización, regla que también se encontraba vigente en la Resolución Exenta N° 1.184, de 14 de diciembre de 2015, que regulaba la fiscalización ambiental realizada en el caso de autos, y que también se contiene en la Resolución Exenta N° 300/2024, vigente desde el 1 de marzo de 2024.

Quincuagésimo noveno. Así, de la simple lectura de las actas de inspección de las actividades realizadas el 19 de julio y 19 de agosto de 2019, se infiere con claridad que tanto su contenido como anexos eran autosuficientes para hacer las veces de ITFA, de manera que, en rigor, la SMA contaba con la verificación de los hechos denunciados con anterioridad a enero de 2020, lo cual solo viene a confirmar que la demora incurrida carece de toda razonabilidad.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Sexagésimo. En definitiva, a juicio de estos sentenciadores, los 27 meses con 21 días en que el ITFA estuvo en la División de Sanción y Cumplimento sin que la SMA formulara cargos, y 3 años 3 meses y 2 días desde que se configuró el deber de realizar dicha formulación hasta que se dicta la resolución sancionatoria, excede todo límite de razonabilidad, sea que se considere la actual postura de la Corte Suprema sobre la imposibilidad material de continuación del procedimiento (6 meses), o la del decaimiento del procedimiento (2 años).

Sexagésimo primero. Esta situación contraviene una serie de principios de Derecho administrativo que son obligatorios para la SMA, y que se encuentran consagrados expresamente en la ley, como son, entre otros, el principio de celeridad y los principios de eficacia y eficiencia administrativa. Así, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, con creces, excede el razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de su eficacia y, por lo mismo, la sanción consiguiente, puesto que queda vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime. Deviene, además, en abiertamente ilegítima pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada al momento de originar un procedimiento administrativo sancionador.

Sexagésimo segundo. Por todo lo señalado en las consideraciones precedentes, se acoge la alegación de la reclamante a este respecto.

II. Otras alegaciones

Sexagésimo tercero. Atendido lo concluido en el acápite precedente de esta sentencia, el Tribunal no se pronunciará sobre las otras controversias relacionadas con el rechazo del programa de cumplimiento y con la adecuada ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, por estimarlo incompatible.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

III. Conclusión

Sexagésimo cuarto. A modo de conclusión, para resolver la controversia, el Tribunal desarrolló una serie de consideraciones generales cuyo punto central es argumentar que, tras la constatación por parte de la SMA de una denuncia revestida de seriedad y mérito suficiente, nace para ella un deber de "originar" un sancionatorio ambiental. En este sentido, si al momento de interponerse una denuncia, la SMA no tiene claridad respecto al cumplimiento de dichos requisitos, puede decidir realizar acciones de fiscalización para acreditar o desestimar la concurrencia de éstos. En este contexto, la configuración del citado deber quedará supeditado al momento en que se dicte el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental o, en el peor de los casos, cuando éste sea enviado a la División de Sanción y Cumplimiento.

De lo anterior se sigue que el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no será necesariamente el inicio formal del procedimiento sancionatorio mediante la formulación de cargos; sino que también -bajo ciertas circunstancias-, cuando se haya configurado el deber de iniciar un sancionatorio ambiental.

Una posición distinta, que limite dicho análisis sólo a partir del momento en que se formula cargos, es contrario al objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, del cual se deriva que su finalidad no radica exclusivamente en sancionar las infracciones a la normativa ambiental, sino que, sobre todo, que se adopten acciones o medidas para hacerse cargo de los efectos negativos derivados de esos incumplimientos. A su vez, la premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, puede ser aún más estricto en atención a la naturaleza de ciertas infracciones ambientales y los efectos asociados a ella, siendo los incumplimientos a la normativa de ruido un claro ejemplo de ello.

Así las cosas, bajo este razonamiento y con el objeto de resolver la controversia, se determinó que transcurrieron 27 meses con 21



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

días desde que se configuró el deber de dar origen al sancionatorio ambiental hasta el momento en que efectivamente se dio inicio formal a éste. Se suma que dicho retraso no se encuentra justificado, pues no se llevó a cabo ninguna actuación durante ese periodo de tiempo, lo que resulta particularmente relevante en atención a la naturaleza del incumplimiento (normativa de ruido).

En definitiva, se estableció que, cualquiera sea la postura desarrollada por la Corte Suprema a la que se adscriba con el objeto de precisar el momento a partir del cual se debe realizar el examen de razonabilidad del transcurso del tiempo (6 meses en el caso de la imposibilidad material de continuación del procedimiento o 2 años para el decaimiento del procedimiento), lo cierto es que, en el caso de autos, el tiempo transcurrido excedió con creces lo razonable para resolver los procedimientos sancionatorios para la naturaleza y características de las infracciones a los niveles de ruido.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3, 25, 27, 30 y siguientes de la Ley N° 20.600; 3°, 7, 19, 21, 26 31, 35, 36, 37, 40, 47 y 49 de la LOSMA; 7, 18 y 27, de la Ley N° 19.880; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta por Rafael Castro Meza en representación de Constructora Fortaleza SpA, en contra de la resolución sancionatoria dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, mediante la cual puso fin al procedimiento administrativo sancionatorio seguido en contra de la mencionada constructora, por los fundamentos desarrollados en las consideraciones precedentes. En consecuencia, se deja sin efecto la Resolución Exenta N° 744 de 2 de mayo de 2023.

2. Cada parte pagará sus costas.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Acordada con la prevención del Ministro señor Cristián Delpiano Lira quien, por una parte, no comparte el fundamento del voto de mayoría por entender que antes de la formulación de cargos el plazo aplicable es aquel que regula el artículo 37 de la LOSMA para las infracciones contenidas en la LOSMA. Sin embargo, concurre a la decisión de acoger el reclamo atendido los argumentos relacionados con la determinación del beneficio económico como criterio de determinación de la sanción.

I. En cuanto al primer punto, se deben tener presentes los siguientes fundamentos:

1. Para resolver la cuestión relativa a la pérdida de eficacia del procedimiento administrativo y la supuesta transgresión a lo dispuesto en los artículos 7, 23, 24 y 27 de la Ley N° 19.880 y a los artículos 3° inciso segundo y 8° inciso primero de la Ley N° 18.575, atendido que entre la fecha de la inspección ambiental y la formulación de cargos, habrían transcurrido más de dos años, se deben tener presente algunas directrices desarrolladas por la Corte Suprema en relación con la imposibilidad material de continuación del procedimiento administrativo por causas sobrevinientes, especialmente respecto a qué se entiende por retraso o demora excesiva e injustificada.

2. Sobre el particular, el máximo Tribunal ha sostenido que la imposibilidad material de continuar el procedimiento administrativo se configura cuando la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso superior a dos años entre el inicio y el término del mismo. Ello genera la ineficacia del procedimiento y la consecuente extinción del acto sancionatorio, pues dicha demora transforma al procedimiento administrativo en ilegítimo y lesivo para los intereses de los afectados, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso (Cfr. Corte Suprema sentencias roles: 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. sexto; 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. séptimo y octavo; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. quinto; 23.056-2018, de 26 de marzo 2019, c. undécimo).



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

3. En cuanto al inicio del procedimiento administrativo sancionador, el artículo 49 de la LOSMA señala que la instrucción del procedimiento sancionatorio se inicia con la formulación precisa de los cargos, que se notifica al presunto infractor, mientras que el artículo 37 del referido acuerdo normativo, viene a establecer el marco sobre cual la SMA puede ejercer su potestad sancionadora, al determinar un plazo de prescripción de 3 años desde la constatación de la infracción, periodo que, por lo demás, se ve interrumpido por la notificación de la formulación de cargos. (Cfr. Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R- 278-2022, de 24 de febrero de 2022, c. 19; en igual sentido, Sentencia Corte Suprema, Rol N° 34.496-2021, de 26 de enero de 2022, c. 9).

4. Sostener lo contrario, a juicio de este disidente, no solo es contrario al texto expreso de la ley, sino que además significa asumir que el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental ("ITFA") es el acto que da inicio al procedimiento sancionatorio, además de otorgarle a los plazos que lo rigen una naturaleza jurídica variable que depende de la forma de inicio de la labor fiscalizadora de la SMA, en tanto el voto de mayoría distingue sus efectos en función de si dicha potestad se inicia de oficio, a través de programas o subprogramas de fiscalización, o por denuncia, como es el presente caso.

5. Ahora bien, en el caso *sub lite*, el tiempo transcurrido entre la resolución de formulación de cargos que inicia el procedimiento administrativo sancionatorio, dictada el 12 de mayo de 2022 y la resolución que puso término al procedimiento sancionatorio, esto es, la Resolución Exenta N° 744, pronunciada el 2 de mayo de 2023, fue de 11 meses y 20 días, de modo que dicho espacio temporal se encuentra dentro de los márgenes previstos en las disposiciones de la LOSMA.

6. Por lo tanto, a juicio de este Ministro, dentro del marco del procedimiento administrativo sancionatorio, entre una gestión y otra la SMA no incurrió en un retardo excesivo que haya transgredido los principios de eficiencia y eficacia administrativa, previstos en los artículos 3 inciso segundo y 5 inciso primero de la Ley N° 18.575, así como tampoco el principio



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de celeridad regulado en el artículo 7 de la Ley N° 19.880, de manera que la alegación del reclamante debe ser desestimada, toda vez que no concurre el requisito esencial para que opere la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes, que en este caso sería el transcurso de dos años o más entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria.

7. Que, por otra parte, este disidente no puede soslayar el hecho que entre el ITFA y la formulación de cargos se produjo una dilación excesiva e injustificada. Si bien en este punto concuerda con el voto de mayoría, la disidencia se produce en los efectos que dicha dilación excesiva e injustificada produce en el procedimiento administrativo sancionatorio.

8. En este contexto, en otros fallos, el Segundo Tribunal Ambiental ha puesto el foco en el análisis de la afectación que dicha dilación puede generar en los derechos del administrado en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, incluido en él la posibilidad de presentar un programa de cumplimiento. En este sentido, no consta en el expediente antecedente alguno -y el voto de mayoría tampoco lo especifica- que permita determinar que durante la etapa de fiscalización se hayan vulnerado los derechos que el administrado tiene durante el procedimiento administrativo sancionatorio, considerando que los programas de cumplimiento admiten la presentación de acciones ya ejecutadas, y que el titular estaba en conocimiento de la infracción, así como también estaba en posición de adoptar las medidas necesarias y conducentes para hacerse cargo de la infracción y de sus efectos (Segundo Tribunal Ambiental roles: R N° 278-2022 de 24 de febrero de 2022, c. trigésimo séptimo; R N° 378-2022 de 25 de octubre de 2023, c. cuadragésimo primero; y R N° 424-2023 de 7 de junio de 2024, c. decimotercero, entre otros). Tampoco consta en el expediente administrativo ni judicial que durante la etapa de fiscalización se haya producido algún hecho que haya tenido como consecuencia que el administrado se vea impedido de presentar pruebas durante el procedimiento administrativo sancionatorio.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

9. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido consistente en señalar que el plazo de seis meses dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la sustanciación del procedimiento administrativo no tiene el carácter de fatal, lo que no significa que su dilación excesiva e injustificada no tenga consecuencias. En efecto, el máximo Tribunal ha señalado que “[...] si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo y únicamente en los perentorios términos fijados por el legislador” (Corte Suprema, sentencias roles: 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. quinto; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. cuarto; 29.982-2019, de 31 de julio 2020, c. vigésimo segundo, 6.704-2019, de 5 de mayo 2020, c. sexto; 23.056-2018, de 26 de marzo 2019, c. octavo; y 24.935-2018, de 3 de enero 2019, c. octavo).

10. En consecuencia, el carácter no fatal del plazo contenido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, es razón suficiente para desestimar la alegación del reclamante en torno al decaimiento del procedimiento o su imposibilidad material de continuación, fundado en la sola dilación excesiva e injustificada. A juicio de este disidente, y siguiendo la jurisprudencia constante de la Corte Suprema, dicha dilación excesiva e injustificada debe traducirse en la determinación de las responsabilidades internas correspondientes (Corte Suprema, sentencias roles: 7248-2009, de 25 de enero de 2010, c. decimocuarto; 4817-2012, de 22 de octubre de 2012, c. quinto; 11.706-2017, de 27 de noviembre de 2017, c. octavo; 24.935-2018, de 3 de enero de 2019, c. octavo; 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023, c. sexto, entre otras).

11. Que, por todo lo señalado, este Ministro es del parecer que la SMA no transgredió con sus actuaciones los principios de eficiencia, eficacia y celeridad en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, ni la obligación de sustanciar un procedimiento racional y justo, pues el tiempo transcurrido entre



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la formulación de cargos y posterior sanción se encuentra dentro de los márgenes establecidos en la LOSMA, por lo que el acto sancionatorio no es nulo ni inoponible al fiscalizado y el procedimiento administrativo tampoco ha perdido su eficacia, todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que fueren procedentes por la dilación excesiva e injustificada entre la remisión del ITFA y la formulación de cargos.

II. En cuanto a los fundamentos para acoger la reclamación, se deben tener presentes las siguientes consideraciones:

1. La reclamante cuestiona que la SMA no haya considerado las facturas acompañadas en el escrito de descargos, que tenían por objetivo dar cuenta de costos asociados a reparaciones de las medidas de mitigación construidas. Ello se tradujo en una discrepancia entre los costos de medidas de mitigación soportados por la empresa y evaluados, de un total de \$11.804.570 y los efectivamente reconocidos por la SMA de un total de \$7.389.762, determinación que, en su opinión, fue arbitraria, puesto que se contaba con facturas de todos los gastos que incluían una serie de medidas que no fueron contempladas.

2. Por el contrario, la SMA sostiene que las medidas cuyas facturas fueron acompañadas en los descargos, no fueron consideradas pues, si bien con ellas se buscó dar cuenta de las reparaciones a las medidas de mitigación construidas, el titular no indicó cuáles fueron dichas reparaciones, ni cómo estas fueron ejecutadas, además de no incorporar ningún otro antecedente que permita dar cuenta de su ejecución. Asimismo, agrega que en ellas se detalla un material distinto al informado para la construcción de las medidas de mitigación ejecutadas anteriormente, correspondiendo algunos de ellos a materiales que no son utilizados comúnmente en la ejecución de medidas de mitigación de ruidos.

3. Sobre el particular, este Ministro tiene presente que el titular acompañó, en sus descargos, facturas emitidas en fechas previas a la formulación de cargos (Plataforma SNIFA-SMA, Expediente: D-092-2022, Documento N°13 - Anexo 1). Asimismo, consta que estas compras correspondieron a materiales para



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ejecutar medidas de mitigación de ruido, con posterioridad a diciembre de 2019, cuando la ETFA Cesmec midió la presión sonora y constató superaciones de la norma de ruidos en la obra. Por su parte, la SMA consideró no incorporar dichas facturas en el cálculo del beneficio económico, argumentando que el titular no entregó detalle de cómo fueron ejecutadas las medidas de mitigación, descartando que los materiales adquiridos fueran del tipo de los utilizados, comúnmente, en la ejecución de obras para la mitigación de ruidos.

4. En este sentido, cabe considerar que, tal como detalló el titular en el mencionado Documento N° 13, los materiales comprados a través de las facturas del Anexo-1 se utilizaron en la "reparación y reemplazo de los biombos y tabiquería" (p. 6). A su vez, al revisar las facturas del Anexo-1, encabezado como "Facturas de reemplazo y reparación de planchas de biombos móviles y material de tabiques", se identifican las siguientes compras:

| N° Factura | Fecha | Descripción |
|-------------------|--------------|--|
| 2755768 | 26.12.2019 | MALLA 5014 GALV ROLLO 1.8 X 26 MT |
| 1569186 | 02.01.2020 | AISLAN GLASS 1 CARA 1.2X24X50 |
| 1912107 | 24.02.2020 | MDF DESNUDO ULTRA LIV 1,52 2,34 20 MM |
| 1915431 | 25.03.2020 | |
| 1934931 | 26.05.2020 | |
| 3891913 | 08.04.2020 | TABIQUE MONT ECO 38X36X5X0,5 MM |
| 3902779 | 13.05.2020 | |
| 3910702 | 09.06.2020 | TABIQUE CANAL NOR 61X20X0,5 MM |
| 3902779 | 09.06.2020 | TABIQUE MONT NOR 60X30X6X0,5 MM |

5. Respecto de los materiales comprados por el titular, quien asegura los utilizó para medidas de mitigación de ruidos, se observa que, efectivamente, todos ellos se utilizan para insonorizar áreas. Así, el AislanGlass corresponde a un material de malla de vidrio, fabricado a altas temperaturas a partir de arenas con alto contenido de sílice que tiene propiedades de aislamiento térmico, acústico y estabilidad dimensional, el cual se encuentra certificado para fines de Absorción Sonora por el IDIEM de la Universidad de Chile a través del código 1.069.278/2015.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por su parte, los tableros de fibra de densidad media o MDF, corresponden a un producto de madera re-constituida fabricado a partir de fibras de madera comprimidas y resinas sintéticas. Estos tableros, también conocidos como 'trupán', se utilizan frecuentemente en mueblería, carpintería y construcción, así como aislamiento acústico en la construcción de viviendas sociales de emergencia (PERAZA, F. Comportamiento acústico, Estudio para Elementos de Carpintería de Madera. Asociación de Investigación de las Industrias de la Madera, AITIM. Madrid, España. *Revista*, 2002, no 219, p. 52-54; PINO GARAY, Nidia Fernanda. Comportamiento acústico de tres tipos de viviendas: un prototipo de vivienda de emergencia fabricado bajo el sistema constructivo SIP (Structural Insulated Panel), una vivienda social y una vivienda de emergencia actual (mediagua). 2016.).

Por último, los tabiques de canal y montura, corresponden a materiales que puede ser utilizados para montar paneles y biombos de aislamiento acústico, como los que menciona el titular en su PdC y para el cual acompaña registro fotográfico en el anexo 9.5.

6. De esta manera, a juicio de este Ministro, es posible afirmar que los fundamentos de la SMA, respecto de la falta de descripción de obras de mitigación de ruido en periodos anteriores a la formulación de cargos y del descarte de materiales comprados por el titular en este periodo, para realizar dichas obras; son errados o incompletos. Dicho error de criterio, por lo demás, afecta el cálculo de los costos incurridos motivo de la infracción del titular en un escenario de incumplimiento (considerados por la SMA como costos retrasados), los que alcanzaron un valor de \$7.389.662 (Tabla 7, Resolución Sancionatoria N°744/2023-SMA); como también, el cálculo del beneficio económico obtenido por el titular del proyecto, que se deduce de la diferencia de costos evitados y retrasados y que alcanzó un valor de 45,4 UTA (Tabla 8 Resolución Sancionatoria N°744/2023-SMA).

7. En definitiva, el error en que incurre la SMA afecta a la base sobre la cual operan los demás criterios del artículo 40 de la LOSMA, incrementando o disminuyendo la determinación del monto de la multa, de manera tal que el vicio relevado solo puede ser



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

saneado declarando la nulidad de la resolución sancionatoria, motivo por el cual este Ministro es del parecer de **acoger la reclamación** atendido, únicamente, a la errónea determinación del beneficio económico.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 405-2023.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Titular Abogada y Presidenta señora Marcela Godoy Flores, el Ministro Titular Abogado señor Cristián Delpiano Lira y el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias señor Cristián López Montecinos.

Redactó la sentencia la Ministra Marcela Godoy Flores, Presidenta y la prevención, su autor.

En Santiago, a tres de julio de dos mil veinticuatro, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.



C6BC715F-1FDD-4ABE-9DB6-939CA00BAF0E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.