

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:2

 I. Antecedentes de la reclamación2

 II. Del proceso de reclamación judicial4

CONSIDERANDO:6

 I. Del eventual decaimiento del procedimiento
 administrativo;Error! Marcador no definido.12

 II. De las demás alegaciones46

 IV. CONCLUSIÓN46

SE RESUELVE:4848



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.

VISTOS:

El 3 de diciembre de 2024, el abogado Rodrigo Véliz Tapia, en representación de Constructora Paz SpA, interpuso una reclamación -en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente ("LOSMA") y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600- en contra de la Resolución Exenta N° 2.076, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA") el 4 de noviembre de 2024, que aplicó a la empresa una multa de 22 unidades tributarias anuales ("UTA") en el procedimiento sancionatorio incoado en su contra (Rol N° D-255-2023).

La presente reclamación fue admitida a trámite el 18 de diciembre de 2024, asignándosele el rol R N° 489-2024.

I. Antecedentes de la reclamación

Constructora Paz SpA ("Constructora Paz", "la empresa" o "el titular") es titular del proyecto o unidad fiscalizable 'Edificio San Francisco-Nueva Valdés', ubicado en calle San Francisco N° 648, comuna de Santiago, Región Metropolitana, el cual corresponde a una fuente emisora de ruidos, de acuerdo con el artículo 6° numerales 12 y 13 del Decreto Supremo N° 38, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica ("Decreto Supremo N° 38/2011").

El proyecto consiste en un condominio compuesto por dos torres con total de 224 departamentos, en una superficie de 8.255 metros cuadrados ("m²"), que contempla, además, 77 estacionamientos, 64 bodegas, y un local comercial. La recepción definitiva del edificio, por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Santiago, fue otorgada mediante certificado N° 129, de 20 de diciembre de 2022.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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: Ubicación de la fuente emisora y receptores



Fuente: Elaboración propia generada en QGIS 3.32.3 con antecedentes disponibles en el expediente de la causa. SRC WGS84 UTM Zona 19 Sur (EPSG:32719).

Los días 16, 18, 22, 23 y 29 de abril de 2021, y el 3 de diciembre del mismo año, la SMA recibió denuncias en contra del proyecto por ruidos estimados como molestos, provenientes de las actividades desarrolladas en la faena de construcción del edificio.

El 30 de abril de 2021, la SMA realizó una inspección ambiental y medición de ruidos. Además, efectuó un requerimiento de información al titular, el que fue respondido el 4 de junio del mismo año.

El 30 de septiembre de 2021, mediante la Resolución Exenta N° 2.118, la SMA efectuó un nuevo requerimiento de información, el cual fue respondido el 8 de noviembre del mismo año. En su respuesta el titular adjuntó un informe técnico realizado por la entidad técnica de fiscalización ambiental ("ETFA") Acustec, que dio cuenta de las mediciones efectuadas en las cercanías de la unidad fiscalizable los días 28 y 29 de octubre y 2 de noviembre de 2021.

El 16 de noviembre de 2021, la División de Fiscalización de la SMA derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el Informe



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Técnico de Fiscalización Ambiental ("ITFA") DFZ-2021-2517-XIII-NE.

El 30 de octubre de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 01/D-255-2023, que formuló el siguiente cargo contra Constructora Paz SpA: "La obtención, con fecha 30 de abril de 2021, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 70 dB(A); la obtención, con fecha 28 de octubre de 2021, de un NPC de 67 dB(A); la obtención, con fecha 29 de octubre de 2021, de unos NPC de 69 dB(A) y 70 dB(A); y, la obtención, con fecha 2 de noviembre de 2021, de unos NPC de 66 dB(A) y de 66 dB(A), todas las mediciones efectuadas en horario diurno, en condición interna con ventana abierta primera, cuarta y última de ellas, y en condición externa todas las restantes y en receptores sensibles ubicados en Zona III". La infracción fue clasificada como leve. Además, la resolución efectuó un requerimiento de información al titular.

El 27 de noviembre de 2023, se efectuó una reunión de asistencia al cumplimiento.

El 29 de noviembre de 2023, el titular presentó un programa de cumplimiento ("PdC").

El 26 de febrero de 2024, mediante la Resolución Exenta N° 2/Rol D-255-2023, la SMA rechazó el PdC.

El 11 de marzo de 2024, el titular presentó sus descargos.

Finalmente, el 4 de noviembre de 2024, la SMA dictó la resolución sancionatoria, reclamada en autos, la cual fue notificada el día 14 del mismo mes.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 8, la reclamante de autos interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en los artículos 56 de la LOSMA y 17 número 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 2.076, de la SMA, solicitando que se deje sin efecto y se anule la multa o, en su defecto, si se estima conveniente, que la sanción se modifique por amonestación por



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

escrito o que se rebaje prudencialmente conforme al principio de proporcionalidad.

A fojas 33, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó a la reclamada informar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 44, la abogada Katharina Buschmann Werkmeister, de la SMA, confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó ampliación del plazo para informar.

A fojas 46, el Tribunal concedió la prórroga de 5 días solicitada, contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 457, la SMA evacuó el informe solicitando que se rechace la reclamación en todas sus partes y se declare que la resolución reclamada es legal y que fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

A fojas 475, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 476, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta el cumplimiento con lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar conocer la admisión a trámite de la reclamación mediante avisos publicados entre los días 18 de diciembre de 2024 y 28 de enero de 2025.

A fojas 477, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el martes 15 de julio de 2025, a las 10:00 horas.

A fojas 488, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado los abogados Sebastián Venegas Binneveis, por la parte reclamante, y Manuel Molina Plaza, por la parte reclamada.

A fojas 489, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó a la Ministra señora Marcela Godoy Flores como redactora del fallo.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante alega el decaimiento del procedimiento sancionatorio, atendido que, entre la fecha del acta de inspección ambiental, 30 de abril de 2021, y la formulación de cargos, el 30 de octubre de 2023, transcurrieron en exceso más de 2 años. Además, señala que es arbitrario el plazo que se tomó la SMA entre la formulación de cargos y la notificación de la resolución sancionatoria (más de 1 año).

Sostiene que se transgredieron los principios de eficiencia, eficacia, y celeridad, que informan el procedimiento administrativo. Señala que la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado ("Ley N° 19.880"), contempla criterios bien definidos en lo que respecta al plazo máximo que tienen los órganos administrativos para resolver los asuntos sometidos a su decisión. Refiere que la doctrina sostiene que es un mito la inexistencia de plazos fatales para la Administración, atendidas las siguientes razones: i) se consagran los principios de celeridad y conclusivo y se sanciona el silencio; ii) se establece la obligación de cumplimiento de los plazos en términos explícitos; iii) se fijan plazos concretos durante la tramitación del procedimiento; iv) se fija un plazo máximo de conclusión del procedimiento; y, v) el contexto y relato interno de la Ley N° 19.880 es el cumplimiento y fijación de plazos.

De esta forma, plantea que la fatalidad de los plazos administrativos existe y tiene su razón en el cumplimiento de los principios rectores del procedimiento. Sostiene que, en virtud de dicha fatalidad, la dilación excesiva e injustificada de un procedimiento sancionatorio acarrea necesariamente la nulidad del acto administrativo, por no haberse ejecutado en los términos dispuestos en los artículos 7, 23, 24 y 27 de la ley en referencia. Agrega que los plazos establecidos para la realización de los actos y procedimientos administrativos están estrechamente ligados con el principio del debido proceso.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

Sostiene que la Corte Suprema ha establecido como criterio rector para configurar el decaimiento el plazo de 2 años que tiene la Administración para invalidar sus actos. La actora arguye que dicho plazo se superó entre la fiscalización y la formulación de cargos. Además, hace presente que la referida formulación (de 30 de octubre de 2023) se efectuó más de 10 meses después de la recepción de la obra, desvirtuando la función preventiva de la sanción ambiental y el objeto mismo de la norma, esto es, la protección de la salud de la población cercana expuesta a la emisión de ruidos.

Afirma que la dilación en las actuaciones de la SMA es injustificada, pues no permitió a la empresa incluir a tiempo medidas que permitieran enmendar la situación, condicionando, de antemano, el rechazo del PdC, toda vez que cualquier medida a implementarse hubiera sido extemporánea. Así, la demora de la reclamada vulneró los fines del procedimiento administrativo ambiental el cual propende a incentivar el cumplimiento normativo. Hace presente que ha adoptado una actitud orientada siempre a dicho cumplimiento, lo cual se advierte en las medidas de mitigación de las emisiones de ruido implementadas con posterioridad a la inspección de abril de 2021 y antes de la formulación de cargos, a saber, instalación de pantallas acústicas perimetrales y móviles; encapsulamiento de bombas de hormigón; modelación de ruidos, entre otras.

Concluye esta alegación señalando que lo resuelto en la resolución reclamada le es inoponible, dado que es producto de un procedimiento que adoleció del vicio del decaimiento administrativo.

Además, la reclamante cuestiona la ponderación de la circunstancia del artículo 40 letra f) de la LOSMA, referida a la capacidad económica del infractor. Al respecto, alega que, aunque la SMA determinó que la empresa correspondía a la categoría de tamaño económico Grande N° 4, según la clasificación del Servicio de Impuestos Internos ("SII"), actualmente la compañía se encuentra en un duro momento económico, por lo que es falso que tenga una gran capacidad económica. Hace presente que la crisis económica que afecta al



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

país ha producido efectos nocivos, como la caída de las ventas, por no haber nuevos proyectos inmobiliarios. Atendido lo anterior, sostiene que la multa impuesta es excesiva y no considera la delicada situación económica que afecta al sector inmobiliario, la cual acarrea una serie de externalidades negativas.

Finalmente, la reclamante alega la falta de proporcionalidad de la sanción, ya que la SMA pudo haber aplicado una amonestación o una multa considerablemente más baja. Señala que, si bien la sanción impuesta está dentro de los límites establecidos en la ley, infringe el principio de proporcionalidad, ya que la empresa no ha sido sancionada por otra infracción después de la fiscalización del proyecto.

Sostiene que el principio de proporcionalidad exige que la sanción se ajuste a la entidad y cuantía de la infracción, esto es, que exista un equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada. Señala que en materia ambiental dicho principio implica que la sanción considere la naturaleza del incumplimiento y sus consecuencias, lo que exige valorar elementos tales como el objetivo y relevancia de la norma infringida, las características del incumplimiento y los eventuales efectos negativos generados por la infracción. Indica que el referido principio opera como un límite a la discrecionalidad de la Administración en la decisión sobre la sanción específica a aplicar.

Refiere que constituyen antecedentes favorables para la adopción de una sanción de amonestación por escrito, los siguientes: la infracción no ocasionó riesgo ni afectación al medio ambiente o la salud de las personas; no se obtuvo un beneficio económico con la infracción o este no fue de magnitud significativa; el infractor no cuenta con una conducta anterior negativa; la capacidad económica del infractor es limitada; y se actuó actuado sin intencionalidad y con desconocimiento del instrumento de carácter ambiental respectivo.

Segundo. Por su parte, la reclamada señala que la figura del decaimiento del procedimiento administrativo ha sido dejada



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

sin efecto por la Corte Suprema, en recientes fallos, incluso respecto de procedimientos incoados por la SMA. Agrega que el máximo Tribunal la ha abandonado, reemplazándola por la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, aunque ambas figuras comparten ciertos requisitos para su aplicación, como el análisis del tiempo transcurrido entre el inicio y el término del procedimiento.

Sostiene que la alegación de la actora se sustenta en un error basal, al identificar como inicio del procedimiento sancionatorio la fecha de la inspección ambiental. Refiere que la LOSMA tiene una norma expresa sobre la materia -el artículo 49- el cual señala que el procedimiento se inicia con la formulación precisa de los cargos, lo que no es compatible con la realización de actividades de fiscalización ni con la elaboración de un informe de fiscalización ambiental, que no contienen una decisión de la Administración.

Indica que la Corte Suprema, interpretando armónicamente los artículos 47 y 49 de la LOSMA, ha concluido que el procedimiento sancionatorio se inicia con la formulación de cargos, descartando su inicio con la emisión del informe de fiscalización ambiental. Agrega que en el mismo sentido se ha pronunciado la judicatura ambiental.

Plantea que considerar que el procedimiento sancionatorio se inicia con la formulación de cargos es armónico con lo dispuesto en el artículo 37 de la LOSMA, que establece que las infracciones de competencia de la SMA prescriben en tres años, plazo que se interrumpirá con la notificación de la formulación de cargos.

Refiere que en el caso de autos el procedimiento sancionatorio inició con la formulación de cargos y su notificación, el 3 de noviembre de 2023, fecha desde la cual debe contarse el plazo de 2 años fijado por la Corte Suprema para analizar el transcurso del tiempo. Agrega que, habiéndose dictado la resolución sancionatoria el 4 de noviembre de 2024, el procedimiento sancionatorio duró 1 año y 1 día, por lo que no



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

concorre el requisito de excesivo transcurso de tiempo para configurar el decaimiento del procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, señala que el tiempo de tramitación del procedimiento sancionatorio fue razonable y que la sanción impuesta continúa siendo oportuna y eficaz, ya que no ha perdido sus objetivos preventivo y retributivo.

Sostiene que tampoco se configuran los requisitos establecidos por la Corte Suprema para que se verifique el decaimiento o la imposibilidad de continuar con el procedimiento, al no existir un abandono de éste ni un plazo injustificado de tramitación.

Con todo, indica que los plazos administrativos no son fatales, según la jurisprudencia de la Corte Suprema, conclusión a la que también ha arribado este Tribunal. Lo anterior, considerando que la LOSMA establece una norma expresa sobre la prescripción de las infracciones de competencia de la SMA.

Sostiene, también, que las medidas implementadas por el titular no fueron eficaces, sin importar el tiempo transcurrido. Precisa que, como señaló en la resolución que rechazó el PdC -la cual no fue reclamada-, las medidas fueron implementadas con anterioridad a la última constatación del hecho infraccional, sin evidenciarse refuerzo alguno posterior de parte del titular, quien conocía que se encontraba en incumplimiento de la norma de emisión de ruidos. Señala que en la referida resolución se indicó que la barrera acústica perimetral, las pantallas acústicas, los cierres de vanos y el encapsulamiento de la bomba de hormigón tenían deficiencias en su materialidad, además de no presentar medios de verificación para corroborar su implementación con posterioridad a la constatación de la última infracción, por lo que no fueron consideradas como eficaces.

En lo que respecta a la capacidad económica del infractor, la SMA señala que la empresa no presentó antecedentes concretos que dieran cuenta de ella, ni en sede administrativa ni judicial. Señala que para determinar la capacidad económica tiene en cuenta el tamaño económico y la capacidad de pago, la que es considerada en forma eventual y excepcional siempre que



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 infractor lo solicite expresamente, debiendo proporcionar información suficiente para acreditar su situación financiera desfavorable. Precisa que se trata de una carga del titular y que la información mínima para fundamentar una deficiente capacidad de pago son los estados financieros de los tres últimos años, debidamente acreditados. Señala que no correspondía aplicar un factor de disminución de la sanción por deficiente capacidad de pago, ya que ésta no fue acreditada. Agrega que la empresa continúa siendo clasificada como Grande N° 4, por lo que la supuesta deficiente capacidad de pago no es tal.

Por último, en lo relativo a la proporcionalidad de la sanción, la SMA señala que ésta se encuentra dentro del rango definido por el legislador en el artículo 39 de la LOSMA. Hace presente que la existencia de rangos de sanción se relaciona con las potestades discrecionales de la Administración y que, en ese marco, utilizó los criterios establecidos en las 'Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales' ("las Bases Metodológicas"). Indica que en la determinación de la sanción específica se consideraron 1.216 personas cuya salud pudo verse afectada por la infracción, así como la intencionalidad en su comisión, al tratarse de un sujeto calificado, en conocimiento del rubro de la construcción, con 17 años de experiencia, y dos procedimientos sancionatorios anteriores por incumplimiento de la norma de emisión de ruidos.

Afirma, también, que -como ha sostenido el máximo Tribunal-, no se encuentra obligada a fundamentar en cada resolución sancionatoria las razones por las que decide no aplicar una amonestación por escrito a una sanción de carácter leve. Finalmente, señala que las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA materializan el principio de proporcionalidad.

Tercero. Para la resolución de la controversia y a la luz de lo señalado precedentemente, el desarrollo de esta sentencia comprenderá la siguiente estructura:



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

- I. Del eventual decaimiento del procedimiento administrativo
- II. De las demás alegaciones
- III. Conclusión

**I. Del eventual decaimiento del procedimiento
administrativo**

Cuarto. La reclamante alega el decaimiento del procedimiento sancionatorio, toda vez que transcurrieron más de 2 años entre la elaboración del acta de inspección ambiental, el 30 de abril de 2021 y la formulación de cargos, el 30 de octubre de 2023. Además, alega que el procedimiento sancionatorio superó el plazo fatal de 6 meses previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, atendido que, entre la formulación de cargos y la dictación de la resolución sancionatoria, transcurrió más de 1 año, vulnerándose -de esta forma- los principios de eficiencia, eficacia y celeridad. Al respecto hace presente que se formuló cargos 10 meses después de la recepción del edificio y que la demora injustificada de la SMA no le permitió incluir oportunamente medidas que permitieran enmendar la situación, condicionando *ex ante* el rechazo del PdC.

Quinto. Por su parte, la reclamada sostiene que la Corte Suprema ha abandonado la figura del decaimiento del procedimiento administrativo, reemplazándola por la imposibilidad material de su continuación. Señala que la actora erróneamente identifica como hito de inicio del procedimiento la fecha de la inspección ambiental, en circunstancias que el artículo 49 de la LOSMA señala que éste se inicia con la formulación de cargos, disposición que está en consonancia con la regla de prescripción del artículo 37 de dicho cuerpo legal. Refiere que el procedimiento en este caso duró 1 año y 1 día, por lo que no se configura la exigencia para configurar el decaimiento ni la imposibilidad material de continuación, cual es, el excesivo transcurso del tiempo. Sostiene que los plazos administrativos no son fatales y que, en este caso, con independencia del tiempo transcurrido, las medidas que el



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

titular implementó no fueron eficaces, atendidas diversas deficiencias.

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 sectorial o **por denuncia***" (énfasis agregado). A continuación, 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.

Octavo. 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*".



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

Noveno. Por último, el inciso final del precepto legal en comento regula las distintas situaciones que se pueden presentar ante la interposición de una denuncia en relación con el inicio del sancionatorio ambiental, precisando que: “[l]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).

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

Undécimo. 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.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

Duodécimo. 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).

Decimotercero. 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 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).

Decimocuarto. Por lo tanto, a partir de lo señalado en el referido artículo 47 de la LOSMA y lo planteado por la doctrina, para esta magistratura el requisito de seriedad de la denuncia descansa en que ésta corresponda a una acción responsable, fundada y presentada con la información necesaria



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

para que la autoridad pueda evaluarla de manera adecuada, mientras que el mérito de una denuncia implica una valoración de la autoridad sobre la relevancia y solidez de los hechos denunciados, en estricta concordancia con sus funciones y facultades legales. Así, para esta magistratura, la seriedad recae en la forma y motivación del denunciante, mientras que el mérito exige un análisis sustantivo y objetivo de la denuncia por parte de la SMA, considerando tanto la fundamentación como la plausibilidad de los hechos expuestos en la presentación. Así entonces, cuando se acredita estar revestida la denuncia de ambos requisitos, se debe iniciar sin más trámite el procedimiento administrativo sancionatorio."

Decimoquinto. 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.

Decimosexto. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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, que entrega a la voluntad de la Administración decidir cuándo hará ejercicio de sus facultades.

Decimoséptimo. 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. 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" (CORDERO QUINZACARA, Eduardo Derecho Administrativo Sancionador. Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, p. 301).

Decimoctavo. 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 sentencias 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.

Decimonoveno. 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 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

incurridas por cualquiera de las unidades organizativas internas, para los administrados son necesariamente atribuibles a la SMA en su conjunto, en tanto institución fiscalizadora.

Vigésimo. Con todo, de acuerdo con las distintas resoluciones que fijaron y fijan la organización interna de la SMA (Resolución Exenta N° 1.338, de 7 de julio de 2025, actualmente vigente; y Resoluciones Exentas N° 2.207, de 3 de diciembre de 2024; N° 52, de 12 de enero de 2024; 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 Cumplimiento (en algún periodo denominada Departamento de Sanción y Cumplimiento).

Vigésimo primero. Por tanto, 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. Las acciones de fiscalización y su término en el marco de una denuncia

Vigésimo segundo. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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 [...]”.

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

Vigésimo cuarto. 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.

Vigésimo quinto. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

Información de Fiscalización Ambiental al cual se refiere el artículo 31" (énfasis agregado).

Vigésimo sexto. Por su parte, 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, de 14 de diciembre de 2015 (que en este punto realizaba una similar regulación que la resolución actualmente en vigor), 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".

Vigésimo séptimo. 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 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). 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".

Vigésimo octavo. 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).



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 noveno. 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 debe entenderse concluida la etapa de fiscalización, y en el que se establece con claridad la seriedad y mérito de la denuncia.

Trigésimo. 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 Decreto Supremo N° 38/2011, 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 que 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.

Trigésimo primero. Por último, cabe señalar que las referidas 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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 concurran 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).

Trigésimo segundo. 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° 19.880, encuentran 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 ITFA, documento que recoge las conclusiones y resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA.

Trigésimo tercero. 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 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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. El retardo injustificado en originar un sancionatorio ambiental

Trigésimo cuarto. 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 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.

Trigésimo quinto. 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.

Trigésimo sexto. A su vez, como segunda cuestión -y tal como se señaló en el considerando décimo de esta sentencia-, el sancionatorio ambiental consta de tres etapas, a saber:



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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.).

Trigésimo séptimo. 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.

Trigésimo octavo. 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.

Trigésimo noveno. Justamente, este periodo 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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).

Cuadragésimo. 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). 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, énfasis agregado).

Cuadragésimo primero. 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).

Cuadragésimo segundo. En este mismo sentido, el Segundo Tribunal Ambiental ha relevado que más allá de la discusión



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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. décimo; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero).

Cuadragésimo tercero. 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; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero); y que la demora en formular cargos (más de 3 años), permite 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 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; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero).

Cuadragésimo cuarto. 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; R N° 376-2022, de 11 de octubre de 2023, c. cuadragésimo cuarto R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024,



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero).

Cuadragésimo quinto. De lo señalado en las consideraciones precedentes, y teniendo en consideración que formalmente la etapa de instrucción del procedimiento sancionatorio comienza con la formulación de cargos, 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 dicha formulación, sino que la mencionada demora injustificada por parte del órgano estatal se presenta a partir del momento en que se configuró el deber de la SMA de iniciar el procedimiento sancionatorio y esta no lo hizo, con independencia del hecho que se entienda que éste inicia formalmente con la etapa de instrucción.

Cuadragésimo sexto. 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"** (énfasis agregado).

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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

cargos 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. La naturaleza del sancionatorio ambiental y la prescripción

Cuadragésimo octavo. 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.

Cuadragésimo noveno. 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.

Quincuagésimo. En efecto, 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 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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).

Quincuagésimo primero. Este objetivo de protección del sancionatorio ambiental, más allá de la imposición de una sanción al término del procedimiento respectivo, se concreta, entre otros actos, 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.

Quincuagésimo segundo. 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.

Quincuagésimo tercero. Así, 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 forma alternativa de poner fin al sancionatorio ambiental, siendo la



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

segunda causal de término del procedimiento tras las resoluciones sancionatorias, con un total de 181 programas aprobados durante el año 2024, frente a un total de 177 resoluciones sancionatorias en igual periodo (Cfr. Superintendencia del Medio Ambiente, Cuenta Pública, mayo de 2025).

Quincuagésimo 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 estricta 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.

Quincuagésimo quinto. En este sentido, se ha señalado que los límites máximos establecidos en una norma de emisión como es el Decreto Supremo 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.

Quincuagésimo sexto. A ello 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 R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. trigésimo cuarto; R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. sexagésimo primero; 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 Corte Suprema; y, Rol N° 172-2018, de 6 de noviembre de 2019, c. sexagésimo sexto).

Quincuagésimo séptimo. 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., & Faradmal, J. (2021). Role of individual and personality traits in occupational noise-induced psychological effects. *Applied Acoustics*, 173, 107699) (Cfr. Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 269-2020, de 28 de febrero de 2022, c. undécimo).

Quincuagésimo octavo. 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 ya latamente se señaló y ejemplificó, van más allá de la imposición de una multa.

Quincuagésimo noveno. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

efectos negativos derivados del incumplimiento hayan acompañado a los denunciantes y población afectada durante toda la etapa de construcción sin que se establecieran 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 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.

Sexagésimo. 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 para la SMA de iniciar dicho procedimiento, es decir, desde que se dicta o recibe el ITFA que verifique la seriedad los hechos denunciados, y no 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.

Sexagésimo primero. 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.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 segundo. 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 procedimiento 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, 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.

Sexagésimo tercero. Además, suponer que la SMA cuenta con el plazo de prescripción incluso cuando se haya configurado el deber de formular 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.

Sexagésimo cuarto. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 antecedentes preliminares que justifiquen el inicio formal del procedimiento. Dicho procedimiento de fiscalización culmina con la dictación del ITFA, 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 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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 estricta en atención a la naturaleza de ciertas infracciones ambientales y los efectos asociados a ella, siendo un caso paradigmático en que se manifiesta dicha urgencia, los sancionatorios relacionados con infracciones a la normativa de ruido.

Sexagésimo quinto. 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 22 UTA a Constructora Paz SpA.

5. La eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto

Sexagésimo sexto. 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. Los días 16, 18, 22, 23 y 29 de abril de 2021, y el 3 de diciembre del mismo año, la SMA recibió denuncias en contra del proyecto por ruidos molestos.
2. El 30 de abril de 2021, la SMA realizó una inspección ambiental y medición de ruidos. Además, efectuó un requerimiento de información al titular.
3. El 4 de junio de 2021, el titular respondió el requerimiento de información.
4. El 30 de septiembre de 2021, mediante la Resolución Exenta N° 2.118, la SMA efectuó un nuevo requerimiento de información.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 8 de noviembre de 2021, el titular respondió el requerimiento de información, adjuntando un informe técnico realizado por la ETFA Acustec, que dio cuenta de las mediciones efectuadas en las cercanías de la unidad fiscalizable los días 28 y 29 de octubre y 2 de noviembre de 2021.
6. En noviembre de 2021, la SMA elaboró el ITFA DFZ-2021-2517-XIII-NE.
7. El 16 de noviembre de 2021, la División de Fiscalización de la SMA derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el ITFA.
8. El 30 de octubre de 2023, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1, que formuló cargos. Además, la resolución efectuó un requerimiento de información al titular. El mismo día, mediante el Memorándum D.S.C. N° 733/2023, se designó fiscal instructor titular y suplente.
9. El 3 de noviembre de 2023, se notificó al titular la formulación de cargos.
10. El 27 de noviembre de 2023, se efectuó una reunión de asistencia al cumplimiento.
11. El 29 de noviembre de 2023, el titular presentó un PdC.
12. El 26 de febrero de 2024, mediante la Resolución Exenta N° 2, la SMA rechazó el PdC.
13. El 11 de marzo de 2024, el titular presentó sus descargos.
14. El 4 de noviembre de 2024, la SMA dictó la resolución sancionatoria.
15. El 14 de noviembre de 2024, la resolución sancionatoria fue notificada al titular.

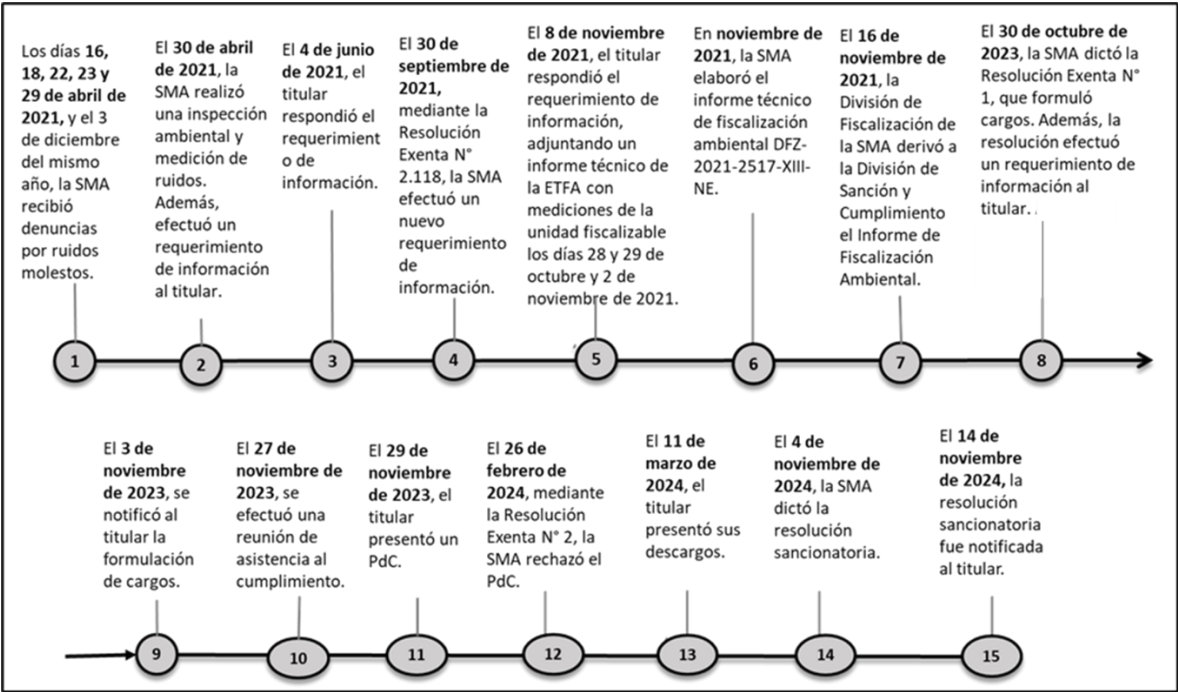


7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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° 2: Cronología de las actuaciones de la SMA



Fuente: Elaborado por el Tribunal.

Sexagésimo séptimo. De la cronología reproducida, se constata que el primer antecedente que tuvo la SMA respecto de una superación de la norma de emisión de ruidos fue la inspección ambiental efectuada el 30 de abril de 2021. Asimismo, en el marco del requerimiento de información realizado por la SMA mediante Resolución Exenta N° 2.118, Constructora Paz SpA remitió el informe de la ETFA Acustec con los resultados de las mediciones realizadas el 28 y 29 de octubre y el 2 de noviembre de 2021, dando cuenta de la superación de la normativa de ruido.

Sexagésimo octavo. Asimismo, consta que, en noviembre del año 2021, se elaboró el ITFA DFZ-2021-2517-XIII-NE, en el cual se consigna que: “En el marco de las denuncias 731-XIII-2021, 737-XIII-2021, 772-XIII-2021, 777-XIII-2021 y 820-XIII-2021, con fecha 30 de abril de 2021, siendo las 11:32 horas, personal fiscalizador de esta Superintendencia realizó una (01) medición de nivel de presión sonora en período diurno, de acuerdo con el procedimiento indicado en la Norma de Emisión (D.S. N° 38/11 MMA), el ruido medido correspondió a golpes, corte de material

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

metálico, funcionamiento de maquinaria y silbato (rigger). La información acerca de la metodología de medición se encuentra en las Fichas del Reporte Técnico (Anexo 2). Con base a los límites que se deben cumplir para la Zona B del Plan Regulador vigente de la comuna de Santiago homologable a Zona III del D.S. N° 38/11 MMA, donde se ubica el receptor N° 1, se indica que existe superación, presentándose una excedencia de 05 dBA en período diurno”. Asimismo, el ITFA da cuenta que en las mediciones realizadas por la ETFA Acustec, el 28 y 29 de octubre y el 2 de noviembre de 2021, se constataron superaciones de la norma de emisión de ruidos.

Sexagésimo noveno. Finalmente, consta de los antecedentes del procedimiento que el ITFA fue remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 16 de noviembre de 2021, y que luego de transcurrido casi 2 años, -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 30 de octubre de 2023.

Septuagésimo. Ahora bien, de la lectura de la resolución que formuló cargos, dimana con claridad que ella se fundamentó en los antecedentes contenidos en el ITFA, tal como da cuenta su considerando 3°, en el cual se consignaron tanto los resultados de las mediciones efectuadas en la inspección de la SMA, de 30 de abril de 2021, como de las mediciones de la ETFA Acustec, de 28 y 29 de octubre y 2 de noviembre del mismo año. En efecto, la citada resolución refiere expresamente al “3° [e]l Informe de Fiscalización DFZ-2021-2517-XIII-NE, el cual contiene el acta de inspección ambiental de fecha 30 de abril de 2021 y sus respectivos anexos, así como el Reporte de Inspección Ambiental N° 092952021 elaborado el día 05 de noviembre de 2021 por la ETFA Acustec Ltda. Así, según consta en el Informe, en dicha fecha, fiscalizadores de esta Superintendencia se constituyeron en domicilio cercano a la Fuente Emisora, a fin de efectuar la respectiva actividad de fiscalización ambiental. Por su parte, un funcionario de la ETFA señalada también se constituyó en domicilios aledaños a la Unidad Fiscalizable a fin de realizar la actividad de fiscalización ambiental, con



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

fechas 28 y 29 de octubre, y 2 de noviembre, todas de 2021". De hecho, la formulación de cargos estima como constitutivas de infracción específicamente las superaciones constatadas el 30 de abril, el 28 y 29 de octubre y el 2 de noviembre, todas de 2021.

Septuagésimo primero. Finalmente, en el resuelvo III de la resolución en comento, se otorga expresamente la calidad de interesado en el sancionatorio ambiental a los denunciantes Ximena Martínez Poblete, Raúl Dalbadie Valenzuela, María Teresa Tapia Soto, Wilma Poblete Vera y Javiera Herraz del Villar, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOSMA, cuyo inciso segundo 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

Septuagésimo segundo. En relación con lo anterior, consta en autos que la formulación de cargos tuvo lugar el 30 de octubre de 2023. Ello implica que, desde el momento en que validaron los resultados de las mediciones que constataron las excedencias de niveles de ruido, esto es, con el ITFA de noviembre de 2021, hasta el momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental, transcurrieron casi dos años, 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 abril, octubre y noviembre de 2021.

Septuagésimo tercero. Por su parte, consta en autos (fojas 6) que el 20 de diciembre de 2022, Constructora Paz SpA obtuvo el Certificado de Recepción Definitiva de Edificación, es decir, más de 10 meses antes de la formulación de cargos. Ello implica que, al momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental el 'Edificio San Francisco-Nueva Valdés' se encontraba completamente construido, sin que la SMA



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

haya decretado ninguna medida destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de las superaciones denunciadas y constatadas en la inspección que efectuó el 30 de abril de 2021 y en las mediciones realizadas por la ETFA Acustec los días 28 y 29 de octubre y 2 de noviembre de ese año.

Septuagésimo cuarto. Lo expuesto, 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 San Francisco-Nueva Valdés', sin que se hayan ordenado medidas para hacerse cargos de ellos. Asimismo, consta que la presentación del PdC, 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 en formular cargos.

Septuagésimo quinto. 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 2 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).

Septuagésimo sexto. 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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.

Septuagésimo séptimo. 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, "[...] 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).

Septuagésimo octavo. En términos concretos, esta nueva figura desarrollada por la Corte Suprema se diferencia del decaimiento del procedimiento administrativo por restringir de 2 años a 6 meses el periodo a partir del cual se debe realizar el análisis de razonabilidad.

Septuagésimo noveno. De esta manera, ambas construcciones jurisprudenciales descansan no solo en el transcurso del tiempo, sino que, además, en la determinación de 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 tramitación del procedimiento administrativo genera su ineficacia, sino sólo aquella que es



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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).

Octogésimo. 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 (16 de noviembre de 2021), hasta la formulación de cargos (30 de octubre de 2023) transcurrieron casi 2 años, habiéndose ya constatado la seriedad y mérito de la denuncia. Luego, en total, desde la derivación del ITFA hasta la dictación de la resolución sancionatoria transcurrieron aproximadamente 3 años.

Octogésimo primero. 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 dan 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 los hechos



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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.

Octogésimo segundo. 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 en 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.

Octogésimo tercero. 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 casi 24 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 inició formalmente el procedimiento sancionatorio cuando el 'Edificio San Francisco-Nueva Valdés' se encontraba totalmente construido y con recepción definitiva.

Octogésimo cuarto. 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 mantuvieron 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,



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

siendo imposible comprometer medidas actuales y coetáneas a la construcción del proyecto; y, finalmente, la multa con que se pone fin al sancionatorio ambiental fue impuesta no solo, aproximadamente, 3 años después de que la SMA estaba en condiciones de iniciar el procedimiento, sino que más de 3 años y 6 meses desde que se constató la primera infracción (30 de abril de 2021).

Octogésimo quinto. Así las cosas, en el mejor de los casos, la multa de 22 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 pago por contaminación.

Octogésimo sexto. 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 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 actual normativa, esto es, la Resolución Exenta N° 300/2024, de 1 de marzo de 2024.

Octogésimo séptimo. Además, de la simple lectura del acta de inspección del 30 de abril de 2021, 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 noviembre de 2021 -fecha de elaboración de dicho informe-,



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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 cual solo viene a confirmar que la demora incurrida carece de toda razonabilidad.

Octogésimo octavo. En definitiva, a juicio de estos sentenciadores, los casi 2 años en que el ITFA estuvo en la División de Sanción y Cumplimento sin que la SMA formulara cargos, y los, aproximadamente, 3 años desde que se configuró el deber de realizar dicha formulación hasta que se dictó la resolución sancionatoria, exceden todo límite de razonabilidad.

Octogésimo noveno. 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, los principios de celeridad y de eficiencia y eficacia administrativa (artículos 7 de la Ley N° 19.880; y 3, 8 y 53 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653). 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.

Nonagésimo. Por todo lo señalado, es posible concluir que la SMA vulneró los principios de celeridad, eficiencia, y eficacia de los procedimientos administrativos y la obligación de sustanciar un procedimiento racional y justo, transgrediendo -de esta forma- lo dispuesto en los artículos 7 de la Ley N° 19.880; y 3, 8 y 53 de la Ley N° 18.575, razón por la cual se acoge la reclamación a este respecto, declarándose ilegal el acto impugnado, el que se deja sin efecto por las razones ya



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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**

expresadas y, consecuentemente, se deja sin efecto la multa aplicada a la reclamante.

II. De las demás alegaciones

Nonagésimo primero. Atendido lo concluido en el acápite precedente de esta sentencia, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás controversias, relacionadas con la ponderación de la circunstancia del artículo 40 de la LOSMA referida a la capacidad económica del infractor, y la proporcionalidad de la sanción, por estimarlo incompatible con lo que se resolverá.

III. CONCLUSIÓN

Nonagésimo segundo. En conclusión, para resolver la controversia, el Tribunal desarrolló una serie de consideraciones generales cuyo eje central radica en que, conforme al artículo 47 de la LOSMA, 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 procedimiento sancionatorio ambiental. En aquellos casos en que subsistan dudas respecto del cumplimiento de tales requisitos, la SMA puede legítimamente desplegar acciones de fiscalización orientadas a verificar o descartar su concurrencia. Bajo esta lógica, el momento determinante para el surgimiento del deber de actuar se vincula con la emisión del correspondiente Informe Técnico de Fiscalización Ambiental o, en su defecto, con su recepción por parte de la División de Sanción y Cumplimiento, hitos que marcan el punto a partir del cual una eventual inactividad injustificada puede comprometer la eficacia y legalidad del procedimiento sancionatorio.

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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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, 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 estricta 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 casi 2 años 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 desde que nació el deber de iniciar el procedimiento sancionatorio, esto es, el 16 de noviembre de 2021, a la fecha en que se puso término al procedimiento administrativo, con la dictación de la Resolución Exenta N° 2.076, el 4 de noviembre de 2024, excedió con creces lo razonable para resolver los



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

procedimientos sancionatorios atendida 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 de la Ley N° 20.600; 3, 7, 19, 21, 26, 31, 35, 36, 37, 39, 42, 47, 49, 56 y 62 de la LOSMA; 7, 18 y 27 de la Ley N° 19.880; 3, 8 y 53 de la Ley N° 18.575; y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta por el abogado Rodrigo Véliz Tapia, en representación de Constructora Paz SpA, en contra de la Resolución Exenta N° 2.076, dictada por la SMA, el 4 de noviembre de 2024, por los fundamentos desarrollados en las consideraciones precedentes, dejándose sin efecto la referida resolución.

2. Cada parte pagará sus costas.

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Delpiano, quien estuvo por rechazar la reclamación, en todas sus partes, por estimar que no se configuró un vicio de ilegalidad en lo que respecta al tiempo que demoró la SMA en iniciar el procedimiento administrativo ni a la duración de éste, así como tampoco en lo referido a la ponderación de la capacidad económica del infractor y la proporcionalidad de la sanción:

I. En efecto, este disidente no comparte el fundamento del voto de mayoría, por estimar que antes de la formulación de cargos el plazo aplicable a la SMA es aquel que regula el artículo 37 de la LOSMA para las infracciones contenidas en dicho cuerpo legal. Lo anterior, teniendo presente las siguientes consideraciones:

1. Una primera cuestión que debe ser tenida en consideración, es que en el presente caso no se discute la existencia de una infracción a la normativa de ruidos, así como tampoco se ha



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

puesto en discusión la hipótesis de prescripción contenida en el artículo 37 de la LOSMA.

2. Dicho lo anterior, 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, transcurrieron más de 2 años, se deben tener presente algunas directrices desarrolladas por la Corte Suprema en relación con el decaimiento del procedimiento administrativo o su imposibilidad material de continuación, especialmente respecto a qué se entiende por retraso o demora excesiva e injustificada.

3. Sobre el particular, el máximo Tribunal ha sostenido que el decaimiento del procedimiento administrativo o su imposibilidad material de continuación se configuran cuando la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso superior a 2 años o 6 meses, respectivamente, entre su inicio y término. 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).

4. En cuanto al inicio del procedimiento administrativo sancionador -según ha ratificado en numerosas oportunidades la Corte Suprema-, 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 cuerpo 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,



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

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).

5. Sostener lo contrario, a juicio de este disidente, no solo vulnera el texto expreso de la ley, sino que, además, significa asumir que el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental 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.

6. 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 30 de octubre de 2023 y la resolución que puso término al procedimiento sancionatorio, esto es, la Resolución Exenta N° 2.076, pronunciada el 4 de noviembre de 2024, fue de 12 meses y 5 días, de modo que dicho espacio temporal se encuentra dentro de los márgenes previstos en las disposiciones de la LOSMA.

7. 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 8 inciso primero de la Ley N° 18.575, así como tampoco el principio 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 el decaimiento, que en este caso sería el transcurso de 2 años o más entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria.



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

8. 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 dice relación con los efectos que dicha dilación excesiva e injustificada produce en el procedimiento administrativo sancionatorio.

9. 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 viera impedido de presentar pruebas durante el procedimiento administrativo sancionatorio.

10. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido consistente en señalar que el plazo de 6 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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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).

11. 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 de la reclamante relativa al decaimiento del procedimiento, así como también para descartar la procedencia de la imposibilidad material de su 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). Sostener lo contrario, a juicio de este disidente, supone identificar una hipótesis de incompetencia sobreviniente de la potestad sancionatoria de la SMA, cuestión completamente ajena a nuestro ordenamiento jurídico ambiental, y que incluso atenta contra los propios fines de esta rama del derecho.

12. Atendido lo señalado, este Ministro es del parecer que la SMA no transgredió los derechos del administrado con sus actuaciones, así como tampoco los principios de eficiencia, eficacia y celeridad en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, ni la obligación de sustanciar



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

un procedimiento racional y justo, pues el tiempo transcurrido entre 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 derivación del ITFA y la formulación de cargos.

II. Respecto de la capacidad económica de la reclamante, a juicio de este Ministro, la alegación debe ser rechazada, toda vez que, conforme a lo señalado en las Bases Metodológicas, de la SMA, es de carga del presunto infractor presentar, en sede administrativa, los antecedentes que acrediten una deficiente capacidad de pago, lo que en este caso no ocurrió. En efecto, el referido documento indica que: *"Este aspecto es considerado de forma eventual, excepcional y a solicitud expresa del infractor, quien debe proveer la información correspondiente para acreditar que efectivamente se encuentra en situación de dificultades financieras, la cual es ponderada por la SMA para evaluar la pertinencia de la aplicación de esta circunstancia"* (p. 42). Atendido que no se presentaron los referidos antecedentes en sede administrativa, no puede invocarse la alegación en sede judicial, ya que el Tribunal se pronuncia sobre la base de lo que consta en el expediente administrativo sancionatorio.

III. En cuanto a la proporcionalidad de la sanción, también cabe desestimar la alegación, atendido que no hay alegaciones específicas sobre las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, por lo que no existen antecedentes para determinar la falta de proporcionalidad alegada. Lo anterior, considerando que la ponderación de dichas circunstancias constituye una manifestación del principio de proporcionalidad. Además, conforme a lo señalado por el Tribunal en su jurisprudencia, la SMA no tiene la obligación de fundamentar por qué decide no aplicar una sanción no pecuniaria (amonestación por escrito). Sin perjuicio de lo anterior, este disidente constata que en la determinación de la sanción se consideraron las siguientes



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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

circunstancias y factores de incremento del monto de la sanción: un número potencial de 1.216 personas cuya salud pudo verse afectada por la infracción; y la intencionalidad en su comisión, al tratarse de un sujeto calificado en conocimiento del rubro de la construcción con 17 años de experiencia, y dos procedimientos sancionatorios anteriores por incumplimiento de la misma norma de emisión de ruidos. A juicio de este Ministro, las mencionadas circunstancias del artículo 40 de la LOSMA fueron correctamente ponderadas por la SMA, conforme a los criterios establecidos en las referidas Bases Metodológicas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 489-2024

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Titular Abogada y Presidenta (S) señora Marcela Godoy Flores, el Ministro Titular Abogado señor Cristián Delpiano Lira y el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias señor Cristián López Montecinos. No firma el Ministro señor Delpiano pese a concurrir a la vista de la causa y el acuerdo, por haber cesado en sus funciones.

Redactó la sentencia la Ministra Marcela Godoy Flores, Presidenta (S) y la disidencia su autor.

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



7E41B0F5-9AEE-47D1-9DD9-EA4401F50548

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