

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:2

 I. Antecedentes de la reclamación2

 II. Del proceso de reclamación judicial5

CONSIDERANDO:6

 I. Controversia: De las alegaciones referidas a la
 duración del procedimiento administrativo14

 II. De las demás alegaciones46

 III. CONCLUSIÓN46

SE RESUELVE:47



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.

VISTOS:

El 19 de diciembre de 2024 el abogado Eric Cristi Rodríguez, en representación de Hipermercados Tottus S.A. ("el titular" o "la empresa"), interpuso -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- reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 2.211, dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA") el 26 de noviembre de 2024 ("la resolución reclamada"), que rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 1.892, dictada por el referido órgano el 27 de octubre de 2022 ("la resolución sancionatoria"), que aplicó a la empresa una multa de 74 unidades tributarias anuales ("UTA") en el procedimiento sancionatorio incoado en su contra (Rol N° D-021-2022).

La presente reclamación fue admitida a trámite el 31 de diciembre de 2024, asignándosele el rol R N° 493-2024.

I. Antecedentes de la reclamación

Hipermercados Tottus S.A. es titular del establecimiento o unidad fiscalizable Tottus Bilbao, ubicado en Avenida Francisco Bilbao N° 451, comuna de Providencia, Región Metropolitana de Santiago, el cual se dedica a la comercialización minorista de productos y corresponde a una fuente emisora de ruidos, de acuerdo con el artículo 6° numerales 2 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").



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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. SRC WGS84 UTM Zona 19 Sur (EPSG:32719).

El 15 de marzo de 2019, a raíz de una denuncia en contra de Tottus Bilbao, formulada por el señor Gonzalo Díaz Gallardo, por ruidos considerados molestos, y en el marco de un convenio de colaboración suscrito con la SMA, la Municipalidad de Providencia realizó una fiscalización y medición de ruido entre las 21:10 y 21:20 horas, verificando una superación de los límites establecidos en la norma de emisión de ruidos, por haberse obtenido un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 56 decibeles. Se identificó como fuente emisora al equipo de ventilación del establecimiento, conformado por una torre de enfriamiento y condensadores (chiller).

El 11 de abril de 2019, la SMA recibió el Oficio N° 2.374, de la Municipalidad de Providencia, de 2 de abril del mismo año,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en el que el órgano edilicio comunicó la denuncia y la superación normativa constatada en la inspección del 15 de marzo del mismo año. Con el oficio adjuntó la ficha de medición de ruido, los certificados de calibración del instrumental y las actas de fiscalización.

El 2 de mayo de 2019, la SMA derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental ("ITFA") DFZ-2019-524-XIII-NE, fechado en abril del mismo año.

El 24 de mayo de 2019, a través de la Carta N° 1.574, la SMA informó a Hipermercados Tottus S.A. acerca de la fiscalización y medición de ruido efectuada el 15 de marzo y de la superación normativa constatada. Además, recomendó al titular la adopción de medidas correctivas o de mitigación de ruidos e informar los cambios efectuados.

El 18 de junio de 2019, la empresa dio respuesta a la referida carta informando la implementación de las siguientes medidas de mitigación: i) el apagado temporal de la torre de enfriamiento, el 10 de mayo de 2019; ii) la realización de gestiones para cambiar la torre de enfriamiento por otra de baja emisión de ruido; y iii) el inicio de la instalación de un panel acústico en la zona de los condensadores.

Entre los días 13 y 15 de octubre de 2021 la entidad técnica de fiscalización ambiental ("ETFA") CESMEC S.A., a solicitud de la empresa, realizó mediciones de ruido en horarios diurno y nocturno, en 2 receptores aledaños al establecimiento, las que fueron consignadas en el documento 'Informe de Resultados Medición de Ruido Hipermercados Tottus S.A', el cual da cuenta del cumplimiento de la norma de emisión de ruidos.

El 2 de febrero de 2022, se designó fiscal instructor titular y suplente.

El 7 de febrero de 2022, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 01/D-021-2022, que formuló el siguiente cargo contra Hipermercados Tottus S.A.: "La obtención, con fecha 15 de marzo de 2019, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 56 dB(A), medición efectuada en horario nocturno, en condición



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

externa y en un receptor sensible ubicado en Zona II". La infracción fue clasificada como leve. Ese mismo día la resolución fue notificada al titular por correo electrónico.

El 17 de octubre de 2022, la fiscal instructora emitió dictamen y lo derivó al superintendente.

El 27 de octubre de 2022, la SMA dictó la resolución sancionatoria -Resolución Exenta N° 1.892-, la cual fue notificada al titular el 21 de noviembre del mismo año.

El 28 de noviembre de 2022, la empresa interpuso recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria. En el escrito acompañó el informe elaborado por la ETFA CESMEC S.A.

Finalmente, el 26 de noviembre de 2024, la SMA dictó la resolución reclamada -Resolución Exenta N° 2.211-, que rechazó el recurso de reposición, la cual fue notificada a la empresa el día 28 del mismo mes.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 172, 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° 2.211, de la SMA, solicitando que sea dejada sin efecto y se ponga fin al procedimiento sancionatorio, por haber operado su decaimiento. Como consecuencia de lo anterior, solicita que se absuelva a la empresa de cualquier sanción. En subsidio, solicita que se sustituya la sanción impuesta por amonestación escrita, o bien, que se rebaje considerablemente la multa. Además, solicita que la reclamada sea condenada en costas.

A fojas 202, 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.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 212, la abogada Katharina Buschmann Werkmeister, de la SMA, confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó ampliación del plazo para informar.

A fojas 214, el Tribunal concedió la prórroga de 5 días solicitada, contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 396, 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 415, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 416, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta del 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 aviso publicado entre los días 31 de diciembre de 2024 y 17 de febrero de 2025.

A fojas 417, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el jueves 8 de mayo de 2025, a las 10:00 horas.

A fojas 433, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado la abogada Isidora Gutiérrez Barros, por la reclamante, y Francisco Sepúlveda Muñoz, por la reclamada. Además, se dejó constancia que la causa quedó en estudio, por 30 días.

A fojas 436, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó al Ministro Cristián López Montecinos como redactor del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante alega que el procedimiento sancionatorio tuvo una duración injustificada, más de 6 meses, en infracción de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880. En efecto, afirma que éste se inició en mayo de 2019, mediante la carta N° 1574, que le remitió la SMA informándole de la inspección y medición de ruido, y terminó el 26 de



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

noviembre de 2024, con la dictación de la resolución reclamada, por lo que duró un total de 5 años y 5 meses. Plantea que, si se considera que el procedimiento se inició el 7 de febrero de 2022, por medio de la formulación de cargos, y terminó con la resolución reclamada, tuvo una duración de 2 años y 8 meses. Sostiene que, incluso, si se considera que el procedimiento se inició con la formulación de cargos y concluyó con la dictación de la resolución sancionatoria, duró un total de 10 meses. De esta forma, concluye que cualquiera sea el escenario que se tome en cuenta, para medir la duración del procedimiento administrativo, hay un factor constante, a saber, la SMA demoró más de 6 meses para su tramitación.

En subsidio de lo anterior, alega que la SMA demoró más de 30 días hábiles en resolver la reposición, infringiendo lo dispuesto en el artículo 55 de la LOSMA. En efecto, afirma que el recurso fue deducido el 28 de noviembre de 2022, siendo resuelto dos años después, el 26 de noviembre de 2024.

Subsidiariamente, alega el abandono del procedimiento administrativo, en los términos del artículo 43 de la Ley N° 19.880. Refiere que el 14 de diciembre de 2022 se notificó al denunciante el recurso de reposición deducido en contra de la resolución sancionatoria, y no habiendo evacuado el traslado conferido ni realizado alguna actuación en el procedimiento, la SMA debió haberlo advertido bajo apercibimiento de declararlo abandonado. Agrega que el haber dictado la resolución reclamada 2 años después es contrario a la Ley N° 19.880.

En subsidio de lo anterior, alega decaimiento del procedimiento administrativo, al haberse sobrepasado los plazos para su tramitación, por lo que perdió eficacia. Hace presente que el procedimiento no finaliza con la dictación de la resolución sancionatoria, ya que quedan pendientes los recursos que se pueden deducir en su contra, de manera que la reposición que se puede interponer, debe entenderse como parte del procedimiento sancionatorio para efectos de su duración. Afirma que el procedimiento duró más de 5 años y 8 meses, por lo que decayó o devino en ineficaz.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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 en subsidio de lo anterior, alega que la demora configura una imposibilidad material de continuar con el procedimiento sancionatorio, tornándolo ineficaz. Señala que la doctrina de la imposibilidad material no es incompatible con la teoría del decaimiento, sino que constituye una evolución de ésta y persigue la misma finalidad, evitar la excesiva demora en la tramitación de los procedimientos sancionatorios. Indica que, conforme a la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema, el transcurso del plazo de 6 meses establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 determina la ineficacia del procedimiento por la desaparición sobreviniente de su objeto.

Hace presente que, desde el 10 de mayo de 2019, al apagar el ducto de ventilación e instalar aislantes, adoptó medidas de mitigación, las que finalizaron en septiembre de 2022, de manera que su implementación comenzó antes de la formulación de cargos y concluyó antes de la dictación de la resolución sancionatoria. Sostiene que habiendo adoptado medidas de mitigación inmediatas y no estando en infracción normativa al momento de iniciarse formalmente el procedimiento sancionatorio, es indudable que su objeto ya no existía, por lo que sancionar era inútil y contradictorio con el fin de la norma.

Además, la actora alega, en subsidio de las alegaciones relativas a la duración del procedimiento sancionatorio, que no se ponderó la prueba en conformidad con la sana crítica y que, en todo caso, de haberlo habido, necesariamente debía ser absuelta. En efecto, señala que la SMA no ponderó correctamente los antecedentes, en particular, la carta enviada el 18 de junio de 2019, informando la implementación de medidas de mitigación, y el informe de la ETF A CESMEC S.A., acompañado en la reposición. Sostiene que en ambos casos la apreciación de la prueba presenta procesos deductivos carentes del raciocinio que requiere la aplicación de las reglas de la sana crítica, o su apreciación es inexistente.

Afirma que la SMA concluyó sin fundamento alguno que la referida carta era un antecedente útil solo para apreciar el



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

beneficio económico, lo que es contrario a las reglas de la lógica, ya que en la resolución sancionatoria se afirma que no se acreditaron las medidas de mitigación expuestas en la carta, sin perjuicio de reconocer la veracidad de su contenido al momento de determinar dicho beneficio. De esta forma, sostiene que para la SMA los antecedentes aportados son verídicos cuando permiten fundar la sanción, pero no cuando tienen por finalidad demostrar la adopción de medidas de mitigación.

Además, afirma que la SMA incurrió en error al ponderar el informe acompañado en la reposición, toda vez que no le dio valor alguno para determinar la existencia de medidas de mitigación y es contradictorio con el valor que le otorgó en un procedimiento sancionatorio diverso incoado contra Tottus (Rol D-245-2022).

La reclamante, en subsidio de todas las alegaciones anteriores, alega que se debe considerar un conjunto de elementos para absolver, imponer una amonestación por escrito o la mínima de las multas. Entre ellos, destaca: la adopción de medidas de mitigación de ruido; el apagado de la torre de ventilación; y la instalación de un panel y un revestimiento acústicos.

Sostiene que la SMA erró en la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de su Ley Orgánica. En efecto, cuestiona la ponderación del beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, el que la reclamada calculó en 0,1 UTA por costos retrasados en la implementación de medidas con motivo de la infracción, con posterioridad a su constatación. Afirma que el error obedece a que la SMA tenía antecedentes suficientes que demostraban que la empresa había comprometido la adopción de medidas para evitar el daño y la infracción de la norma.

En cuanto al daño o peligro ocasionado, afirma que la SMA no llega a una conclusión expresa, sino que simplemente alude a determinados elementos a tener en consideración, sin señalar debidamente cómo influyeron en la decisión final. Sostiene que debió concluir que no se acreditó ningún daño ni peligro.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

En lo que se refiere al número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción -que la SMA estimó en 758- señala que no se acreditó que algunos de esos habitantes -descontando al denunciante- haya sufrido algún daño o malestar a consecuencia del ruido.

En cuanto a la importancia de la vulneración del sistema jurídico de protección ambiental, señala que la propia SMA concluye que solo se constató una ocasión de incumplimiento, lo que demuestra la utilidad de las medidas de mitigación.

Afirma que no se puede concluir que no haya cooperado de forma eficaz solo por no haber dado respuesta a nuevos requerimientos de información, ya que la adopción de medidas de mitigación inmediatas demostró una real intención de cooperar en el cumplimiento normativo.

En cuanto a la adopción de medidas correctivas, sostiene que la SMA concluye erradamente que no procede en cuanto factor de disminución, al no demostrarse la implementación de medidas de mitigación, por carecer de medios de verificación idóneos. A su juicio, la SMA yerra, pues fue informada de dichas medidas antes de la formulación de cargos.

Segundo. Por su parte, la SMA señala que el procedimiento sancionatorio se tramitó dentro de un plazo razonable. Afirma que la figura del decaimiento ha sido dejada sin efecto por la Corte Suprema, en recientes fallos, siendo reemplazada por la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, aunque comparten ciertos requisitos para su aplicación, entre ellos, el análisis del tiempo transcurrido entre el inicio y el término del procedimiento.

Respecto de su inicio, señala que la reclamante yerra al señalar que comenzó con el envío de la carta el 24 de mayo de 2019, en sede de fiscalización ambiental, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la LOSMA, el procedimiento sancionatorio se inicia con la formulación de cargos, según han confirmado tanto la Corte Suprema como este Tribunal en diversas sentencias.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

En cuanto al término del procedimiento, sostiene que la actora yerra al señalar como hito la resolución del recurso de reposición, ya que el máximo Tribunal ha sostenido que el acto que lo cierra es la resolución de sobreseimiento o la sancionatoria, y que la etapa recursiva no forma parte del procedimiento administrativo, pues da origen a uno nuevo, que es de revisión. Agrega que en los mismos términos se ha pronunciado este Tribunal.

Atendido lo expuesto, y considerando que la formulación de cargos se dictó y notificó el 7 de febrero de 2022 y que la resolución sancionatoria se dictó el 27 de octubre del mismo año, plantea que el procedimiento duró “poco más de 10 meses”, plazo razonable para su tramitación.

Sin perjuicio de lo anterior, señala que la sanción continúa siendo oportuna y eficaz, pues no solo tiene una dimensión preventiva especial, sino que también busca orientar la conducta, hacia el cumplimiento, de los demás sujetos regulados. En cuanto a la finalidad represiva, afirma que se acreditó una hipótesis infraccional, de manera que la sanción cumple un fin retributivo.

Hace presente, también, que los plazos administrativos, en particular los establecidos en los artículos 27 de la Ley N° 19.880 y 55 de la LOSMA, no son fatales, según han sostenido la Corte Suprema y el Tribunal.

Sostiene que no ha operado el abandono del procedimiento y que la SMA tiene un deber de inexcusabilidad, estando obligada a dictar una resolución terminal en todos los procedimientos que inicia, en virtud del artículo 14 de la Ley N° 19.880. Indica que el traslado que otorgó al denunciante constituía una carga procesal, mas no una obligación jurídica de actuar, por lo que el único perjuicio por no haberlo evacuado fue a su propio interés.

Respecto de las alegaciones referidas a la ponderación de la prueba conforme a la sana crítica, la SMA sostiene que la carta de 18 de junio de 2019 no tenía mérito suficiente para dar por acreditadas las medidas de mitigación ni su eficacia, pues el



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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 no entregó ningún medio de prueba asociado a su detalle técnico y efectiva instalación. Agrega que, si bien se acompañó una fotografía relativa a la instalación de un panel acústico, ésta carece de fecha y no está georreferenciada, además de la falta de detalle técnico.

En cuanto al informe acompañado por Tottus S.A. en sede de reposición, señala que no tiene el mérito de desvirtuar el hecho constitutivo de infracción, no obstante que, eventualmente, podría acreditar la eficacia de medidas correctivas adoptadas con posterioridad.

Indica, también, que la etapa recursiva no constituye una nueva instancia que permita establecer los hechos sustantivos que debieron consignarse en el procedimiento administrativo y ponderarse en la resolución sancionatoria. Así, plantea que no es admisible adjuntar en sede de reposición, medios de prueba dirigidos a acreditar la eficacia e implementación de medidas de mitigación enunciadas de forma previa, en fase de pre-instrucción, en tanto tal prueba debió aportarse en la fase de tramitación del procedimiento sancionatorio.

Sostiene que no hay contradicción con lo resuelto en el procedimiento rol D-245-2022, pues se trata de procedimientos distintos y cada uno debe ser analizado en su propio mérito. Además, indica que en dicho procedimiento se presentó un programa de cumplimiento ("PdC"), con medidas distintas de las informadas en la carta de 18 de junio de 2019, y que fue aprobado; en cambio en el procedimiento de autos no se presentó PdC ni descargos.

En cuanto a las alegaciones referidas a la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, la SMA sostiene que en la reposición Tottus S.A. no cuestionó la aplicación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, y solo indirectamente las de cooperación e implementación de medidas correctivas, por lo que la resolución reclamada no se pronunció sobre la materia. Atendido lo anterior, señala que no procede que en sede de reclamación se agreguen argumentos que no guardan relación con la resolución reclamada.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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 perjuicio de ello, de todas formas, señala que las alegaciones referidas a la ponderación de dichas circunstancias deben rechazarse, pues no controvierten la legalidad de la resolución reclamada y fueron correctamente aplicadas.

Con relación al beneficio económico, afirma que las medidas de mitigación mencionadas por la empresa no pudieron ser consideradas en un escenario de incumplimiento, pues no existen antecedentes que permitan acreditar su implementación.

En cuanto al daño causado o peligro ocasionado, señala que los niveles permitidos de presión sonora, establecidos en el Decreto Supremo N° 38/2011, fueron definidos con el objetivo de proteger la salud de las personas, por lo que la sola superación de su límite genera un riesgo.

En lo que respecta al número de personas cuya salud pudo afectarse con la infracción, señala que esta circunstancia solo exige la posibilidad de afectación asociada a un riesgo a la salud.

En lo referente a la importancia de la vulneración del sistema jurídico de protección ambiental, sostiene que concurre necesariamente en el caso en que la infracción es configurada.

Respecto de la cooperación de la empresa, señala que se trata de una circunstancia que concurrió parcialmente, toda vez que el titular no evacuó el requerimiento de información efectuado en la formulación de cargos, mas aportó antecedentes en sede de fiscalización.

Finalmente, afirma que no concurre la circunstancia referida a la implementación de medidas correctivas, pues no fue demostrada, atendido que la presentación de 18 de junio de 2019 no resulta concluyente, al no contar con medios de verificación idóneos.

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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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. Controversia: De las alegaciones referidas a la duración del procedimiento administrativo
- II. De las demás alegaciones
- III. Conclusión

I. Controversia: De las alegaciones referidas a la duración del procedimiento administrativo

Cuarto. La reclamante alega que el procedimiento administrativo duró más de 6 meses, en contravención a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, cualquiera sea el escenario que se considere para determinar su duración. En subsidio, sostiene que la SMA transgredió el plazo de 30 días para resolver la reposición deducida en contra de la resolución sancionatoria, vulnerando el plazo de 30 días hábiles establecido en el artículo 55 de la LOSMA. En subsidio, alega el abandono del procedimiento, en los términos del artículo 43 de la Ley N° 19.880, atendida la demora en resolver el referido recurso. Subsidiariamente, alega el decaimiento del procedimiento, atendido que este duró más de 5 años y 8 meses. También en subsidio, alega que la demora de la SMA en tramitar el procedimiento sancionatorio configuró una imposibilidad material de continuarlo, tornándolo ineficaz.

Quinto. Por su parte, la reclamada sostiene que el procedimiento sancionatorio fue sustanciado en un plazo razonable, por lo que la sanción continúa siendo oportuna y eficaz. Hace presente que la figura del decaimiento del procedimiento administrativo ha sido reemplazada por la Corte Suprema, por la imposibilidad material de su continuación. Señala que la actora yerra al determinar los hitos de inicio y término del procedimiento, los que están dados por la formulación de cargos y la resolución sancionatoria, respectivamente, y que considerando ambos, en el caso de autos, el procedimiento duró poco más de 10 meses. De todas formas, señala que los plazos administrativos no son fatales, conforme a la jurisprudencia del máximo tribunal. Asimismo, sostiene que tampoco operó el abandono del procedimiento, el que está



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

regulado en el artículo 43 de la Ley N° 19.880 a propósito de la inactividad del interesado, no de la Administración.

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*".



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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: “[1]a denuncia formulada conforme al inciso anterior originará un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está **revestida de seriedad y tiene mérito suficiente**. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor, y si ni siquiera existiere mérito para ello, se dispondrá el archivo de la misma por resolución fundada, notificando de ello al interesado” (énfasis agregado).

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.

Duodécimo. Lo señalado encuentra respaldo en la doctrina nacional especializada, la cual ha señalado que si bien el



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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 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.

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

Decimosexto. 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).

Decimoséptimo. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

jurisprudencia de la Corte Suprema en sentencia roles 217.370-2023, de 26 de febrero de 2024, considerando séptimo; 62.974-2020 y 62.747-2020, ambas de 12 de julio de 2021, considerando octavo; 38.340-2016 de 3 de agosto de 2017, considerando octavo; y 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017, considerando duodécimo, entre otras.

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

Decimonoveno. 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. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

de los hechos denunciados, y que acreditado dichos requisitos la SMA tiene el deber de iniciar formalmente un sancionatorio ambiental, es menester, entonces, referirse a las acciones de fiscalización y al momento en que éstas deben entenderse concluidas, para efecto de precisar la oportunidad en que este órgano de la Administración deberá decidir iniciar un sancionatorio ambiental o archivar la denuncia, lo cual será abordado en el siguiente acápite.

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

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

Vigésimo segundo. 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 tercero. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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

Vigésimo quinto. A su vez, en la normativa interna de la SMA como es la Resolución Exenta N° 300/2024, que a su vez dejó sin efecto la Resolución Exenta N° 1.184, 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 sexto. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 séptimo. 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).

Vigésimo octavo. 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.

Vigésimo noveno. Con todo, la Resolución Exenta N° 300/2024 establece expresamente que, atendida la naturaleza de las normas de emisión, dentro de las cuales se encuentra el 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 su derogación por la Resolución Exenta N° 300/2024. Esta regla se explica en el caso de la normativa de ruidos, entre otras razones, porque el



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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. 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 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 primero. En definitiva, a juicio del Tribunal, es posible inferir que las denominadas actuaciones previas, propias de los procedimientos sancionatorios y del procedimiento administrativo general regulado en la Ley N° 19.880, encuentra una regulación específica en la LOSMA y en la normativa general de la SMA, como parte de la fiscalización ambiental y sus actuaciones. En efecto, la normativa ambiental regula específicamente las acciones de fiscalización que la SMA decreta en aquellos casos, en que la denuncia requiera ser contrastada para verificar algunos antecedentes preliminares



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

que justifiquen el inicio formal del procedimiento. De acuerdo con lo expuesto, dicho procedimiento de fiscalización culmina con la elaboración del ITFA, documento que recoge las conclusiones y resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA.

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

3. Retardo injustificado al originar un sancionatorio ambiental

Trigésimo tercero. 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.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo cuarto. 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 quinto. 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: 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 sexto. 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 séptimo. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 octavo. 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 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).

Trigésimo noveno. 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**



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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**

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. 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 primero. En este mismo sentido, el Segundo Tribunal Ambiental ha relevado que más allá de la discusión sobre el inicio del procedimiento administrativo, "lo cierto es que, para esta judicatura, lo relevante es que la SMA realice gestiones útiles sin incurrir en una excesiva e injustificada dilación, evitando así transgredir los principios de eficiencia y eficacia administrativa [...]" (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 318-2021, de 26 de septiembre de 2022, c. 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 segundo. 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), permiten concluir que: "[...] el tiempo transcurrido y la circunstancia de haberse terminado la obra, así como la obtención de su recepción final el 2018 hacía, en la práctica, imposible la propuesta de nuevas medidas para la mitigación



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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

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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo quinto. Esta precisión permite inferir, además, que el tiempo que demora la realización de las acciones de fiscalización decretadas en el marco del régimen especial de denuncia con la finalidad de determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, no 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 cargo se encuentran sujetas al plazo de prescripción y "no se computan como parte del plazo de inactividad que provoca la extinción de procedimiento por haber transcurrido un plazo irracional en su prosecución" (Corte Suprema Rol 217.370-2023, de 26 de febrero de 2024, c. noveno. En este mismo sentido, rol 38340- 2016, de 3 de agosto de 2017, c. décimo noveno).

4. La naturaleza del sancionatorio ambiental y la prescripción

Cuadragésimo sexto. 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 séptimo. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

uno de sus principales exponentes, dotándolo de particularidades que lo distinguen de otros procedimientos sancionatorios y sus objetivos.

Cuadragésimo octavo. 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 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).

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

Quincuagésimo. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

incumplimientos y sus efectos, y que las medidas y acciones efectivamente permitan volver al cumplimiento y se hagan cargo de sus efectos, respectivamente.

Quincuagésimo primero. 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 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 segundo. 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 tercero. 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 cuarto. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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

Quincuagésimo quinto. En este orden de ideas, se debe considerar, además, que el conocimiento científico afianzado ha concluido que el ruido constituye un factor de estrés biológico inespecífico que influye de forma dominante en los mecanismos de procesamiento del cerebro y la salud mental, evidenciando que su exposición excesiva produce problemas de audición, trastornos del sueño, efectos cardiovasculares y otras respuestas fisiológicas, sin contar con diversas consecuencias adversas psicológicas, todo esto en comparación con las personas que no están expuestas al ruido (Golmohammadi, R., Darvishi, E., Motlagh, M. S., & 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 sexto. Así, forzoso es concluir que una demora excesiva e injustificada de originar un procedimiento sancionatorio ambiental por parte de la SMA, cuando existe un ITFA que dé cuenta de la verificación de los hechos denunciados, se traducirá en la frustración de los objetivos específicos del sancionatorio ambiental que, como se señaló, van más allá de la imposición de una multa.

Quincuagésimo séptimo. De esta manera, si se deja pasar un tiempo excesivo desde que se comprueba que la veracidad de los hechos denunciados, hasta el momento de iniciar formalmente el



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

sancionatorio con la formulación de cargos, es altamente probable que: i) la obra se encuentre concluida, en el caso de proyectos de construcción; ii) los efectos negativos derivados del incumplimiento hayan acompañado a los denunciantes y población afectada durante toda la etapa de construcción -en el caso de proyectos inmobiliarios- sin que se hayan establecido medidas oportunas y coetáneas, o al menos próximas en el tiempo al momento en que se están produciendo dichos efectos; iii) un eventual 'regreso al cumplimiento' lo será en su totalidad de manera retrospectiva; o bien, iv) se terminará imponiendo una multa cuyo efecto preventivo general resultará dudoso, pues, en el caso de proyectos inmobiliarios, 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.

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

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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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.

Sexagésimo. A su vez, sostener que el plazo de prescripción regula toda la etapa previa a la formulación de cargos, incluso aquella que va desde que se configura el deber de originar un sancionatorio ambiental, puede traducirse en que en algunas situaciones la SMA no cuente con un plazo que regule este periodo. En efecto, dada la naturaleza de las infracciones ambientales, no son pocos los casos en que se presentan infracciones permanentes, continuadas o que constituyen infracciones por omisión, 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 primero. 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 segundo. En definitiva, de conformidad con lo dispuesto en las consideraciones precedentes, a juicio de estos sentenciadores es posible concluir lo siguiente:



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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

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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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

5. Finalmente, la premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, puede ser aún más 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 tercero. 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 74 UTA a Hipermercados Tottus S.A.

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

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

1. El 15 de marzo de 2019, inspectores de la Municipalidad de Providencia efectuaron una inspección y medición de ruido, en virtud de una denuncia en contra del establecimiento Tottus Bilbao.
2. El 11 de abril de 2019, la SMA recibió el Oficio N° 2.374, de la Municipalidad de Providencia, en el que el órgano edilicio comunicó la denuncia y la superación normativa constatada en la inspección del 15 de marzo del mismo año. Con el oficio adjuntó la ficha de medición de ruido,



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

los certificados de calibración del instrumental y las actas de fiscalización.

3. El 2 de mayo de 2019, la División de Fiscalización de la SMA derivó a la División de Sanción y Cumplimiento el ITFA DFZ-2019-524-XIII-NE.
4. El 24 de mayo de 2019, a través de la Carta N° 1.574, la SMA informó a Tottus S.A. acerca de la fiscalización y medición de ruido efectuada el 15 de marzo y de la superación normativa constatada, recomendando la adopción de medidas correctivas o de mitigación de ruidos e informar los cambios efectuados.
5. El 18 de junio de 2019, la empresa dio respuesta a la referida carta informando la implementación de medidas de mitigación.
6. Entre los días 13 y 15 de octubre de 2021 la ETFA CESMEC S.A., a solicitud de la empresa, realizó mediciones en horarios diurno y nocturno, en 2 receptores aledaños al establecimiento.
7. El 7 de febrero de 2022, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 01/D-021-2022, que formuló cargos contra Hipermercados Tottus S.A.
8. El 27 de octubre de 2022, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1.892, que sancionó a la empresa con una multa de 74 UTA.
9. El 28 de noviembre de 2022, la empresa interpuso recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria, acompañando el informe elaborado por la ETFA CESMEC S.A.
10. El 26 de noviembre de 2024, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 2.211-, que rechazó el recurso de reposición.

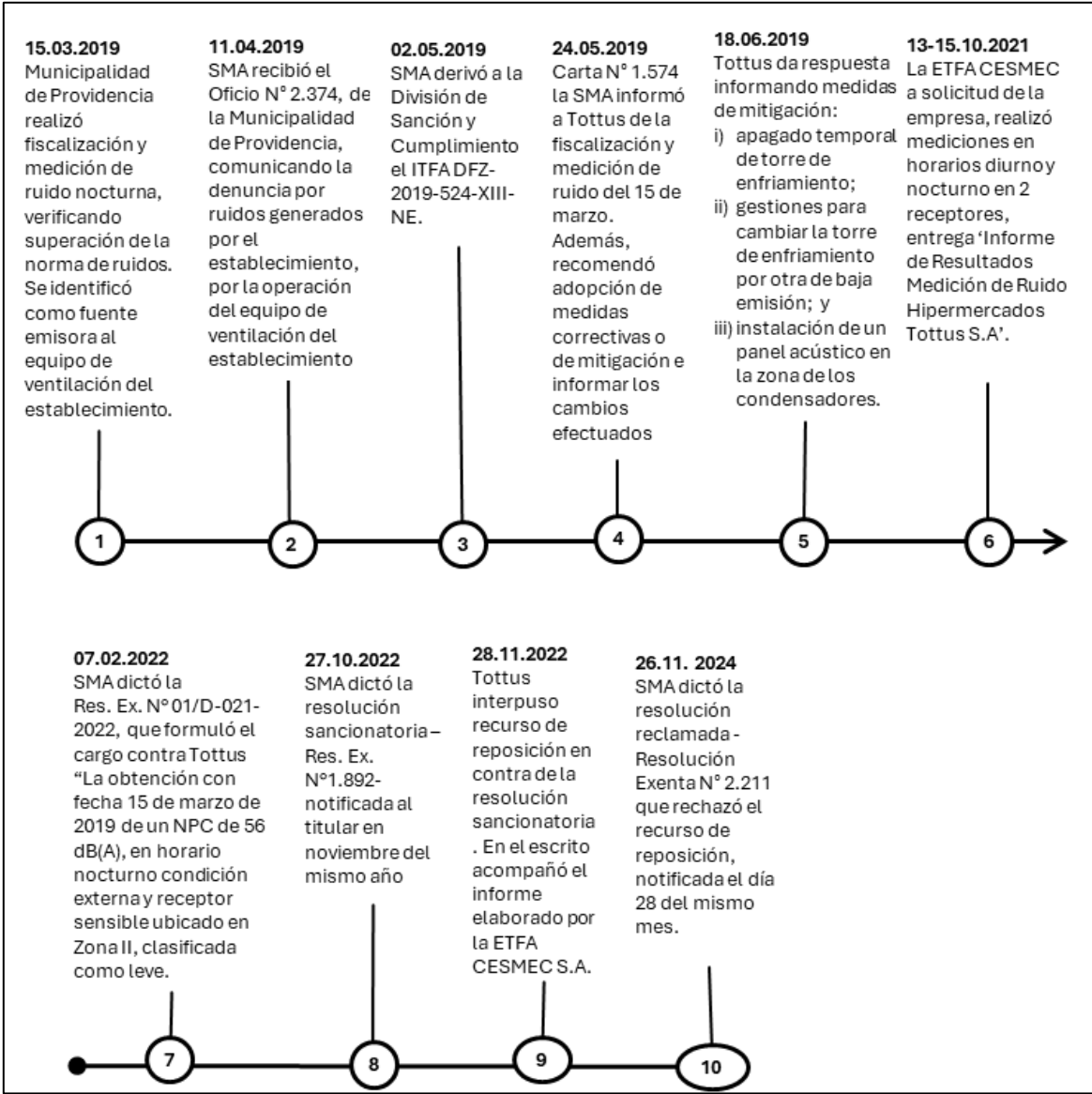


4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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 los principales hitos de la fiscalización y el procedimiento sancionatorio



Fuente: Elaborado por el Tribunal.

Sexagésimo quinto. 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 el oficio remitido por la Municipalidad de Providencia, recibido el 11 abril de 2019, que dio cuenta de la inspección ambiental efectuada el 15 de marzo del mismo año. Asimismo, consta que, en abril de 2019 se elaboró el ITFA DFZ-2019-524-XIII-NE, en el cual se consigna que: "Con fecha 15 de marzo de 2019, siendo las 21:10 horas, se realizó exitosamente una (01) medición de nivel de presión sonora en periodo nocturno, de acuerdo con el procedimiento indicado en la Norma de Emisión (D.S. N°38/11 MMA), desde balcón de departamento F, ubicado en Luis Montaner N°491, comuna de Providencia (Receptor N°1), en condición de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

medición externa. Una vez obtenido el Nivel de Presión Sonora Corregido, correspondiente a 56 dBA, de acuerdo con fichas de evaluación de ruido de la actividad, se realizó la evaluación de los niveles medidos. Para esto, se homologó la zona donde se ubica el receptor, concluyéndose que esta, correspondiente a Zona UR del Plan Regulador de Providencia, es homologable a Zona II del D.S. N°38/11 MMA. Con base a los límites que se deben cumplir para esta zona (45 dBA en periodo nocturno), y el NPC obtenido a partir de las mediciones realizadas en fecha anteriormente señalada, se indica que existe superación en el receptor N°1, presentándose una excedencia de 11 dBA en periodo nocturno”.

Sexagésimo sexto. Finalmente, consta de los antecedentes del proceso que el ITFA fue remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 2 de mayo de 2019, y que luego de transcurrido más de 2 años y 9 meses, -sin que durante ese lapso conste que se haya realizado algún tipo de gestión-, la SMA recién formuló cargos dando inicio formal al sancionatorio ambiental el 7 de febrero de 2022.

Sexagésimo séptimo. 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 dan cuenta sus considerandos 3° y 4°, en el cual se consignaron los resultados de las mediciones efectuadas en la inspección de la Municipalidad de Providencia, de 15 de marzo de 2019. En efecto, la citada resolución refiere expresamente: “3° Que, con fecha 02 de mayo de 2019, la entonces División de Fiscalización derivó a la entonces División de Sanción y Cumplimiento, actual Departamento de Sanción y Cumplimiento (DSC), ambas de la SMA, el Informe de Fiscalización DFZ-2019-524-XIII-NE, el cual contiene las actas de inspección ambiental de fechas 15 y 19 de marzo de 2019, junto con sus respectivos anexos. Así, según consta en el Informe, el día 15 de marzo de 2019, un funcionario de la I. Municipalidad de Providencia se constituyó en el domicilio del denunciante individualizado en la Tabla N° 1, ubicado en calle [...] comuna de Providencia, Región Metropolitana de Santiago, a fin de efectuar la



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

respectiva actividad de fiscalización ambiental, que consta en el señalado expediente de fiscalización”.

Sexagésimo octavo. Por su parte, el considerando 4° señala: “Que, según indica la Ficha de Evaluación de Niveles de Ruido, se consignó un incumplimiento a la norma de referencia contenida en el D.S. N° 38/2011 MMA. En efecto, la medición realizada desde el Receptor N° 1 “Gonzalo Andrés Díaz Gallardo”, con fecha 15 de marzo de 2019, en las condiciones que indica, durante horario nocturno (21.00 hrs. A 07.00 hrs.) registra una excedencia de 11 dB(A)”. De hecho, la formulación de cargos estima como constitutiva de infracción específicamente la superación constatada el 15 de marzo de 2019.

Sexagésimo noveno. Finalmente, en el resuelvo III de la resolución en comento, se otorga expresamente la calidad de interesado en el sancionatorio ambiental al denunciante Gonzalo Díaz Gallardo, 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 al elaborarse el ITFA.

Septuagésimo. En relación con lo anterior, consta en autos que la formulación de cargos tuvo lugar con fecha 7 de febrero de 2022. 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, fechado en abril de 2019 y remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 2 de mayo del mismo año, hasta el momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental, transcurrieron más de 2 años y 9 meses, sin que la SMA haya decretado ninguna medida destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de la superación denunciada y constatada en la medición de 15 de marzo de 2019, de la cual la SMA tomó



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

conocimiento al recibir el oficio de la Municipalidad de Providencia, el 11 de abril de ese año.

Septuagésimo primero. Lo expuesto, permite suponer razonablemente que los efectos en la salud de la población se mantuvieron, a lo menos, durante la mayor parte del tiempo en que el ITFA permaneció en la División de Sanción y Cumplimiento a la espera de la formulación de cargos, sin que se hayan ordenado medidas para hacerse cargos de ellos.

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

Septuagésimo cuarto. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 quinto. 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 sexto. 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 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

septiembre de 2022, c. décimo; R N° 278-2021, de 24 de febrero de 2022, c. vigésimo cuarto, entre otros).

Septuagésimo séptimo. 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 DFZ-2019-524-XIII-NE y se remitió éste a la División de Sanción y Cumplimiento (2 de mayo de 2019), hasta la formulación de cargos (7 de febrero de 2022) transcurrieron más de 2 años y 9 meses, 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 más de 3 años y 5 meses.

Septuagésimo octavo. De esta manera, tal como se precisó en los apartados precedentes de esta sentencia, el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente el inicio formal del procedimiento administrativo sancionatorio con la formulación de cargos, sino que éste también puede concurrir cuando nace el deber para la SMA de iniciar el sancionatorio ambiental. Como se señaló, dicho deber emana desde que las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad de los hechos denunciados, lo que ocurre con la dictación 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 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.

Septuagésimo noveno. 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



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

sostenerse en el caso *sub-lite* si la SMA demoró -sin justificación alguna- más de 2 años y 9 meses 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. En efecto, tal como se señaló, los fines del sancionatorio ambiental, sobre todo cuando se trata de infracciones a la normativa de ruido, exigen una especial consideración a la premura en el actuar de la SMA. Así, retardar más de 2 años y 9 meses para "originar un procedimiento administrativo" en los términos establecidos imperativamente en el artículo 47 de la LOSMA, sin que se haya realizado ningún tipo de gestión durante dicho periodo, carece de justificación.

Octogésimo primero. 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 segundo. Además, de la simple lectura del acta de inspección del 15 de marzo de 2019, se infiere con claridad



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 desde el momento que recibió la denuncia de la Municipalidad de Providencia (Oficio N° 2.374), el 11 de abril de 2019, lo cual solo viene a confirmar que la demora incurrida carece de toda razonabilidad.

Octogésimo tercero. En definitiva, a juicio de estos sentenciadores, los más de 2 años y 9 meses en que el ITFA estuvo en la División de Sanción y Cumplimento sin que la SMA formulara cargos, y los más de 3 años y 5 meses desde que se configuró el deber de realizar dicha formulación hasta que se dictó la resolución sancionatoria, exceden todo límite de razonabilidad.

Octogésimo cuarto. 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, eficacia y eficiencia 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 en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653). Así, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, 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.

Octogésimo quinto. Por todo lo señalado, es posible concluir que la SMA vulneró los principios de celeridad, eficiencia, 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°



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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**

19.880; 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 expresadas y, consecuentemente, se deja sin efecto la resolución sancionatoria.

II. De las demás alegaciones

Octogésimo sexto. Atendido lo concluido en el acápite precedente de esta sentencia, el Tribunal no se pronunciará sobre las otras controversias, relacionadas con la duración de la etapa recursiva, la apreciación de la prueba conforme a la sana crítica y la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, por estimarlo incompatible con lo que se resolverá.

III. CONCLUSIÓN

Octogésimo séptimo. En conclusión, para resolver la controversia, el Tribunal desarrolló una serie de consideraciones generales cuyo eje central consistió en establecer que, una vez constatada por la SMA una denuncia revestida de seriedad y mérito suficiente surge para ésta el deber jurídico de originar un procedimiento sancionatorio ambiental. Si, al momento de recibirse la denuncia, la autoridad carece de antecedentes suficientes para verificar tales requisitos, puede disponer acciones de fiscalización destinadas a acreditarlos o descartarlos. En consecuencia, la configuración del referido deber se produce cuando se dicta el ITFA o, a más tardar, cuando éste es derivado a la División de Sanción y Cumplimiento.

De lo anterior se sigue que el hito desde el cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del procedimiento sancionatorio ambiental no se restringe necesariamente al inicio formal del mismo —esto es, la formulación de cargos—, sino que puede producirse desde el momento en que se configura el deber de la SMA de iniciarlo.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

Una interpretación distinta, que limite el examen de razonabilidad únicamente al instante de formulación de cargos, desconoce el objetivo de protección ambiental que informa al procedimiento sancionatorio, cuya finalidad no se agota en sancionar infracciones, sino también en propiciar acciones oportunas para hacerse cargo de los efectos negativos derivados de ellas. La exigencia de premura y celeridad en las actuaciones de la SMA se acentúa, además, tratándose de infracciones asociadas a la normativa de ruido, por su impacto directo en la salud y bienestar de la población.

Bajo este razonamiento, el Tribunal constató que transcurrieron más de 2 años y 9 meses desde que se configuró el deber de iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental hasta su inicio formal, sin que en dicho periodo se ejecutara actuación alguna que justificara la demora. Tal retardo, particularmente atendida la naturaleza del incumplimiento, carece de justificación razonable.

En definitiva, cualquiera sea la doctrina jurisprudencial que se adopte —ya sea la imposibilidad material de continuación del procedimiento, con un parámetro de seis meses, o el decaimiento del procedimiento, con un umbral de dos años—, en el caso de autos el tiempo transcurrido excede con creces lo razonable para la tramitación de un procedimiento sancionatorio relativo a infracciones a la normativa de ruidos.

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, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta por el abogado Eric Cristi Rodríguez, en representación de Hipermercados Tottus S.A., en contra de la Resolución Exenta N° 2.211, dictada por la SMA, el 26 de noviembre de 2024, por los fundamentos desarrollados



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

en las consideraciones precedentes, dejándose sin efecto la referida resolución, así como también la Resolución Exenta N°1.892, dictada por el referido órgano el 27 de octubre de 2022.

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 duración de la etapa recursiva, la valoración de la prueba conforme a la sana crítica, y la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA:

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 hipótesis de prescripción contenida en el artículo 37 de la LOSMA. El voto de mayoría lo que sostiene es que el artículo 37 no es el único que se debe considerar para determinar cuándo debe cesar la acción de la Superintendencia. Una segunda cuestión es que el voto de mayoría tampoco discute la existencia de una infracción a la norma de ruidos, y ambas cuestiones son relevantes para este voto disidente, dado que, para la resolución de esta controversia, se debe responder primero si una infracción puede quedar sin sanción por circunstancias ajenas a la prescripción, no habiendo otra causal en la LOSMA que lo justifique, así como los efectos del retardo en la acción fiscalizadora y sancionadora de la SMA.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 acuerdo normativo, viene a establecer el marco sobre cual la SMA puede ejercer su potestad sancionadora, al determinar un plazo de prescripción de 3 años desde la constatación de la infracción, periodo que, por lo demás, se ve interrumpido por la notificación de la formulación de cargos. (Cfr. Sentencia



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 -o su equivalente, de acuerdo al voto de mayoría- 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 7 de febrero de 2022 y la resolución que puso término al procedimiento sancionatorio, esto es, la Resolución Exenta N° 1.892, pronunciada el 27 de octubre de 2022, fue de 8 meses y 20 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 de la 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 dos años o más entre la formulación de cargos y la resolución sancionatoria.

8. Por otra parte, este disidente no puede soslayar el hecho que entre el ITFA y la formulación de cargos se produjo una



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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). No obstante ello no presentó un PdC. 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 seis meses dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la sustanciación del procedimiento administrativo no tiene el carácter de fatal, lo que no significa que su dilación excesiva e injustificada no tenga consecuencias. En efecto, el máximo Tribunal ha señalado que "[...] si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 un procedimiento racional y justo, pues el tiempo transcurrido



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

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 alegación relativa a la superación del plazo de 30 días, establecido en el artículo 55 de la LOSMA, para la resolución del recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 1.892, este Ministro hace presente, en primer lugar, que la etapa recursiva no forma parte del procedimiento administrativo sancionatorio. En segundo término, advierte que la SMA demoró casi 2 años en resolver dicho recurso, deducido el 28 de noviembre de 2022 y resuelto recién el 26 de noviembre de 2024. Sin embargo, en consonancia con lo sostenido por el Tribunal en la sentencia dictada el 17 de junio de 2021, en la causa Rol N° 224-2019, a juicio de este disidente, si bien la dilación en la resolución del recurso constituye una vulneración del artículo 55 de la LOSMA, no configura un vicio esencial, en los términos del artículo 13, inciso tercero, de la Ley N° 19.880, pues no existen antecedentes que permitan tener por acreditado un perjuicio concreto. Lo anterior, no obstante la eventual responsabilidad administrativa en que se hubiere incurrido con la superación del referido término (Segundo Tribunal Ambiental: Rol N° 224-2019, de 17 de junio de 2021, c. vigésimo quinto a c. trigésimo).

III. En lo que se refiere a la alegación relativa a la valoración de la prueba conforme a la sana crítica, respecto de la ponderación de la carta remitida por el titular a la SMA el 18 de junio de 2019, informando la implementación de medidas de mitigación, cabe señalar que dicho documento fue considerado por la reclamada en la resolución sancionatoria, si bien se estimó que las medidas no fueron idóneas, análisis que este Ministro comparte, atendidas las siguientes razones:



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

1. La carta informa la adopción de las siguientes medidas: el apagado de la torre de enfriamiento, el 10 de mayo de 2019; gestiones para cambiar la torre de enfriamiento por otra con baja emisión de ruido, esperando resultados en noviembre de 2019; y el inicio de la instalación de un panel acústico en la zona de los condensadores, proyectando el fin del trabajo para julio de 2019.

2. La carta carece de una descripción técnica que dé cuenta del potencial de reducción de ruido de cada medida. Se constata, además, que la fotografía que se acompaña no cuenta con medios de verificación que acrediten una fecha de adopción y el lugar de implementación de la medida, así como su materialidad y eficacia. En consecuencia, la carta no tiene mérito suficiente para dar por acreditada las medidas propuestas y es del todo razonable que la SMA la haya descartado como medio de prueba.

3. Por otra parte, se verifica que la SMA utilizó la fotografía que presentada en la carta como un antecedente para determinar el beneficio económico (considerando 28 de la resolución sancionatoria). En particular, el escenario de cumplimiento se determinó utilizando una técnica de fotointerpretación para calcular el área para la insonorización del equipo generador de ruido. Dicho proceder de la SMA, consistió en usar la mejor información disponible ante la ausencia de otros medios, y no guarda relación con la implementación de las medidas propuestas.

IV. En cuanto a la alegación relativa a la falta de valoración del informe de la ETFA, este Ministro estima ajustado a Derecho el razonamiento de la resolución reclamada, que lo desestimó, atendido lo siguiente:

1. El 28 de noviembre de 2022, con el recurso de reposición el titular acompañó el 'Informe de resultados medición de ruido Hipermercados TOTTUS S.A - Octubre, 2021', elaborado por CESMEC S.A. autorizada como ETFA para el alcance de "Medición de Ruido" por la SMA por Resolución Exenta N°602, de 28 de mayo de 2018. El informe da cuenta del cumplimiento de los límites



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

establecidos en la norma de emisión de ruidos en dos receptores, en las mediciones realizadas entre los días 13 y 15 de octubre de 2021, en horario diurno y nocturno, lo que según la reclamante justificaría la eficacia e implementación de las medidas enunciadas en la carta de 18 de junio de 2019, y la absolvería del hecho infraccional.

2. A juicio de este Ministro, y como señala el considerando 15° de la resolución reclamada, el informe técnico no tiene el mérito de desvirtuar el hecho infraccional, constatado en la inspección del 15 de marzo de 2019, ocasión en que se registró excedencia a la norma de emisión de ruido y que motivó el procedimiento sancionatorio. Cabe presente, además, que en el procedimiento sancionatorio la empresa no presentó PdC ni descargos, y que, luego, acompañó en la etapa recursiva el informe técnico.

3. La Resolución Exenta N° 2.051, de la SMA, de 14 de septiembre de 2021, que 'Dicta instrucción de carácter general para la operatividad específica de las Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental en el componente ambiental aire y revoca Resolución que indica', contiene, entre otras, instrucciones para las ETFA en el ámbito de ruido. Por una parte indica, que deben avisar a la SMA en el caso de una medición o de una inspección (numeral 4.2), con 6 días hábiles de anticipación por medio de correo electrónico a medicionesruido@sma.gob.cl, y por otra, dispone que la ETFA debe realizar y enviar un reporte mensual de actividades a la SMA dentro de los primeros 5 días hábiles del mes subsiguiente al mes de la ejecución de las actividades de medición, inspección y verificación, un registro con los servicios que ha prestado durante el mes, de acuerdo con los distintos instrumentos de carácter ambiental aplicables a los titulares, al referido correo electrónico (numeral 4.7). De lo anterior, se concluye que la ETFA, en el presente caso, debió haber informado y reportado a la SMA las mediciones efectuadas en octubre de 2021, si bien dicha omisión no desvirtúa la configuración de la infracción.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

V. Finalmente, en cuanto a las alegaciones relativas a la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, este Ministro advierte que:

1. En sede de reposición el titular cuestionó, entre otras materias, la proporcionalidad de la sanción, pero no formuló alegaciones específicas respecto de las referidas circunstancias, limitándose a efectuar planteamientos genéricos sobre la cooperación eficaz y la implementación de medidas correctivas. En efecto, solo señala que no se consideraron circunstancias atenuantes "como son las medidas correctivas implementadas con anterioridad a la formulación de cargos y la absoluta colaboración en la investigación". Atendida la falta de alegaciones específicas, la resolución reclamada no se pronunció sobre dichas circunstancias. Por consiguiente, en virtud del principio de congruencia procesal, y atendido el carácter revisor de esta sede judicial respecto de lo resuelto en sede administrativa, no correspondería emitir pronunciamiento. Sin embargo, esta materia será abordada a mayor abundamiento.

2. Al respecto, este Ministro hace presente que la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA 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), como solicita la reclamante.

3. La resolución sancionatoria señala que la circunstancia de cooperación eficaz concurre parcialmente, toda vez que el titular no respondió el requerimiento de información efectuado en la formulación de cargos, sin perjuicio que en la carta de 18 de junio de 2019 aportó antecedentes que fueron útiles solo para la determinación del beneficio económico obtenido con motivo de la infracción. En cuanto a la implementación de medidas correctivas, señala que dicha circunstancia no concurre pues no se demostró la implementación de medidas de mitigación de ruido adoptadas de manera voluntaria, dado que la referida carta no es concluyente, al no contar con medios de



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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

verificación idóneos que permitieran acreditar la implementación, materialidad y fecha de adopción de las medidas, así como su eficacia.

4. A juicio de este Ministro las referidas circunstancias fueron correctamente ponderadas en la resolución sancionatoria, considerando la falta de respuesta del titular al mencionado requerimiento de información y la falta de idoneidad de las medidas de mitigación, conforme a lo señalado en el numeral III de esta disidencia.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 493-2024

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 el Ministro Cristian López Montecinos 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.



4FFE6FEF-4E1F-4B60-9700-D78D3E8BDED3

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