

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:	2
I. Antecedentes de la reclamación	2
II. Del proceso de reclamación judicial	6
CONSIDERANDO:	7
I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo	10
1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia	13
2. Las acciones de fiscalización y su término en el marco de una denuncia	18
3. El retardo injustificado en originar un sancionatorio ambiental	23
4. La naturaleza del sancionatorio ambiental y la prescripción	28
5. La eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto	36
II. Otras alegaciones	48
III. Conclusión	48
SE RESUELVE:	50

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.

VISTOS:

El 18 de marzo de 2025, los abogados señores José Tomás Blake Benítez y Juan Francisco Sánchez Silva en representación de Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. ('la reclamante' o 'la constructora') presentaron una reclamación en virtud de lo dispuesto en los artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ('LOSMA') y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales ('Ley N° 20.600'), en contra de la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024 ('Resolución Exenta N° 455/2024' o 'resolución sancionatoria') por medio de la cual se sancionó a la empresa con una multa de 53 Unidades Tributarias Anuales ('UTA'); y, la Resolución Exenta N° 296, de 24 de febrero de 2025, ('Resolución Exenta N° 296/2025'), que rechazó el recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria, ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente ('la reclamada' o 'SMA'), en el marco del procedimiento administrativo sancionador instruido por dicha Superintendencia bajo el Rol D-061-2023.

La reclamación fue admitida a trámite el 25 de marzo de 2025, asignándosele el rol R N° 520-2025.

I. Antecedentes de la reclamación

La reclamante es titular de la faena constructiva, ya terminada, denominada 'Proyecto Moller Galvarino Gallardo 1815', ubicado en calle Galvarino Gallardo N° 1815, comuna de Providencia, Región Metropolitana.

La indicada actividad constituye una 'Fuente Emisora de Ruido' al tratarse de una faena constructiva, en los términos del artículo 6°, numerales 12 y 13 del Decreto Supremo N° 38, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica ('DS 38/2011').

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

La figura N° 1 muestra la localización de la fuente emisora de ruidos y del receptor, de acuerdo con el expediente sancionatorio:

Figura N° 1: Ubicación de la fuente emisora y receptor



Fuente: Elaboración propia. QGIS 3.32.3. WGS84 UTM Zona 19 Sur (EPSG:32719)

El 28 de abril de 2021, a través del Oficio Ord. N° 2059, la Ilustre Municipalidad de Providencia ('Municipalidad de Providencia'), derivó a la SMA la denuncia formulada por doña María Del Rosario Undurraga Riesco, quien indicó estar sufriendo ruidos molestos producto de las actividades desarrolladas en la faena del "Proyecto Moller Galvarino Gallardo 1815". La denuncia fue signada con el ID-843-XIII-2021.

El 28 de abril de 2021, el equipo fiscalizador de la Municipalidad de Providencia, en el marco del "Convenio de colaboración de fiscalización ambiental entre la Superintendencia del Medio Ambiente y la Municipalidad de Providencia y sus anexos", aprobado por Resolución Exenta SMA N° 1056/2017, realizó una medición de nivel de presión sonora en periodo diurno, de acuerdo con el procedimiento indicado en la Norma de Emisión (DS N° 38/2011), dejando constancia de los resultados de ésta en la Ficha de Reporte Técnico, haciendo presente que la fuente emisora denunciada no cumplía con la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

normativa vigente al registrar excedencias de 13 dB(A) en el domicilio del receptor 1, en horario diurno, para Zona II. Se adjuntó la ficha de medición de ruido, certificados de calibración e instrumento de Planificación Territorial vigente. La unidad "dB(A)" corresponde a la medida de presión sonora expresada en decibeles ponderado en frecuencia A, que refleja los sonidos que percibe el oído humano.

Con el mérito de los antecedentes expuestos, la SMA emitió el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental ('ITFA') DFZ-2021-1264-XIII-NE, de mayo de 2021, el cual da cuenta de los antecedentes de la fiscalización efectuada y de la medición de nivel de presión sonora en periodo diurno efectuada por los funcionarios de la Municipalidad de Providencia, de acuerdo con el DS N°38/2011, señalando que la medición correspondió a ruidos provenientes de la construcción. Agregó en sus conclusiones que existe superación del límite establecido para Zona II del citado decreto, en período diurno, registrándose una excedencia de 13 dB (A) en la ubicación del Receptor N°1, por parte de faena constructiva que conforma la fuente de ruido identificada.

El 19 de mayo de 2021, la entonces División de Sanción y Cumplimiento de la SMA, recepcionó el informe de fiscalización.

El 23 de marzo de 2023, mediante Memorándum D.S.C N° 2024/2023, el Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA designó fiscal instructora a fin de investigar los hechos constatados en el informe de fiscalización.

El 30 de marzo de 2023, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-061-2023, la SMA formuló cargos a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A., por infringir el artículo 35 letra h) de la LOSMA, en relación con lo dispuesto en el artículo 7 del DS N° 38/2011.

El cargo imputado fue del siguiente tenor: "*La obtención, con fecha 28 de abril de 2021, de un Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) de 73 dB(A), en medición efectuada en horario*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

diurno, en condición interna, en un receptor sensible ubicado en Zona II". Se hizo presente que el límite de emisión para la Zona II es de 60 dB(A) en horario de 7 a 21 horas. La mencionada infracción fue calificada como leve en virtud de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 36 de la LOSMA.

Junto con lo anterior, la indicada resolución efectuó un requerimiento de información al titular del proyecto, y amplió de oficio el plazo en 5 días hábiles para la presentación de un Programa de Cumplimiento ('PdC') y en 7 días hábiles para la presentación de descargos.

El 25 de abril de 2023, la reclamante solicitó una reunión de asistencia al cumplimiento, de conformidad a lo previsto en el artículo 3, letra u) de la LOSMA.

El 28 de abril de 2023, Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. presentó un PdC, con las siguientes acciones: 1) cierre perimetral con pantallas acústicas de 3,6 metros de altura, con planchas OSB de 15mm; 2) biombos móviles para tareas y puestos de trabajo donde se utilizaron herramientas ruidosas de percusión y corte; 3) insonorización de cabina para bomba de hormigón; y, 4) control de herramientas emisoras de ruido.

El 26 de junio de 2023, mediante Resolución Exenta N° 2/ Rol D-061-2023, la SMA rechazó el PdC presentado por la reclamante, por no haber dado cumplimiento a los criterios de eficacia y verificabilidad establecidos en las letras b) y c) del artículo 9º del Decreto Supremo N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que "Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación" ("DS N° 30/2012"), conforme a las razones indicadas en la señalada resolución.

El 10 de agosto de 2023, el titular presentó escrito de descargos, los que se tuvieron por presentados con fecha 04 de marzo de 2024, mediante Resolución Exenta N°3/Rol D-061-2023 de la SMA.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

El 20 de marzo de 2024, mediante Memorándum D.S.C. -Dictamen N° 28/2024, la fiscal instructora remitió a dictamen del presente procedimiento sancionatorio con propuesta de sanción.

El 4 de abril de 2024, mediante Resolución Exenta N° 455/2024 se resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, rol N° D-061-2023, sancionando al titular con una multa de 53 UTA, La mencionada resolución fue notificada al titular mediante correo electrónico, con fecha 9 de abril de 2024.

El 16 de abril de 2024, en virtud del artículo 55 de la LOSMA, Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 455/2024, solicitando que dicho acto sea dejado sin efecto o, en subsidio, se rebaje el monto de la multa impuesta.

El 24 de febrero de 2025, mediante Resolución Exenta N° 296, la SMA resolvió rechazar el recurso de reposición, manteniendo la multa impuesta.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 169, los reclamantes de autos interpusieron reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 en relación con el artículo 56 de la LOSMA, en contra de la Resolución Exenta N° 455/2024 y Resolución Exenta N° 296/2025, solicitando que se dejen sin efecto las resoluciones reclamadas, con expresa condenación en costas.

A fojas 183, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la SMA, conforme lo dispone el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 194, la SMA confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para informar. Esta última solicitud fue acogida mediante resolución de fojas 196, prorrogándose el plazo en cinco días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 455, la SMA evacuó el informe, solicitando que la reclamación sea rechazada en todas sus partes, que se declare

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

que la resolución impugnada es legal y que fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

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

A fojas 476, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta el cumplimiento con lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar conocer la admisión a trámite de la reclamación.

A fojas 477, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el jueves 17 de julio de 2025, a las 15:00 horas.

A fojas 482, consta: i) que la vista de la causa se llevó a cabo en la fecha establecida; ii) que en ella alegaron el abogado de la parte reclamante, José Tomás Blake Benítez; y, el abogado de la parte reclamada, Carlos Barahona Vargas.

A fojas 483, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó como redactora del fallo a la Ministra señora Marcela Godoy Flores.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante alega que las resoluciones impugnadas fueron dictadas con infracción al artículo 42 de la LOSMA, ya que, debido a la tardanza de la SMA en sustanciar el procedimiento y poner término al mismo, dejando transcurrir un año y diez meses para recién designar a un fiscal instructor y dictar la resolución que formuló cargos, privó a la empresa de la oportunidad de acogerse a un PdC acordado con la autoridad. Luego refiere que, si bien pudo presentó un PdC, éste fue rechazado, puesto que la SMA cuestionó la efectividad y oportunidad de las medidas, debido a que se trataba de acciones ya ejecutadas.

En segundo lugar, alega que la regulación ambiental contempla incentivos al cumplimiento, debiendo la autoridad permitir oportunamente al administrado subsanar las observaciones formuladas. Sin embargo, debido a que la formulación de cargos

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

se dictó casi dos años después del inicio del procedimiento, cuando el 'Edificio Galvarino Gallardo' ya se encontraba completamente construido y contaba con certificado de recepción final, a esa época no existían medidas correctivas posibles de adoptar ni fuentes de emisión que mitigar, de manera que la asistencia que la SMA pudo otorgar, en los hechos, fue meramente formal, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 3, letra u), de la LOSMA.

En tercer lugar, la reclamante sostiene que la sanción deviene en ineficaz atendida la paralización excesiva e injustificada del procedimiento sustanciado por la SMA. Sostiene que la primera paralización está dada por el tiempo transcurrido entre que la SMA emitió su informe de fiscalización, en mayo de 2021, y la formulación de cargos, en marzo de 2023, dejando transcurrir exactamente 1 año, 10 meses y 11 días antes de formular el cargo. Luego, la segunda paralización injustificada se registra entre la presentación de los descargos y la resolución que se limitó a tenerlos por presentados. En esta sencilla gestión la SMA tomó 6 meses y 24 días, lo que excedió el plazo de duración máxima de un procedimiento administrativo íntegramente tramitado, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado ('Ley N° 19.880'), existiendo una superación irracional e injustificada del plazo, que hace que la sanción devenga en ilegal.

Segundo. Por el contrario, la SMA argumenta que las resoluciones reclamadas son legales y fueron dictadas conforme a la normativa vigente. En primer lugar, hace presente que la empresa no se vio imposibilitada de presentar un PdC con acciones eficaces y verificables, ya que el titular tomó conocimiento de la presunta infracción desde la fecha en que le fue notificada el acta de inspección por personal de la Municipalidad de Providencia, esto es, el 28 de abril de 2021 y el PdC fue presentado con fecha 28 de abril de 2023. Es decir, el titular tuvo dos años para haber adoptado medidas eficaces y verificables para mitigar los ruidos desde que tuvo

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

conocimiento de la medición, lo que en la especie no aconteció. Aun contando con tal plazo, el titular no adoptó nuevas medidas, limitándose a informar en el PdC acciones ejecutadas incluso antes de la fiscalización, las cuales no fueron rechazadas porque se encontraban ya ejecutadas, como afirma el titular, sino porque se descartó la eficacia y verificabilidad de cada una de las cuatro acciones propuestas.

Luego, la reclamada alega que no infringió el deber de asistencia al cumplimiento, previsto en el artículo 3, letra u), de la LOSMA, toda vez que ya en la etapa de fiscalización, informó oportunamente al titular la infracción a la norma de emisión de ruido e instó a su debido cumplimiento. Añade que, en la resolución que formuló cargos, le informó que podía presentar un PdC. Adicionalmente, hizo entrega de la "Guía para la presentación de un Programa de Cumplimiento por infracciones a la Norma de Emisión de Ruidos", aprobada por la Resolución Exenta N° 1270 de fecha 03 de septiembre de 2019, de la SMA. Incluso en el resuelvo noveno de la Resolución Exenta N° 1/Rol D-061-2023, requirió información al titular, solicitando, entre otras cosas, indicar, en el caso que se hayan realizado la ejecución de medidas correctivas, acompañar los medios de verificación. Por lo tanto, la SMA ha hecho todo lo que de oficio podía realizar en observancia a su deber de asistencia al cumplimiento.

Por último, la SMA señala que la reclamante yerra al computar el tiempo transcurrido entre la emisión del informe de fiscalización ambiental y la formulación de cargos para efectos de alegar una pérdida de eficacia del procedimiento administrativo y de la sanción aplicada, pues éste se inicia con la formulación de cargos, hecho que además interrumpe el plazo de prescripción de la infracción. Habiéndose notificado la formulación de cargos el 5 de abril de 2023, y emitido la resolución sancionatoria el 4 de abril de 2024, el procedimiento sancionatorio duró 1 año y 4 días, por lo que la SMA tramitó el procedimiento administrativo sancionatorio con eficiencia y la sanción sigue resultando oportuna y eficaz, tanto en sentido preventivo como represivo.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Tercero. Para la resolución de la controversia y a la luz de los argumentos de la reclamante y las defensas expuestas por la reclamada, el desarrollo de esta sentencia comprenderá la siguiente estructura:

- I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo
- II. Otras alegaciones
- III. Conclusión

I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo

Cuarto. La reclamante alega que los actos impugnados devienen en ilegales atendido a que se ha producido la ineficacia de la sanción por paralización excesiva e injustificada del procedimiento administrativo sancionatorio, superando el plazo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880. En concreto, sostiene que han ocurrido dos paralizaciones excesivas e injustificadas en la tramitación del procedimiento. La primera está dada por el tiempo transcurrido entre la emisión del ITFA, de mayo de 2021, y la fecha en que la SMA dictó la resolución que formuló cargos, esto es, el 30 de marzo de 2023, transcurriendo 1 año, 10 meses y 11 días. La segunda dilación injustificada transcurrió entre el 18 de agosto de 2023, fecha de presentación del escrito de descargos y la resolución que los tuvo por presentados, dictada el 4 de marzo de 2024, lapso en el que transcurrieron 6 meses y 24 días.

Para graficar la demora injustificada, explica que la primera situación expuesta no presenta ninguna complejidad, pues se compone de dos acciones sencillas: primero, una simple gestión material de medición sonora; y, segundo, el ejercicio más básico de subsunción jurídica, consistente en contrastar el resultado de la medición con la norma respectiva. Por tanto, sin registrarse en el expediente administrativo ninguna diligencia, gestión o actividad posterior al ITFA, la SMA dejó transcurrir exactamente 1 año, 10 meses y 11 días antes de formular el cargo, argumentado que la mejor prueba de la irracionalidad de esta demora es precisamente la misma

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

resolución que formula cargos, en cuya parte considerativa se compone de apenas dos páginas y se limita a reproducir las conclusiones del ITFA. Así las cosas, no existe ninguna explicación posible para tardar casi dos años en reproducir un documento, por lo que la dilación es sencillamente irracional e injustificada. En cuanto a la segunda paralización excesiva, explica que la SMA tomó 6 meses y 24 días, solo en dictar una resolución que se limitó a "tener por presentados los descargos", lo que da cuenta que en esa sola gestión la reclamada excedió el plazo de duración máxima de un procedimiento administrativo íntegramente tramitado, previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Finaliza argumentando que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema, expresada en la sentencia Rol N°23.056-2018, de 26 de marzo de 2019, el cómputo del plazo del decaimiento o imposibilidad material para continuar el procedimiento sancionador se cuenta desde la suscripción del informe de fiscalización en aquellos casos en que las formulaciones de cargo son precedidas de visitas de inspección en terreno, pues en caso contrario, quedaría entregado 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, tal como ha ocurrido en el caso de marras, lo que ha viciado la sanción impuesta.

Quinto. Por el contrario, la SMA argumenta que los actos impugnados se ajustan a derecho, pues el procedimiento administrativo sancionatorio se sustanció dentro de un plazo razonable y justificado, considerando su hito de inicio y término, y la sanción, además, mantiene sus fines preventivo-represores, por lo que, en la especie, no opera el decaimiento o la imposibilidad material para continuar con el procedimiento.

Refiere que la reclamante yerra al computar el tiempo transcurrido entre la emisión del informe de fiscalización ambiental y la formulación de cargos para efectos de aplicar el decaimiento, pues la Excma. Corte Suprema entiende que sólo una vez que la SMA determina que existe mérito suficiente para

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

iniciar un procedimiento sancionatorio -lo que lógicamente se verifica al momento de la formulación de cargos- es que dicho procedimiento comienza. Lo anterior, resulta armónico con lo dispuesto en el artículo 37 de la LOSMA, que establece que las infracciones de competencia de la SMA prescribirán en tres años, plazo que se interrumpirá con la notificación de la formulación de cargos por los hechos constitutivos de las mismas. Por lo tanto, es esta institución jurídica la que en última instancia habría de operar en caso de que aconteciera una dilación indebida e injustificada de la etapa indagatoria.

En dicho entendido, si el procedimiento sancionatorio se inició con la formulación de cargos el 30 de marzo de 2023, notificada el 5 de abril de 2023, y terminó con la dictación de la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024, notificada el 9 de abril del mismo año, entonces se sustanció aproximadamente en 1 año y 4 días, incluyendo la tramitación del PdC presentado por la reclamante, lo que se traduce en un plazo razonable y justificado. Ahora bien, en el cómputo del tiempo transcurrido para la aplicación ya sea del decaimiento o de la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causa sobrevinientes, no se contabiliza el tiempo de tramitación de los programas de cumplimiento. En dicho sentido, la empresa presentó un PdC el 28 de abril de 2023 y, éste fue rechazado mediante Resolución Exenta N° 2/Rol D-061-2023, con fecha 26 de julio de 2023. En consecuencia, el procedimiento sancionatorio, sin considerar el período que medió entre la presentación del PdC y su rechazo, duró aproximadamente 9 meses, tiempo absolutamente razonable para la tramitación de un procedimiento sancionatorio ambiental.

Con todo, indica que los plazos administrativos no son fatales según la jurisprudencia de la Corte Suprema, conclusión a la que también ha arribado este Tribunal.

Asimismo, argumenta que el procedimiento sancionatorio no ha perdido eficacia, cumpliéndose igualmente con las finalidades preventivas y retributivas- represoras de la sanción, pues el titular es una empresa con una vasta trayectoria en el rubro de la construcción, por lo que el ejercicio de su actividad no

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

se agotará con los hechos asociados al presente procedimiento administrativo sancionatorio, de modo que la sanción persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, y en cuanto a la finalidad represiva, argumenta que la SMA corroboró la hipótesis infraccional, de manera que la sanción también cumple un fin retributivo, consistente en castigar la transgresión de las obligaciones a las cuales el infractor se veía afecto.

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 3º "Del procedimiento sancionatorio", del Título III de la LOSMA intitulado "DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES". En lo atingente a la controversia de autos, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 47 que abre el citado Párrafo 3º. 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. Luego, el inciso 3º de la norma en comento se refiere a los requisitos de la denuncia, y a continuación, en su inciso final regula las distintas situaciones que se pueden presentar

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

Noveno. 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.).

Décimo. 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.

Undécimo. Lo señalado encuentra respaldo en la doctrina nacional especializada, la cual ha señalado que si bien el sancionatorio ambiental considera todos los supuestos regulados en el artículo 29 de la Ley N° 19.880, existen ciertos

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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).

Duodécimo. 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).

Decimotercero. Por lo tanto, a partir de lo señalado en el referido artículo 47 de la LOSMA y lo planteado por la doctrina, para esta magistratura el requisito de seriedad de la denuncia descansa en que ésta corresponda a una acción responsable, fundada y presentada con la información necesaria para que la autoridad pueda evaluarla de manera adecuada, mientras que el mérito de una denuncia implica una valoración de la autoridad sobre la relevancia y solidez de los hechos denunciados, en estricta concordancia con sus funciones y facultades legales.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Así, para esta magistratura, la seriedad recae en la forma y motivación del denunciante, mientras que el mérito exige un análisis sustantivo y objetivo de la denuncia por parte de la SMA, considerando tanto la fundamentación como la plausibilidad de los hechos expuestos en la presentación. Así entonces, cuando se acredita estar revestida la denuncia de ambos requisitos, se debe iniciar sin más trámite el procedimiento administrativo sancionatorio.

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

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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). (énfasis agregado)

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

Decimoséptimo. 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.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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).

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

2. Las acciones de fiscalización y su término en el marco de una denuncia

Decimonoveno. 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 [...]".

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

Vigésimo primero. 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 segundo. 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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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”.

En este mismo sentido, el artículo quinto de la citada resolución, luego de precisar que las actividades de fiscalización (inspección ambiental, examen de información y medición, muestreo y análisis), pueden ejecutarse una o más veces de manera independiente sin que exista un orden consecutivo entre ellas, establece que “[...] **los resultados consolidados de las actividades de fiscalización ejecutadas respecto de una unidad fiscalizable deberán constar en un Informe Técnico de Fiscalización Ambiental**” (énfasis agregado). Por su parte, el artículo vigésimo que abre el Párrafo 6°, denominado “Informe Técnico de Fiscalización Ambiental”, determina el contenido del ITFA, el cual deberá contar, a lo menos, “[...] con la identificación de la unidad fiscalizable, el motivo de las actividades de fiscalización, la materia objeto de fiscalización y los hallazgos identificados”.

Vigésimo tercero. Luego de precisar cuáles son los elementos que el Informe Técnico debe considerar en el caso de las resoluciones de calificación ambiental, precisa en su inciso final que: “sin perjuicio de lo anterior, **atendida la naturaleza de las normas de emisión y las medidas de planes de prevención y/o descontaminación, el acta de inspección ambiental hará las veces de informe técnico de fiscalización ambiental en aquellos casos donde su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta sobre los resultados de la fiscalización**” (énfasis agregado).

Finalmente, el artículo vigésimo primero de la Resolución Exenta N° 300/2024, establece que, una vez finalizado el informe técnico de fiscalización ambiental, y en caso “[...] de existir hallazgos, deberá remitirlo a la División de Sanción y Cumplimiento y/o a Fiscalía para el análisis jurídico y técnico

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

respectivo y, mientras ello no sea decidido, los antecedentes tendrán la calidad de reservados" (énfasis agregado).

Vigésimo cuarto. Por lo tanto, la Resolución Exenta N° 300/2024 establece expresamente que, atendida la naturaleza de las normas de emisión, dentro de las cuales se cuenta 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 que fue derogada por la Resolución Exenta N° 300/2024. Esta regla se explica en el caso de la normativa de ruidos, entre otras razones, porque el incumplimiento a dicha normativa constituye una infracción de mera actividad, la cual se configura por el solo hecho de la superación del umbral establecido en la norma y, en consecuencia, se acredita únicamente con las mediciones destinadas a constatar o descartar las superaciones a la normativa de ruido, sin que se requiera de otras acciones de fiscalización que deban consolidarse en un ITFA. De manera tal que, por regla general, bastará con su contenido y anexos para dar cuenta si los hechos denunciados son serios y tienen mérito suficiente.

Vigésimo quinto. 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 sexto. Por último, cabe señalar que las referidas acciones de fiscalización equivalen a las denominadas actuaciones previas al procedimiento administrativo

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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, 9^a 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, 3^º ed., Pamplona, 2013, pp. 815-816).

Vigésimo séptimo. En definitiva, a juicio del Tribunal, es posible inferir que las denominadas actuaciones previas, propias de los procedimientos sancionatorios y del procedimiento administrativo general regulado en la Ley N° 19.880, encuentran una regulación específica en la LOSMA y en la normativa general de la SMA, como parte de la fiscalización ambiental y sus actuaciones. En efecto, la normativa ambiental regula específicamente las acciones de fiscalización que la SMA decreta en aquellos casos, en que la denuncia requiera ser contrastada para verificar algunos antecedentes preliminares que justifiquen el inicio formal del procedimiento. De acuerdo con lo expuesto, **dicho procedimiento de fiscalización culmina con la dictación del ITFA**, documento que recoge las conclusiones y resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA.

Vigésimo octavo. De esta manera, **una vez emitido el ITFA, la SMA deberá decidir si origina un procedimiento administrativo sancionador u ordena el archivo de la denuncia**, decisión que, como se relevó, no es facultativa, sino obligatoria. Ahora bien, en este contexto, surge un aspecto que subyace a toda la controversia de autos y que será abordado en el siguiente apartado, a saber: determinar si, una vez que el ITFA da cuenta de la seriedad de la denuncia, y en el

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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. El retardo injustificado en originar un sancionatorio ambiental

Vigésimo noveno. 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 disociarlos, sirviendo, en consecuencia, como un complemento directo y esencial en la producción del acto administrativo terminal.

Trigésimo. 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.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Trigésimo primero. A su vez, como segunda cuestión -y tal como se señaló en el considerando noveno de esta sentencia-, el procedimiento 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 segundo. En este orden de ideas, el Tribunal estima necesario dejar en claro que, sin desconocer que conforme a lo previsto en el artículo 49 de la LOSMA, la instrucción del procedimiento administrativo sancionador se inicia formalmente con la formulación de cargos, 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, etapa cuya duración temporal no puede quedar entregada a la sola voluntad de la autoridad, so pena de incurrir en eventuales dilaciones excesivas e injustificadas.

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

Trigésimo quinto. Uno de los fundamentos principales para sostener esta postura, consiste en que, de lo contrario, se dejaría "[...] al arbitrio de la autoridad la determinación del inicio del cómputo del plazo de decaimiento, quien podría dilatar a su arbitrio la formulación de cargos, **en circunstancias que contaba con todos los antecedentes que le obligan a actuar**, pues en el referido informe se deja constancia de todos los incumplimientos que posteriormente sustentaron la formulación de cargos" (sentencia Corte Suprema Rol 23.056-2018, de 26 de marzo de 2019, c. duodécimo). Asimismo, se ha vinculado la demora en la formulación de cargos, con la transgresión al derecho de defensa del fiscalizado (producir prueba de descargo), ya que "[...] no puede desconocer[se] que dicho derecho puede verse seriamente afectado si la Administración deja transcurrir un **plazo excesivo entre la fiscalización y la formulación de cargos**" (Corte Suprema. Rol N° 41.790-2016, de 7 de agosto de 2017, c. 8, énfasis agregado).

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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).

Trigésimo sexto. 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).

Asimismo, ha sostenido que "si bien la duración de la etapa de fiscalización no se encuentra regulada, el resguardo de los derechos del presunto infractor y la observancia de los principios de eficiencia y eficacia [...] exigen que se desarrolle con celeridad" (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 376-2022, de 11 de octubre de 2023, c. vigesimonoveno; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero); y que la demora en formular cargos (más de 3 años), permite concluir que: "[...] el tiempo transcurrido y la circunstancia de haberse terminado la obra, así como la obtención de su recepción final el 2018 hacia, en la práctica, imposible la propuesta de nuevas medidas para la mitigación del ruido, toda vez que ya no había fuente emisora" (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 378-2022, de 25 de octubre de 2023, c. cuadragésimo; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero).

Trigésimo séptimo. De lo señalado en las consideraciones precedentes, y sin desconocer que formalmente la etapa de instrucción del procedimiento sancionatorio comienza con la formulación de cargos, es posible colegir que el hito

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente dicha formulación, sino que **la mencionada demora injustificada por parte del órgano estatal se presenta a partir del momento en que se configuró el deber de la SMA de iniciar el procedimiento sancionatorio y esta no lo hizo**, con independencia del hecho que se entienda que éste inicia formalmente con la etapa de instrucción.

Trigésimo octavo. En efecto, a la luz de lo señalado en esta sentencia, en el régimen especial de denuncia del sancionatorio ambiental, el mencionado deber se configurará cuando las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad y mérito de los hechos denunciados, lo que se concreta en el ITFA, pues es en ese momento o a lo más cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, que se cumple con lo exigido en el artículo 47 de la LOSMA, respecto a que: existiendo una denuncia revestida de seriedad y mérito, la SMA “originará un procedimiento administrativo sancionatorio”.

Trigésimo noveno. Por estas razones es que, en el caso de marras, aun cuando el inicio formal del procedimiento administrativo sancionador tuvo lugar el 30 de marzo de 2023, en virtud de la Resolución Exenta N° 1/ Rol D-061-2023, mediante la cual se formularon cargos a la reclamante, el Tribunal no puede soslayar que el ITFA fue elaborado en mayo de 2021, es decir, 1 año, 10 meses y 11 días antes, por lo que para resolver la controversia planteada -especialmente en casos sobre infracciones a la normativa de emisión de ruidos, dada la especial naturaleza de éstas y su forma de constatarlas-, lo relevante para esta judicatura, no radica en considerar la fecha en que formalmente se dio inicio a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, sino en determinar cuando nació para la SMA el deber de iniciar dicho procedimiento, hito que se concreta con la elaboración del ITFA, o a lo sumo cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, ya que en ese momento la denuncia se encuentra dotada de seriedad y mérito suficiente, encontrándose

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la SMA en el deber de iniciar el procedimiento sancionatorio a partir de ese momento.

Cuadragésimo. Esta precisión permite inferir, además, que el tiempo que demora la realización de las acciones de fiscalización e indagación, previas a la elaboración del ITFA, decretadas en el marco del régimen especial de denuncia, con la finalidad de determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, no debe ser considerado para configurar una eventual ineeficacia 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 cargos "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 primero. La necesidad de incorporar el transcurso del tiempo entre el momento en que se configura el deber de originar el sancionatorio ambiental y la formulación de cargos, obedece, en primer lugar, a que el deber de formular cargos nace desde el momento en que se constata la veracidad de los hechos denunciados. Suponer lo contrario implicaría dejar al arbitrio de la SMA el inicio del cómputo del plazo a partir del cual un retraso excesivo e irracional pudiera generar la ineeficacia del sancionatorio ambiental, permitiendo a la Administración dilatar a su antojo dicha formulación, en circunstancias que contaba con todos los antecedentes que le obligan a actuar.

Cuadragésimo segundo. 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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

las actuaciones de la Administración son inherentes a la naturaleza de las infracciones ambientales y al objetivo de protección ambiental que se encuentra tras cada uno de sus instrumentos de protección, siendo el sancionatorio ambiental uno de sus principales exponentes, dotándolo de particularidades que lo distinguen de otros procedimientos sancionatorios y sus objetivos.

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

Cuadragésimo quinto. En este mismo sentido, el artículo 42 de LOSMA sostiene que: “*iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10*

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

días, contado desde el acto que lo incoan un programa de cumplimiento". A su vez, para que dicho programa sea aprobado, deberá cumplir con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad, exigiendo los dos primeros que el infractor se haga cargo de todas los incumplimientos y sus efectos, y que las medidas y acciones efectivamente permitan volver al cumplimiento y se hagan cargo de sus efectos, respectivamente.

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 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).

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

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Cuadragésimo séptimo. A ello se agregan los problemas asociados a la superación de los límites máximos contenidos en la norma de emisión de ruido, que puede generar graves consecuencias en la salud de la población expuesta, razón por la cual este tipo de incumplimientos debe ser abordado con prontitud, teniendo presente el bien jurídico que está en riesgo (Cfr. Segundo Tribunal Ambiental R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. trigésimo cuarto; R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. sexagésimo primero; Rol R N° 370- 20202, de 20 de diciembre de 2023, c. cuadragésimo séptimo; Rol R N° 340- 2022, de 16 de marzo de 2023, c. veintidós; Rol R N° 376- 2022, de 11 de octubre de 2023, c. cuadragésimo; Rol R N° 193- 2018, de 31 de julio de 2019, c. cuadragésimo segundo y confirmada por Corte Suprema; y, Rol N° 172-2018, de 6 de noviembre de 2019, c. sexagésimo sexto).

Cuadragésimo octavo. 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).

Cuadragésimo noveno. Lo anterior, se ve agravado si se considera que las superaciones a la norma de ruido como consecuencia del desarrollo de proyectos inmobiliarios son de carácter permanente mientras se ejecuta la obra, lo que se traducirá en que los efectos negativos a la salud de la población circundante se manifestarán continuamente durante un periodo de tiempo determinado, específicamente, a lo largo de

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

la etapa de construcción del proyecto. De esta manera, forzoso es concluir que una demora excesiva e injustificada de originar un procedimiento sancionatorio ambiental por parte de la SMA, cuando existe un ITFA que dé cuenta de la verificación de los hechos denunciados, se traducirá en la frustración de los objetivos específicos del sancionatorio ambiental que, como ya latamente se señaló y ejemplificó, van más allá de la imposición de una multa.

Quincuagésimo. De esta manera, si se deja pasar un tiempo excesivo desde que se comprueba que la veracidad de los hechos denunciados, hasta el momento de iniciar formalmente el sancionatorio con la formulación de cargos, es altamente probable que: i) la obra se encuentre concluida; ii) los efectos negativos derivados del incumplimiento hayan acompañado a los denunciantes y población afectada durante toda la etapa de construcción sin que se establecieran medidas oportunas y coetáneas, o al menos próximas en el tiempo al momento en que se están produciendo dichos efectos; iii) un eventual 'regreso al cumplimiento' lo será en su totalidad de manera retrospectiva; o bien, iv) se terminará imponiendo una multa cuyo efecto preventivo general resultará dudoso, pues será altamente probable que los costos de la eventual multa sean internalizados por futuros proyectos, transformándose su imposición en un caso que repele a la protección del medio ambiente, como es el de pagar por contaminar.

Quincuagésimo primero. Por último, sostener -como se ha señalado en esta sentencia- que el plazo de inactividad que eventualmente puede incidir en la eficacia del sancionatorio ambiental se empieza a contar desde que nace el deber para la SMA de iniciar dicho procedimiento, es decir, desde que se dicta o recibe el ITFA que verifique la seriedad los hechos denunciados, y no 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.

Quincuagésimo segundo. A mayor abundamiento, es menester tener presente que la prescripción se configura por simple

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

Quincuagésimo tercero. 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.

Quincuagésimo cuarto. 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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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.

Quincuagésimo quinto. Por lo tanto, el límite temporal de 3 años establecido en el artículo 37 de la LOSMA como plazo de prescripción de las infracciones, aplica únicamente respecto a la imposibilidad de imponer una sanción administrativa superado dicho plazo contado desde la comisión de la infracción y no como un límite máximo para la etapa de indagación preliminar o la fase de fiscalización de la SMA, destinada en este caso, a determinar el mérito y seriedad de la denuncia y a la constatación del hecho infraccional. Así, la naturaleza de la prescripción no puede ser un criterio idóneo, para este caso concreto, que regule el plazo para formular cargos, sino que solo impide la imposición de sanciones transcurrido dicho lapso desde la comisión del hecho, garantizando la certeza y seguridad jurídica al regulado. Por ello debe descartarse que sea esta institución jurídica la que en última instancia habría de operar en caso de que aconteciera una dilación indebida e injustificada de la etapa indagatoria, ya que, si se utiliza con tal fin, implica desconocer los principios propios del derecho sancionador administrativo, como el principio de legalidad.

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

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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 en que se determina que la SMA debe dar origen a un sancionatorio ambiental.

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

5. Finalmente, la premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del sancionatorio ambiental, puede ser aún más estricto en atención a la naturaleza de ciertas infracciones ambientales y los efectos asociados a ella, siendo un caso paradigmático en que se manifiesta dicha urgencia, los sancionatorios relacionados con infracciones a la normativa de ruido.

Quincuagésimo séptimo. 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 53 UTA a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A.

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

Quincuagésimo octavo. 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 28 de abril de 2021, consta la recepción del oficio N° 2059, en virtud del cual la I. Municipalidad de Providencia remitió a la SMA la denuncia por ruidos molestos presentada por doña María Del Rosario Undurraga Riesco, junto a la ficha de medición de ruidos y el acta de inspección.

2. El mayo de 2021, la SMA emitió el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2021-1264-XIII-NE.

3. El 19 de mayo de 2021, la División de Fiscalización derivó al Departamento de Sanción y Cumplimiento el informe de fiscalización.

4. El 23 de marzo de 2023, mediante Memorándum D.S.C N° 2024/2023, el Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA designó fiscal instructora a fin de investigar los hechos constatados en el informe de fiscalización.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

5. El 30 de marzo de 2023, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D-061-2023, la SMA formuló cargos a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A.

6. El 25 de abril de 2023, la reclamante solicitó una reunión de asistencia al cumplimiento, de conformidad a lo previsto en el artículo 3, letra u) de la LOSMA.

7. El 28 de abril de 2023, Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. presentó un PdC.

8. El 26 de junio de 2023, mediante Resolución Exenta N° 2/Rol D-061-2023, la SMA rechazó el PdC presentado por la reclamante.

9. El 10 de agosto de 2023, el titular presentó escrito de descargos, los que se tuvieron por presentados el 4 de marzo de 2024, mediante Resolución Exenta N° 3/Rol D-061-2023 de la SMA.

10. El 20 de marzo de 2024, mediante Memorándum D.S.C.-Dictamen N° 28/2024, la fiscal instructora remitió a dictamen el procedimiento sancionatorio con propuesta de sanción.

11. El 4 de abril de 2024, mediante Resolución Exenta N° 455/2024 la SMA resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, rol N° D-061-2023, sancionando a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A con una multa de 53 UTA, La mencionada resolución fue notificada al titular mediante correo electrónico, con fecha 9 de abril de 2024.

12. El 16 de abril de 2024, en virtud del artículo 55 de la LOSMA, Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 455/2024, solicitando que dicho acto sea dejado sin efecto o, en subsidio, se rebaje el monto de la multa impuesta.

13. El 24 de febrero de 2025, mediante Resolución Exenta N° 296, la SMA resolvió rechazar el recurso de reposición, manteniendo la multa impuesta.

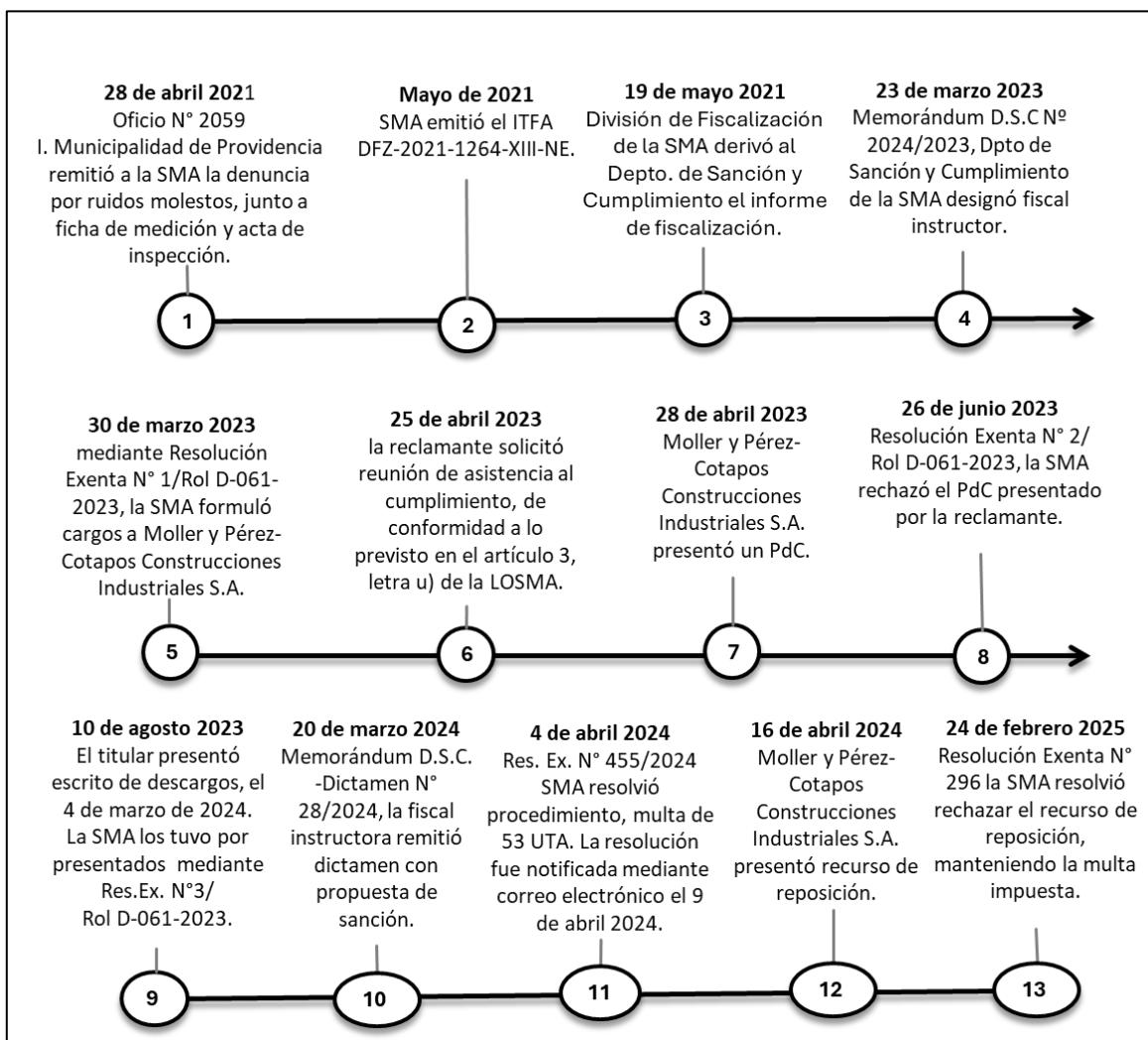


F593F635-91EB-4B7A-98B1-5FD0D394DDE0

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura N° 2: Cronología de las actuaciones de la SMA



Fuente: Elaborado por el Tribunal.

Quincuagésimo noveno. De la cronología reproducida, se constata que el primer antecedente que tuvo la SMA respecto de una superación de la norma de emisión de ruidos fue la inspección ambiental efectuada por la Municipalidad de Providencia el 28 de abril de 2021, cuyos resultados constan en la ficha de reporte técnico y el acta de inspección, haciendo presente que la fuente emisora denunciada no cumplía con la normativa vigente al registrar un nivel de 73 dB(A) en el domicilio del receptor 1, en horario diurno, para Zona II, en donde el límite permitido es de 60 dB(A).

Sexagésimo. Asimismo, consta que, en mayo del año 2021, se elaboró el ITFA DFZ-2021-1264-XIII-NE, en el cual se concluye que: “*Existe superación del límite establecido por la normativa para Zona II en periodo diurno, generándose una excedencia de 13 dBA en la ubicación del Receptor N°1, por parte de faena*

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

constructiva que conforma la fuente de ruido identificada.” (sic).

Finalmente, consta de los antecedentes del proceso que el ITFA fue remitido a la División de Sanción y Cumplimiento el 19 de mayo de 2021, y que luego de transcurrido 1 año, 10 meses y 11 días, -sin que durante ese lapso conste que se haya realizado algún tipo de gestión adicional-, la SMA recién formuló cargos dando inicio formal a la instrucción del sancionatorio ambiental el 30 de marzo de 2023.

Sexagésimo primero. Ahora bien, de la lectura de la resolución que formuló cargos, dimana con claridad que ella se fundamentó exclusivamente en los antecedentes contenidos en el ITFA, tal como da cuenta su considerando 3º. En efecto, la citada resolución consigna expresamente que “3º [...] **el Informe de Fiscalización DFZ-2019-1264-XIII-NE**, el cual contiene el acta de inspección ambiental de fecha 28 de abril de 2021 y sus respectivos anexos. Así, según consta en el Informe, en dicha fecha, fiscalizadores de la I. Municipalidad de Providencia se constituyeron en el domicilio de la denunciante individualizada en la Tabla N° 1, a fin de efectuar la respectiva actividad de fiscalización ambiental”. Luego, en su considerando 4º, agrega: “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, con fecha 28 de abril de 2021, en las condiciones que indica, durante horario diurno (07:00 horas. a 21:00 horas) registra una excedencia de **13 dB(A)**” (sic). Por lo tanto, la formulación de cargos estima como constitutivo de infracción específicamente la superación constatada el 28 de abril de 2021.

Finalmente, en el resuelvo III de la resolución en comento, se otorga expresamente la calidad de interesada en el sancionatorio ambiental a la denunciante María de Rosario Undurraga Riesco, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 de la LOSMA, que establece: “en el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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 en el ITFA levantado por la SMA.

Sexagésimo segundo. Ahora bien, desde el momento en que validaron los resultados de las mediciones que constataron las excedencias de niveles de ruido, esto es, con el ITFA de mayo de 2021, hasta el momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental, mediante la formulación de cargos que tuvo lugar el 30 de marzo de 2023, transcurrió 1 año, 10 meses y 11 días, sin que la SMA haya decretado ninguna medida destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de las superaciones denunciadas y constatadas en las mediciones de abril de 2021.

Sexagésimo tercero. Por su parte, consta a fojas 90 del expediente administrativo, que el 28 de noviembre de 2022, la faena constructiva obtuvo el Certificado de Recepción Definitiva de Obras de Edificación, es decir, 4 meses antes de la formulación de cargos. Ello implica que, al momento de iniciarse formalmente el sancionatorio ambiental el 'Edificio Galvarino Gallardo' se encontraba completamente construido, sin que la SMA haya decretado ninguna medida destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de las superaciones denunciadas y constatadas en las mediciones efectuadas el 28 de abril de 2021 por la I. Municipalidad de Providencia, cuyos resultados consolidados fueron posteriormente consignados en el ITFA.

Sexagésimo cuarto. Lo anterior, permite suponer razonablemente que los efectos en la salud de la población se mantuvieron, a lo menos, durante la mayor parte de la fase de construcción del 'Edificio Galvarino Gallardo', sin que se hayan ordenado medidas para hacerse cargos de ellos. Asimismo, consta que la presentación del Programa de Cumplimiento, principal instrumento de incentivo al cumplimiento se hizo procesalmente posible cuando el proyecto se encontraba finalizado, de manera tal que su elaboración se realizó sin la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

posibilidad de comprometer medidas actuales y coetáneas a la construcción del proyecto, todo ello, debido al excesivo retraso incurrido por la SMA para formular cargos.

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

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

En este sentido, el máximo Tribunal ha precisado que aun cuando el término del artículo 27 se aplica con matices, dado que no basta para configurar la ineficacia del procedimiento su sólo transcurso, sino que es necesario realizar un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso, evitando con ello que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso, "[...] Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses [...] marca un hito a partir del cual podrá examinarse la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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).

Sexagésimo séptimo. En términos concretos, esta nueva postura desarrollada por la Corte Suprema se diferencia del decaimiento del procedimiento administrativo por restringir de 2 años a 6 meses el periodo de tiempo a partir del cual se debe realizar el análisis de razonabilidad. De esta manera, ambas construcciones jurisprudenciales descansan no solo en el transcurso del tiempo, sino que, además, en determinar si la demora es o no razonable y justificada. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido para ambas posturas que no cualquier dilación en la tramitación del procedimiento administrativo genera su ineficacia, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada (Cfr. Sentencia Corte Suprema Rol N° 152.161-2022 de 6 de septiembre de 2023 c. sexto y Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7 y 9, entre otros). Dicho requisito de razonabilidad también ha sido relevado por esta judicatura en diversos fallos pronunciados sobre la materia (Segundo Tribunal Ambiental roles: R N° 350-2022, de 20 de noviembre de 2023, c. octavo; R N° 318-2021, de 26 de septiembre de 2022, c. décimo; R N° 278-2021, de 24 de febrero de 2022, c. vigésimo cuarto, entre otros).

Sexagésimo octavo. 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 por causas sobrevinientes) y que dicha demora

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

carezca de razonabilidad y justificación. En el caso de autos, bajo esta premisa, cabe señalar que es un hecho no controvertido que desde que se elaboró el ITFA y se remitió éste a la División de Sanción y Cumplimiento (19 de mayo de 2021), hasta la formulación de cargos (30 de marzo de 2023) transcurrió poco más de 22 meses, habiéndose ya constatado la seriedad y mérito de la denuncia. Luego, en total, desde que se elaboró el ITFA hasta la dictación de la resolución sancionatoria, esto es, la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024, transcurrieron 2 años, 10 meses y 16 días. Con todo, aun cuando a dicho plazo se le descuento el transcurso de tiempo durante el cual se trató el PdC, tenemos que igualmente desde la elaboración del ITFA hasta la resolución sancionatoria pasaron aproximadamente 2 años y 8 meses.

Sexagésimo noveno. De esta manera, tal como se precisó en los apartados precedentes de esta sentencia, el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente el inicio formal del procedimiento administrativo sancionatorio con la formulación de cargos, sino que éste también puede concurrir cuando nace el deber para la SMA de iniciar el sancionatorio ambiental. Como se señaló, dicho deber emana desde que las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad de los hechos denunciados, lo que ocurre con la elaboración del ITFA, pues es en ese momento o bien, en el peor de los casos, cuando éste es recibido por la División de Sanción y Cumplimiento, que la SMA tiene certeza respecto de la veracidad de 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. En este mismo sentido, cabe señalar que la tramitación de un procedimiento racional y justo exige que la resolución que lo concluye sea oportuna, lo que no puede sostenerse en el caso *sub lite* si la SMA demoró -sin justificación alguna- 1 año, 10 meses y 11 días para formular cargos y dar inicio formal al sancionatorio ambiental. Suponer

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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.

Septuagésimo primero. En efecto, tal como se señaló, las consideraciones a los fines del sancionatorio ambiental, sobre todo cuando se trate de infracciones a la normativa de ruido, exige una especial consideración a la premura en el actuar de la SMA. Así, retardar más de 22 meses para "originar un procedimiento administrativo" en los términos establecidos imperativamente en el artículo 47 de la LOSMA, sin justificación alguna y sin que se haya realizado ningún tipo de gestión durante dicho periodo, se tradujo en que la SMA haya iniciado formalmente el procedimiento sancionatorio cuando el 'Edificio Galvarino Gallardo' se encontraba concluido y con recepción definitiva otorgada 4 meses antes.

Septuagésimo segundo. Lo anterior implica que al iniciar formalmente el sancionatorio ambiental, sus finalidades se encontraban en gran medida frustradas, dado que los efectos del incumplimiento en la salud de las personas se mantuvieron durante toda la construcción de la obra; por otro lado, aun cuando el Tribunal ha sostenido en otros casos sobre infracciones a la normativa de ruido, que la circunstancia consistente en que las obras se encuentren terminadas, no priva al regulado de su posibilidad de presentar un PdC que incluya acciones ya ejecutadas (Cfr. Sentencias Segundo Tribunal Ambiental Roles R-278-2022, de 24 de febrero de 2022, c. 37; y, R-340-2022, de 16 de marzo de 2023, c.19), no es menos cierto que una formulación de cargos producida en dichas circunstancias, puede limitar o afectar las posibilidades de acción para presentar un PdC con medidas eficaces y verificables capaces de retornar al cumplimiento normativo,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

precisamente porque debido al transcurso del tiempo y el estado de la obra, le será imposible comprometer medidas coetáneas a la construcción del proyecto, de modo que el incentivo al cumplimiento y la presentación de un PdC solo será posible cuando la fuente emisora se encuentre terminada; y, finalmente, la multa con que se pone fin al sancionatorio ambiental llega 2 años, 10 meses y 16 días después de que la SMA estaba en condiciones de iniciar el procedimiento. En síntesis, el no dictar la formulación de cargos, hace que el titular muchas veces se vea impedido de presentar un PdC oportuno y que por lo tanto sea eficaz para volver al cumplimiento normativo.

Así las cosas, en el mejor de los casos, la multa de 53 UTA llega cuando la obra estaba finalizada, eventualmente con varios o todos los departamentos vendidos, lo que viene a incorporar una razonable duda acerca del real efecto preventivo especial y general de la multa, en este último caso, relacionado con similares sanciones impuestas con anterioridad por la SMA en materia de ruido, pues en los hechos, ello puede estar convirtiéndose en un típico caso de pagar por contaminar.

Septuagésimo tercero. 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 acápite precedentes, ha sido la propia SMA quien a través de la dictación de resoluciones que regulan el procedimiento de fiscalización ha dispuesto que el acta de inspección ambiental hará las veces de ITFA, cuando su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta de los resultados de la fiscalización, regla que también se encontraba vigente en la Resolución Exenta N° 1.184, de 14 de diciembre de 2015, que regulaba la fiscalización ambiental realizada en el caso de autos, y que también se contiene en la Resolución Exenta N° 300/2024, vigente desde el 1 de marzo de 2024.

Septuagésimo cuarto. Así, de la simple lectura del acta de inspección y ficha de reporte de niveles de ruido de las actividades realizadas el 28 de abril de 2021, se infiere con claridad que tanto su contenido como anexos eran

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

autosuficientes para hacer las veces de ITFA, de manera que, en rigor, la SMA contaba con la verificación de los hechos denunciados con anterioridad a mayo de 2021, lo cual solo viene a confirmar que la demora incurrida carece de toda razonabilidad, máxime cuando el incumplimiento a la norma de emisión de ruido, constituye una infracción de mera actividad, la cual, para el caso que no se estimen suficiente el acta de inspección y ficha de reporte de niveles de ruido, se configura una vez que la SMA logra constatar la superación del umbral establecido en la norma, lo cual ocurrió con la elaboración del ITFA.

Septuagésimo quinto. Ahora bien, para los efectos del cómputo del plazo de dilación injustificada de procedimiento, el Tribunal estima necesario dejar expresado que no ha considerado en modo alguno el tiempo transcurrido que demoró la SMA en resolver el recurso de reposición presentado en contra del acto sancionatorio, toda vez que es el acto administrativo sancionatorio es el que pone término al procedimiento administrativo, dando origen a la etapa recursiva contemplada en la ley.

Septuagésimo sexto. Así las cosas, a juicio de estos sentenciadores, el transcurso de 22 meses en que el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental permaneció en la División de Sanción y Cumplimiento sin que la SMA formulara cargos, y los más de 2 años y 10 meses desde que se configuró el deber de iniciar el procedimiento hasta la dictación de la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024, que puso término al procedimiento administrativo sancionador, exceden todo límite de razonabilidad. Dicha dilación no se encuentra justificada de modo alguno y, por tanto, se traduce en la ineficacia del procedimiento administrativo y del acto sancionatorio dictado en su conclusión.

Septuagésimo séptimo. Esta situación vulnera principios fundamentales del Derecho administrativo que son vinculantes para la Superintendencia del Medio Ambiente, tales como el de celeridad, así como los principios de eficacia y eficiencia administrativa, transgrediendo -de esta forma- lo dispuesto en

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

los artículos 7 de la Ley N° 19.880; y 3, 8 y 53 de la Ley N° 18.575.

Septuagésimo octavo. En este contexto, no puede sostenerse que la eficacia del procedimiento sancionador dependa exclusivamente de su inicio formal mediante la formulación de cargos, pues lo que se juzga en este caso es la razonabilidad del tiempo transcurrido desde que la SMA recibió los antecedentes técnicos que le permitían valorar el mérito de la denuncia. La existencia de un Informe de Fiscalización Ambiental completo, junto a una denuncia respaldada por mediciones municipales, **habilitaba a la autoridad a adoptar una decisión fundada en los términos del artículo 47 de la LOSMA.** El retardo excesivo e injustificado de más de un año y diez meses vulnera los principios de celeridad y eficacia, y compromete la finalidad preventiva y correctiva del procedimiento.

Septuagésimo noveno. A propósito del principio de celeridad, la doctrina sostiene que: "[...] la ausencia de razones que justifiquen la dilación incurrida por un órgano en la demora en la tramitación de un procedimiento administrativo contraviene el principio de celeridad, por lo que el órgano debe adoptar las medidas tendientes a darle estricto cumplimiento" (Arancibia Mattar, Jaime, et al. Acto y procedimiento administrativo. Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley N° 19.880. Der Ediciones Limitada, Santiago, 2023, p. 46).

Asimismo, sostiene que: "[...] la celeridad impone un verdadero deber legal a la Administración a actuar de manera diligente, evitando una prolongación injustificada del procedimiento administrativo" (Ibid. p. 47).

Octogésimo. Así, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, con creces, excede el razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de su eficacia y, por lo mismo, la sanción consiguiente, puesto que queda vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime. Deviene, además, en abiertamente ilegítima pues, como

REPÚBLICA DE CHILE SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 primero. Por todo lo señalado en las consideraciones precedentes, tanto la Resolución Exenta N° 455 de 4 de abril de 2024, que impuso la multa de 53 UTA a la reclamante, como la Resolución Exenta N° 296/2025, que rechazó recurso de reposición deducido por ésta, en contra del acto sancionatorio, incurrieron en ilegalidad al desestimar la pérdida de eficacia del procedimiento y del acto sancionatorio alegado por el titular, junto con la vulneración de los principios ya mencionados que inspiran el procedimiento administrativo sancionador, de modo que la alegación de la reclamante será acogida a este respecto.

II. Otras alegaciones

Octogésimo segundo. Atendido lo concluido en el acápite precedente de esta sentencia, el Tribunal no se pronunciará sobre las otras controversias relacionadas con la eventual infracción al artículo 42 de la LOSMA y el supuesto incumplimiento al deber de asistencia al cumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 3º letra u) de la misma ley, por estimarlo incompatible.

III. Conclusión

Octogésimo tercero. A modo de conclusión, para resolver la controversia, el Tribunal desarrolló una serie de consideraciones generales cuyo punto central fue establecer que, una vez constatada por la Superintendencia del Medio Ambiente una denuncia revestida de seriedad y mérito suficiente, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LOSMA, se configura para dicha autoridad el deber de originar un procedimiento sancionatorio ambiental.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

En caso de no contar con certeza inicial sobre el cumplimiento de los requisitos, puede decidir realizar acciones de fiscalización para acreditar o desestimar la concurrencia de éstos. En este contexto, la configuración del deber de iniciar el procedimiento sancionatorio quedará supeditado al momento en que se dicte el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental o, en el peor de los casos, cuando éste sea enviado a la División de Sanción y Cumplimiento.

De lo anterior se sigue que el hito relevante para analizar la razonabilidad temporal del actuar de la SMA no es necesariamente el inicio formal del procedimiento mediante la formulación de cargos, sino también –bajo ciertas circunstancias– el momento en que se configura el deber de iniciarlos. Una demora injustificada desde ese punto puede generar la ineficacia del procedimiento, al frustrarse su objeto regulatorio y sus fines preventivos y correctivos.

Una postura contraria, que limite dicho análisis únicamente al acto formal de formulación de cargos, resulta incompatible con la finalidad del procedimiento sancionatorio ambiental, cuyo propósito no se agota en la imposición de sanciones, sino que se orienta prioritariamente a la adopción de medidas que se hagan cargo de los efectos negativos derivados del incumplimiento. A su vez, la necesidad de actuar con premura y celeridad por parte de la SMA adquiere especial intensidad frente a infracciones de carácter transitorio o de rápida manifestación, como ocurre con los incumplimientos a la normativa de ruidos.

Así las cosas, bajo este razonamiento y con el objeto de resolver la controversia, el Tribunal constató que en este caso transcurrió un año, diez meses y once días desde que se configuró el deber de dar origen al sancionatorio ambiental hasta el momento en que efectivamente se dio inicio formal a éste. Se suma que dicho retraso no se encuentra justificado, pues no se llevó a cabo ninguna actuación durante ese periodo de tiempo o gestión útil que justificara la demora, lo que resulta particularmente relevante en atención a la naturaleza del incumplimiento (normativa de ruido).

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

En definitiva, se estableció que, en el presente caso, el tiempo transcurrido desde que nació el deber de iniciar el procedimiento sancionatorio, esto es, el 19 de mayo de 2021, a la fecha en que se puso término al procedimiento administrativo, con la dictación de la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024, transcurrieron dos años, diez meses y diecisésis días, excediendo con creces lo razonable para resolver el procedimiento sancionatorio considerando la naturaleza y características de las infracciones a los niveles de ruido, lo que determina su ineficacia.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3, 25 y 30 de la Ley N° 20.600; 3, 28, 42, 47, 49, 53, 54 y 56 de la LOSMA; 10, 18, 27, 40 de la Ley N° 19.880; Decreto Supremo N° 38/2011, del Ministerio del Medio Ambiente; Decreto Supremo N° 30/2012, del Ministerio del Medio Ambiente; y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Acoger la reclamación interpuesta por los abogados señores José Tomás Blake Benítez y Juan Francisco Sánchez Silva en representación de Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. en contra de la Resolución Exenta N° 455, de 4 de abril de 2024, por medio de la cual se sancionó a la empresa con una multa de 53 Unidades Tributarias Anuales; y, de la Resolución Exenta N° 296, de 24 de febrero de 2025, que rechazó el recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria, ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente, en el marco del procedimiento administrativo sancionador instruido por dicha Superintendencia bajo el Rol D-061-2023. En consecuencia, se dejan sin efecto las mencionadas resoluciones conforme a los fundamentos expresados en la presente sentencia.

2. Cada parte pagará sus costas.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Acordada con el voto en contra del Ministro señor Cristián Delpiano Lira, 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 supuesta vulneración del artículo 42 de la LOSMA en cuanto al impedimento de presentar un PdC ni a la eventual infracción del deber de asistencia al cumplimiento y la finalidad de la LOSMA.

I. En efecto, este disidente no comparte el fundamento del voto de mayoría, por entender que antes de la formulación de cargos el plazo aplicable es aquel que regula el artículo 37 de la LOSMA para las infracciones contenidas en la misma ley. Lo anterior, teniendo presente las siguientes argumentaciones:

1. Una primera cuestión que debe ser tenida en consideración, es que en el voto de mayoría no se discute la existencia de una infracción a la normativa de ruidos. Una segunda cuestión, es que tampoco se ha puesto en discusión 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. 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.

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 el artículo 27 de la Ley N° 19.880, atendido que entre la fecha de la inspección ambiental y la formulación de cargos, transcurrió 1 año, 11 meses y 2 días, se deben tener presente algunas directrices

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

6. Ahora bien, en el caso *sub lite*, el tiempo transcurrido entre la resolución de formulación de cargos que inicia el procedimiento administrativo sancionatorio, dictada el 30 de marzo de 2023 y la resolución que puso término al procedimiento sancionatorio, esto es, la Resolución Exenta N° 455, pronunciada el 4 de abril de 2024, fue de 1 año y 4 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 5 inciso primero de la Ley N° 18.575, así como tampoco el principio de celeridad regulado en el artículo 7 de la Ley N° 19.880, de manera que la alegación del reclamante debe ser desestimada, toda vez que no concurre el requisito esencial para que opere el decaimiento, que en este caso sería el transcurso de 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 dilación excesiva e injustificada. Si bien en este punto

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

concuerda con el voto de mayoría, la disidencia se produce en los efectos que dicha dilación excesiva e injustificada produce en el procedimiento administrativo sancionatorio.

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 el titular estaba en conocimiento de la infracción, así como también estaba en posición de adoptar las medidas necesarias y conducentes para hacerse cargo de la infracción y de sus efectos (Segundo Tribunal Ambiental roles: R N° 278-2022 de 24 de febrero de 2022, c. trigésimo séptimo; R N° 378-2022 de 25 de octubre de 2023, c. cuadragésimo primero; y R N° 424-2023 de 7 de junio de 2024, c. decimotercero, entre otros). Tampoco consta en el expediente administrativo ni judicial que durante la etapa de fiscalización se haya producido algún hecho que haya tenido como consecuencia que el administrado se viera impedido de presentar pruebas durante el procedimiento administrativo sancionatorio.

10. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido consistente en señalar que el plazo de seis meses dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la sustanciación del procedimiento administrativo no tiene el carácter de fatal, lo que no significa que su dilación excesiva e injustificada no tenga consecuencias. En efecto, el máximo Tribunal ha señalado que “[...] si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compelir, 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 del reclamante en torno 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 con sus actuaciones los principios de eficiencia, eficacia y celeridad en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, ni la obligación de sustanciar un procedimiento racional y justo, pues el tiempo transcurrido entre la formulación de cargos y posterior sanción se encuentra

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

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

II. En cuanto a la alegación referida a la eventual infracción del artículo 42 de la LOSMA, este Ministro estima que la SMA no privó ni afectó el derecho de la reclamante a presentar un PdC con acciones eficaces, toda vez que el titular fue informado de la superación a la normativa de ruidos al ser notificado del acta de inspección, lo que tuvo lugar el 28 de abril de 2021. Es decir, antes de que estuviera concluida la construcción del 'Edificio Galvarino Gallardo' y obtuviera su certificado de recepción definitiva, lo que aconteció el 28 de noviembre de 2022. Por lo tanto, el titular contó con el tiempo suficiente para haber adoptado medidas eficaces y verificables destinadas a mitigar las emisiones de ruido desde que tomó conocimiento que la actividad constructiva del edificio generaba ruidos molestos, esto es, desde el momento de la inspección ambiental, con la finalidad de evitar los eventuales efectos que la exposición al ruido puede generar en la salud de las personas. En consecuencia, la circunstancia de que al momento de la formulación de cargos, la obra se haya encontrado concluida no obsta a que pueda presentarse un PdC que incluya acciones ya implementadas con medidas eficaces y verificables capaces de retornar al cumplimiento normativo (Cfr. Sentencias Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° 278-2022, de 24 de febrero de 2022, c. 30 y 37; y, Rol N° 340-2022, de 16 de marzo de 2023, c.11; Rol N° 424-2024, de 7 de junio de 2024, C. 13°). En el mismo sentido, lo establece la "Guía para la Presentación de Programas de Cumplimiento por infracciones a la Norma de Emisión de Ruido" (p. 12), aprobada por la Resolución Exenta N° 1270 de fecha 03 de septiembre de 2019, de la SMA, que le fue entregada al titular para confeccionar el PdC, por lo que la demora de casi 1 año y 10 meses en designar fiscal instructor y formular cargos, no implicó una vulneración del artículo 42

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

de la LOSMA, pues no implicó para el titular una imposibilidad de presentar un PdC con acciones eficaces y verificables, por lo que debe descartarse la alegación de reclamante.

III. En lo que respecta a la eventual infracción al deber de asistencia al cumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 3º, letra u) de la LOSMA, cabe recordar que el titular tomó conocimiento de estar incurriendo en excedencias a la norma de emisión de ruidos, el 28 de abril de 2021, por medio de la notificación del acta de inspección realizada por la I. Municipalidad de Providencia. En dicho documento también se le informó de la posibilidad que tenía de ejecutar trabajos de mitigación, instándole a su debido cumplimiento. Luego, en la Resolución Exenta N° 1/Rol D-061-2023, de 30 de marzo de 2023, que formuló cargos, en el resuelvo sexto se le indicó que podía solicitar asistencia al cumplimiento. Sin embargo, no es deber de la SMA en el ejercicio de dicha facultad, "consensuar oportunamente" un PdC con el presunto infractor, como sostiene el reclamante, sino orientarlo con el fin de que se cumpla la normativa ambiental y se aborden adecuadamente los efectos generados por la infracción. Asimismo, en la citada resolución se le requirió al titular, entre otras cosas, en el resuelvo IX, en el caso que se hayan realizado la ejecución de medidas correctivas orientadas a la mitigación o reducción de la emisión de ruidos, acompañar los medios de verificación, de modo que la SMA permitió subsanar oportunamente la excedencia constatada, efectuando todo lo que de oficio podía realizar en observancia a su deber de asistencia al cumplimiento, ajustándose a lo previsto en el artículo 3º, letra u), de la LOSMA. (Cfr. Sentencias Segundo Tribunal Ambiental Rol N° 425-2023, de 6 de noviembre de 2024, c.46º; y, Rol N° 451-2024, de 15 de noviembre de 2024, c. 46º), por lo que corresponde rechazar esta alegación formulada por la reclamante.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 520-2025

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

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

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