

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:2

I. Antecedentes de la reclamación2

II. Del proceso de reclamación judicial5

CONSIDERANDO:7

I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo
 9

 1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia12

 2. Las acciones de fiscalización y su término en el marco de una denuncia17

 3. El retardo injustificado en originar un sancionatorio ambiental22

 4. La naturaleza del sancionatorio ambiental y la prescripción28

 5. La eventual ineficacia del sancionatorio ambiental en el caso en concreto36

II. Otras alegaciones48

 1. Eventual deficiencia técnica del procedimiento de fiscalización y medición de ruido.48

 2. Cuestionamiento al rechazo del Programa de Cumplimiento55

III. CONCLUSIÓN59

SE RESUELVE:60

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, trece de agosto de dos mil veintiséis.

VISTOS:

El 01 de septiembre de 2025, el abogado José Tomas Blake Benítez, en representación de Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. ('el reclamante', 'el titular' o 'Moller y Pérez-Cotapos') interpuso una reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 56 del artículo segundo de la Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente ('LOSMA') en relación con el artículo 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° 1312, de 28 de julio de 2023 ('Res. Ex. N° 1312/2023', 'resolución reclamada' o 'acto reclamado') y de la Resolución Exenta N° 1627, de 8 de agosto de 2025 ('Res. Ex. N° 1627/2025, 'resolución reclamada' o 'acto reclamado'), ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente ('SMA'), la primera de ellas que impuso una multa de 56 unidades tributarias anuales ('UTA') y la segunda que rechazó el recurso de reposición intentado contra la primera, confirmando la sanción pecuniaria.

La presente reclamación fue admitida a trámite el 11 de septiembre de 2025, asignándosele el rol R N° 553-2025.

I. Antecedentes de la reclamación

El reclamante es titular de la faena de construcción del edificio "Lyon Luterano" ubicado en Avda. Ricardo Lyon N° 2550, 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 N° 38/2011').

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura N° 1: Emplazamiento del proyecto



Fuente: Elaboración propia, desarrollada con software QGIS (versión 3.42), a partir de cartografía oficial IDE CHILE y antecedentes del proyecto contenidos en el expediente del Procedimiento Sancionatorio D-155-2022 de la SMA; Sistema de Referencia de Coordenadas (SRC) UTM, Datum WGS84, Huso 19.

En este contexto, la SMA recibió el 22 de julio, 07 de octubre y el 06 de diciembre de 2019, denuncias vinculadas a ruidos molestos derivados de la reseñada actividad constructiva.

A partir de tales denuncias, la SMA por medio de Ord. N° 2414 de 05 de agosto de 2019, encomendó la fiscalización de tales hechos a la Secretaría Regional Ministerial ('SEREMI') de Salud de la Región Metropolitana, organismo que el 10 de septiembre de 2019, a través de sus funcionarios se constituyó en el domicilio de uno de los denunciantes individualizados con el propósito de efectuar la respectiva actividad de fiscalización ambiental. Asimismo, el 24 de septiembre de 2019, un funcionario de la Municipalidad de Providencia se apersonó a desarrollar otra acción de fiscalización en el lugar.

Atendido que en las acciones de fiscalización descritas, se constataron superaciones a la norma reguladora de ruidos, la SMA mediante Resolución Exenta N° 1885, de 20 de diciembre de 2019, solicitó al titular informar las medidas de control de ruido adoptadas e informar su nivel de emisión, debiendo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

realizar para ello mediciones en tres días distintos, en periodo diurno, considerando al menos tres puntos de medición que representen la situación más desfavorable de exposición al ruido, por una Entidad Técnica de Fiscalización Ambiental ('ETFA').

La empresa, dio respuesta al mencionado requerimiento por medio de carta S/N de 21 de enero de 2020, recibida por la SMA el 23 de enero de 2020.

En este orden de circunstancias, el 14 de mayo de 2020, la División de Fiscalización y Conformidad Ambiental de la SMA derivó al Departamento de Sanción y Cumplimiento del mismo organismo, el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental ('ITFA') DFZ-2019-2072-XIII-NE, el cual contiene las actas de inspección ambiental de fechas 10 y 24 de septiembre de 2019 y sus respectivos anexos; y el informe N° SRU-336, de enero de 2020, elaborado por la ETFA Cesmec.

En el intertanto, habiéndose concluido las obras constructivas, con fecha 23 de septiembre de 2021, el titular del proyecto obtuvo el certificado de recepción definitiva de obras de edificación N° 198/21, por parte de la Municipalidad de Providencia.

Luego, el 08 de agosto de 2022, mediante Resolución Exenta N° 1/ Rol D-155-2022, la SMA formuló un cargo en contra del titular de la faena de construcción, en los siguientes términos:

"La obtención, con fecha 10 de septiembre de 2019, de Niveles de Presión Sonora Corregidos (NPC) de 74 dB(A) y de 74 dB(A); con fecha 24 de septiembre de 2019, un NPC de 71 dB(A); con fecha 15 de enero de 2020, de NPC de 65 dB(A), 68 dB(A), 66 dB(A) y 64 dB(A); y con fecha 16 de enero de 2020, de un NPC de 66 dB(A); siendo todas las mediciones efectuadas en horario diurno, en condición externa y en receptores sensibles ubicados en Zona II".

El 08 de septiembre de 2022, el titular presentó un Programa de Cumplimiento ('PdC').

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 06 de diciembre de 2022, mediante Resolución Exenta N° 2/Rol D-155-2022, la SMA rechazó el PdC presentado.

El 16 de diciembre de 2022, el titular presentó escrito de descargos, los que se tuvieron por presentados el 25 de mayo de 2023, mediante Resolución Exenta N° 3/Rol D-061-2023.

Finalmente, el 28 de julio de 2023, mediante Resolución Exenta N° 1312, la SMA resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, imponiendo al titular una multa de 56 UTA.

Posteriormente, el 08 de agosto de 2023, la sancionada interpuso recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria.

El 08 de agosto de 2025, mediante Resolución Exenta N° 1627, esta Superintendencia resolvió el recurso de reposición rechazándolo en todas sus partes, confirmando la multa impuesta.

En contra del acto administrativo que impuso la multa y aquel que rechazó la reposición, el 03 de octubre de 2025, se interpuso la presente acción judicial.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 288, el reclamante de autos interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 56 del artículo segundo de la LOSMA en relación con el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023 y de la Resolución Exenta N° 1627, de 8 de agosto de 2025, ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente.

A fojas 318, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y se requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 329, la Superintendencia del Medio Ambiente solicitó la ampliación del plazo para evacuar su informe.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 331, el Tribunal accedió a la solicitud de la reclamada.

A fojas 1068, la parte reclamada evacuó el informe solicitando que se rechace la reclamación en todas sus partes declarando que la resolución reclamada es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas.

A fojas 1101, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 1102, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta del cumplimiento con lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar conocer la admisión a trámite de la reclamación.

A fojas 1103, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el 26 de febrero de 2025, a las 10:00 horas.

A fojas 1104, por razones de buen funcionamiento del Tribunal. se modificó la hora de la audiencia de vista de causa, pasando esta para las 15:00 horas.

A fojas 1105, las partes, de común acuerdo solicitaron la suspensión de la vista de la causa.

A fojas 1106, el Tribunal accedió a la solicitud de suspensión.

A fojas 1107, se fijó como nueva fecha para la vista de la causa el jueves 25 de junio de 2026, a las 10:00 horas.

A fojas 1108, por razones de buen funcionamiento del Tribunal. se modificó la hora de la audiencia de vista de causa, pasando esta para las 15:00 horas.

A fojas 1109, atendida la situación actual de integración del Tribunal y para facilitar la realización de la audiencia de vista de la causa, se estableció la posibilidad de llevarse a cabo en forma híbrida.

A fojas 1113, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado el abogado José Tomas Blake Benítez

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

por la parte reclamante y el abogado Carlos Barahona Vargas por la parte reclamada.

A fojas 1114, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó a la Ministra señora Marcela Godoy Flores como redactora del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. El reclamante plantea que las mediciones utilizadas por la SMA para imponer la multa, tanto aquellas efectuadas en 2019 por fiscalizadores de la Seremi de Salud y un funcionario del municipio de Providencia, como aquellas recogidas en el informe N° SRU-336, y que fueron efectuadas el 15, 16 y 17 de enero de 2020, se obtuvieron con una serie de errores en los procedimientos técnicos que regulan la materia, dando cuenta de una vulneración a la normativa sectorial y careciendo, por tanto, de la validez necesaria para respaldar la sanción impuesta.

En segundo término, plantea que el procedimiento administrativo sancionador se vio afectado por una demora excesiva e injustificada del mismo, considerando que la SMA contaba con los elementos fácticos y técnicos necesarios para decidir el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio desde 2019, sin perjuicio de lo cual habría dejado transcurrir más de tres años desde la primera denuncia y más de dos años y medio desde las últimas mediciones para recién formular cargos, época en la cual la faena constructiva se encontraba finalizada y con recepción municipal definitiva, todo lo cual se tradujo en la pérdida del objeto y finalidad del actuar de la SMA, además de la vulneración a las garantías de un justo y racional procedimiento, unido a la imposibilidad de obtener la aprobación del programa de cumplimiento presentado, como consecuencia de la dilación desmedida descrita.

Segundo. Por su parte, la reclamada controvierte los cuestionamientos reseñados indicando que todas las mediciones

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de ruido efectuadas fueron válidas y ajustadas a la normativa. Añade que la infracción fue reconocida por el propio reclamante en sede administrativa e incluso en su reposición, evidenciando que la objeción a la configuración de la infracción es una cuestión no debatida anteriormente.

Con relación al rechazo del PdC, en primer término, hace presente que el titular no impugnó en su oportunidad dicha decisión por lo que no cabe su planteamiento ahora en sede judicial, añadiendo que la decisión de la SMA al respecto se basó exclusivamente en el criterio de eficacia de las acciones informadas, pese al deber de asistencia que la SMA observó en el caso del reclamante.

Descarta que en la especie se verifique el decaimiento o la imposibilidad material de continuar el procedimiento, como consecuencia del tiempo de tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio, señalando que el mismo se desarrolló en un plazo razonable al considerar los hitos de inicio y término, expresados en la formulación de cargos y la resolución sancionatoria. Agrega que la sanción impuesta continúa siendo oportuna y eficaz, lo que refuerza que el plazo transcurrido no implica necesariamente una afectación al objetivo del procedimiento.

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

I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo

II. Otras alegaciones

1. Eventual deficiencia técnica del procedimiento de fiscalización y medición de ruido.
2. Cuestionamiento al rechazo del Programa de Cumplimiento

III. Conclusión

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

I. Eventual ineficacia del procedimiento administrativo

Cuarto. La parte reclamante indica que el procedimiento administrativo sancionador sustanciado por la SMA se encuentra afectado por demoras excesivas e injustificadas, lo que, junto con implicar una afectación de sus garantías a un justo y racional procedimiento, también incidió en la presentación de un PdC oportuno que le permitiese, previa aprobación, poner fin al procedimiento sancionatorio seguido en su contra.

Indica que las primeras denuncias datan de 2019, dando origen a fiscalizaciones de parte de la SEREMI de Salud Metropolitana como de funcionarios del municipio de Providencia, además de mediciones de ruido efectuadas por la ETFA Cesmec en enero de 2020.

De este modo, sostiene que la SMA disponía de todos los elementos para dar inicio al procedimiento desde el año 2019, sin perjuicio de lo cual solo concretó la formulación de cargos recién el 8 de agosto de 2022, data a la cual la faena constructiva se encontraba finalizada, con el edificio construido y con recepción municipal definitiva desde el 23 de septiembre de 2021.

Por ello, indica que la demora en el inicio del procedimiento, carente de justificación alguna, desnaturalizó los fines preventivos y correctivos que inspiran el procedimiento sancionador y también produjo que los fines del mismo perdieran toda oportunidad y objeto al dejar de existir las circunstancias que motivaban su inicio, cuestión que ha sido recogida por la jurisprudencia de la Corte Suprema que ha sostenido la inutilidad del procedimiento ante la pérdida de los presupuestos jurídicos o materiales que lo sostienen.

A lo ya descrito añade la demora injustificada en la etapa recursiva de reposición administrativa en contra de la resolución sancionatoria, impugnación que fue interpuesta el 8 de agosto de 2023, siendo resuelta el 8 de agosto de 2025, dando cuenta de un período de dos años para resolver la misma.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quinto. Por su parte, la reclamada desestima las alegaciones indicando que en la especie no se verifican los supuestos de una hipótesis de decaimiento o imposibilidad material para continuar el procedimiento, haciendo presente que el procedimiento ha sido tramitado dentro de un plazo razonable considerando los hitos de inicio y término de este.

Así, citando jurisprudencia de la Corte Suprema, señala que para efectos de contabilizar el plazo de tramitación debe considerarse los extremos del procedimiento administrativo. En tal sentido, señala que el hito de inicio del mismo está dado por la formulación de cargos, cuestión que ha sido reconocida por el Máximo Tribunal en un criterio consolidado a partir de la interpretación de los artículos 47 y 49 de la LOSMA.

A partir de lo señalado, indica que la reclamante yerra al pretender computar el tiempo transcurrido entre la emisión del informe de fiscalización ambiental y la formulación de cargos para alegar el eventual decaimiento o imposibilidad material de continuar el procedimiento, pues en cualquier caso ese lapso debe ser computado desde la formulación de cargos.

Luego, en relación con el hito de término del procedimiento, nuevamente citando criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema indica que el acto que cierra el proceso es la resolución que decide sobreseer o aplicar sanción. Lo anterior, permite excluir dentro de la contabilización del plazo el período que tarda la autoridad en resolver el recurso de reposición, pudiendo a partir de ello, desestimar dicho cuestionamiento de la parte reclamante, considerando además que para dicha problemática nada hubiese impedido a este recurrir a la institución del silencio negativo, contemplada en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, si estimaba que dicha impugnación no había sido atendida oportunamente, posibilidad que, en definitiva, no ejerció.

Siendo de este modo, sostiene que habiéndose notificado la formulación de cargos el 12 de agosto de 2022, mientras que la resolución sancionatoria le fue comunicada el 01 de agosto

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de 2023, el procedimiento duró aproximadamente 11 meses y 18 días, considerando además que para el cálculo de este lapso no se debe contabilizar el tiempo de tramitación derivado del PdC presentado, lo que en la especie data desde que la empresa presentó un PdC con fecha 08 de septiembre de 2022 y, éste fue rechazado mediante Res. Ex. N°2/ Rol D-155-2022, de 06 de diciembre de 2022.

En atención a lo precisado, señala que el procedimiento sancionatorio, sin considerar el período que medió entre la presentación del PdC y su rechazo, duró aproximadamente ocho meses, dando cuenta de que el cuestionamiento del reclamante no resulta efectivo.

Añade que no cabe considerar la etapa de fiscalización como parte del procedimiento sancionatorio, debiendo ajustarse la contabilización del plazo a los hitos de inicio y término del procedimiento administrativo, agregando que para el caso particular se constató el hecho infraccional el 10 de septiembre de 2019 y su prescripción fue interrumpida con el acto de formulación de cargos, acontecida el 08 de agosto de 2022, de manera tal que, el ejercicio de la potestad sancionatoria de este organismo se ejerció dentro del marco de la LOSMA.

A lo ya expuesto hace presente que la sanción impuesta mantiene su eficacia plena, elemento trascendente al considerar el plazo dentro del procedimiento administrativo, toda vez que la sanción administrativa no tiene solo una dimensión preventiva especial destinada a orientar la conducta del infractor, sino que también pretende hacer efectiva la orientación de la conducta de los demás sujetos regulados hacia el cumplimiento, satisfaciendo así una finalidad preventiva general, la que se encuentra plenamente vigente y con incidencia para la industria de la construcción que debe cumplir con el deber de implementar medidas de control y mitigación de ruidos, dando cuenta de que la sanción impuesta continúa cumpliendo a la fecha de su dictación una finalidad preventivo represora.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por último, recuerda que los plazos administrativos no son fatales, en términos que no cualquier dilación conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sino que solo aquella que resulta excesiva e injustificada, presupuestos que no concurren en la especie.

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

1. El sancionatorio ambiental y su régimen especial de denuncia

Séptimo. Al respecto, cabe señalar que el sancionatorio ambiental se encuentra regulado específicamente en el Párrafo 3° "Del procedimiento sancionatorio", del Título III de la LOSMA intitulado "DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES". En lo atinente a la controversia de autos, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 47 que abre el citado Párrafo 3°. Dicho precepto en su inciso primero establece que: "*El procedimiento administrativo sancionador podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia*" (énfasis agregado). A continuación, en su inciso segundo, regula la apertura del procedimiento sancionatorio de oficio y a petición del órgano sectorial, para luego, en los incisos siguientes, abordar su apertura por interposición de una denuncia.

Octavo. Luego, el inciso tercero 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

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 expresado ha sido reconocido por la doctrina nacional especializada, la cual ha señalado que si bien el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

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 con el 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

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"

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

(énfasis agregado), redacción que claramente se encuentra establecida en términos imperativos, a *contrario sensu* de la técnica legislativa facultativa, que entrega a la voluntad de la Administración decidir cuándo hará ejercicio de sus facultades.

Decimosexto. Lo señalado ha sido relevado por la doctrina nacional al referirse específicamente a la etapa de inicio del procedimiento administrativo, precisando que “[...] **no constituye una facultad discrecional de la autoridad ordenar el inicio del procedimiento.** Existiendo antecedentes serios respecto de la existencia de hechos que sean constitutivos de infracción administrativa, ésta se encuentra **obligada a ordenar el inicio formal del procedimiento**” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo *Derecho Administrativo Sancionador*. Legal Publishing Chile, Santiago, 2014, p. 301) (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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

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).

Decimoctavo. 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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* [...]”.

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

*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 de 2015 (que en este punto realizaba una similar regulación que la resolución actualmente vigente), en su artículo segundo letra h), define el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental, como el *"documento que reúne de manera consolidada los resultados de una o más actividades de fiscalización a una unidad fiscalizable"*.

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

prevención y/o descontaminación, el acta de inspección ambiental hará las veces de informe técnico de fiscalización ambiental en aquellos casos donde su contenido y anexos sean autosuficientes para dar cuenta sobre los resultados de la fiscalización" (énfasis agregado).

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

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.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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 dissociarlos, sirviendo, en consecuencia, como un complemento

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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.

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 la 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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).

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**

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 desde la primera denuncia), permite concluir que: "[...] el tiempo transcurrido y la circunstancia de haberse terminado la obra, así como la obtención de su recepción final el 2018 hacía, en la práctica, imposible la propuesta de nuevas medidas para la mitigación del ruido, toda vez que ya no había fuente emisora" (Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 378-2022, de 25 de octubre de 2023, c. cuadragésimo; R N° 405-2023, de 3 de julio de 2024, c. vigésimo octavo; y R N° 413-2023, de 3 de julio de 2024, c. quincuagésimo tercero).

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 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 08 de agosto de 2022, en virtud de la Resolución Exenta N° 1/Rol D-155-2022, mediante la cual se formularon cargos a la reclamante, el Tribunal no puede soslayar que el ITFA fue elaborado en abril de 2020, es decir al menos 27 meses 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 la SMA en el deber de iniciar el procedimiento sancionatorio a partir de ese momento.

Cuadragésimo. Esta precisión permite, además inferir 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 ineficacia del procedimiento, dado que mientras ellas no hayan culminado, ni exista un ITFA con las conclusiones pertinentes, no puede entenderse configurado el deber de iniciar un sancionatorio ambiental. Esto último es consecuente con quienes han entendido que las denominadas "actuaciones previas" a la formulación de cargos "no se computan como parte del plazo de inactividad que provoca la extinción de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 ineficacia 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 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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.

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-

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 denunciados 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 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 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.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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.
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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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.

5. Finalmente, la premura y celeridad en las actuaciones de la SMA, a la luz del objetivo de protección ambiental del

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 56 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 la resolución de la controversia en cuestión, resulta pertinente efectuar una cronología de las actuaciones de la SMA desde que tomó conocimiento de las denuncias:

1.- El 22 de julio de 2019, la SMA recepcionó la denuncia ID 244-XIII-2019, efectuada por Paula Aguirre, Ángela Cofré y Carolina Zaro. La misma denuncia fue reiterada el 06 de diciembre de 2019. Una segunda denuncia identificada con el ID 356-XIII-2019 fue recepcionada por la SMA el 07 de octubre de 2019.

2.- Por medio de Ord. N° 2414, de 05 de agosto de 2019, la SMA encomendó la fiscalización de los hechos denunciados a la Seremi de Salud de la Región Metropolitana. En virtud de ello, funcionarios de la indicada repartición se constituyeron en el domicilio de uno de los denunciantes, el 10 de septiembre de 2019, para desarrollar las actividades de fiscalización.

3.- El 24 de septiembre de 2019, un funcionario de la Municipalidad de Providencia, desarrolló una segunda actividad de fiscalización de los hechos denunciados.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

4.- Atendidas las superaciones constatadas en las fiscalizaciones descritas, el 20 de diciembre de 2019, por medio de Resolución Exenta N° 1885, la SMA requirió al titular de la faena constructiva informar las medidas de control de ruido adoptadas, así como el nivel de emisión de ruidos medidos por una Entidad Técnica de Fiscalización Ambiental.

5.- El 14 de mayo de 2020 se derivó al Departamento de Sanción y Cumplimiento el Informe de Fiscalización DFZ-2019-2072-XIII-NE, que incluye las actas de inspección de 10 y 24 de septiembre de 2019, además del informe N° SRU-336, que recoge las mediciones efectuadas por la ETFA Cesmec, los días 15, 16 y 17 de enero de 2020.

6.- El 08 de agosto de 2022, por Resolución Exenta N° 1/Rol 0-155-2022, la SMA formuló cargo a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A.

7.- El 25 de agosto de 2022, la reclamante solicitó reunión de asistencia al cumplimiento, de conformidad a lo previsto en el artículo 3, letra u) de la LOSMA.

8.- El 08 de septiembre de 2022, el titular presentó un programa de cumplimiento.

9.- El 06 de diciembre de 2022, la SMA rechazó el PdC presentado por medio de Resolución Exenta N° 2/Rol D-155-2022.

10.- El 16 de diciembre de 2022, el titular presentó sus descargos al procedimiento administrativo sancionatorio, los que se tuvieron presentados por Resolución Exenta N° 3/Rol D-155-2022.

11.- El 28 de julio de 2023, mediante Resolución Exenta N° 1312/2023 la SMA resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, sancionando a Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A con una multa de 56 UTA.

12.- El 08 de agosto de 2023, la sancionada interpuso recurso de reposición contra la resolución sancionatoria, solicitando

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que este sea acogido y consecuentemente dejando sin efecto la resolución sancionatoria o, en subsidio, rebajando sustancialmente el quantum de la multa.

13.- El 08 de agosto de 2025, la SMA por medio de Resolución Exenta N° 1627, resolvió rechazar el recurso de reposición, manteniendo la sanción pecuniaria impuesta.

Quincuagésimo noveno. De la cronología reseñada, es posible advertir 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 los funcionarios de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana el 10 de septiembre de 2019, 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 74 dB(A) en el domicilio del receptor 1, en horario diurno, para Zona III, en donde el límite permitido es de 65 dB(A).

Sexagésimo. Del mismo modo, consta que en abril de 2020 se elaboró el ITFA DFZ-2019-2072-XIII-NE, el cual consigna expresamente "Existe superación del límite establecido por la normativa para Zona II en periodo diurno, generándose las siguientes excedencias para los receptores por parte de la faena constructiva que conforma la fuente de ruido identificada".

Este ITFA fue remitido -de acuerdo con la organización vigente en la SMA en aquel entonces-, desde la División de Fiscalización y Conformidad Ambiental al Departamento de Sanción y Cumplimiento, el 14 de mayo de 2020, sin que conste que, desde dicha fecha hasta la formulación de cargos, efectuada el 08 de agosto de 2022, se hayan desarrollado gestiones adicionales a las antes descritas.

Sexagésimo primero. Es en este contexto, que cabe indicar que de la lectura de la resolución que formuló cargos, se desprende con claridad que ella se fundó en los antecedentes contenidos

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en el ITFA, tal como da cuenta su considerando 3° al indicar "con fecha 14 de mayo de 2020, la entonces División de Fiscalización derivó a la entonces División de Sanción y Cumplimiento, actual Departamento de Sanción y Cumplimiento, ambos de la SMA, el Expediente de Fiscalización DFZ- 2019-2072-XIII-NE, el cual contiene actas de inspección ambiental de fechas 10 de septiembre de 2019 y 24 de septiembre de 2019 y sus respectivos anexos; y, el Informe N°SRU-336, elaborado por la empresa ETFA Cesmec"., para luego expresar en su considerando 6° que "según indican las fichas de evaluación de niveles de ruido, se consignaron incumplimientos a la norma de referencia contenida en el D.S. N° 38/2011 MMA. En efecto, las mediciones realizadas desde el Receptor N° 1, Receptor N° 1 "Claudia Berrocal Cabezas", Receptor N° 2, Receptor N° 3, y Receptor N° 4, en las fechas y condiciones que indica, durante horario diurno (07.00 hrs. a 21.00 hrs.), registraron las excedencias que a continuación se detallan [...]"

Luego, en el resuelvo III de la resolución en comento, se otorga expresamente la calidad de interesados en el sancionatorio ambiental a los denunciantes, de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 de la LOSMA, que establece que *"en el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento"*. Ello, viene a confirmar que el sancionatorio de autos se inició en el contexto de un régimen de denuncia, cuya seriedad pudo ser verificada en el ITFA levantado por la SMA.

Sexagésimo segundo. Como ya se ha indicado, desde el momento en que se validaron los resultados de las mediciones, por medio del ITFA de abril de 2020, hasta la formulación de cargos el 08 de agosto de 2022, no se advierten nuevas diligencias o actuaciones por parte de la SMA. Junto a lo anterior, consta a fojas 211 del expediente que el 23 de septiembre de 2021, por medio de certificado N° 198/2021, el edificio ubicado en Ricardo Lyon N° 2550, obtuvo su certificado de recepción

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

definitiva total. Lo anterior implica que al momento de iniciarse formalmente el procedimiento sancionatorio ambiental la obra se encontraba completamente construida, sin que la SMA hubiese decretado medida alguna destinada a hacerse cargo de los efectos derivados de las superaciones denunciadas y constatadas.

Sexagésimo tercero. 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 "Lyon Luterano" 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 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 cuarto. 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 quinto. Sin embargo, últimamente la Corte Suprema ha ido abandonando paulatinamente la figura del decaimiento en

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

favor de la denominada imposibilidad material de continuación del procedimiento. Dicha imposibilidad se vincula a la superación irracional del plazo de 6 meses contenido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, lo que se traduce en la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad.

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

Sexagésimo sexto. 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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 séptimo. A la luz de las consideraciones precedentes, se colige que los requisitos que deben concurrir para que el procedimiento administrativo sancionador pierda eficacia es el transcurso del tiempo excesivo (más de 2 años en el decaimiento y 6 meses en la imposibilidad material de continuación por causas sobrevinientes) y que dicha demora carezca de razonabilidad y justificación. En el caso de autos, bajo esta premisa, cabe señalar que es un hecho no controvertido que desde que se elaboró el ITFA y se remitió éste al entonces Departamento de Sanción y Cumplimiento (14 de mayo de 2020), hasta la formulación de cargos (08 de agosto de 2022) transcurrió más de 26 meses, habiéndose ya constatado la seriedad y mérito de la denuncia. Luego, desde que se elaboró el ITFA hasta la dictación de la Resolución Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023, que impuso la multa poniendo término al procedimiento sancionatorio, transcurrieron más de 3 años. Con todo, aun cuando a dicho plazo se le descuenta el transcurso de tiempo durante el cual se tramitó el PdC, tenemos que igualmente un término que excede los límites razonables que han sido latamente reseñados.

Sexagésimo octavo. De esta manera, tal como se precisó en los apartados precedentes de esta sentencia, el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 explicó precedentemente, 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.

Sexagésimo noveno. En el 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, más de 2 años para formular cargos y dar inicio formal al sancionatorio ambiental. Suponer que la eficacia del procedimiento solo se determina a partir del inicio de la etapa de instrucción del sancionatorio ambiental con la formulación de cargos, desestimando completamente la demora excesiva incurrida a partir de la configuración del deber de originar un sancionatorio, lleva a que en los hechos, el control del plazo razonable del sancionatorio se vuelva fútil y fácilmente evitable, con las nocivas consecuencias en los objetivos del sancionatorio ambiental como instrumento de protección ambiental.

Septuagésimo. En efecto, las consideraciones a los fines del sancionatorio ambiental, sobre todo cuando se trata de infracciones a la normativa de ruido, exige una especial consideración a la premura en el actuar de la SMA. Así, retardar más de 26 meses para "originar un procedimiento administrativo" en los términos establecidos imperativamente en el artículo 47 de la LOSMA, sin motivo alguno y sin que se haya realizado ningún tipo de gestión durante dicho periodo, atenta claramente

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

contra el principio de celeridad que exige el legislador considerar en todo procedimiento administrativo sancionador, cuestión que aquí el órgano estatal no consideró, lo que se tradujo en que la SMA haya iniciado formalmente el procedimiento sancionatorio cuando el edificio "Lyon Luterano" se encontraba concluido y con recepción definitiva otorgada, vulnerando en consecuencia con su actuar todo debido proceso.

Septuagésimo primero. Asimismo, lo anterior implicó 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, 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.

Septuagésimo segundo. En este contexto, en el mejor de los eventos, la multa 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,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

Septuagésimo cuarto. Así, de la simple lectura del acta de inspección y ficha de reporte de niveles de ruido de las actividades realizadas en septiembre de 2019, se infiere con claridad que tanto su contenido como anexos eran autosuficientes para hacer las veces de ITFA, de manera que, en rigor, la SMA contaba con la verificación de los hechos denunciados con anterioridad al 14 de mayo de 2020, data en que recién fueron derivados los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento, 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. Con todo, para los efectos del cómputo del plazo de dilación injustificada de procedimiento, el Tribunal estima necesario dejar expresado que no ha considerado

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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 26 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 3 años desde que se configuró el deber de iniciar el procedimiento hasta la dictación de la Resolución Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023, 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. Lo anterior, 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 los artículos 7 de la Ley N° 19.880; y 3, 8 y 53 de la Ley N° 18.575.

Septuagésimo octavo. Por ello, 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 de la SEREMI de Salud y el municipio de Providencia, habilitaba a la autoridad a adoptar una decisión fundada en los términos del artículo 47

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de la LOSMA. El retardo excesivo e injustificado en los términos expuestos 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” (Ibíd. p. 47).

Octogésimo. De este modo, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, con creces, excede el razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de su eficacia y, por lo mismo, la sanción consiguiente, puesto que queda vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime. Deviene, además, en abiertamente ilegítima pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada al momento de originar un procedimiento administrativo sancionador.

Octogésimo primero. Por todo lo señalado en las consideraciones precedentes, tanto la Resolución Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023 que impuso la multa de 56 UTA a la reclamante, como la y de la Resolución Exenta N° 1627, de 8 de agosto de 2025, que rechazó el recurso de reposición deducido contra ésta, incurrieron en ilegalidad al desestimar la pérdida de eficacia del procedimiento y del acto sancionatorio alegado por el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

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

1. Eventual deficiencia técnica del procedimiento de fiscalización y medición de ruido.

Octogésimo segundo. La parte reclamante sostiene que las mediciones de ruido que sirvieron de base para la imputación del hecho infraccional y la posterior aplicación de la multa se obtuvieron con errores en los procedimientos técnicos utilizados.

Así, respecto a la medición efectuada el 10 de septiembre de 2019 por fiscalizadores de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, expone que los dos receptores de medición externa consignados en el acta respectiva, corresponden a dos balcones de departamentos, los que no cumplen con la exigencia de tratarse de un espacio no confinado, conforme se establece en la Resolución Exenta N° 867, de 16 de septiembre de 2016, de la SMA, que aprueba protocolo técnico para la fiscalización del DS MMA 38/2011 y exigencias asociadas al control del ruido en instrumentos de competencia de la SMA ('Res. Ex. N° 867/2016'), la que en su numeral 7.3.3 estipula que medición externa es aquella que se practica en lugares que no tengan paredes que lo conviertan en un lugar confinado. Añade que, conforme a la misma resolución, la medición debió haber cumplido con una serie de requisitos tales como la realización de una corrección por ventana sin que ello se haya cumplido en la especie.

A lo anterior, suma una vulneración a la Resolución Exenta N° 693, de 21 de agosto de 2015, de la SMA, que aprueba contenido y formatos de las fichas para informe técnico del procedimiento general de determinación del nivel de presión sonora corregido

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

('Res. Ex. N° 693/2015'), toda vez que la Ficha de Georeferenciación de Medición de Ruido no habría cumplido con las instrucciones relativas a la identificación y localización de todas las fuentes de ruido para la medición efectuada el 10 de septiembre de 2019.

Luego, con relación a la medición del 24 de septiembre de 2019, la que fue realizada por funcionario de la Municipalidad de Providencia, el reclamante sostiene que conforme al acta de dicha diligencia, esta se habría desarrollado en el patio de un domicilio, sin embargo, el punto de medición fue al lado del muro de la propiedad lo que incumple con la exigencia de que exista una distancia de al menos 3,5 metros desde un muro que separe la vía pública del patio del receptor, tal como lo establece el artículo 16 literal a) del Decreto Supremo N° 38, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que "Establece la Norma de Emisión de Ruidos Generados por Fuentes que Indica" ('DS N° 38/2011').

Por último, respecto a las mediciones de ruido efectuadas con fecha 15, 16 y 17 de enero de 2020, indica que el informe N° SRU-336, realizado por una ETFA, midió un ruido de fondo, con un valor de 51 dB(A), estableciendo hora y día de medición, pero no desde dónde se midió. En tal sentido expone que dicho ruido del tráfico vehicular proviene de diversas distancias por lo que correspondía que en cada uno de esos puntos se midiera el ruido de fondo, de modo de cumplir con el criterio técnico establecido en el artículo 19 literal a) del DS N° 38/2011.

Octogésimo tercero. Por su parte, la reclamada controvierte los cuestionamientos del reclamante indicando, en primer término, que durante el procedimiento administrativo este no cuestionó la configuración de la infracción, reconociendo la misma, mientras que, en el recurso de reposición deducido por el mismo titular, reconoció la existencia del incumplimiento normativo, no obstante, lo cual alegó la inexistencia de culpabilidad, argumento que fue desestimado en dicha sede recursiva. Siendo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de este modo, estima que no cabe efectuar estas alegaciones en sede judicial sin que ello implique atentar contra el principio de congruencia.

Sin perjuicio de lo anterior, descarta que hayan existido vicios en las mediciones de ruido como plantea el reclamante. Así, respecto de la medición efectuada el 10 de septiembre de 2019, indica que esta cumple con todos los requisitos técnicos, siendo una medición válida que permitió demostrar la excedencia de 14 dB(A) por sobre los límites permitidos en la norma de emisión de ruidos, siendo realizada por funcionarios de la SEREMI de Salud de la Región Metropolitana, los que tienen la calidad de ministros de fe conforme dispone el artículo 156 del Código Sanitario. Así, indica que consta en el acta de inspección ambiental y en el reporte técnico asociado a dicha medición, que ella se realizó de forma externa, en un balcón del Edificio ubicado en Ricardo Lyon N° 2512, departamentos 401 y 702.

Al respecto, señala que el protocolo de fiscalización considera que las mediciones realizadas desde el exterior son aquellas que se efectúan en la propiedad del receptor, como por ejemplo el patio, terraza y que incluso podría considerarse como medición exterior, aquella realizadas en un cobertizo con techo, de manera que las mediciones efectuadas desde un balcón son mediciones externas y, como tal, no cabe su cuestionamiento, el que por lo demás no fue efectuado en sede administrativa. Añade que además la medición en comento consideró factores externos como temperatura, humedad y velocidad del viento, dando cuenta de que se trató de una diligencia desarrollada en un balcón externo, que califica precisamente como medición externa.

A lo ya descrito, suma el hecho de que las fotografías que consigna el reclamante para cuestionar la medición omiten mostrar que existen balcones cerrados y abiertos en el edificio, de modo que las mismas no permiten respaldar los cuestionamientos a la medición.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

De igual modo, indica que el informe acompañado por el reclamante ante esta sede judicial -que rola a fojas 282 y siguientes- tampoco logra sustentar los cuestionamientos a la medición, considerando que se trata de un informe extemporáneo y que no fue presentado en sede administrativa, además de basarse en las mismas fotografías ya indicadas y citar incorrectamente la guía "*Noise Measurement Manual*" elaborada por el Departamento de Medio Ambiente y Ciencia del estado de Queensland, de Australia, del año 2020, y que se utiliza por el informe para aseverar incorrectamente que "en balcones se debe medir como interior", lo cual es opuesto a lo que indica la referida guía.

Asimismo, indica que no es efectivo que no se hayan identificado todas las fuentes de ruido en el informe técnico de la medición del 10 de septiembre de 2019 y, por ende, no se cumpla con la Res. Ex. N° 693/2015 como plantea el reclamante. Agrega que, si bien existe omisión de las coordenadas de la fuente en la "Ficha de Georreferenciación", sí se cumple con los elementos asociados a la representación gráfica de las condiciones de medición de ruidos, presentando un croquis con identificación clara de la ubicación del receptor con respecto a la fuente.

Con relación a la medición del 24 de septiembre de 2019, y los cuestionamientos en orden a que el acta correspondiente no habría precisado la distancia entre el punto de medición y el muro externo de la propiedad, contraviniendo al artículo 16 del DS N° 38/2011, señala que la mencionada norma exige que el sonómetro se disponga entre 1,2 y 1,5 metros de altura, y recomienda que este se ubique a 3,5 metros o más de las paredes en condición externa, de manera que las circunstancias advertidas por la reclamante no invalidan de forma alguna la medición realizada, en tanto la exigencia de 3,5 metros es sólo en caso de ser posible.

Respecto a las mediciones de los días 15, 16 y 17 de enero de 2020 efectuadas por la ETFA Cesmec S.A. reitera que tales

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cuestionamientos no fueron expuestos en sede administrativa. Luego, agrega que las alegaciones no afectan la motivación del acto administrativo y la sanción impuesta, si se tiene en consideración que se midieron ocho superaciones a la norma de emisión de ruidos y las de fecha 15 y 16 de enero representan las de menor entidad, de manera que de estimar que existe un vicio de legalidad en las mediciones de estas dos fechas, este no tiene el mérito para anular la sanción impuesta por la SMA, porque no corresponden a hechos esenciales para la determinación de la multa impuesta a la empresa.

Octogésimo cuarto. En relación con la cuestión controvertida en este apartado, estos sentenciadores estiman del caso comenzar indicando que, si bien el lato razonamiento efectuado a propósito de la controversia contenida en el apartado I de la presente sentencia resulta suficiente para decidir la totalidad del conflicto sometido a decisión del Tribunal, han considerado pertinente, a mayor abundamiento, abordar las restantes cuestiones planteadas en la reclamación judicial.

Octogésimo quinto. Así entonces, para atender los cuestionamientos vinculados a la configuración de la infracción, estos sentenciadores estiman necesario verificar primeramente si estos cumplen con el presupuesto de congruencia que resulta concordante con el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la luz del agotamiento de la vía administrativa de acuerdo con lo que contempla nuestro ordenamiento jurídico y que ha sido refrendado por la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia.

Octogésimo sexto. Al respecto, cabe tener presente que el procedimiento administrativo sancionador regulado en la Ley N° 20.417, replica el criterio contenido en la Ley N° 19.880 en orden a no exigir el agotamiento de la vía administrativa como requisito para acceder a la vía judicial, estableciendo un verdadero derecho de opción a los sancionados, para deducir recurso de reposición antes de acudir a los Tribunales de Justicia, o bien dirigirse directamente estos últimos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Así, el artículo 55 de la Ley N° 20.417 en su inciso primero consigna que:

*"En contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones, **se podrá interponer el recurso de reposición**, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución."* (destacado del Tribunal)

A su vez, el artículo 56 del mismo cuerpo legal, en su inciso primero dispone que:

*"Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, **podrán reclamar de las mismas**, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, **ante el Tribunal Ambiental**."* (destacado del Tribunal)

Octogésimo séptimo. En este contexto, y tal como ha señalado la jurisprudencia del Segundo Tribunal Ambiental, en caso de que el sancionado decida agotar la vía administrativa y con posterioridad acudir a la jurisdicción e interponer el respectivo recurso contencioso administrativo, la revisión que haga el Tribunal debe atenerse a las pretensiones hechas valer en sede administrativa en virtud del denominado carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa (Cfr. Sentencia Segundo Tribunal Ambiental rol R N° 118-2016, de 31 de agosto de 2017, c. octavo)

Octogésimo octavo. En la misma línea argumentativa, la doctrina ha señalado que "[...] el contencioso ambiental se configura como un mecanismo de revisión de actos previos (...) por lo que resulta indispensable que la Administración haya tenido la oportunidad de pronunciarse previamente sobre la observación, tras lo cual el observante puede interponer su reclamación judicial si es que no queda conforme con la respuesta" (BORDALÍ SALAMANCA, Andrés y HUNTER AMPUERO, Iván.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Contencioso Administrativo Ambiental. 2ª Edición. Santiago: Librotecnia, 2020. p. 199).

Octogésimo noveno. De igual manera, la Corte Suprema ha indicado que “[...] por su propia naturaleza, el contencioso-administrativo requiere que la Administración haya tenido la posibilidad de enmendar una eventual ilegalidad, de modo que es imprescindible que la misma haya estado en condiciones de pronunciarse sobre la materia impugnada [...]” (Corte Suprema, Rol N° 29.065-2019, de 21 de julio de 2021, c. 34).

Nonagésimo. Pues bien, en el contexto reseñado, es relevante para este Tribunal verificar que el cuestionamiento que el reclamante somete a decisión de esta sede judicial haya sido conocido en forma previa por la Administración, de manera que esta última haya tenido la posibilidad de pronunciarse al respecto y que, a través de los fundamentos de dicha decisión, esta judicatura pueda revisar los fundamentos de tal determinación.

En este sentido, al revisar el recurso de reposición interpuesto por el reclamante ante la SMA, es posible advertir una diferencia sustancial entre lo pedido en dicha oportunidad y lo que ahora se somete a conocimiento de estos sentenciadores.

Nonagésimo primero. En efecto, el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023, el reclamante expuso como fundamentos de su impugnación, los siguientes:

- i. Verificación del decaimiento del procedimiento administrativo o imposibilidad de continuación
- ii. Ausencia de culpabilidad
- iii. Ilegalidad de la multa por desproporcionada y no dar correcta aplicación a las circunstancias del artículo 40 de la Ley N° 20.417

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

iv. Falta de indicación del puntaje asociado a los factores de disminución

Nonagésimo segundo. Como se advierte, en su impugnación, el reclamante no efectuó cuestionamiento alguno a la configuración de la infracción, omitiendo reproches a eventuales vicios en las mediciones de ruido que sustentaron el reproche de la autoridad. Por lo pronto, se limitó a plantear -en no más de cuatro líneas-, la ausencia de culpabilidad, como elemento subjetivo de la responsabilidad y que permite atribuir la responsabilidad al infractor.

No hay mención alguna a cuestionamientos vinculados a errores o deficiencias metodológicas en la acción fiscalizadora que sustentó el reproche infraccional imputado por la autoridad.

Nonagésimo tercero. A consecuencia de lo anterior, forzoso resulta entender que la autoridad reclamada no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre los cuestionamientos que el reclamante ahora invoca ante esta sede judicial, evidenciando que el reclamante introduce en sede judicial un argumento, pretensión o vicio de legalidad diferente al que hizo valer en sede administrativa, lo que, conforme se ha explicado, impide a esta judicatura efectuar la revisión de legalidad de tal pronunciamiento, motivo por el cual no cabe pronunciarse sobre la cuestión vinculada a la configuración de la infracción.

2. Cuestionamiento al rechazo del Programa de Cumplimiento

Nonagésimo cuarto. La parte reclamante indica que la demora injustificada en la tramitación del procedimiento también tuvo incidencia en su derecho de acogerse a un PdC que le permitiese poner término al procedimiento seguido en su contra. Al respecto, sostiene que producto de la dilación descrita, al momento de la formulación de cargos el edificio ya se encontraba finalizado en su construcción, con recepción municipal definitiva.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por lo anterior, indica que presentó un PdC acompañando antecedentes que daban cuenta de las medidas de mitigación implementadas durante las distintas etapas de la construcción, así como medios de verificación respectivos, sin perjuicio de lo cual la propuesta fue rechazada bajo el argumento de que no cumplía con el presupuesto de eficacia, sin considerar que la única forma en que tal exigencia se hubiese podido satisfacer era con un PdC presentado durante la etapa de construcción del proyecto, lo que en la especie no fue posible por la demora del procedimiento, dando cuenta que finalmente fue la propia autoridad la que impidió la aprobación del PdC.

Añade que la dilación descrita y el impacto de esta en la posibilidad de ofrecer medidas oportunas y eficaces, que permitieran la aprobación del PdC implica una infracción al procedimiento y finalidad de la LOSMA, haciendo que incluso la asistencia que la SMA otorgó haya sido meramente formal, considerando que la demora en su accionar impidió en los hechos alcanzar una terminación alternativa al procedimiento sancionatorio e implicó que esta recurriese directamente a la imposición del castigo.

Nonagésimo quinto. La reclamada expone en relación con estos cuestionamientos que, en primer término, fue el propio titular quien no impugnó la resolución que rechazó el PdC en la oportunidad procesal correspondiente, a través de los recursos que la SMA informó que tenía a derecho a ejercer, de modo que dicha posibilidad precluyó, siendo este argumento suficiente para rechazar los cuestionamientos expuestos ante esta sede judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, expone que el rechazo del PdC se fundó en un análisis técnico, el que dio cuenta de que no se cumplía con el criterio de eficacia, conforme exige el Decreto Supremo N° 30, del Ministerio del Medio Ambiente, que "Aprueba Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación" ('DS N° 30/2012').

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Así, expone que el titular informó cuatro acciones ya ejecutadas como parte de su PdC. En este contexto, precisa que en relación con la acción N° 1 denominada "cierre perimetral", la SMA estimó que no cumplía con el criterio de eficacia exigido por el artículo 9° del D.S. N°30/2012 del MMA. Plantea que los antecedentes acompañados evidencian el uso de placas OSB cuya densidad es muy inferior a lo requerido para que una barrera acústica tenga potencial mitigatorio de ruidos.

Respecto de las acciones 2.1 y 2.2 referidas a "barrera acústica y encierros acústicos", expone que también fueron descartadas por razones de eficacia, en consideración de que el titular identificó 28 equipos emisores de ruidos en su PdC y solo declaró haber ejecutado 4 biombos móviles y 4 encierros.

Con relación a la acción N° 3 referida al uso de puntas autoafilables, discos laminados y discos sierra con dientes de carburo, indica que fue descartada toda vez que las fichas técnicas acompañadas no permitieron concluir que su utilización reduzca efectivamente las emisiones de ruido de las herramientas o maquinarias, por lo que no pudo ser tenida como una medida efectiva de mitigación de ruido.

Para la acción N° 4 denominada "Medición de ruido y verificación de medidas por ETFA", expone que se consideró que, al momento de las mediciones realizadas los días 15, 16 y 17 de enero de 2020, la obra ya se encontraba en etapa de terminaciones, motivo por el que la disminución en los niveles de ruido no podía atribuirse de manera fehaciente a las medidas de mitigación implementadas, sino al avance natural de la obra hacia una fase menos ruidosa.

De este modo, sostiene que se puede observar que el rechazo al PdC tuvo como fundamento el incumplimiento de los criterios de eficacia y verificabilidad exigidos para su aprobación con independencia de la temporalidad en su implementación, sin que el hecho de haberse presentado acciones ya ejecutadas haya sido una razón que motivara el rechazo, por lo que sostiene que las alegaciones en este sentido deben ser desestimadas.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Nonagésimo sexto. Que, con relación a esta controversia, es del caso indicar que la revisión de los antecedentes dan cuenta de que luego de haberse formulado cargo contra el reclamante, por medio de Resolución Exenta N° 1/Rol D-155-2022, de 08 de agosto de 2022, este último presentó el 08 de septiembre de 2022, un Programa de Cumplimiento, de conformidad al artículo 6° del Decreto Supremo N° 30, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación.

El referido PdC finalmente fue rechazado por la SMA, por medio de Resolución Exenta N° 2/ Rol D-155-2022, de 06 de diciembre de 2022.

Nonagésimo séptimo. El mencionado acto administrativo de la SMA señala en el resuelvo VII que “[d]e conformidad a lo establecido en el Párrafo 4° del Título III de la LO-SMA, en contra de la presente resolución procede reclamo de ilegalidad ante el Segundo Tribunal Ambiental, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación de la presente resolución, así como los recursos establecidos en el Capítulo IV de la Ley N° 19.880 que resulten procedentes”.

Pues bien, revisado el expediente administrativo, se ha podido corroborar que el reclamante no interpuso impugnación administrativa alguna, así como tampoco reclamación judicial en contra del rechazo del PdC.

Nonagésimo octavo. Por tanto, no habiéndose reclamado en la oportunidad legal acerca del acto administrativo que se pronunció acerca del PdC, no cabe pretender hacerlo cuando dicho término legal ha expirado con creces, habiendo precluido su facultad de impugnar tal decisión.

En atención a ello, resulta forzoso para estos sentenciadores rechazar el cuestionamiento al rechazo del PdC en los términos planteados por el reclamante.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

III. CONCLUSIÓN

Nonagésimo noveno. Que, en la primera parte de esta sentencia se ha analizado de manera exhaustiva el cuestionamiento referido a la dilación excesiva en la tramitación del procedimiento administrativo por parte de la SMA, exponiendo los fundamentos por los cuales una vez constatada por la SMA 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. A partir 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 iniciarlo. En tal contexto, una demora injustificada del mencionado deber puede generar la ineficacia del procedimiento, al frustrarse su objeto regulatorio y sus fines preventivos y correctivos.

Bajo dicho razonamiento, este Tribunal constató que en este caso transcurrieron más de 26 meses 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 añade la falta de justificación para dicho retraso, toda vez que 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.

En virtud de tales argumentaciones, estos sentenciadores concordaron en que, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo excesivo, más allá de lo razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de su eficacia y, por lo mismo, de la sanción, puesto que queda sin fundamento jurídico que la legitime.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Luego de haber dilucidado la controversia precedente y estableciendo que ella resulta suficiente para resolver la presente reclamación judicial, el Tribunal estimó pertinente pronunciarse, a mayor abundamiento, acerca de las otras dos alegaciones planteadas por el reclamante.

Así, respecto a los eventuales vicios en la configuración de la infracción, por deficiencias en la medición de ruidos, estos sentenciadores establecieron que en la especie se verificaba una transgresión al principio de congruencia, al no haberse planteado este cuestionamiento en sede de reposición administrativa. Por ende, la reclamada no pudo pronunciarse sobre dichas objeciones, lo que consecuentemente hace impracticable una revisión por parte de esta judicatura ambiental.

Por último, se revisó el cuestionamiento al rechazo del PdC, concluyendo este Tribunal que los antecedentes del expediente evidencian que el reclamante no impugnó en la oportunidad procesal correspondiente, el acto administrativo que se pronunció acerca del PdC presentado, habiendo precluido su facultad de impugnarlo, siendo improcedente intentar revivirlo en esta oportunidad, motivo por el cual, se rechazó la reclamación en este apartado.

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 el abogado José Tomás Blake Benítez en representación de Moller y Pérez-Cotapos Construcciones Industriales S.A. en contra de la Resolución

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Exenta N° 1312, de 28 de julio de 2023 y de la Resolución Exenta N° 1627, de 8 de agosto de 2025, la primera de ellas que impuso una multa de 56 unidades tributarias anuales y la segunda 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-155-2022. En consecuencia, se dejan sin efecto las mencionadas resoluciones conforme a los fundamentos expresados en la presente sentencia.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 553-2025

Pronunciada por el Ilustre Segundo tribunal Ambiental integrado por la Ministra Titular Abogada y Presidenta (S) señora Marcela Godoy Flores; el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias del Tercer Tribunal Ambiental, señor Carlos Valdovinos Jeldes; y el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, señor Rodrigo Schnettler Carvajal. No firman los ministros Valdovinos y Schnettler, pese a concurrir a la vista y al acuerdo, por dificultades técnicas.

Redactó la sentencia la Ministra Marcela Godoy Flores.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En Santiago, a trece de agosto de dos mil veintiséis, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal (S), señor Ricardo Pérez Guzmán, notificando por el estado diario la resolución precedente.