

Quinientos veintaseis

Valdivia, nueve de diciembre de dos mil quince.

VISTOS:

- 1° Con fecha 31 de julio de 2015, este Ilustre Tribunal recibió los expedientes judiciales Roles N° C-7765-2014, C-7766-2014 y C-7767-2014, todos caratulados "Aguas Araucanía con COREMA Araucanía", remitidos desde el Tercer Juzgado Civil de Santiago, a solicitud de don Juan Luis Collao Carvajal, abogado de Aguas Araucanía S.A., en adelante, e indistintamente "Aguas Araucanía" o "la Reclamante", esta última, representada legalmente conforme consta en autos, por don Julio Reyes Lazo, abogado y por don Rodrigo Tuset Ortiz, ingeniero Civil, todos domiciliados en Isidora Goyenechea N° 3600, piso 4°, comuna de las Condes, ciudad de Santiago. Cada uno de los expedientes señalados contiene reclamo en contra de una Resolución Exenta; las tres dictadas por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, al efecto, don Jorge Troncoso Contreras, profesor, en representación del servicio aludido, ambos domiciliados en calle Miraflores N° 222 Piso 19°, de la Comuna de Santiago.
- 2° El expediente Rol N° C-7765-2014, contiene el reclamo en contra de la Resolución Exenta N°302; el expediente Rol N° C-7766-2014, el reclamo en contra de la Resolución Exenta N°304 y el expediente Rol N° C-7767-2014, el reclamo en contra de la Resolución Exenta N° 305. Todas estas resoluciones, en adelante "Las resoluciones Recurridas", son de fecha 7 de abril de 2014 y fueron dictadas por el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en adelante e indistintamente "el SEA" o "la Reclamada", resolviendo en todos los casos un recurso jerárquico en subsidio, confirmando sanciones de

Quinto contrato

multa impuestas por la Comisión Regional del Medio Ambiente, en adelante "la COREMA", de la Región de la Araucanía, al reclamante.

3° Las infracciones fueron cursadas por incumplimiento de las resoluciones de calificación ambiental de los proyectos que a continuación se detallan:

1. Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Chol Chol, calificado ambientalmente con la Resolución Exenta N° 88, de 25 de mayo de 2005, de la COREMA de La Araucanía, cuyos hechos constitutivos de infracción datan de entre el 22 de enero y el 16 de abril de 2009.
2. Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Gorbea, calificado ambientalmente con la Resolución Exenta N° 154, de 18 de mayo de 2005, de la COREMA de La Araucanía, cuyos hechos constitutivos de infracción datan del 22 y 23 de febrero de 2007.
3. Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de las Localidades de Freire y Pitrufuén, calificado ambientalmente con la Resolución Exenta N° 111, de 29 de junio de 2005, de la COREMA de La Araucanía, cuyos hechos constitutivos de infracción datan de entre el 28 de mayo y el 20 de diciembre de 2008.

I.- Antecedentes de los procedimientos administrativos sancionatorios.

Procedimiento administrativo sancionatorio proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Chol Chol

4° Los hechos constitutivos de infracción a la RCA N° 88 de fecha 25 de mayo de 2005, que calificó favorable el proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Chol Chol, fueron constatados por el Comité Operativo de Fiscalización de la COREMA, de la Región de la Araucanía,

mediante Acta de Fiscalización N° 46 de fecha 23 de abril de 2009, dando posteriormente inicio al proceso de investigación y determinación de sanciones conforme al artículo 64 de la Ley N° 19.300 vigente a la época, mediante Resolución Exenta N° 122/2009, de fecha 13 de mayo de 2009, la que se fundó en:

1. Que la planta de elevación de aguas servidas se encontraba haciendo uso de by pass derivado de falla operacional.
 2. Que adicional a lo anterior, durante el año 2009 se realizaron los siguientes usos de by pass por causas operacionales: a) 22 de enero, por un volumen de 128 m³, b) 9 de marzo, por un volumen de 22 m³ y c) 16 de abril, por un volumen de 18 m³.
- 5° El 29 de septiembre de 2010, termina el procedimiento administrativo sancionatorio, mediante Resolución Exenta N° 139/2010, de la COREMA, la que impuso una multa de 100 UTM a Aguas Araucanía S.A.
- 6° El 15 de octubre de 2010, Aguas Araucanía S.A. interpone recurso administrativo de reposición, con jerárquico en subsidio, en contra de la antes citada resolución.
- 7° El 15 de abril de 2011, la Comisión Evaluadora, en adelante "COEVA" de la Región de la Araucanía, rechazó el citado recurso por medio de Resolución Exenta N°59/2011 y elevó el expediente a la Dirección Ejecutiva del SEA, para que conociera del recurso jerárquico interpuesto en subsidio.
- 8° El 16 de junio de 2011, la Dirección Ejecutiva del SEA en calidad de sucesor legal para estos efectos de la extinta Dirección Ejecutiva de la CONAMA, por medio de Resolución Exenta N° 339/2011, admitió a trámite el recurso jerárquico interpuesto.

Continúa

- 9° El 27 de marzo de 2012, el SEA de la Araucanía a solicitud de su Dirección Ejecutiva, emitió el oficio ordinario N° 80/2012, que informaba sobre el recurso jerárquico elevado.
- 10° El 07 de abril de 2014, la Dirección Ejecutiva del SEA resolvió el recurso jerárquico, por medio de la Resolución Exenta N° 302/2014, rechazándolo y, en consecuencia, confirmó la resolución que resolvió la reposición y que en definitiva, impuso la multa de 100 UTM a Aguas Araucanía S.A.
- 11° El 9 de mayo de 2014, Aguas Araucanía presentó reclamo en contra de la Resolución Exenta N° 302/2014, ante el Tercer Juzgado Civil de Santiago.

Procedimiento administrativo sancionatorio proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Gorbea

- 12° Los hechos constitutivos de infracción a la RCA N° 154 de fecha 18 de mayo de 2005, que calificó favorable el proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de Gorbea, fueron constatados en terreno con fecha 23 de febrero de 2007, resultado de denuncia ingresada el día anterior, ante la Seremi de Salud de la Región de la Araucanía, la que dio inicio al sumario sanitario N° 3/07, RIJ 179/07, por vertimiento de aguas servidas del sistema de alcantarillado de la ciudad de Gorbea al curso de agua del Río Donguil, sin tratamiento, provenientes de la Planta Elevadora de Aguas Servidas de dicha ciudad.
- 13° El 24 de agosto de 2007 el Seremi de Salud de la Región de la Araucanía, mediante el Ordinario N° 1943 envió el sumario antes señalado a la Directora Regional de la CONAMA de la Araucanía, solicitándole el ejercicio de las potestades sancionatorias en materia ambiental.

- 14° El 29 de septiembre de 2010, la COREMA de la Araucanía en sesión ordinaria, analizó los cargos y descargos formulados en el procedimiento instruido conforme al anterior artículo 64 de la Ley N° 19.300 y dictó la Resolución Exenta N° 141/2010, por medio de la cual se determinó la insuficiencia de los argumentos presentados por el titular para justificar el incumplimiento constatado, imponiendo a Aguas Araucanía S.A. una multa de 200 UTM.
- 15° El 18 de octubre de 2010 Aguas Araucanía S.A. interpone recurso administrativo de reposición con jerárquico en subsidio, en contra de la antes citada resolución.
- 16° El 15 de abril de 2011, la COEVA de la Región de la Araucanía, rechazó el citado recurso por medio de Resolución Exenta N° 58/2011 y elevó el expediente a la Dirección Ejecutiva del SEA, para que conociera del recurso jerárquico interpuesto en subsidio.
- 17° El 16 de junio de 2011, la Dirección Ejecutiva del SEA en calidad de sucesor legal para estos efectos de la extinta Dirección Ejecutiva de la CONAMA, por medio de Resolución Exenta N° 388/2011, admitió a trámite el recurso jerárquico interpuesto.
- 18° El 27 de marzo de 2012, el SEA de la Araucanía, a requerimiento de su Director Ejecutivo, emitió el oficio ordinario N° 81/2012, por el que informa sobre el recurso jerárquico elevado.
- 19° El 7 de abril de 2014, la Dirección Ejecutiva del SEA resuelve el recurso jerárquico en cuestión, por medio de la Resolución Exenta N° 304/2014, rechazándolo y, en consecuencia, confirmando la resolución que resolvió la reposición y que, en definitiva, confirma la imposición de la multa de 200 UTM a Aguas Araucanía S.A.

Quincuientos treinta y uno

20° El 9 de mayo de 2014 Aguas Araucanía presentó reclamo en contra de la Resolución Exenta N° 304/2014 ante el Tercer Juzgado Civil de Santiago.

Procedimiento Administrativo sancionatorio proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de las Localidades de Freire y Pitrufquén

21° Los hechos constitutivos de infracción a la RCA N° 111, de fecha 29 de junio de 2005, que calificó favorable el proyecto Sistema de Tratamiento de Aguas Servidas de las Localidades de Freire y Pitrufquén, constan en el Ordinario N° 4248 de fecha 17 de noviembre de 2008, remitido por la Seremi de Salud de la Araucanía, a la COREMA de la misma región.

22° El proceso de investigación y determinación de sanciones se habría instruido conforme lo dispuesto por el antiguo artículo 64 de la Ley N° 19.300, fundándose en hechos constitutivos de infracción ocurridos entre el 28 de mayo y el 20 de diciembre de 2008, consistentes en uso extenso de by pass, generando descarga de aguas servidas sin tratar al cuerpo receptor como consecuencia evidente de fallas operacionales, las que consistieron en las siguientes:

1. Falla en sensor de nivel bajo de la sentina, ocurrido con fecha 28 de mayo de 2008, descargando un volumen de 354,6 m³.
2. Falta de activación del sistema automático del equipo electrógeno, de fecha 26 de septiembre de 2008, descargando 601,19 m³.
3. Falta de activación del sistema automático del equipo electrógeno, de fecha 20 de diciembre de 2008, descargando 71 m³.

23° El 29 de septiembre de 2010, mediante la Resolución Exenta N° 125, culmina el procedimiento administrativo

sancionatorio instruido por la COREMA de la Araucanía a Aguas Araucanía S.A., imponiéndosele una multa ascendente a 50 UTM.

- 24° El 15 de octubre de 2010, Aguas Araucanía S.A. interpone recurso administrativo de reposición, con jerárquico en subsidio, en contra de la antes citada resolución.
- 25° El 15 de abril de 2011, la COEVA de la Región de la Araucanía, resuelve no dar lugar a la reposición por medio de Resolución Exenta N° 60/2011, y procede a tramitar el recurso jerárquico interpuesto.
- 26° El 16 de junio de 2011, la Dirección Ejecutiva del SEA en calidad de sucesor legal para estos efectos de la extinta Dirección Ejecutiva de la CONAMA, por medio de Resolución Exenta N° 340/2011, admitió a trámite el recurso jerárquico.
- 27° El 27 de marzo de 2012, el SEA de la Araucanía, a requerimiento de su Director Ejecutivo, emite el oficio ordinario N° 79 que contiene informe sobre el recurso jerárquico previamente elevado.
- 28° El 07 de abril de 2014, la Dirección Ejecutiva del SEA resuelve el recurso jerárquico en cuestión, por medio de la Resolución Exenta N° 305/2014, rechazándolo y, en consecuencia, confirmando la resolución que resolvió la reposición y que, en definitiva, confirma la imposición de la multa de 50 UTM a Aguas Araucanía S.A.
- 29° El 9 de mayo de 2014, Aguas Araucanía S.A. presentó reclamo en contra de la Resolución Exenta N° 305/2014 ante el Tercer Juzgado Civil de Santiago.

II.- Antecedentes del procedimiento de reclamo seguido ante el Tercer Juzgado Civil de Santiago.

Quinientos treinta y tres

- 30° Las tres reclamaciones se fundaron en idénticos argumentos jurídicos, solicitándose:
1. La declaración de caducidad de la facultad sancionatoria del SEA.
 2. La prescripción de la acción o de la pena.
 3. Dejar sin efecto la multa impuesta.
 4. Condenar en costas a la Reclamada.
- 31° El fundamento por el cual Aguas Araucanía S.A. dedujo sus reclamaciones ante el Tercer Juzgado Civil de Santiago, se sustentó en ser aquél la sede competente según la materia y el procedimiento, apoyándose para ello en lo dispuesto por los artículos 60 y 64 de la Ley N° 19.300, anterior a su reforma por Ley 20.417 de 26 de enero de 2010 y en los artículos 7, 9 y 10 de las disposiciones transitorias de ésta última norma, las que para la Reclamante, dotaban de ultra-actividad a las disposiciones anteriores a su modificación.
- 32° A las causas ingresadas al Tercer Juzgado Civil, le fueron asignados los roles N° 7765-2014, 7766-2014 y 7767-2014, siendo en lo subsecuente acogidas a tramitación.
- 33° Las tres causas se tramitaron con la comparecencia del SEA, quien a fs. 52 de la causa Rol N° 7765-2014, opuso excepción dilatoria de incompetencia del Tribunal, lo mismo a fs. 46 de la causa Rol N° 7766-2014 y a fs. 46 de la causa Rol N° 7767-2014.
- 34° Luego del traslado respectivo conferido por el tribunal al reclamante, habiendo sido éste evacuado en las causa Rol N° 7765-2014 y Rol N° 7767-2014, se resolvió acoger las tres excepciones de incompetencia promovidas por el SEA ante dicha sede judicial.

- 35° Que de lo expuesto, con fecha 23 de julio de 2014, a fs. 79 y siguiente de la causa Rol N° 7765-2014, el tribunal resolvió declarar su incompetencia vía declinatoria, lo mismo con fecha 21 de agosto de 2014, a fs. 58 y siguiente de la causa Rol N° 7766-2014 y con fecha 6 de agosto de 2014, a fs. 60 y siguiente de la causa Rol N° 7767-2014.
- 36° El 6 de octubre de 2014, la Corte de Apelaciones de Santiago, confirmó la decisión del Tribunal a quo respecto de la causa Rol N° 7765-2014, lo mismo con fecha 15 de octubre y 25 de noviembre de 2014 respecto de las causas Roles N° 7767-2014 y 7766-2014 respectivamente.
- 37° En general, los fundamentos de la declaración de incompetencia del Tercer Juzgado Civil, se sustentaron en razón del territorio del Tribunal llamado a conocer por ley, como de la materia sometida a su conocimiento. Así pues, se resolvió que a la fecha de los reclamos, la materia sometida a conocimiento correspondía al Tercer Tribunal Ambiental, lo mismo respecto al territorio jurisdiccional en donde se cometieron los hechos infraccionales sancionados mediante las resoluciones exentas reclamadas. Así, para el Tercer Juzgado Civil de Santiago, a la fecha de presentación de las reclamaciones, el 9 de mayo de 2014, ya era competente respecto del lugar en que se cometieron las infracciones el Tercer Tribunal Ambiental, conforme lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante "LOSMA".
- 38° Resultado de lo expuesto, el abogado de la parte reclamante, don Juan Luis Collao Carvajal, con fecha 11 de junio de 2015, solicitó al Tribunal de origen, la remisión de los tres expedientes judiciales al Tribunal considerado competente, conforme las sentencias

Quinientos treinta y cinco

interlocutorias de incompetencia, confirmadas por la Corte de Apelaciones de Santiago.

III.- Antecedentes del procedimiento de reclamo seguido ante el Tercer Tribunal Ambiental.

- 39° El 31 de julio de 2015, las causas ante referidas, roles N° 7765-2014, 7766-2014 y 77667-2014, fueron recepcionadas por este Ilustre Tribunal.
- 40° El 6 de agosto de 2015, y en cumplimiento a lo resuelto por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, se procedió a darles tramitación, asignándoseles los roles R-17, R-18 y R-19 todas del 2015, disponiéndose en todas ellas, informara el Director Ejecutivo del SEA dentro de plazo de 10 días, en conformidad al artículo 29 de la Ley 20.600.
- 41° El 19 de agosto de 2015, consta que a fs. 99 de la causa Rol R-17, a fs. 78 de la causa Rol R-18 y a fs. 80 de la causa Rol R-19, el Director Ejecutivo del SEA, junto con solicitar ampliación de plazo para informar, confirió patrocinio y poder al abogado don Javier Naranjo Solano y designó como apoderados en cada una de las causas a los abogados, don Osvaldo Javier Solís Mansilla y a doña Catalina Osnovikoff Charlin.
- 42° Con igual fecha, en la causa Rol R-17-2015, el SEA solicitó acumulación de autos.
- 43° Con fecha 20 de agosto de 2015, en la causa Rol R-17-2015, a fs. 107, el Tribunal resolvió tener presente el patrocinio y poder conferidos y acceder a la solicitud de ampliación de plazo, en tanto respecto de la acumulación, a igual foja se dispuso conferir traslado.

Quinientos treinta y seis

- 44° Por su parte, el mismo 20 de agosto de 2015, en las causas Rol N° R-18-2015 y R-19-2015 a fs. 84 y 86 respectivamente, el Tribunal resolvió tener presente el patrocinio y poder conferidos y acceder a la solicitud de ampliación de plazo.
- 45° Con fecha 26 de agosto de 2015 en la causa Rol N° R-17-2015, a fs. 109, el Tribunal dispuso traer a la vista los procesos cuya acumulación se solicitaba y a fs. 110 se resolvió acceder a la acumulación solicitada, tomando en consideración el hecho de coincidir las personas y la materia de los juicios sometidos al conocimiento del Tribunal.
- 46° A fs. 111 y siguientes, 224 y siguientes y 392 y siguientes de la causa Rol R-17-2015, constan los informes acompañados por el SEA, todos de fecha 28 de agosto de 2015, luego de la ampliación de plazo autorizada por este Tribunal a fojas 107.
- 47° A fs. 514, con fecha 31 de agosto de 2015, se procedió a dictar la resolución Autos en Relación.
- 48° A fs. 515, se procedió a fijar audiencia de alegatos, para el jueves 08 de octubre de 2015.
- 49° A fs. 516, y 520 vta. constan los anuncios de alegato de las partes.
- 50° A fs. 521 consta acta de instalación del Tribunal para la vista de la causa, quedando integrado por los ministros, señor Michael Hantke Domas, señor Pablo Miranda Nigro y señora Sibel Villalobos Volpi.

51° A fs. 522 consta certificado del señor relator de la causa, informando el hecho de haberse celebrado la vista ante la concurrencia de los ministros antes señalados y con la comparecencia de los abogados, don Cristian Pincheira Castro, por la Reclamante y don Osvaldo Solís Mansilla, por la Reclamada.

52° A fs. 523 la causa quedó en estudio, para posteriormente a fojas 524 adoptarse el acuerdo que ha dado origen a la resolución del asunto sometido al conocimiento de este Tribunal.

CONSIDERANDO:

Primero. Que la controversia traída a conocimiento de este Tribunal recae sobre la legalidad de tres actos administrativos que resuelven no acoger las reposiciones administrativas de sendos actos sancionatorios, dictados en procedimientos de fiscalización ambiental, sosteniéndose que aquello resulta contrario a las normas vigentes.

Segundo. Que la Reclamante sostiene que los procedimientos no se ajustan a derecho, alegando que:

1. La dilación en el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Reclamada ha extendido los plazos del mismo más allá de lo contemplado en la legislación vigente, lo que importaría la caducidad de la facultad sancionatoria de la demandada.
2. Aplicando el art. 95 del Código Penal, y considerando el plazo transcurrido entre la detección de las faltas y la aplicación de la sanción en todos los casos, correspondería decretarse la prescripción tanto de la falta como de la acción.

Tercero. Que en cuanto a la caducidad de las facultades de fiscalizar y sancionar, Aguas Araucanía S.A. señaló que:

1. La aludida dilación en el procedimiento administrativo impide a la Reclamada aplicar las sanciones, puesto que se infringe lo dispuesto por el art. 27 de la Ley N°19.880,

Quinto punto y octo

- en adelante e indistintamente "LBPA", y demás principios constitucionales, sobre legalidad, respeto al debido proceso, celeridad e inexcusabilidad, también consagrados en la Ley N° 19.880.
2. Si bien el art. 27 de la Ley 19.880 no hace mención expresa a la caducidad, el retardo y la consecuente indeterminación de la resolución de los procesos sancionatorios los torna inútiles y pierden eficacia, con lo que se produce su decaimiento. Tratándose en la especie de un procedimiento administrativo, corresponde un tratamiento especial, a saber, "el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador".
 3. Aunque las sanciones no provengan de un órgano que ejerza jurisdicción, ello no exime de la obligación de respetar los parámetros propios de un debido proceso.

Cuarto. Que en cuanto a la prescripción alegada, la Reclamante señaló que:

1. Las sanciones que se reclaman han sido impuestas a más de cinco años desde las infracciones. En el caso de las sanciones confirmadas por las Resoluciones Exentas N° 302/2014 y N° 304/2014, han transcurrido más de 86 meses, desde la comisión de la falta, en tanto en el caso de la sanción confirmada por Resolución Exenta N° 305/2014, han transcurrido más de 65 meses, desde la comisión de la falta.
2. El art. 95 del Código Penal es aplicable a esta materia, y contempla que el plazo de prescripción comienza a computarse el día en que se hubiere cometido la falta, las que prescriben en 6 meses conforme lo dispuesto por el artículo 97 del mismo cuerpo legal.
3. Tanto la Contraloría General de la República como los Tribunales Superiores de Justicia reconocen la aplicación de las reglas de prescripción penal en materia administrativa, y al efecto se cita el dictamen N° 28.226 de 22 de junio de 2007.
4. La aplicación de las normas de derecho penal sobre prescripción, también se deducen del principio sobre

Cuarenta y nueve

seguridad jurídica, lo que se complementa con el art. 19 N° 2 de la Constitución Política que prohíbe establecer diferencias arbitrarias, infringiéndose tal garantía si sólo se aplicara la prescripción a personas que hubieren cometido ilícitos penales, excluyendo a los infractores administrativos.

5. El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, tienen un origen común, cual es el *Ius Puniendi* Estatal, lo que acarrea como consecuencia que se aplique de manera supletoria el derecho penal a la esfera de las sanciones administrativas. Así, ante la ausencia de una regla específica en materia administrativa, las sanciones reclamadas habrán de prescribir en el mismo plazo que las faltas.

Quinto. Que por lo ya expuesto, la Reclamante solicita tener por impuesta la reclamación judicial en contra de las Resoluciones Exentas N° 302, N° 304 y N° 305, todas ellas del Director Ejecutivo del SEA y de fecha 7 de abril de 2014; declarar la caducidad de la facultad sancionatoria de la demandada o la prescripción de la acción o de la pena.

Sexto. Que la solicitud expresada por la Reclamante sobre la caducidad de la facultad sancionadora de la demandada no se condice con los argumentos que la sustentan, por lo que este Ilustre Tribunal, aplicando el principio *iuris novit curia*, se concentrará en la caducidad del procedimiento sancionatorio.

Séptimo. Que el SEA, al evacuar el correspondiente informe, indicó que todas sus resoluciones fueron dictadas con pleno respeto a los principios de legalidad, debido proceso y guardando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, enfocándose además en el rechazo de las alegaciones de la Reclamante, las que identifica como alegaciones respecto a lo que considera, "el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador" y "la prescripción de la acción infraccional o de la multa".

Octavo. Que respecto del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, la Reclamada expresó que:

Quincuaginta Cuarenta

1. El retraso de la administración en sus procedimientos encuentra solución en el silencio negativo, regulado expresamente en el art. 65 de la Ley 19.880, solución que no fue intentada por la Reclamante.
2. En el caso de autos existen tres procedimientos administrativos y no uno como alega la Reclamante, ya que los procedimientos sancionatorios culminan con las resoluciones exentas que imponen multas; luego los procedimientos recursivos de reposición culminan con las resoluciones exentas que confirman las multas; y por último, los procedimientos recursivos jerárquicos culminan con las resoluciones exentas que vuelven a confirmar las multas impuestas. Todo ello resulta en que, de considerarse la inactividad como un vicio, ésta afectaría sólo al último procedimiento, esto es, a los procedimientos recursivos jerárquicos.
3. La regla general de la LBPA es la no fatalidad de los plazos de la administración, y que la única consecuencia de la superación de éstos, es la responsabilidad del funcionario respectivo; con lo que no se puede interpretar que el plazo del art. 27 de la citada ley sea un plazo fatal, y mucho menos, un plazo de caducidad.
4. Que el Decaimiento del Acto Administrativo, es una creación de carácter doctrinal, que no dice relación con el Procedimiento Administrativo, no encontrándose consagrado por el artículo 40 de la Ley N° 19.880, entre las formas de poner término al procedimiento.

Noveno. Que respecto de la prescripción de la acción alegada, la Reclamada expresó que:

1. La alegación de la prescripción de la acción penal no resulta procedente, porque aun cuando el Derecho Administrativo y el Derecho Penal se encuentran bajo el alero del *Ius Puniendi* Estatal, ambas prescripciones tienen distinta naturaleza, y corresponden a dos formas diferentes de manifestación de la pretensión punitiva del estado.

Quinientos cuarenta y uno

2. Para aplicar la prescripción correspondiente a la acción penal, es necesario asumir el supuesto de que las multas tienen el mismo carácter que las penas, supuesto que es aclarado por el art. 20 del Código Penal, desechándolo.
3. Adicionalmente, en respaldo de estas afirmaciones, cita jurisprudencia de la de la Exma. Corte Suprema (Causa caratulada "Industria Frigorífica Simunovic con Comisión de Evaluación Ambiental de Magallanes y la Antártida Chilena").

Décimo. Que respecto de la prescripción de la pena, la Reclamada expresó que:

1. No es posible legalmente aplicar la citada prescripción, ya que existe norma específica al respecto (cita el art. 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente), que establece que la ejecución de la sanción se suspende, pendiente las reclamaciones hechas valer, añadiendo además que, en la especie, la Reclamante nunca cuestionó la existencia de los hechos en que se funda la infracción, ni tampoco su calificación jurídica, lo que representaría un reconocimiento implícito de la legalidad de la actividad fiscalizadora y sancionadora.

Undécimo. Que de lo expuesto por las partes, se desprende que las controversias a resolver por este Tribunal son las siguientes:

- A. Si ha debido operar la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración del Estado, entendiéndose por esta, el decaimiento de los procedimientos administrativos instruidos por la administración.
- B. Si ha debido operar la prescripción respecto de la acción sancionadora estatal respecto de las tres infracciones.
- C. Si ha debido operar la prescripción de la pena, respecto de las sanciones impuestas.

Quincuaginta y dos

A.- Respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración del Estado o el decaimiento del o los procedimientos administrativos instruidos por la administración.

Duodécimo. Que para el caso del procedimiento sancionatorio de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Chol Chol y de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Gorbea, la tramitación del recurso de reposición demoró 182 días corridos (128 días administrativos), mientras que la tramitación del recurso jerárquico demoró 1026 días corridos (699 días administrativos).

Decimotercero. Que para el caso del procedimiento sancionatorio de la Planta de Tratamiento de Aguas Servidas de Freire y Pitrufrquén, la tramitación del recurso de reposición demoró 179 días corridos (127 días hábiles), mientras que la tramitación del recurso jerárquico demoró 1026 días corridos (699 días administrativos).

Decimocuarto. Que en la especie, materializando el principio de impugnación de los actos administrativos, la Reclamante hizo valer el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la LBPA ante la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de la Araucanía, con el fin de que dejara sin efecto la decisión; y que en subsidio, también hizo valer el recurso jerárquico establecido en el mismo artículo, para que en el evento de ser rechazada total o parcialmente la reposición, el superior jerárquico de dicho órgano se pronunciase con el mismo fin.

Decimoquinto. Que, aun cuando la interposición de los recursos de revisión abren nuevos procedimientos administrativos distintos del proceso sancionatorio, éstos no resultan independientes entre sí; en primer lugar, debido al vínculo que entre ellos se genera en atención a la finalidad de cada uno (procedencia o improcedencia de la imposición de sanciones) y, además, debido a que, en los hechos, la autoridad suspendió la ejecución de las sanciones, al no exigir el cobro de la multa a la Reclamada, con lo que no se concreta en la especie

la facultad sancionadora de la autoridad, ni se produce en forma efectiva la persuasión ante futuros incumplimientos.

Decimosexto. Que de la cronología del procedimiento, es posible colegir que el Servicio de Evaluación Ambiental dejó transcurrir aproximadamente 3 años y 6 meses para emitir la decisión terminal desde que la empresa impugnara, por reposición con jerárquico en subsidio, las resoluciones sancionatorias. En el caso de considerarse sólo el tiempo transcurrido en la tramitación de los recursos jerárquicos, éste es de casi 3 años (dos años, once meses y veintiún días).

Decimoséptimo. Que el análisis de la legislación vigente en materia de plazos aplicables a la administración muestra que, en lo relativo al procedimiento administrativo propiamente tal, el art. 27 de la LBPA establece que salvo caso fortuito o fuerza mayor, los procedimientos no podrán exceder de seis meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final; en tanto que, respecto de los procedimientos recursivos, el art. 59 de la misma ley especifica que éstos deben ser resueltos en un plazo no superior a los 30 días, cada uno.

Decimooctavo. Que siguiendo la doctrina expuesta por la Reclamante en el caso *sub-lite*, se entiende que es posible definir como una especie de decaimiento, la extinción de un acto administrativo provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que hacen que su contenido jurídico se torne inútil o abiertamente ilegítimo.

Decimonoveno. Que en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, existen precedentes en los que se han considerado, de modo referencial, los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse. En ellos se ha razonado que, si el plazo que tiene la administración para invalidar sus propios actos es de dos años, entonces puede interpretarse que en casos como el presente, no puede haber plazo mayor que éste para pronunciarse en el marco del recurso jerárquico, ya que

Quincuaginta y cuatro

pasado este plazo, la administración no puede modificar sus actuaciones.

Esto ha llevado a establecer, en situaciones similares a la que se analiza en autos (Sentencias de la Exma. Corte Suprema en las Causas ROL N° 2344-2010, Rol N° 6538-2010, Rol N° 9078-2009, Rol N° 6736-2012 y Rol N° 6745-2012, entre otras), que la administración, al no pronunciarse dentro de este plazo razonable de dos años, produce el abandono del procedimiento administrativo sancionador lo que conlleva a su decaimiento y por ende, a la extinción del acto administrativo sancionatorio, el que pierde su eficacia y su utilidad.

Vigésimo. Que de todo lo analizado puede inferirse que, en los casos en los que el tiempo transcurrido desde que la administración se encuentre en condiciones de resolver sea superior a los dos años, se generaría un elemento de hecho sobreviniente que afectaría el contenido jurídico del procedimiento administrativo previo, en los términos descritos en el Considerando precedente.

Vigésimo primero. Que, adicionalmente a lo ya razonado en materia de plazos, este tribunal ha manifestado con anterioridad, para el caso de actos trámite que no cuentan con un plazo legal para su dictación, que éstos no deben extenderse en el tiempo de manera injustificada, ya que pueden tornarse en arbitrarios, afectando indebidamente la situación jurídica de los interesados (Causa Rol R-11-2015).

Vigésimo segundo. Que no existe indicio alguno de que la Reclamada haya justificado la demora de casi tres años en la resolución de los recursos jerárquicos reclamados, ni en el expediente allegado a este Tribunal ni en la audiencia correspondiente.

Vigésimo tercero. Que en relación con el argumento presentado por la Reclamada, respecto de las responsabilidades administrativas que genera el incumplimiento de los plazos establecidos en la LBPA, cabe hacer presente que no hay evidencia alguna en el expediente administrativo ni en el

Quincuaginta y cinco

judicial de que la Reclamada haya investigado las responsabilidades que invoca.

Vigésimo cuarto. Que respecto de la alegación en torno a que los únicos actos que pudiesen verse afectados por la tesis del decaimiento son aquellos correspondientes al recurso jerárquico y que todos los anteriores deben permanecer, este argumento ha sido previamente desechado en el Considerando Decimocuarto de la presente sentencia, al encontrarse las actuaciones de la COREMA, de la COEVA y de la Reclamada vinculados entre sí.

Vigésimo quinto. Que en lo tocante a lo alegado respecto de la aplicación del silencio negativo como remedio para la inactividad o retardo por parte de la administración, cabe señalar que, tal como expresa la LBPA, para los administrados el impulso de este procedimiento constituye una facultad y no una obligación, en tanto que a la administración le asisten una serie de obligaciones para impulsar de oficio y hacer expedita la tramitación de sus procedimientos, en conformidad a los arts. 7, 8, y 14 de la citada LBPA, y a los arts. 10 y 55 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, todas estas regulaciones que apuntan a evitar el retardo y/o la inactividad.

Vigésimo sexto. Que todos estos antecedentes, llevan a concluir que el plazo que en el caso de autos se ha tomado la Reclamada para resolver los recursos jerárquicos no sólo excede el determinado legalmente, sino que se constituye en una tardanza injustificada y fuera de los límites de toda razonabilidad, que se contrapone a los principios del derecho administrativo sancionador que le son aplicables; particularmente al principio del debido proceso, toda vez que para que un procedimiento resulte racional y justo, la decisión final, que otorga ejecutoriedad a los actos precedentes, debe ser oportuna.

Vigésimo séptimo. Que estos sentenciadores concluyen que en el caso de autos, se produce la extinción de las Resoluciones Exentas N° 302, N° 304 y N° 305, todas del 7 de abril de 2014, de la Dirección Ejecutiva del SEA. Que en consideración al

Quincuésimo Cuarenta y seis

plazo transcurrido; y a pesar de haberse configurado las infracciones y haberse establecido las sanciones respectivas en sendos procesos de fiscalización y sanción, decaen también las Resoluciones Exentas N° 58, N° 59 y N°60, todas de 15 de abril de 2011, de la COEVA de la Región de la Araucanía; así como las Resoluciones Exentas N° 125, N°139 y N°141, todas de 29 de septiembre de 2010, de la extinta COREMA de la región de la Araucanía, que impusieron multas de 100 UTM, 200 UTM y 50 UTM, respectivamente, en virtud del vínculo que entre ellas se produce con la interposición de los recursos de reposición con recurso jerárquico en subsidio, lo que impidió materializar el cobro de las multas especificadas, con lo que la sanción se torna ineficaz.

B.- Respecto de si ha debido operar la prescripción respecto del ejercicio de la potestad sancionadora estatal respecto de las tres infracciones.

Vigésimo octavo. Que habiendo determinado que el procedimiento sancionatorio, y los procedimientos recursivos, han sufrido una especie de decaimiento, este Tribunal considera innecesario pronunciarse sobre esta materia.

C.- Respecto de si ha debido operar la prescripción de la pena, respecto de las sanciones impuestas.

Vigésimo noveno. Que por los motivos del considerando anterior, este Tribunal considera innecesario pronunciarse sobre esta materia.

Por estas consideraciones, y **TENIENDO PRESENTE** además lo dispuesto en el inciso segundo del art. 76 de la Constitución Política de la República, en los artículos 1, 5 letra c), 17 número 9), 21, 25, 27, 29, 30, 31 y 47 de la ley 20.600; 64, de la Ley N° 19.300; 158, 159, 160, 161 inciso 2°, 163, 164, 169 y 170 del Código de Procedimiento Civil, y demás disposiciones legales pertinentes,

EL TRIBUNAL RESUELVE:

- 1° **HA LUGAR** a la reclamación interpuesta por Aguas Araucanía S.A. a fs. 1 y siguientes, en contra de las Resoluciones Exentas N° 302, N° 304 y N° 305, todas del 7 de abril de 2014, de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental.
- 2° **Déjense sin efecto** las sanciones aplicadas por la Comisión Regional del Medio Ambiente, mediante las Resoluciones Exentas N° 125, N°139 y N°141, todas de 29 de septiembre de 2010, de la extinta COREMA de la región de la Araucanía, que impusieron multas de 100 UTM, 200 UTM y 50 UTM, respectivamente, en razón de la extinción de los procedimientos sancionatorios, producto del retardo injustificado de la Administración del Estado en la etapa recursivo-jerárquica de dichos procedimientos.
- 3° **NO HA LUGAR** a la solicitud de la Reclamante de declarar la caducidad de la facultad sancionatoria del SEA, por improcedente.
- 4° **NO SE CONDENA** en costas a la Reclamada, por estimarse que ha tenido motivos plausibles para litigar

Se previene que el Ministro Sr. Hantke concurre a la decisión, sin compartir lo expresado en los considerandos del decimosexto al vigesimoprimer, y en el considerando vigesimosexto, teniendo en consideración lo siguiente:

Primero. Que, no existiendo norma especial sobre el plazo en que la reclamada debe terminar el procedimiento en disputa, corresponde analizar lo que al respecto señala la LBPA, al ser esta una norma supletoria (art. 1° LBPA). El art. 27 LBPA se

refiere al término en que debe ser decidida una cuestión que ocupe a la Administración,

"Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

Adicionalmente, el art. 59 establece que el lapso en que la Administración debe pronunciarse sobre los recursos de reposición y jerárquico, no debe exceder de 30 días.

Segundo. Que a la luz de los arts. 27 y 59 LBPA, corresponde determinar la legalidad de las actuaciones recurridas, toda vez que se acusa el excesivo tiempo para resolver finalmente los procedimientos sancionatorios objeto de esta litis.

Tercero. Que el ya citado art. 27 LBPA es expreso al señalar que el procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses; agregando que solo se permite su extensión por sobre el lapso anotado, siempre que exista caso fortuito o fuerza mayor.

Cuarto. Por lo anterior, los procedimientos administrativos que excedan los 6 meses para emitir su decisión final —plazo que se cuenta desde su iniciación—, se encuentran al margen de la legalidad, a no ser que la administración justifique la demora, ya sea por un caso fortuito o por fuerza mayor.

Quinto. Que para el caso de los procedimientos administrativos de carácter ambiental, el confinamiento en un plazo específico no debe responder únicamente al imperativo legal mencionado, sino porque además resulta razonable a la luz de los principios constitucionales, legales y del Derecho Ambiental, que protegen el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Sexto. Que la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 de la Carta Fundamental) orienta el actuar de la Administración y de todos los órganos del Estado, ya que le corresponde "(...) velar para que este derecho no sea afectado [, además de] tutelar la preservación de la naturaleza". Así orientada, y regulada por las leyes vigentes, la Administración del Estado, en el

Quinientos cuarenta y uno

cumplimiento de su deber de tutelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental (art. 1 de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente), debe observar, entre otros principios, el de responsabilidad, eficiencia y eficacia, impulsión de oficio del procedimiento (Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado); así como los de celeridad y conclusión (arts. 7 y 8, LBPA).

Por su parte, el derecho ambiental recoge entre sus principios rectores el de la prevención, en el sentido de que debe promoverse la cautela de que no se produzca el daño ambiental.

Así pues, la obligación de actuar en forma rápida y oportuna que la normativa le impone a la Administración del Estado cobra particular importancia y sentido en el ámbito ambiental, toda vez que la extensión injustificada de los plazos que impone la ley, puede resultar en daño irreversible para los ecosistemas. Ya lo dice el profesor Jorge Bermúdez,

"(...) la protección ambiental se alcanza de manera más eficiente actuando de manera anticipada. Es decir, será más fácil, económico, eficaz y eficiente proteger al medio ambiente a través de instrumentos que se anticipan, precaven, evitan o minimizan el daño ambiental, que a través de fórmulas ex post, como la reparación del daño ambiental, máxime si se considera que los daños al medio ambiente por lo general son difíciles o imposibles de reparar" (2014, Fundamentos de Derecho Ambiental, Segunda Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, p 47-48).

Séptimo. Que a la luz de los principios brevemente esbozados, la regla general en el procedimiento sancionatorio ambiental debe ser la premura en la acción de la Administración, toda vez que las infracciones a la normativa ambiental representan de por sí graves daños al medio ambiente, incluso irreparables. Una extensión injustificada del procedimiento sancionatorio, más allá del plazo legal, le resta función preventiva a la normativa ambiental.

Octavo. Que en el presente caso, se ha constatado que la Reclamada ha sobrepasado el plazo de seis meses impuesto por el art. 27 de la LBPA, y que no existe indicio alguno de que la Reclamada haya justificado la demora del procedimiento sancionatorio ni, particularmente, de los casi tres años en la resolución de los recursos jerárquicos reclamados, ni en el expediente allegado a este Tribunal ni en la audiencia correspondiente. La demora de la Administración ha sido de tal entidad que sobrepasa incluso el plazo de invalidación de sus propios actos contemplada en el art. 53 de la LBPA.

Noveno. Que este Tribunal se ha pronunciado previamente sobre la no fatalidad del plazo del art. 27 de marras en el caso de actos trámite que no cuentan con un término legal para su dictación; señalando que, sin perjuicio, éstos no deben extenderse en el tiempo de manera injustificada, ya que pueden tornarse en arbitrarios, afectando indebidamente la situación jurídica de los interesados (S3TA *Obrascón Huarte Lain S.A. Agencia Chile con Superintendencia del Medio Ambiente*, R 11-2015).

Décimo. Que art. 13 de la LBPA en su inciso segundo consagra el principio de conservación del acto administrativo, por el que los vicios de procedimiento y de forma del acto administrativo solo afectan su validez cuando éstos recaen en "(...) algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado".

Dada la especialidad de la materia en análisis, se debe reiterar que la acción estatal en materia ambiental debe ser rápida y oportuna de modo de proteger el medio ambiente, preservar la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, como acervo colectivo y no individual; por lo que la acción eficaz y eficiente del Estado, representado por el límite de tiempo para su acción del art. 27 no puede sino ser considerada como esencial de dichos actos.

Asimismo, no se debe obviar que en materia ambiental sancionatoria, la Administración aplica sanciones frente a la transgresión de la normativa que protege el medio ambiente.

Quinientos cincuenta y uno

Por tanto, la acción de la potestad sancionatoria ambiental debe ser lo más rápida posible, puesto que si los hechos denunciados producen o podrían producir un daño o un riesgo ambiental, lo que corresponde es que se reprima la conducta ilegal y se eviten o reduzcan los riesgos ambientales.

Por lo anterior, se interpreta que el principio de conservación no es aplicable al presente caso, dada la naturaleza esencial de la celeridad de los actos y procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental; y esto genera perjuicio al interesado, puesto que existe la necesidad de "(...) liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada de un riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos anunciada por la administración, al haber iniciado un procedimiento al efecto" (Comentario de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández a propósito de la caducidad del procedimiento administrativo iniciado de oficio por aplicación del art. 44.2 de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, modificada por la ley 4/1999, de 13 de enero; en *Curso de Derecho Administrativo*, 2008, Tomo II, Bogotá, Editorial Temis).

Undécimo. Que, adicionalmente, los plazos consultados en el art. 56 LBPA para resolver la reposición y el jerárquico se han excedido con creces del término de 30 días establecido.

Duodécimo. Que el plazo de 6 meses del art. 27 LBPA, aplicado a los procedimientos sancionatorios ambientales, solo puede sobrepasarse si existe caso fortuito o fuerza mayor alegada y probada por la Administración. Que dicha excusa solo opera en el término mayor a 6 meses del art. 27 LBPA e inferior a dos años del art. 53 de la misma ley; puesto que sobrepasado este último término, la Administración se encuentra incluso privada de su derecho de invalidar sus propios actos.

Decimotercero. Que la Reclamante alega la caducidad y el decaimiento del acto administrativo, formas que en Derecho Administrativo corresponden a modalidades de extinción de los actos administrativos, que responden a diversas causales, y que han sido desarrolladas por la doctrina y la jurisprudencia

Cinco mil quinientos y dos

de la Excelentísima Corte Suprema. Siendo que la Reclamada ha incurrido en la ilegalidad de resolver las sanciones aplicadas y los correspondientes recursos de la Reclamante más allá del plazo de los arts. 27 y 59 LBPA, el Tribunal deberá declarar su caducidad. Se disiente de la tesis del decaimiento, puesto que no se ha acreditado que los supuestos fácticos o jurídicos que se tuvieron en cuenta para la dictación de las resoluciones recurridas hayan desaparecido.

Decimocuarto. Que por todo ello se concluye que en el caso de autos, los procedimientos administrativos sancionatorios se deben extinguir.


Regístrese y notifíquese.

Rol N° R-17-2015.

Redacción de la Ministra Sibel Villalobos Volpi.



Pronunciado por el Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Michael Hantke Domas, Sr. Pablo Miranda Nigro y Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado,  *Felipe Riesco* Eyzaguirre.