

Valdivia, once de octubre de dos mil veintitrés.

VISTOS:

1) A fs. 1 y ss., **Lácteos San Ignacio S.A.** interpuso reclamación del art. 17 núm. 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la **Res. Ex. N° 303, de 15 de febrero de 2023, de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)**. Por dicha resolución se rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Res. Ex. N° 607, de 28 de mayo de 2018, del mismo órgano, por la que impuso una multa de 92 UTA por la comisión de cuatro infracciones leves.

La Reclamante solicitó al Tribunal que anule la resolución reclamada y, por extensión, la resolución sancionatoria, y que ordene a la SMA que acoja el recurso de reposición deducido; sin perjuicio de otra decisión distinta o complementaria que pueda considerarse pertinente; con costas.

2) La reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 70, que además ordenó a la SMA que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. La SMA, a fs. 117, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó la copia requerida. A fs. 1057 se tuvo por informada la reclamación y se pasaron los autos al relator, que a fs. 1058 certificó estado de relación. A fs. 1066, la Reclamante solicitó tener por acompañados varios documentos, a lo que se accedió por resolución de fs. 1123.

3) Consta a fs. 1059 que se trajeron los autos en relación, a fs. 1126 que se celebró audiencia de alegatos, a la que solo compareció el apoderado de la reclamada, y a fs. 1138 que la causa quedó en acuerdo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Según lo indicado en el expediente administrativo, la empresa Lácteos San Ignacio S.A., al momento de la detección de las infracciones, operaba una planta de tratamiento de residuos industriales líquidos en el fundo Pite, al surponiente



de Bulnes, Región de Ñuble. A dicha planta le son aplicables los siguientes actos administrativos de carácter ambiental:

- 1) Res. Ex. N° 4, de 4 de enero de 2010, de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que estableció el Programa de Monitoreo de la Calidad del Efluente (PMCE) generado por la empresa, estableciendo límites máximos permitidos para los parámetros o contaminantes a monitorear, conforme al D.S. N° 46 de 2002, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), que establece la norma de emisión de residuos líquidos a aguas subterráneas (DS 46/2022);
- 2) Res. Ex. N° 232, de 4 de octubre de 2011, de la Comisión de Evaluación de la Región del Biobío, que calificó ambientalmente favorable un proyecto de diseño, construcción y operación de un sistema de tratamiento de residuos industriales líquidos de la planta de productos lácteos que son descargados al río Larqui, conforme al D.S. N° 90, de 2000, de MINSEGPRES, que establece la norma de emisión de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales (DS 90/2020); y
- 3) Res. Ex. N° 5432, de 7 de diciembre de 2012, de la SISS, que modificó PMCE, incorporando el monitoreo de la descarga al curso de agua superficial mencionado.

SEGUNDO. Respecto de este proyecto, la SMA formuló los siguientes cargos:

- 1) No informó los reportes de autocontrol de su PMCE actualizado, para el punto 2 (descarga) en abril 2015, y para el punto 1 (infiltración) y 2 (descarga) en agosto de 2016;
- 2) No reportó con la frecuencia requerida en el PMCE, ciertos parámetros, de enero a diciembre de 2014; de enero a marzo y de mayo a octubre de 2015;
- 3) Superó los niveles máximos permitidos para ciertos parámetros del DS 90/2000, para el punto 2 (descarga), de enero a marzo y de mayo a diciembre de 2014; febrero, marzo, mayo, junio, agosto de 2015; y mayo de 2016;
- 4) No reportó información asociada a los remuestreos del PMCE actualizado, para el punto 2 (descarga), de enero a

diciembre de 2014; de enero a marzo, mayo, junio, y de agosto a octubre de 2015;

- 5) Presentó excedencia en el volumen máximo de caudal según el PMCE actualizado, para el punto 2 (descarga) en mayo de 2016; y (6) descargó residuos líquidos sin informar en su reporte de autocontrol de mayo de 2016.

TERCERO. Durante el procedimiento administrativo sancionador, la empresa presentó un programa de cumplimiento, que fue rechazado por la SMA. Luego presentó descargos junto con una serie de compromisos ambientales. Posteriormente la SMA le requirió información financiera, la que fue entregada debidamente. Tras ello, la SMA cerró la investigación, se elaboró el respectivo dictamen y se elevó al Superintendente. Este, en resolución sancionatoria, que rola a fs. 866, resolvió tener por configuradas las infracciones imputadas en los 4 primeros cargos, imponiendo multas de 16, 13, 35 y 28 UTA respectivamente, descartando las restantes. Tras esto, la empresa presentó recurso de reposición contra la resolución sancionatoria, que rola a fs. 983, el que fue desestimado por la resolución reclamada, que rola a fs. 1037.

I. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES

A. ARGUMENTOS DE LA RECLAMANTE

CUARTO. La Reclamante fundó sus pretensiones en los siguientes argumentos:

- 1) Existe decaimiento del procedimiento administrativo y falta de oportunidad de la sanción (fs. 5-7), porque, de acuerdo con la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, concurren los requisitos para aplicarlo, ya que entre la formulación de cargos y la resolución reclamada han transcurrido casi 6 años y dicha dilación sólo ocurrió por la pasividad y falta de diligencia de la SMA. Además, no ha incurrido en nuevas infracciones desde el año 2017 y ha implementado medidas con dicho fin, por lo que la sanción perdió su objeto y eficacia.
- 2) Existe una indebida ponderación o valoración de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, resultando en falta de una adecuada motivación y de proporcionalidad.

- a) **Respecto de la proporcionalidad (fs. 7-11)**, indicó que la multa no es la vía idónea ni necesaria para el regreso al cumplimiento normativo, pues adoptó medidas que la hacen innecesaria y han transcurrido 9 años desde las infracciones; en todo caso, se adecúa mejor una amonestación por escrito. Además, no existe gravedad alguna que justifique la multa.
- b) **Respecto del beneficio económico (fs. 11-14)**, indicó que la SMA configuró un escenario de cumplimiento normativo reconociendo que no hubo ganancias ilícitas, pero sí costos evitados. Sin embargo, esta yerra porque para todas las infracciones se incluye el sueldo de un operario, cuando este cargo existe; porque para la infracción N°1 se aportó prueba que da cuenta de haberse efectuado el monitoreo en el punto de descarga, descartándose haber obtenido un beneficio económico; y, también, porque para la infracción N°4 hace referencia a costos obtenidos de cotizaciones que no constan en el expediente administrativo. Además, porque se omitió referencia a circunstancias específicas, como los costos directos asociados a la depreciación de activos fijos, los costos financieros y la tasa de impuestos pagados.
- c) **Respecto de la importancia del peligro causado (fs. 14-15)**, para determinar el valor de seriedad dentro del componente de afectación, indicó que la SMA lo tuvo por configurado para la infracción N°3 porque la superación de límites de emisión podría implicar la generación de riesgo o peligro. Sin embargo, la SMA yerra porque estos se analizan en abstracto, cuando debe hacerse en concreto.
- d) **Respecto del número de personas cuya salud pudo afectarse (fs. 15)**, para determinar el valor de seriedad dentro del componente de afectación, indicó que la SMA yerra al estimar que esta circunstancia también aplica a las infracciones leves, lo que es contrario al tenor literal del arts. 36 N°1 letra b) y N°2 letra b) de la LOSMA.

- e) **Respecto de la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental (fs. 15-16)**, para determinar el valor de seriedad dentro del componente de afectación, indicó que la SMA consideró que las infracciones N° 1, 2 y 4 se trata de normas de reporte y que la falta de éste impide tanto acreditar como descartar la ocurrencia de efectos negativos en el medio ambiente. Sin embargo, la SMA yerra porque la citada importancia es mínima, los efectos negativos no han ocurrido y no se ha impedido o dificultado la fiscalización.
- f) **Respecto de la conducta anterior como factor de incremento o disminución en el componente de afectación (fs. 16-19)**, indicó que la SMA la aplicó como factor de incremento usando una sanción aplicada por la SISS en 2012, por infracción al DS 46/2002. Sin embargo, esto vulnera el principio de irretroactividad, pues dicha sanción fue impuesta antes de entrar en vigencia la LOSMA, cuando la normativa no consideraba expresamente la conducta anterior como factor; de tal forma que, extender la aplicación de la LOSMA a hechos ocurridos antes de su entrada en vigencia, desfavorece al sancionado y es contrario a la jurisprudencia penal sobre esta materia. Además, vulnera el principio de proporcionalidad, por el tiempo transcurrido entre ambas sanciones, pues éste supera los plazos de prescripción y no entenderlo así hace que los efectos de la sanción de la SISS se extiendan por un plazo superior al establecido penalmente para la generalidad de los delitos. De esa forma, la conducta anterior debió configurarse como un factor de disminución.
- g) **Respecto de la adopción de medidas correctivas como factor de disminución en el componente de afectación (fs. 18)**, hizo un reproche genérico dando por reproducido lo que sostuvo en el escrito de descargos.
- h) En todo caso, respecto de las circunstancias de intencionalidad (fs. 16), falta de cooperación (fs. 18) y cooperación eficaz (fs. 18), se reconoce la conformidad con lo determinado por la SMA. Respecto de

la circunstancia de capacidad económica (fs. 19) la Reclamante se limita a reproducir lo indicado en la resolución sancionatoria.

B. ARGUMENTOS DE LA RECLAMADA

QUINTO. Por su parte, la SMA fundamentó sus pretensiones en base a lo siguiente:

- 1) Respecto del supuesto decaimiento del procedimiento sancionatorio sostuvo que la resolución reclamada no se pronunció sobre esta materia (fs. 121-122), porque no fue invocada en el recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionatoria. Por tanto, sostuvo que se trata de una alegación nueva, distinta y desvinculada de las hechas en el recurso de reposición; la que además es incompatible con el petitorio, porque sólo impugna la resolución reclamada, y de acogerse esta alegación debería dejarse sin efecto la resolución sancionatoria, que no ha sido reclamada, por lo que se incurriría en extra petita. En cuanto a la alegación propiamente tal (fs. 122-124), la SMA sostuvo que, para efectos de este cómputo, la Excma. Corte Suprema ha excluido el tiempo que demora el procedimiento recursivo, pues presupone la existencia de un acto terminal y, por tanto, de un procedimiento administrativo sancionador terminado. En autos, este procedimiento duró menos de un año, desde octubre de 2017 a julio de 2018, no obstante, en septiembre de 2020, la Reclamante accionó de protección en contra de la SMA porque la resolución sancionatoria no habría sido válidamente notificada, lo que fue acogido por la Excma. Corte Suprema. En ese sentido, indicó que dicho fallo resolvió que la resolución sancionatoria quedaría notificada tácitamente desde la fecha del cúmplase de esta sentencia, lo que ocurrió en agosto de 2021; y que luego la Reclamante interpuso recurso de reposición en septiembre de 2021 en contra de la resolución sancionatoria, que fue resuelto por la resolución reclamada, pero esto no es el procedimiento sancionatorio, sino el recursivo. Además, indicó que la sanción sigue siendo completamente oportuna

y eficaz, ya que cumple con su finalidad disuasiva-represora.

- 2) Respecto de la supuesta indebida ponderación o valoración de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, sostuvo previamente que la reclamación apenas reproduce los argumentos del recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria, sin abordar las razones entregadas en la resolución reclamada. Además, sostuvo que el titular no presenta alegación alguna respecto a la ponderación de las circunstancias de intencionalidad, falta de cooperación, cooperación eficaz y capacidad económica, porque se limita a reproducir lo indicado en la resolución sancionatoria. Sobre las otras circunstancias, indicó lo siguiente:

- a) **Respecto del beneficio económico (fs. 125-126)**, sostuvo que sobre el costo evitado del sueldo de un operario, tanto la resolución reclamada como la resolución sancionatoria indicaron que no se acompañó prueba para acreditar que dicho cargo de operario existe y su remuneración; que, sobre la infracción N°1, ambas resoluciones indicaron que se aplicó por la falta de reporte de agosto de 2016, ya que la Reclamante sostuvo que esto se debió a que el establecimiento se trasladó de sector, pero no acreditó lo anterior, ni que no se hayan descargado riles, por lo que se determinó un beneficio económico de 0,5 UTA; que, respecto de la infracción N°4, sí existe referencia a los costos obtenidos de cotizaciones, particularmente en el considerando 42 de la resolución reclamada; y que, respecto a la ponderación de costos directos asociados a la depreciación de activos fijos, costos financieros y tasa de impuestos pagados, la resolución reclamada expone que la SMA consideró como fecha estimada de pago el 29 de mayo de 2018, valor de la UTA a mayo de 2018 y una tasa de descuento de un 10,5%, en base al análisis de los antecedentes que el mismo titular aportó.
- b) **Respecto de la importancia del daño causado o peligro ocasionado (fs. 127-129)**, sostuvo que, para la infracción N°3, la resolución reclamada razonó que el

concepto de peligro equivale a riesgo, por lo que la superación de los límites de emisión del DS N° 90/2000 conlleva la generación de riesgo. Luego expuso que en los considerandos 140 y ss. de la resolución reclamada, se analizó el riesgo inherente por cada parámetro superado, así como las características del medio receptor; la magnitud, recurrencia y extensión del periodo de incumplimiento; la presencia de usos o receptores en riesgo, particularmente en relación con el riego de cultivos, por magnitud, frecuencia y extensión del incumplimiento del parámetro cloruro; esto permitió hacer un análisis de riesgo concreto, al extremo que en marzo de 2015, se superó dicho parámetro en 3,5 veces lo permitido, por lo que se acreditó riesgo de contaminación a las aguas del río Larqui, en especial para riego, en el punto de descarga, que es de carácter medio.

- c) **Respecto del número de personas potencialmente afectadas (fs. 129-130)**, indicó que la resolución sancionatoria y la resolución reclamada señalaron que la afectación concreta o inminente a la salud de las personas que genera la infracción, determina su gravedad, y luego, el número de personas que pudieron verse afectadas determinará la entidad y cuantía de la sanción aplicable, por lo que operan en etapas distintas, lo que ha sido refrendado por la Excma. Corte Suprema.
- d) **Sobre la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental (fs. 130-131)**, indicó que en la resolución reclamada se señaló que el hecho que las infracciones N° 1, 2 y 4 sean de carácter informativo no obsta a que afecten las bases del sistema de protección ambiental de manera importante. En ese sentido, se expuso que la SMA no recibió la información necesaria para fiscalizar el cumplimiento del D.S. N°90/2000, la que está basada en deberes de reporte, por lo que no se trata de una vulneración mínima. Para la infracción N°3, en la resolución reclamada se expuso que incumplir los límites de

emisión perjudica la efectividad del sistema de protección ambiental, pues la norma infringida tiene por objeto prevenir el riesgo que generó esta infracción.

- e) **Respecto de las medidas correctivas (fs. 131-132)**, indicó que en la resolución reclamada se señaló que, para ponderar esta circunstancia se evalúa si el infractor ha adoptado acciones para volver al cumplimiento y subsanar los efectos de la infracción, considerando la idoneidad, eficacia y oportunidad de estas. De las medidas correctivas que indicó el Reclamante, una corresponde a un informe para acreditar el cierre y traslado de las instalaciones en octubre de 2015, pero más allá de las deficiencias del citado informe, que no permiten acreditar dicha acción, el traslado no es una medida idónea ni efectiva para volver al cumplimiento normativo, porque no tiene por objeto la correcta operación de la planta de tratamiento de riles ni los deberes de reporte asociados. Por su parte, el aviso de cierre del proyecto tampoco permite acreditar el traslado ni corrige nada. En cuanto al muestreo en el Fundo Pite, acompañando un informe, se consideró que no hay claridad de que éste se haya hecho en dicho lugar, e incluso de haberse hecho allí, esto no es idóneo para volver al cumplimiento normativo, pues ni corrige infracciones ni elimina o reduce sus efectos. En cuanto a la solicitud de revocación del PMCE, esta no es suficiente y no se acreditó que estuviese resuelta.
- f) **Respecto de la conducta anterior (fs. 133-134)**, indicó que en la resolución reclamada se señaló que las Bases Metodológicas establecen que no hay un límite temporal para analizar la concurrencia de esta circunstancia, lo que ha sido refrendado por la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema; por lo que, no siendo discutido que la Reclamante fue sancionada en 2012 por la SISS, la SMA ponderó correctamente la conducta anterior negativa como un factor de incremento de la sanción específica, siendo además improcedente sostener que

existe irreprochable conducta anterior como un factor de disminución.

II. CONTROVERSIAS

SEXTO. Que, examinadas las alegaciones y los argumentos de las partes, el Tribunal considera que no está controvertida la configuración de las infracciones ni su clasificación. En cambio, las siguientes materias son controvertidas:

- 1) Respecto de la alegación decaimiento del procedimiento administrativo sancionador:
 - a) Si hay compatibilidad y congruencia entre recurso administrativo y reclamación judicial en esta alegación.
 - b) Si se configuró el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador.
- 2) Respecto de la ponderación o valoración de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, particularmente, respecto de:
 - a) Beneficio económico.
 - b) Importancia del daño causado o peligro ocasionado.
 - c) Número de personas potencialmente afectadas.
 - d) Importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental.
 - e) Medidas correctivas.
 - f) Conducta anterior del infractor.

A. Respecto del supuesto decaimiento del procedimiento sancionatorio por el transcurso excesivo del tiempo en practicarse la notificación

SÉPTIMO. La Reclamante postuló que se ha configurado el decaimiento del procedimiento administrativo y la falta de oportunidad de la sanción (fs. 5-7), a consecuencia de la ausencia de notificación oportuna, porque, de acuerdo con la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, concurren los requisitos para aplicarlo, ya que entre la formulación de cargos y la actualidad han transcurrido casi seis años. La dilación en la tramitación llevada a cabo por la SMA sólo ocurrió por la pasividad y falta de diligencia de este

organismo. Además, indicó que no ha incurrido en nuevas infracciones desde 2017 y que ha implementado medidas con dicho fin, por lo que la sanción perdió su objeto y eficacia.

OCTAVO. La SMA, por su parte, señaló que la alegación referida al decaimiento no fue invocada en el recurso de reposición interpuesto contra la resolución sancionatoria, por lo que, al tratarse de una alegación nueva, distinta y desvinculada de las realizadas en el recurso de reposición, resulta improcedente. En cuanto a la alegación propiamente tal (fs. 122-124), la SMA sostuvo que, para efectos de este cómputo, la Excma. Corte Suprema ha excluido el tiempo que demora el procedimiento recursivo, pues presupone la existencia de un acto terminal y, por tanto, de un procedimiento administrativo sancionador terminado. Así, el procedimiento sancionatorio cuestionado duró menos de un año, desde octubre de 2017 a julio de 2018. Agregó que, en septiembre de 2020, la Reclamante accionó de protección en contra de la SMA porque la resolución sancionatoria no habría sido válidamente notificada, lo que fue acogido por la Excma. Corte Suprema. En ese sentido, indicó que dicho fallo resolvió que la resolución sancionatoria quedaría notificada tácitamente desde la fecha del cúmplase de esa sentencia, lo que ocurrió en agosto de 2021; tras lo cual, la Reclamante interpuso recurso de reposición en septiembre de 2021 en contra de la resolución sancionatoria, el que fue resuelto por la resolución reclamada, no siendo parte esto último del procedimiento sancionatorio, sino el recursivo. Además, indicó que la sanción sigue siendo completamente oportuna y eficaz, ya que cumple con su finalidad disuasiva-represora.

NOVENO. Como una cuestión previa al fondo del asunto controvertido, el Tribunal rechazará la alegación de la SMA en torno a la improcedencia de la presente reclamación en esta sede jurisdiccional, en razón que esto no habría sido discutido con ocasión del recurso de reposición presentado por la Reclamante ante dicho organismo. Esto, básicamente, en relación a la idea de garantía que, para los administrados, subyace en los recursos administrativos. Cuando estos tienen un carácter potestativo -como el de reposición del art. 55 de la LOSMA- deben ser concebidos como un derecho de reacción del

interesado frente a actos administrativos que producen perjuicio a sus derechos e intereses. Por tal razón, la interposición de uno de estos recursos no puede colocar al interesado en una posición de agravio en relación a su futura impugnación judicial. En la especie, si el sancionado tuviese la carga de individualizar todos los motivos de ilegalidad del acto terminal en el recurso de reposición, se produciría un desincentivo a su ejercicio dado los efectos de su interposición y el escaso plazo que tiene para hacerlo, esto es, sólo 5 días (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental en causa rol R-28-2019, Considerando Duodécimo).

DÉCIMO. En consecuencia, tratándose de un recurso de naturaleza potestativa como el de reposición del art. 55 de la LOSMA, el impugnante puede invocar en sede judicial motivos de ilegalidad nuevos, diferentes a los esgrimidos en la instancia administrativa, ya que no existe un deber de promover la controversia en forma previa ante la Administración, al no ser necesario el agotamiento previo de la vía administrativa en este caso.

UNDÉCIMO. En cuanto al análisis de la procedencia del decaimiento administrativo, como afirma la doctrina, esta institución corresponde a la "(...)desaparición de los presupuestos de hecho y/o derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable" (Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. 1era Edición, Editorial Thomson Reuters, 2014, p. 173). Además, se ha postulado que el decaimiento de un acto administrativo se puede producir por: i) la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto; ii) la derogación de la regla legal en que se funda el acto, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia; o iii) la modificación del régimen legal que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto. (Gómez González, Rosa. *Mecanismos generales y especiales de revisión administrativa de las sanciones*. Revista de Derecho [Valdivia], Vol. XXXIII-N° 1- Junio 2020, pp. 231-251).

DUODÉCIMO. En sus alegaciones, la Reclamante no ha explicado cómo es que han desaparecido los presupuestos ni se han alterado las circunstancias del acto que justificaron su

dictación, como tampoco ha justificado que concurran las mencionadas causales que determinan su configuración, por lo que la institución en análisis no resulta aplicable al caso concreto. Por lo demás, es sabido que en los últimos años la Excm. Corte Suprema ha abandonado la tesis del decaimiento, privilegiando la aplicación de otras formas de término del procedimiento, como imposibilidad material de continuación del procedimiento administrativo (Sentencias Excm. Corte Suprema, entre otras, Roles N° 152.161-2022 y N° 10.572-2022, Considerando Séptimo; Sentencia Segundo Tribunal Ambiental Rol R-340-2020, Considerando Décimo quinto).

DECIMOTERCERO. Sin perjuicio de que, conforme a lo expresado, no corresponde referirse al análisis de los presupuestos del decaimiento, a juicio del Tribunal, sí procede revisar la argumentación de la Reclamante en cuanto alude a los efectos que esta institución produciría en el caso concreto, es decir, a la ineficacia de la sanción impuesta en su contra por la SMA, a consecuencia del excesivo transcurso del tiempo en ser notificada.

DECIMOCUARTO. Respecto de este punto, constituyen circunstancias fácticas del procedimiento administrativo sancionatorio las siguientes:

- 1) Con fecha 24 de agosto de 2017 (fs. 136), se dio inicio al procedimiento sancionatorio de autos, mediante la dictación de la Res. Ex. N° 1/ Rol F-039-2017, que formuló cargos.
- 2) El 16 de enero de 2018 (fs. 571), el infractor presentó sus descargos. Teniendo a la vista lo anterior, mediante la Res. Ex. N° 4, de 2 de abril de 2018, la SMA solicitó una serie de diligencias.
- 3) Luego de tener por cerrada la investigación (fs. 793), a fs. 795 consta el dictamen del procedimiento administrativo sancionatorio F-039-2017 contra la empresa.
- 4) El 28 de mayo de 2018 (fs. 866), se dictó la Res. Ex. N° 607, mediante el cual se resolvió el procedimiento sancionatorio, aplicando una multa de 92 UTA.
- 5) El 29 de mayo de 2019 (fs. 936) se remitió la resolución sancionatoria por carta certificada al domicilio del titular. Ésta fue retirada de la oficina de Correos de la

comuna de Bulnes y, más tarde, el 29 de junio de 2019, devuelta.

- 6) El 27 de septiembre de 2020 el titular presentó un recurso de protección en contra de la SMA alegando que la resolución sancionatoria no había sido válidamente notificada. Esto ocurrió luego de recibir una carta certificada a través de la cual la Tesorería General de la República requirió el pago de la multa impuesta por la SMA. La Corte de Apelaciones de Santiago rechazó dicho recurso en la causa rol 88.121-2020 (fs. 1020), sentencia que fue revocada por la Corte Suprema con fecha 4 de agosto de 2021, en la causa rol 7.032-2021 (fs. 1026). En esta última se determinó retrotraer el procedimiento administrativo a la etapa de impugnación de la resolución sancionatoria, entendiendo que la empresa fue notificada tácitamente a partir de la fecha el cúmplase de dicha sentencia, lo que ocurrió el 30 de agosto de 2021.
- 7) El 7 de septiembre de 2021, la empresa presentó un recurso de reposición en contra de lo dispuesto en la resolución sancionatoria (fs. 983).
- 8) El 15 de febrero de 2023 se dictó la Res. Ex. N° 303 (fs. 1037), que resolvió el citado recurso de reposición, rechazándolo. La notificación de este acto fue efectuada por correo electrónico con fecha 23 de febrero de 2023, como consta a fs. 1053.

DECIMOQUINTO. De lo reseñado es posible constatar como hechos relevantes que el procedimiento administrativo que origina estos autos se inició con la Formulación de Cargos de 24 de agosto de 2017, presentando la Reclamante sus descargos el 16 de enero de 2018. Luego, la SMA dictó la resolución sancionatoria el 28 de mayo de 2018, la cual fue enviada por Correos mediante carta certificada al día siguiente. Esta carta fue devuelta por el mismo medio un mes más tarde, sin que se haya practicado la notificación. El siguiente hito está marcado por la presentación de un recurso de protección por parte del infractor, el 27 de septiembre de 2020 el que fue finalmente acogido por la Excma. Corte Suprema, fijando una fecha de notificación tácita en el 30 de agosto del año 2021. Con posterioridad, el infractor presentó un recurso administrativo

de reposición el 6 de septiembre de 2021, que fue resuelto el 15 de febrero de 2023 por la SMA.

DECIMOSEXTO. Destacar la temporalidad de estos hitos se vuelve especialmente importante en el presente caso porque, aunque la tramitación del procedimiento administrativo en sí demoró nueve meses, se advierte que la notificación del acto sancionador sólo pudo entenderse practicada tras haber transcurrido más de dos años después de su dictación, a partir de lo resuelto por la Excma. Corte Suprema con ocasión del recurso de protección presentado por el infractor, sin que en el transcurso de tal período -más de dos años- conste alguna actuación por parte de la SMA. Además, se detecta que entre la presentación del recurso de reposición interpuesto contra dicho acto y su resolución transcurrió el término de 17 meses.

DECIMOSEPTIMO. Sobre el punto, es preciso indicar que conforme al art. 54 de la LOSMA, en la conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio llevado adelante por la SMA, una vez recibido el dictamen del instructor del procedimiento, el Superintendente dictará una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso. Por su parte, la ley N° 19.880 indica en su art. 27 que "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", mientras que el art. 51 dispone que "Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general". Luego, de acuerdo a su art. 45, los actos administrativos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro, a más tardar, en los cinco días siguientes a aquél en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo. Lo anterior se ve reafirmado en el art. 14 de la misma ley, referido al principio de inexcusabilidad, en cuanto se indica que "La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación".

DECIMOCTAVO. Respecto de la notificación de los actos administrativos, la doctrina ha manifestado que "la

comunicación del acto como condición de su eficacia es una formalidad esencial y crucial de la que ya no cabe dudar, atendiendo los preceptos de la Ley 19.880 y la jurisprudencia administrativa y judicial, que ratifican el criterio que los actos administrativos sólo entran en vigor y son eficaces una vez notificados a los interesados" (Camacho Céspedes, G. (2019). *La notificación de los actos administrativos de efectos singulares y el derecho a la certidumbre jurídica en Chile*. Revista De Derecho Público, (91), p. 11). En efecto, como agrega la misma autora, es una formalidad necesaria, que genera certeza para el cómputo de plazos, marca el inicio de la eficacia externa del acto administrativo. Así, la omisión del deber de notificar puede colocar al destinatario en una posición de indefensión y en riesgo de soportar actuaciones antijurídicas que se califican como «vías de hecho» porque la Administración se encuentra impedida jurídicamente de ejecutar la decisión formal que ha adoptado.

DECIMONOVENO. Conforme a lo expuesto, es posible establecer que el transcurso de más de dos años luego de la notificación fallida de la SMA, sin que se registre ninguna actuación de su parte con la finalidad de comunicar de manera efectiva su decisión en el procedimiento, da cuenta de un exceso en el tiempo de tramitación que supera con creces los plazos que el legislador ha considerado tanto para la sustanciación del procedimiento administrativo, como para la publicidad de los actos de esta naturaleza, evidenciando una inactividad que excede los límites de la razonabilidad, y que contraría diversos principios del Derecho Administrativo obligatorios para la Administración. De este modo, aunque se ha entendido que no cualquier dilación conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sí lo hará aquella que es excesiva e injustificada.

VIGÉSIMO. En estas condiciones, la tardanza verificada vulnera la racionalidad del procedimiento administrativo sancionatorio, particularmente respecto de la dictación y comunicación de la resolución final dentro de un plazo razonable. Del mismo modo, afecta la seguridad jurídica, pues la demora en la notificación mantiene al administrado en una situación de incertidumbre respecto de su situación, al

desconocer el resultado del procedimiento llevado en su contra. Asimismo, se vulneran los principios conclusivo, de celeridad, eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley N° 19.880 y, además, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Así, su art. 3° inciso segundo dispone que "La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas (...)", mientras que el art 5° inciso primero preceptúa que "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública".

VIGÉSIMO PRIMERO. Por lo demás, estimar que la SMA puede ejercer sus potestades transgrediendo de manera abierta los límites temporales establecidos en la ley afecta la finalidad preventivo-represora de la sanción administrativa, puesto que para lograr vincular al administrado, en el sentido de que se produzca el efecto esperado de desalentar la comisión de nuevas conductas ilícitas similares, reprimir la conducta y restablecer el orden jurídico quebrantado, se requiere necesariamente que la autoridad actúe y comunique con celeridad, de manera de corregir oportunamente al infractor y orientar su conducta futura. En este sentido, la jurisprudencia ha manifestado que "Lo anterior también encuentra sustento en el objeto jurídico del acto administrativo, cual es la sanción impuesta, que producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que el castigo administrativo tiene principalmente una finalidad preventivo represora" (Excma. Corte Suprema, sentencia en causa rol 137.685-2022, Considerando Noveno).

VIGÉSIMO SEGUNDO. En consecuencia, atendido que, según se extrae de los preceptos legales transcritos, los actos obligan a partir del cumplimiento de la medida de publicidad, la tardanza excesiva e injustificada en la notificación del acto administrativo sancionatorio acarrea el efecto jurídico de que la sanción impuesta no cumple el fin que le es propio,

volviéndose por tanto ineficaz. Lo anterior vulnera, como se dijo, los principios rectores ya mencionados, contenidos en la Ley N° 19.880, y las garantías del procedimiento administrativo sancionador.

VIGÉSIMO TERCERO. Por otro lado, se debe tener presente que, de acuerdo al art. 13 de la Ley N° 19.880, "El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado". De esta manera, la consecuencia jurídica de esta transgresión a una formalidad esencial, como lo es la notificación oportuna del acto sancionatorio, implica necesariamente que tanto dicho acto terminal, así como el acto reclamado pierden validez, debiendo quedar sin efecto.

VIGÉSIMO CUARTO. Conforme a lo expuesto, el remedio jurídico que dispone el ordenamiento ante los actos que han incumplido la legalidad es la nulidad. En este sentido, como ha indicado Raúl Letelier, "la nulidad representa la afirmación institucional de la imposibilidad de reconocer jurídicamente una norma puesta en el sistema", afirmando que su base no puede ser otra que la ilegalidad (Nulidad y restablecimiento en proceso contra normas. Thomson Reuters, 2011, p. 94). Lo anterior refleja que la tardanza más allá de lo previsto en la ley y el incumplimiento de las normas que rigen la actividad de la Administración producen una vulneración de las garantías del procedimiento administrativo, y, en esta misma línea, al interés público que se encuentra inserto en el ejercicio de la potestad sancionadora a través del propio procedimiento administrativo. En consecuencia, el Tribunal acogerá la alegación de la reclamante, pues ante la pérdida de validez detectada, corresponde su anulación.

VIGÉSIMO QUINTO. De esta forma, corresponde acoger la reclamación judicial en lo que se refiere a la primera controversia planteada. En cuanto a las alegaciones sobre la ponderación de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA en la determinación de la sanción específica, el Tribunal omitirá un pronunciamiento, al ser incompatible con lo que se resolverá.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, y ss. de la Ley N° 20.600; 3°, 328, 35, 36, 40, 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente; 27, 45, 51 y demás pertinentes de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 161 inciso 2°, 164, 169, 170 y 254 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y las demás disposiciones pertinentes;

SE RESUELVE:

- I. **Acoger** la reclamación de fs. 1 y ss. presentada por Lácteos San Ignacio S.A., en contra de la Res. Ex. N° 303, de 15 de febrero de 2023, de la Superintendencia de Medio Ambiente, por la cual se rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Res. Ex. N° 607, de 28 de mayo de 2018, del mismo órgano, dictada en el procedimiento administrativo sancionatorio Rol F-039-2017, por la que impuso una multa de 92 UTA. En consecuencia, se anulan ambas resoluciones por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. **No condenar en costas** a la Reclamada por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-6-2023

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero, y Sra. Sibel Villalobos Volpi. No firma el Ministro Sr. Hunter por estar haciendo uso de feriado legal.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado (S) Sr. José Hernández Riera.

En Valdivia, a once de octubre de dos mil veintitrés, se anunció
por el Estado Diario.