

TRIBUNAL



Somos 
Primer Tribunal Ambiental



**PRIMER TRIBUNAL
AMBIENTAL**

Carátula:	Constructora Guzmán y Larraín SpA con Superintendencia del Medio Ambiente
Rol:	R N° 109-2024
Ministro redactor:	Marcelo Hernández Rojas
Integración:	Sandra Álvarez Torres, Presidenta, Marcelo Hernández Rojas y Alamiro Alfaro Zepeda
Proyecto asociado:	Unidad Fiscalizable “Edificio Barlovento”
Ingreso de la reclamación:	26 de agosto de 2024
Vista de la causa:	28 de marzo de 2025
Fecha del acuerdo:	28 de marzo de 2025
Fecha de la sentencia:	11 de agosto de 2025
Decisión:	Se rechaza la reclamación en todas sus partes
Resumen:	El Tribunal rechazó en todas sus partes la reclamación judicial interpuesta por Constructora Guzmán y Larraín SpA, confirmando la legalidad de la Resolución Exenta N° 1363/2024 de la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), que desestimó el recurso de reposición presentado contra la sanción de 88 Unidades Tributarias Anuales por infracción a la norma de emisión de ruidos. Se descartaron las alegaciones sobre ilegalidad por infracción al artículo 55 de la Ley N° 20.417 (LOSMA), por cuanto el plazo de 30 días hábiles para resolver recursos no tiene carácter fatal. Asimismo, se rechazó la supuesta imposibilidad material de continuar con el procedimiento, la desproporcionalidad de la sanción y la alegación de caducidad, concluyéndose que el procedimiento sancionador fue tramitado en un plazo razonable y en cumplimiento de los principios de juridicidad y debido proceso.

Adicionalmente, se rechazaron los cuestionamientos al rechazo del Programa de Cumplimiento (PdC), toda vez que dicha resolución no fue impugnada oportunamente y se encuentra firme.

La sentencia cuenta con el voto en contra de la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres, quien estima que el procedimiento sancionatorio debe invalidarse por el retardo injustificado de 21 meses, infringiendo el plazo legal de 30 días para resolver el recurso. Considera configurada la imposibilidad material sobreviniente, lo que acarrea la ineficacia del acto y responsabilidad administrativa, señalando que la SMA no realizó gestiones útiles. Añade que la sanción carece de oportunidad y efecto disuasivo

Palabras clave:	Sancionatorio ambiental; imposibilidad material de continuar con el procedimiento; decaimiento; fines de la sanción; exigibilidad; PDC; ruido; principio de congruencia; intencionalidad; caducidad; celeridad; juridicidad; intencionalidad; sujeto calificado.
Normativa considerada:	Artículos 3°, 11°, 15°, 16°, 18°, 27°, 35°,40°, 41°, 53° y 65° de la Ley N° 19.880; 36°,39°,40°,42°,49°,51°, 54°, 55° y 56° de la LOSMA; 7° y 9° D.S de 11 de febrero de 2013; 17 N° 3 y N°8 de la Ley N° 20.600.
Jurisprudencia considerada:	Excma. Corte Suprema: Rol N° 103.070, de 11 de marzo de 2024; Rol N° 76.450-2020, de 12 de julio 2021; Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021; Rol N° 97.284-2020, de 9 de octubre 2020; Rol N° 23.056- 2018, de 26 de marzo 2019; Rol N° 10.572-2022 de 26 de septiembre de 2022; Rol N° 34.496-2021, de 26 de enero de 2022; Rol N° 127.415-2020, de 3 de mayo de 2021; Rol N° 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023; Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021; Rol N° 27.989-2016, de 24 de agosto de 2016; Rol N° 24.422-2016 de 25 de octubre de 2017; Rol N° 1689-2022, de 11 abril de 2024; Rol N° 5.115-2024, de 25 de octubre de 2024; Rol N° 42.004-2017, de 9 de octubre de 2018; Rol N° 38.340-2016, de 3 de agosto 2017; Rol N° 223.056-2023, de 8 de marzo de 2024. Primer Tribunal Ambiental: Rol R N° 25-2019, 30 de diciembre de 2019; Rol R N° 17-2019, 26 de diciembre de 2019; Rol R N° 91-2023, de 18 de enero de 2024. Segundo Tribunal Ambiental: Rol R N° 51-2014, de 08 de junio de 2016; Rol R N° 140-2016, de 05 de octubre de 2018; Rol R N° 128-2016, 31 de marzo de 2016; Rol R N° 101-2016, de 31 de mayo de 2017; R N° 215-2019, de 6 de julio de 2022; R N° 362-2022, de 19 de julio 2023. Tercer Tribunal Ambiental: Rol R N° 5-2023, de 30 de noviembre de 2023; Rol R N° 6-2014, de 27 de marzo de 2015; R N° 29-2021, 4 de agosto de 2023; R N° 44-2022, de 27 de julio de 2023.

Contraloría General de la República: Dictamen N° 51.532/2015; N° 19.557/2013; Dictamen N° 20.306/2012; Dictamen N° 74.086/2012; Dictamen N° 11.543/2011; Dictamen N° 61.059/2011.

ÍNDICE

Vistos: 6

 I. Antecedentes del procedimiento administrativo 7

 II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación 8

Considerando: 9

 I. Sobre la eventual ilegalidad por infracción al artículo 55 de la LOSMA 12

 1. Del carácter fatal del plazo establecido en el artículo 55 inciso 2° de la LOSMA..... 14

 2. De la procedencia de la imposibilidad material sobreviniente de continuar con el procedimiento 16

 II. Sobre la debida ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para la determinación de la sanción..... 25

 1. Importancia del daño causado o peligro ocasionado 27

 2. Número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción..... 30

 3. Beneficio económico 34

 4. Intencionalidad en la comisión de la infracción y grado de participación 40

 5. Capacidad económica del infractor 42

 III. Sobre la supuesta fundamentación incorrecta para rechazar las medidas de mitigación del Programa de Cumplimiento (PdC) 44

 IV. Conclusiones 48

Se resuelve: 49

Antofagasta, once de agosto de dos mil veinticinco.

VISTOS:

El 26 de agosto de 2024 comparece la abogada señora Otilia Marcela Torres Moraga, en representación convencional de Constructora Guzmán & Larraín SpA (“la reclamante”), domiciliados para estos efectos en calle Baquedano N° 239, oficina 719 del Edificio Studio Office, de la comuna y Región de Antofagasta, quien interpuso una reclamación judicial en virtud de lo dispuesto en los [artículos 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) (“LOSMA”) y [17 N° 3 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales](#) (“Ley N° 20.600”) **en contra de la Resolución Exenta N°1363, de 9 de agosto de 2024**, (“resolución reclamada” o “Res. Ex. N° 1363/2024”), de la Superintendencia del Medio Ambiente (“la reclamada” o “SMA”). [Énfasis agregado].

Mediante la resolución reclamada, la Superintendencia de Medio Ambiente [SMA] puso término al procedimiento sancionatorio D-189-2021, seguido en contra de la reclamante, imponiéndole una multa total de 88 Unidades Tributarias Anuales (“UTA”), por una infracción asociada a la norma de emisión de ruidos, consistente en: “La obtención, con fecha 10 de febrero de 2021, de Niveles de Presión Sonora Corregidos (NPC) de 76 dB(A) y 72 dB(A), ambas mediciones efectuadas en horario diurno, en condición interna, con ventana abierta la primera y en condición externa la segunda, en un receptor sensible ubicado en Zona II., la cual fue calificada de **infracción leve** según lo que se establece el [numeral 3, del artículo 36 de la “LOSMA”](#). [Énfasis agregado].

En dicha acción, la reclamante solicita a este Tribunal acoger en todas sus partes la acción deducida, dejando sin efecto la Res. Ex. N° 1363/2024, declarando que:

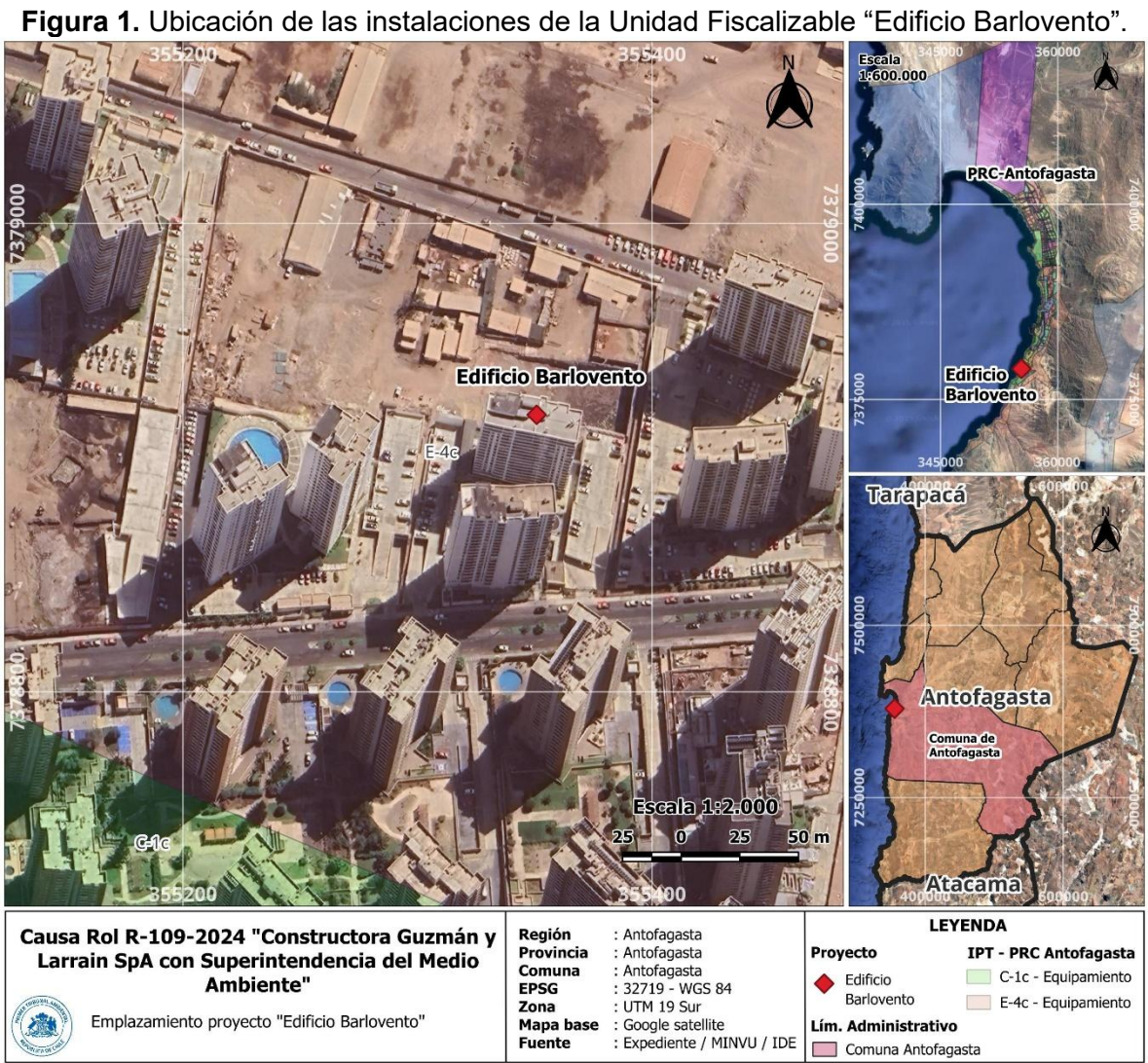
- i. Existió una excesiva dilación en la tramitación del procedimiento sancionatorio Rol D-189-2021, por cuanto la SMA infringió el plazo legal de 30 días hábiles establecido en el artículo [55 de la LOSMA](#) al demorarse 21 meses en resolver un recurso administrativo, vulnerando principios esenciales del procedimiento administrativo como la celeridad y eficacia, configurándose una imposibilidad material sobreviniente de continuar con la tramitación, por lo que solicita se declare dicha imposibilidad; y,
- ii. Subsidiariamente, solicita la caducidad del procedimiento administrativo por causa de actos propios, por cuanto el procedimiento administrativo Rol D-189-2021 excedió el plazo razonable para dictar la resolución sancionatoria, provocando la caducidad de la exigibilidad de la sanción. Alega, además, que la resolución impugnada no invoca la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor, como tampoco la necesidad de actuaciones útiles que justifiquen la

demora de casi cuatro años en la tramitación, infringiendo los plazos establecidos en la LOSMA.

El 1 de octubre de 2024, comparece la abogada señora Katharina Buschmann Werkmeister, en representación de la SMA, procediendo a informar los motivos y fundamentos de la resolución reclamada, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida, con expresa condena en costas.

I. Antecedentes del procedimiento administrativo

Del expediente administrativo acompañado en autos, consta que Constructora Guzmán & Larraín SpA es titular de la unidad fiscalizable “Edificio Barlovento Lote A3”, ubicado en la ciudad y Región de Antofagasta, según se muestra en la siguiente Figura 1.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental, sobre la base de los antecedentes del expediente judicial.

Así, como consecuencia de la fiscalización realizada por la SMA, cuyos resultados constan en el informe de fiscalización ambiental DFZ-2021-618-II-NE, mediante la

Resolución Exenta N° 1/ ROL D-189-2021 (“Res. Ex. N° 1/2019”) se formuló un cargo a Constructora Guzmán & Larraín SpA., consistente en la obtención, con fecha 10 de febrero de 2021, de Niveles de Presión Sonora Corregidos (NPC) de 76 dB(A) y 72 dB(A), ambas mediciones efectuadas en horario diurno, en condición interna, con ventana abierta la primera y en condición externa la segunda, en un receptor sensible ubicado en Zona II.

Luego, el 14 de octubre de 2021, el titular presentó un Programa de Cumplimiento (“PDC”), el que fue rechazado mediante la Resolución Exenta N°3, de 14 de diciembre de 2021.

Seguidamente, el 3 de enero de 2022 se presentaron los descargos por parte de Constructora Guzmán & Larraín SpA.

El 15 de julio de 2022, el Fiscal Instructor remitió a la Superintendente del Medio Ambiente el dictamen del procedimiento sancionatorio con la propuesta de sanción.

Posteriormente, el 29 de julio de 2022, se dictó por la SMA la Res. Ex. N° 1248/2022, que resolvió el procedimiento sancionatorio, aplicando a Constructora Guzmán & Larraín SpA una multa de 88 UTA.

A continuación, el 9 de agosto de 2022, la reclamante presentó recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N° 1248/2022.

Luego, el 28 de junio de 2024, mediante Res. Ex. N°1023, la SMA declara admisible el recurso de reposición.

El 9 de agosto de 2024, mediante Res. Ex. N° 1363/2024, la SMA rechaza el recurso de reposición.

Finalmente, el 26 de agosto de 2024, la reclamante dedujo reclamación judicial ante esta magistratura en contra de esta última resolución.

II. Antecedentes del proceso judicial de reclamación

En lo que respecta a la reclamación y al proceso judicial de autos, consta lo siguiente:

FOJAS	ANTECEDENTES
<u>1</u>	Reclamación judicial interpuesta por Constructora Guzmán & Larraín SpA., en contra de la Res. Ex. N° 1363/2024, de la SMA.
<u>201</u>	El 9 de septiembre de 2024 se admitió a trámite la reclamación interpuesta.

<u>215</u>	La reclamada evacuó su informe solicitando el rechazo en todas sus partes de la reclamación deducida, con costas.
<u>700</u>	Se fijó la vista de la causa para el martes 27 de marzo de 2025, a las 09:00 horas, en forma presencial.
<u>715</u>	A solicitud de la reclamada, se suspendió la vista de la causa, quedando fijada para el 28 de marzo de 2025 a las 11:30, en forma presencial.
<u>792</u>	Consta que este Tribunal se instaló el 28 de marzo de 2025, en cumplimiento con lo dispuesto en el <u>artículo 90 N° 2 del Código Orgánico de Tribunales</u> , para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, el señor Guillermo García Moscoso, y por la parte reclamada, la señora Paloma Espinoza Orellana.
<u>795</u>	Se dejó constancia que la causa quedó en estado de acuerdo.
<u>796</u>	El Tribunal designó como redactor de la sentencia al ministro señor Marcelo Hernández Rojas.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante argumenta que la SMA infringió el plazo legal de 30 días hábiles establecido en el [artículo 55 de la LOSMA](#) al demorarse 21 meses en resolver su recurso administrativo deducido contra la Res. Ex. N° 1248/2022, vulnerando principios esenciales del procedimiento administrativo como los de celeridad y eficacia. Sostiene que esta demora injustificada, que afecta todas las etapas del procedimiento, genera inseguridad jurídica y configura una imposibilidad material sobreviniente de continuar con la tramitación, por lo que solicita se declare tal circunstancia.

Por otra parte, la reclamante reprocha la falta de valoración adecuada del Programa de Cumplimiento presentado, el cual contenía medidas eficaces de mitigación y prevención del ruido, descartadas por la SMA sin ponderar su idoneidad dentro del contexto técnico y temporal del proyecto. Se cuestiona, además, la exigencia de cumplir acciones imposibles de realizar sin la aprobación previa del mismo programa.

Finalmente, la actora cuestiona la ponderación de las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#) en la determinación de la multa, particularmente en lo relativo a la intencionalidad, el número de afectados y el beneficio económico obtenido, estimando que la resolución sancionatoria se basa en presunciones infundadas y en analogías con otros casos que no resultan comparables al proyecto Edificio Barlovento.

Segundo. En subsidio al reclamo principal, la reclamante solicita se declare la caducidad del procedimiento sancionatorio Rol D-189-2021, argumentando que la Superintendencia del Medio Ambiente excedió injustificadamente el plazo legal de 30 días hábiles para resolver el recurso de reposición, tardando más de 21 meses, lo que vulnera el [artículo 55 de la LOSMA](#) y principios como la celeridad, eficacia, juridicidad y debido proceso. Sostiene que la dilación hizo imposible adoptar medidas correctivas, ya que la obra sancionada ya estaba concluida y recepcionada, lo que torna ineficaz la sanción impuesta. Apoya su postura en doctrina, jurisprudencia administrativa y fallos de la Excma. Corte Suprema que reconocen que la inactividad prolongada de la Administración puede producir la extinción del procedimiento por caducidad, sin cuestionar la validez del acto en sí, pero sí sus efectos.

Tercero. La SMA, por el contrario, arguye que la fase recursiva es distinta del procedimiento sancionador propiamente tal, no altera su validez y no se incluye en el cómputo de plazos que podrían dar lugar a vicios por dilación. Adiciona que el plazo de 30 días del [artículo 55 de la LOSMA](#) no tiene carácter fatal, interpretación que estaría respaldada en la jurisprudencia, incluida la Excma. Corte Suprema.

Luego, la SMA sostiene que ponderó correctamente las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#) al momento de determinar la sanción, considerando como agravantes el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, estimado en 35 UTA; el riesgo a la salud generado por una excedencia de hasta 16 dB sobre el límite normativo; y el número de personas potencialmente afectadas, calculado mediante datos censales según una metodología validada por la jurisprudencia. Asimismo, valoró como factor agravante la intencionalidad del infractor, fundándola en su calidad de “sujeto calificado” con experiencia y capacidad técnica suficiente para conocer y aplicar la normativa ambiental. Además, reconoció como atenuantes la cooperación eficaz y la adopción de medidas correctivas, aunque consideró que estas no fueron suficientes para eliminar los efectos de la infracción ni impedir nuevas denuncias.

Argumenta que la sanción impuesta se encuentra dentro del margen establecido para las infracciones leves y que la multa impuesta cumple una función preventiva, disuasiva y retributiva, propia del derecho administrativo sancionador ambiental. Alega que no se limita a sancionar incumplimientos reiterados o dolosos, y que la imposición de la sanción sigue siendo eficaz, aun cuando la obra haya finalizado, resultando proporcional la aplicación de la multa.

En lo que se refiere al PdC, la SMA señala que la empresa no impugnó oportunamente la resolución que lo rechazó, por lo que esta quedó firme y no puede

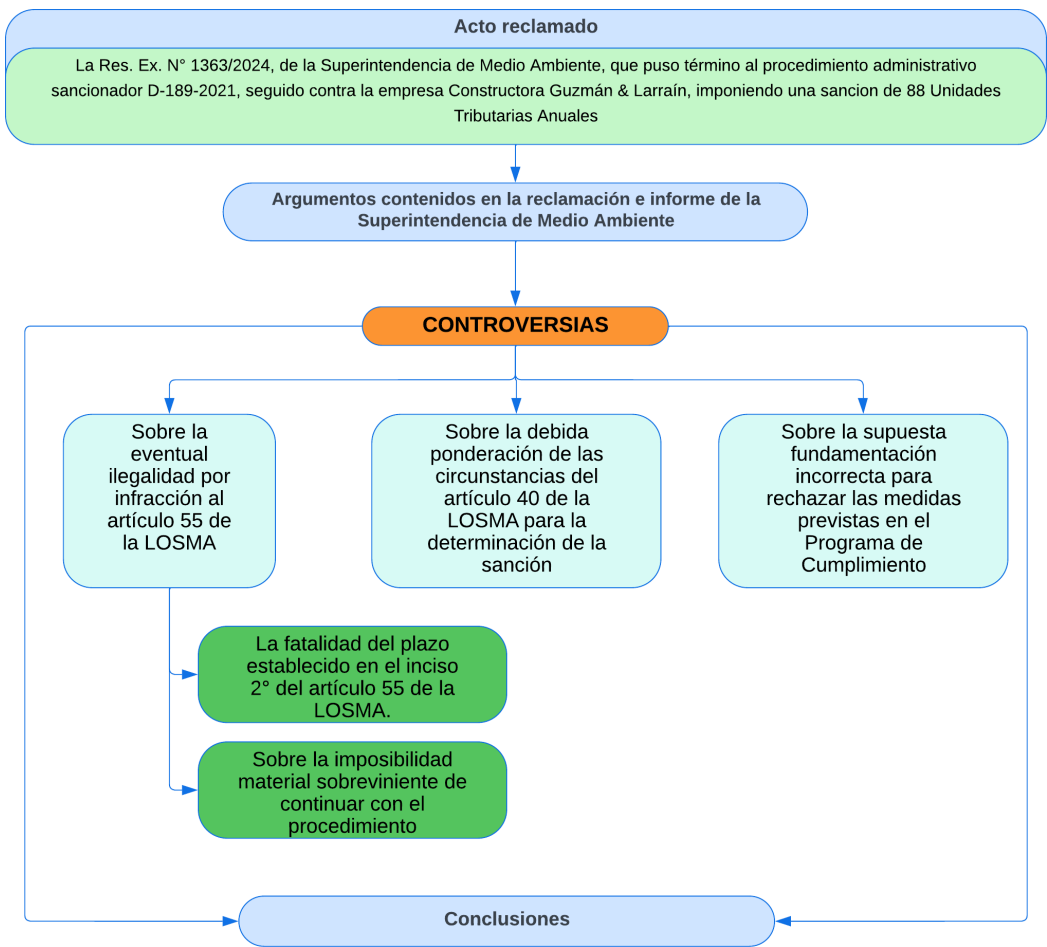
ser revisada vía reclamación contra la resolución que resuelve el recurso de reposición de una sanción. Del mismo modo, plantea que la reclamante no objetó en su recurso de reposición cuestiones como la ponderación de la capacidad económica, quedando también firme ese aspecto.

Finalmente, la parte reclamada solicita rechazar la excepción de caducidad planteada subsidiariamente por la reclamante, por ser improcedente y no estar contemplada en el ordenamiento jurídico. Argumenta que los fundamentos de la caducidad coinciden con los ya expuestos en la reclamación principal —la excesiva duración del procedimiento y del recurso de reposición—, y que no se indica norma alguna que habilite esta excepción como mecanismo de defensa frente a actos administrativos. Añade que el único medio legalmente procedente es el recurso de reclamación de ilegalidad regulado en la LOSMA y en la Ley de Tribunales Ambientales. Asimismo, cuestiona que se pretenda presentar la caducidad como una “sanción administrativa” sin señalar su tipificación legal, y recuerda que la Corte Suprema ha distinguido entre caducidad y decaimiento, indicando que no basta con la denominación usada por el reclamante, sino que debe analizarse el contenido jurídico de lo solicitado. En consecuencia, se solicita a S.S. rechazar la excepción por improcedente.

Cuarto. Atendidos los argumentos de la reclamante y las alegaciones y defensas de la reclamada, la parte considerativa de la sentencia tiene la siguiente estructura:

- I. Sobre la eventual ilegalidad por infracción al [artículo 55 de la LOSMA](#)
 - a. La fatalidad del plazo establecido en el inciso 2° del artículo 55 de la LOSMA.
 - b. Sobre la imposibilidad material sobreviniente de continuar con el procedimiento
- II. Sobre la debida ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para la determinación de la sanción
- III. Sobre la supuesta fundamentación incorrecta para rechazar las medidas previstas en el Programa de Cumplimiento
- IV. Conclusiones

Figura 2. Estructura de la determinación de controversias.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental.

I. Sobre la eventual ilegalidad por infracción al artículo 55 de la LOSMA

Quinto. La reclamante sostiene que la SMA vulneró el plazo legal establecido en el [artículo 55 de la LOSMA](#), que fija un término improrrogable de 30 días hábiles para resolver los recursos administrativos, al demorarse injustificadamente 21 meses en resolver el recurso presentado. Sostiene que el plazo establecido en el [inciso 2° del artículo 55 de la LOSMA](#), no solo es de carácter “impositivo”, sino que el plazo establecido tiene la naturaleza jurídica de perentorio e improrrogable, vulnerando así el principio de legalidad o juridicidad consagrado en el [artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la República](#).

Señala, además, que esta demora infringe principios fundamentales del procedimiento administrativo establecidos en la Ley N°19.880, tales como los de celeridad, eficacia, economía procedimental y conclusivo. Añade que todos los actos del procedimiento —desde la denuncia y formulación de cargos hasta la resolución sancionatoria, el recurso de reposición y su resolución— se encuentran estrechamente relacionados y constituyen etapas esenciales para la dictación del

acto administrativo terminal. Por ello, sostiene que dicha demora excesiva genera inseguridad jurídica y desvirtúa el propósito mismo de la sanción, configurándose así la imposibilidad material sobreviniente de continuar con el procedimiento.

En ese contexto, la reclamante sostiene que el hecho de haberse presentado el recurso de reposición el 9 de agosto de 2022 y haber sido resuelto recién el 9 de agosto de 2024, genera una situación de incertidumbre, vulnerándose los principios de debido proceso, de celeridad y de oportunidad.

Todo lo anterior, a su juicio, implica que la demora excesiva que torna en ilegal la sanción por falta de oportunidad y eficacia, cuestión que ha sido reconocida en la jurisprudencia administrativa y judicial.

En consecuencia, solicita declarar la imposibilidad material para continuar con el procedimiento debido al incumplimiento injustificado del plazo legal para la resolución de su recurso administrativo.

Sexto. Por su parte, la SMA sostiene que el procedimiento sancionatorio Rol D-189-2021 cumplió su objeto, esto es, acreditar la imputación inicial y disponer, en el caso concreto, de una sanción, con estricto apego a los derechos del titular y los principios procedimentales. En tal sentido, asevera que los plazos dispuestos para la administración no son fatales, salvo disposición expresa en contrario.

En ese contexto, precisa que la imposibilidad material sobreviniente, como institución jurídica, se vincula con circunstancias de hecho que en nada se relacionan con el transcurso del tiempo, sin que existan circunstancias materiales que le hubieran impedido dictar la resolución sancionatoria, siendo, además, su obligación hacerlo.

Como corolario de lo anterior, plantea que la sanción sería oportuna y eficaz, no habiendo perdido su objeto, por lo que al momento de dictarse la resolución sancionatoria resultaba pertinente y necesario reprimir la conducta contraria a derecho, restableciendo el orden jurídico quebrantado, con el objeto de evitar futuros incumplimientos por parte del titular.

Alega que el transcurso del tiempo se encuentra justificado, estando asentado que la mera tardanza en un plazo mayor al previsto no conlleva a la imposibilidad de continuar el procedimiento sancionatorio. Por ello, afirma que en este caso no concurren los presupuestos para aplicar la teoría jurisprudencial de la imposibilidad de continuar con el procedimiento.

Finalmente, responde que si la empresa consideraba que el tiempo de la etapa recursiva era injustificado, podría haber solicitado la certificación del [artículo 65 de la ley N°19.880](#) y con ello, recurrir directamente a esta magistratura, e impugnar los

fundamentos de la resolución sancionatoria, al entenderse rechazado su recurso de reposición, cuestión que no realizó.

Como se puede advertir en la presente controversia respecto a la legalidad de acto reclamado, se ha centrado en dos aspectos que se deben abordar, el primero de ellos dice relación con la naturaleza de los plazos establecido para la administración, mientras que, el segundo se vincula con a la procedencia de la imposibilidad material sobreviniente de continuar con el procedimiento. A continuación, se abordan dichos aspectos.

1. Del carácter fatal del plazo establecido en el artículo 55 inciso 2° de la LOSMA

Séptimo. Sobre el particular, y para efectos de resolver la presente controversia, [el artículo 55 de la LOSMA](#) señala lo siguiente:

“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.

El plazo para resolver cada uno de estos recursos será de treinta días hábiles.

La interposición de estos recursos suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materias por las cuales procede dicho recurso.”

Octavo. De la norma transcrita, se desprende que en contra de las resoluciones de la SMA que apliquen sanciones se puede interponer recurso de reposición, cuyo plazo de resolución es de 30 días hábiles.

Corresponde, entonces, dilucidar si el plazo establecido en el inciso 2° del artículo antes mencionado es fatal para la SMA.

Noveno. Al respecto, la doctrina aclara que los plazos fatales “[...] son aquellos que expiran por el simple transcurso del tiempo”, por lo que “[...] la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad para ejecutar el acto se extingue al vencimiento del plazo”.¹

Ahora bien, en lo que respecta a los plazos fatales establecidos para los órganos de la administración del Estado, el profesor Valdivia explica que:

“[...] una larga tradición jurisprudencial entiende que los plazos dirigidos a la administración tienen por finalidad la implantación de un buen orden administrativo, a fin de que los órganos públicos puedan cumplir oportunamente

¹ STOEHRER MAES, Carlos. *De las disposiciones comunes a todo procedimiento y de los incidentes*. 6ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2010, p. 78.

sus tareas, pero que, **salvo disposición especial diversa**, no son fatales”
(énfasis añadido).²

Décimo. En este mismo orden de ideas, en la jurisprudencia administrativa se ha sostenido que:

“[...] **salvo disposición legal expresa en contrario**, los plazos que la ley establece para los trámites y decisiones de la Administración no son fatales, toda vez que tienen por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, y que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo, de modo que la expiración de dichos términos no impide que las correspondientes actuaciones se lleven a cabo con posterioridad a ella”
(énfasis añadido).³

De igual forma, la Contraloría General de la República ha señalado que, en los casos en que el legislador no ha declarado un plazo como fatal, el acto correspondiente puede ser dictado válidamente incluso después de que este término haya vencido.⁴

Undécimo. En igual sentido la Excma. Corte Suprema se ha pronunciado señalando al efecto que los plazos no son fatales para la administración, salvo texto legal expreso.⁵

Duodécimo. Conforme con lo razonado precedentemente y al tenor de lo preceptuado en el [inciso 2° del artículo 55 de la LOSMA](#), se desprende que el legislador no ha otorgado expresamente el carácter de plazo fatal a los 30 días hábiles prescritos para la resolución del recurso de reposición deducido en contra de una resolución de la SMA que aplique una sanción, razón por la cual no se le puede atribuir dicha naturaleza a dicho término.

Decimotercero. En este caso, consta en el expediente administrativo que en contra de la Res. Ex. N° 1248/2022, se dedujo, el 9 de agosto de 2022, recurso de reposición. Además, se advierte en el expediente que dicho recurso fue declarado admisible mediante Res. Ex. N°1023 del 28 de junio de 2024, y resuelto, finalmente, el 9 de agosto de 2024, mediante la Res. Ex. N° 1363/2024, reclamada en estos autos.

² VALDIVIA OLIVARES, José Miguel. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo blanch, 2018, p. 266.

³ Contraloría General de la República. Dictamen N° 51.532/2015. En el mismo sentido: Dictámenes N° 19.557/2013, 20.306/2012; 74.086/2012, 11.543/2011, 61.059/2011.

⁴ Contraloría General de la República. Dictamen N° E312592N23. En el mismo sentido, Dictamen N° E249979N22.

⁵ Excma. Corte Suprema, Rol N° 20.770-2018 de 21 de noviembre de 2018, c.10.

Decimocuarto. De esta forma, es efectivo que el recurso de reposición interpuesto por la reclamante fue resuelto fuera del plazo de 30 días establecido en el [artículo 55 de la LOSMA](#). Sin embargo, como se determinó anteriormente, dicho plazo no es fatal para la SMA, por cuanto no se dispone expresamente en dicha disposición legal que este término tenga un plazo fatal o que la sanción a su incumplimiento sea la nulidad del acto administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que podría implicar el incumplimiento del plazo en cuestión o la demora en la resolución del recurso de reposición, como se indica más adelante en la presente sentencia.

Decimoquinto. Conforme con todo lo expuesto en los considerandos precedentes, se concluye que la reclamada no incurrió en ilegalidad por incumplimiento del plazo que establece el [inciso 2° del artículo 55 de la LOSMA](#), ya que este término no tiene carácter fatal, como se ha establecido en los razonamientos precedentes. Por estos motivos, corresponde rechazar esta alegación.

2. De la procedencia de la imposibilidad material sobreviniente de continuar con el procedimiento

Decimosexto. Sin perjuicio de lo ya señalado, en este punto, la reclamante sostiene que la SMA incurrió en un retardo excesivo en la tramitación del recurso de reposición, ya que la autoridad se demoró veintiún meses en su resolución, de manera que procede la declaración de la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes.

En forma subsidiaria, argumenta que la excesiva dilación en que habría incurrido la reclamada hacen procedente la declaración de caducidad del procedimiento sancionatorio. En particular, sostiene que la tramitación del procedimiento se extendió por casi cuatro años y que la resolución del recurso de reposición deducido en contra de la sanción se tardó más de dos años, pese a que debió haber sido resuelto en un mes.

Decimoséptimo. La SMA, en tanto, señala que la imposibilidad material sobreviniente se vincula con circunstancias de hecho que en nada se relacionan con el transcurso del tiempo. Agrega que el transcurso del tiempo se encuentra justificado, estando asentado que la mera tardanza en un plazo mayor al previsto no conlleva a la imposibilidad de continuar el procedimiento sancionatorio.

En cuanto a la solicitud subsidiaria de caducidad, la SMA responde que la demora alegada ya se planteó como vicio de ilegalidad en la reclamación principal y debe discutirse por esa vía. Afirma que no existe una norma que permita invocar

caducidad de actos administrativos, que esta figura no está prevista en la ley y que la Corte Suprema distingue entre decaimiento y caducidad, aclarando que el paso del tiempo no basta para configurarla. Por ello, pide rechazar la solicitud de caducidad por falta de sustento legal y ser improcedente.

Decimoctavo. Para la resolución de esta controversia, es preciso considerar que el [artículo 27 de la Ley N° 19.880](#), que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (“Ley N° 19.880”) dispone que:

“[s]alvo 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”.

Asimismo, refiriéndose a las formas de poner término el procedimiento, el [artículo 40 del referido cuerpo legal](#), prescribe que:

“[t]ambién producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes. La resolución que se dicte deberá ser fundada en todo caso”.

Decimonoveno. De las disposiciones citadas en el considerando anterior, se colige que, en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, el legislador ha prescrito que los procedimientos administrativos no podrán, por regla general, extenderse más allá de 6 meses contados desde su inicio.

Por otra parte, el [artículo 40 del mismo cuerpo legal](#) regula la conclusión del procedimiento administrativo, estableciendo que, además de la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia, éste podrá terminar por la imposibilidad material de continuarlo por el acaecimiento de causas sobrevinientes.

En este sentido, para que se configure esta última forma anormal de término del procedimiento administración es necesario que se verifique la existencia de una situación conforme con la cual ya no será posible, en caso alguno, su continuación, pues solo en tal caso se está frente a una situación de imposibilidad.

Vigésimo. De igual forma, la doctrina explica que la imposibilidad material de continuar con el procedimiento tiene lugar en tres supuestos: i) cuando desaparece el objeto del procedimiento; ii) cuando desaparece el sujeto que tiene atribuida la condición de interesado, siempre y cuando el derecho que este ejerce o el interés que ostenta en el procedimiento sea de carácter estrictamente personal y no transmisible; y, iii) como consecuencia de una modificación legislativa.⁶

⁶ Cordero Vega, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Corregida. Santiago: Editorial Legal Publishing Chile, 2015, p. 408.

Vigésimo primero. Ahora bien, en cuanto al desarrollo jurisprudencia de esta institución, cabe señalar que, primeramente, la Excma. Corte Suprema desarrolló como sanción o consecuencia de la excesiva dilación del procedimiento administrativo la doctrina del decaimiento. Así, para el máximo Tribunal, el transcurso del tiempo genera la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto sancionatorio, ya que dicha demora transforma el procedimiento en ilegítimo y lesivo para los intereses de los afectados, al estar sujeto a una tramitación excesivamente extensa.⁷

Sin embargo, se debe considerar que últimamente la Excma. Corte Suprema ha abandonado la doctrina del decaimiento y, en su lugar, ha sostenido que en los procedimientos administrativos puede darse una imposibilidad material para continuar estos por incumplimiento del plazo legal previsto en el [artículo 27 de la Ley N° 19.880](#).⁸

Vigésimo segundo. En términos concretos, esta nueva línea jurisprudencial desarrollada por la Excma. Corte Suprema restringe el tiempo de 2 años a 6 meses, en comparación a lo que en su momento consideraba la figura del decaimiento. Sin embargo, el cumplimiento del señalado término -6 meses- no determina por sí solo una pérdida de eficacia del procedimiento, sino que, al igual como ocurría con el decaimiento, el transcurso del plazo marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal.

En efecto, esta jurisprudencia ha establecido indistintamente que, tanto para el decaimiento como para la imposibilidad material de continuación, no cualquier dilación en la tramitación del procedimiento administrativo trae esa consecuencia, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.⁹

Vigésimo tercero. Habiéndose desarrollado las instituciones y líneas jurisprudenciales que rodean la terminación del procedimiento administrativo y su acto decisorio, para este Tribunal el transcurso del tiempo -sean 6 meses o dos años-, no es por sí sola una circunstancia suficiente para configurar la “imposibilidad material de continuar con el procedimiento”, como tampoco para considerar que este pierda su eficacia.

⁷ En este sentido, las sentencias de la Excma. Corte Suprema Roles N°s 103.070, de 11 de marzo de 2024, c. 11; 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. 6°; 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7° y 8°; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. 5°; y 23.056- 2018, de 26 de marzo 2019, c. 11.

⁸ En este sentido, las sentencias de la Excma. Corte Suprema Roles N°s 10.572-2022, de 26 de septiembre de 2022, c. 7; 34.496-2021, de 26 de enero de 2022, c. 8°; y 127.415-2020, de 3 de mayo de 2021, c. 8°.

⁹ En este sentido, la sentencia de la Excma. Corte Suprema Rol N° 152.161-2022, de 6 de septiembre de 2023, c. 6°, y Rol N° 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. 7° y 9°.

En efecto, a juicio de este Tribunal, la determinación de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento requiere examinar las circunstancias específicas del caso para establecer si efectivamente ha existido un cambio de los supuestos fácticos y/o jurídicos y que tenga como consecuencia que la potestad que se ejerce -en el caso de autos, la potestad sancionatoria-, ha perdido su objeto.

Además, esta ponderación se justifica en relación con los bienes jurídicos involucrados en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental, los cuales presentan características que hacen que la conclusión del proceso no sea uniforme ni posible estandarizar un plazo común de término. De esta forma, la razonabilidad de la duración del procedimiento debe considerar que existen elementos que son diferentes en uno u otro caso, de manera que debe ser analizada teniendo presente la complejidad de las temáticas abordadas, los fines del procedimiento, actores involucrados, requerimientos de información y extensión, entre otras variables.

En consecuencia, la extensión del procedimiento administrativo sancionador debe ser analizada en relación con la concurrencia de circunstancias sobrevinientes que hagan imposible su continuación, de manera que el ejercicio de la potestad pierda su objeto o fin, tomando como base que las potestades públicas no vencen por el transcurso del tiempo, salvo expresa disposición en contrario.

Vigésimo cuarto. Lo anterior, ha sido recogido por la jurisprudencia ambiental, al establecerse que, para analizar la duración del procedimiento administrativo sancionador, debe ponderarse:

“[...] la complejidad del asunto, la regulación específica del procedimiento y la naturaleza de las actuaciones realizadas por la autoridad administrativa en el contexto del procedimiento sancionatorio. Estos elementos deben ser considerados al momento de verificar la tardanza o demora en dictar el acto terminal, dado que, por una parte, el presunto infractor goza de facultades que puede ejercer en el contexto del procedimiento y que pueden favorecer la dilación y, por otra parte, la autoridad administrativa goza de espacios para manejar la sustanciación del procedimiento conforme mejor le parezca al interés general, con énfasis en aquellas actuaciones que, bajo criterios de objetividad, deba realizar en el procedimiento”.¹⁰

Vigésimo quinto. En este caso, constan en el expediente administrativo las siguientes circunstancias de hecho:

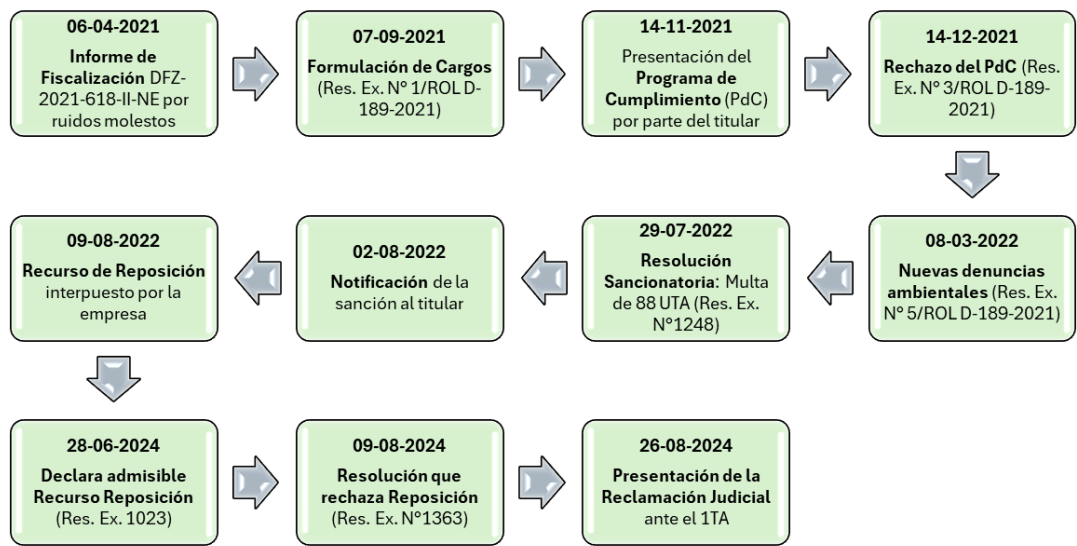
¹⁰ Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R N° 5-2023, de 30 de noviembre de 2023, c. 65.

- i. El 8 y 16 de febrero de 2021 la SMA recibió las denuncias ID 33-II-2021 y 44-II-2024;
- ii. El 8 de febrero de 2021, a través de carta ATFA N° 41/2021, la SMA solicitó al titular informar las medidas de control y mitigación de ruido adoptadas a la fecha;
- iii. El 10 de febrero de 2021, la SMA realizó una actividad de fiscalización, constatando dos superaciones a la norma de emisión de ruido, como consta en el Acta de Fiscalización y en el IFA DFz-2021-618-II-NE, de 6 de abril de dicho año;
- iv. El 18 de febrero de 2021, el titular informó las medidas de control y mitigación de ruido que había adoptado;
- v. El 7 de septiembre de 2021, la SMA formuló cargos al titular, a través de la Res. Ex. N° 1/Rol D-189-2021, respecto de la obtención de Niveles de Presión Sonora Corregidos ("NPC") de 76 dB(A) y 72 dB(A), ambas mediciones efectuadas en horario diurno, en condición interna, con ventana abierta la primera y en condición externa la segunda, en un receptor sensible ubicado en Zona II;
- vi. El 14 de octubre de 2021, el titular presentó un PdC, el cual fue rechazado mediante Res. Ex. N° 3/ Rol D-189-2021, de 14 de diciembre de 2021, atendido a que no fue posible verificar el retorno al cumplimiento, como tampoco la efectiva implementación de las medidas informadas por el titular;
- vii. El 3 de enero de 2022, el titular presentó descargos;
- viii. El 8 de marzo de 2022, se tuvieron incorporadas cuatro denuncias presentadas con posterioridad a la formulación de cargos:
- ix. El 15 de julio de 2022, el Fiscal Instructor remitió a la Superintendente el Dictamen N° 79/2022, con propuesta de sanción al titular, conforme al artículo 53 de la LOSMA;
- x. El 29 de julio de 2022, mediante Resolución Exenta N° 1248, se resolvió el procedimiento sancionatorio, imponiendo una multa de 88 UTA. Resolución que fue notificada al titular el 2 de agosto de 2022, por correo electrónico;
- xi. El 9 de agosto de 2022, el titular interpuso recurso de reposición, acompañando documentos y acreditando personería;
- xii. El 28 de junio de 2024, mediante Resolución Exenta N° 1023, la SMA declaró admisible el recurso de reposición y confirió plazo para alegaciones, sin que los interesados presentaran observaciones; y, finalmente;

xiii. El 9 de agosto de 2024, mediante Resolución Exenta N° 1363, la SMA rechazó el recurso de reposición y confirmó la multa de 88 UTA.

Los principales hitos relatados se pueden observar en la siguiente **Figura 3**.

Figura 3. Línea temporal del procedimiento administrativo sancionador y su impugnación judicial.



Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental, sobre la base de los expedientes administrativo y judicial.

Vigésimo sexto. Como se aprecia de los hitos establecidos en el considerando anterior, el procedimiento sancionatorio se extendió entre el 7 de noviembre de 2021, fecha en que se formularon cargos en contra del titular, hasta el 29 de julio de 2022, oportunidad en que se dictó la resolución sancionatoria.

Vigésimo séptimo. En efecto, como ha sostenido previamente esta judicatura, el procedimiento sancionatorio comienza con la formulación de cargos y finaliza con la dictación de la resolución que resuelve la cuestión de fondo que motivó su inicio, esto es, la eventual imposición de sanciones por la infracción a la normativa ambiental, y no con la resolución que pone término a la fase recursiva, como sostiene el actor. Por el contrario, la instancia recursiva es una etapa separada, de carácter eventual y que depende exclusivamente de la voluntad o interés del infractor para impugnar la resolución de la autoridad administrativa.¹¹

Vigésimo octavo. Lo anterior, ha sido confirmado también por la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema que ha resuelto reiteradamente que el inicio del procedimiento sancionador ambiental se produce con la formulación de cargos:

“[...] para resolver el asunto controvertido, conviene recordar que ya esta Corte Suprema se ha pronunciado en ocasiones anteriores en el sentido que la fecha que marca el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, en materia

¹¹ Primer Tribunal Ambiental, R-91-2023, de 18 de enero de 2024, c. 10.

ambiental, es la época de la resolución que formula cargos (Considerando décimo noveno Rol CS N°38.340-2016) de tal suerte que siendo ello contrario a lo alegado por el reclamante y coincidente con los resuelto por los sentenciadores, debe concluirse que la alegación de decaimiento fue correctamente desestimada”.¹²

Sobre el momento que marca el término del procedimiento, el máximo tribunal ha establecido:

“[...] sobre los extremos del procedimiento administrativo, esta Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que éste concluye con la resolución que decide sobreseer o aplicar sanciones, toda vez que ese es el acto administrativo que cierra el proceso, [...]”.¹³

Finalmente, en cuanto a si forma parte del cómputo del plazo, el lapso destinado a la etapa recursiva, la misma sentencia añade que:

“[...] no se debe incluir en el cómputo, el periodo que tarda la autoridad administrativa en resolver la reposición destinada a impugnar el acto terminal, toda vez que dicho recurso, como se dijo, no forma parte del referido procedimiento administrativo”.¹⁴

Vigésimo noveno. Adicionalmente, y en lo que dice relación con la configuración de una eventual imposibilidad material para continuar con el procedimiento, de acuerdo con lo expuesto precedentemente y demás actuaciones que constan en el procedimiento administrativo, se advierte que dentro de este existieron diversas denuncias, así como la presentación de un PdC que fue posteriormente rechazado. Estas diligencias necesariamente implican la dedicación de tiempo a su conocimiento y resolución, en particular el análisis del cumplimiento de los requisitos de aprobación del PdC, cuestión que exige un examen tanto técnico como jurídico para la determinar si el instrumento cumple con los principios de integridad, eficacia y verificabilidad.

Trigésimo. Ahora bien, respecto a la extensión de la etapa recursiva, se advierte que efectivamente esta se extendió por un tiempo considerable, sin embargo, como se ha explicado, el mero transcurso del tiempo no constituye una imposibilidad material para su continuación.

En este caso, no se ha cuestionado la configuración de la infracción, la que ha sido comprobada en el curso del procedimiento sancionatorio. Por tanto, el objeto de

¹² Corte Suprema, de 26 de enero de 2022, Rol N° 34.496-2021, c.9. En el mismo sentido, Corte Suprema, de 3 de agosto de 2016, Rol N° 38.340-2016, c. 19 y Rol N°20.560-2015, c.6.

¹³ Corte Suprema, Rol N° 78.737-2021, de 14 de febrero de 2022, c.6.

¹⁴ Corte Suprema, Rol N° 78.737-2021, de 14 de febrero de 2022, c.6.

este proceso —consistente en verificar la infracción, determinar la responsabilidad y aplicar la sanción correspondiente— permanece vigente. Permitir que el tiempo transcurrido extinga el ejercicio de la potestad sancionadora, sin una norma legal expresa en ese sentido, implicaría desconocer el principio de juridicidad y debilitaría la eficacia de este instrumento, ya que se toleraría la impunidad de infracciones comprobadas.

Asimismo, la imposición de una sanción administrativa cumple un rol preventivo general, en tanto disuade a otros actores a incurrir en conductas similares. En el ámbito de la construcción, el cual existe un deber específico de adopción de medidas de control y mitigación de ruidos, resulta fundamental mantener una señal clara respecto del cumplimiento obligatorio de la norma de emisión de ruido. Así, eximir de sanción a pesar de haberse constatado una infracción debilitaría esta función disuasiva, fomentando la idea de que es posible el incumplimiento de la norma sin sufrir consecuencias si el procedimiento se dilata.

De igual manera, cabe considerar que la empresa infractora continúa operando activamente en diversos proyectos a lo largo del país, por lo que es importante orientar su conducta futura mediante la aplicación de la sanción. Este efecto orientador sería inexistente si se acogiera la tesis del decaimiento, imposibilidad material o caducidad por el mero transcurso del tiempo.

Trigésimo primero. En este mismo orden de ideas, no debe perderse de vista que el ejercicio de la potestad sancionatoria que motivó el procedimiento y su posterior resolución no ha perdido su objeto ni ha resultado ineficaz, toda vez que los fines de prevención particular que busca la sanción administrativa siguen siendo pertinentes en este caso.

Trigésimo segundo. En este contexto, es importante destacar que la potestad sancionadora constituye un instrumento de gestión ambiental, cuya finalidad es ordenar la conducta de los regulados, reforzando el cumplimiento de la normativa ambiental bajo amenaza de la aplicación de sanciones. De este modo, frente al incumplimiento de normas o condiciones establecidas en resguardo del bien jurídico de protección ambiental, resulta necesario el restablecimiento del orden público mediante la inhibición de dichas conductas.

Trigésimo tercero. En consecuencia, pese a la duración procedimiento administrativo asociado a esta causa, los supuestos de hecho que motivaron el ejercicio de la potestad sancionatoria, así como los fines de esta, se mantuvieron vigentes a la fecha de dictación del acto reclamado, por lo que la sanción impuesta resulta eficaz, no resultando aplicable en autos la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por el mero transcurso del plazo. De esta manera, no se

vislumbra infracción al debido proceso, ni a los principios de celeridad y conclusivo que orientan los procedimientos administrativos.

En efecto, importa señalar que como ha expresado la Excma. Corte Suprema, en cuanto a que, si bien el órgano público debe procurar que los trámites se realicen con agilidad, el principio de celeridad implica solo una orientación hacia la pronta finalización del procedimiento administrativo, sin que ello signifique que necesariamente deba concluirse dentro de los plazos estrictos establecidos por la ley. La obligación del órgano público de avanzar con diligencia no puede interpretarse de manera que cualquier incumplimiento de dichos plazos anule su labor fiscalizadora o sancionadora, como ocurre en este caso.

Trigésimo cuarto. Con todo, el incumplimiento de los plazos de tramitación o su dilación, en este caso de 21 meses para la resolución del recurso de reposición presentado por la reclamante en contra de la resolución sancionatoria, si bien no anula ni implica una imposibilidad material para su continuación, como se ha establecido en los considerandos precedentes, si genera responsabilidad administrativa para los funcionarios a cargo de su tramitación, la cual debe hacerse efectiva en este caso, como se indicará en lo resolutivo.

Trigésimo quinto. Conforme con todo lo establecido en los considerandos anteriores, se concluye que, en este caso, el retraso de veintiún meses en la resolución del recurso de reposición interpuesto por la reclamante, si bien resulta excesivo, no constituye por sí solo una imposibilidad material para continuar con el procedimiento y que tenga como consecuencia su término anormal, su extinción o la ineficacia de la sanción impuesta.

En efecto, en este caso, los hechos objeto del procedimiento no han desaparecido, ya que la infracción por superación a la norma de emisión de ruido se encuentra acreditada y no controvertida en cuanto a su configuración, de manera que persiste el deber de reprimir esta conducta contraria a la normativa ambiental. Del mismo modo, el fin preventivo general de la potestad sancionadora se mantiene vigente, orientando la conducta de los actores del sector de la construcción hacia el respeto de la normativa de control de ruidos. A su vez, la empresa titular continúa operando y ejecutando proyectos en distintas regiones del país, lo que sustenta la vigencia del fin preventivo especial, debido a que la sanción contribuye a prevenir la reiteración de conductas infractoras en el futuro.

Por otra parte, conforme con la jurisprudencia, la extensión del procedimiento sancionatorio debe contabilizarse desde la formulación de cargos hasta la dictación de la resolución sancionatoria, excluyéndose expresamente la etapa recursiva, la cual constituye una instancia eventual y separada. En este caso, entre la

formulación de cargos (7 de septiembre de 2021) y la resolución sancionatoria (29 de julio de 2022), por lo que el procedimiento se ajustó a un plazo razonable considerando la naturaleza y complejidad de los antecedentes referidos previamente.

Finalmente, no existe disposición normativa expresa que establezca la caducidad del procedimiento sancionador ambiental por el solo transcurso del tiempo y, como se ha determinado, este se extendió dentro de un plazo razonable sin que corresponda contabilizar para estos efectos la etapa recursiva. Además, tampoco concurren los supuestos para la declaración de la imposibilidad material para su continuación.

Por lo tanto, corresponde desestimar la alegación formulada por la reclamante.

II. Sobre la debida ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para la determinación de la sanción

Trigésimo sexto. La reclamante sostiene que la SMA incurrió en un error al ponderar la concurrencia de las circunstancias contenidas en el [artículo 40 de la LOSMA](#), considerando de manera aislada y equívocamente la forma en que cada factor incide para la determinación de la multa aplicada. En este sentido, la reclamante sostiene que la SMA yerra en la aplicación de las circunstancias contenidas que las [letras a\), b\), c\), d\) y f\) del artículo 40](#). Por su parte, la SMA sostiene que ponderó cada una de las circunstancias del [artículo 40 de la LOSMA](#) que eran pertinentes a la infracción del titular. Agrega que en la resolución sancionatoria realizó un extenso análisis respecto a la concurrencia de las circunstancias contempladas en el referido artículo, de acuerdo con los lineamientos contenidos en las “Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales – Actualización 2017” de la Superintendencia del Medio Ambiente (“Bases Metodológicas”).¹⁵

Trigésimo séptimo. Ahora bien, conforme se desprende de la resolución reclamada, la reclamante resultó sancionada por haber incurrido en un hecho clasificado, según su gravedad, como infracción leve, de acuerdo con el [artículo 39 de la LOSMA](#), que dispone lo siguiente:

“La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos: [...] c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales”.

¹⁵ Superintendencia de Medio Ambiente, 6 de abril de 2021, <https://portal.sma.gob.cl/index.php/download/bases-metodologicas-para-la-determinacion-de-sanciones-ambientales-2017/>, última visita: 30 de junio de 2025.

Luego, una vez verificada la configuración de una infracción, procede la determinación de la sanción aplicable conforme con los parámetros establecidos en el [artículo 40 de la LOSMA](#) y las directrices contenidas en las Bases Metodológicas.

Al respecto, se debe considerar que el [artículo 40 de la LOSMA](#) describe una serie de factores de orden cuantitativo y cualitativo para determinar la multa. En este sentido, la norma establece:

“Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
- e) La conducta anterior del infractor.
- f) La capacidad económica del infractor.
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3º.
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”.

Por otro lado, importa recordar que de acuerdo con el [artículo 54 de la LOSMA](#), la resolución que pone de término al procedimiento sancionatorio debe encontrarse fundada. Este deber es consistente con lo dispuesto en los [artículos 11](#), [16](#) y [41 de la Ley N° 19.880](#), sobre el deber de motivar sus actuaciones y expresar las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión que se adopta.

Trigésimo octavo. De las disposiciones legales citadas y referidas en el considerando anterior, se colige que el legislador ambiental ha otorgado a la SMA un margen de discrecionalidad para fijar la sanción concreta, debiendo para ello considerar las circunstancias previstas en el [artículo 40](#), incluyendo también aquellas que, conforme con una valoración debidamente fundada, estime pertinentes, permitiéndole establecer el monto de la multa con la proporcionalidad que exige el ordenamiento jurídico.

Trigésimo noveno. En cuanto a la naturaleza de los criterios reclamados y enunciados en el [artículo 40 de la LOSMA](#), cabe precisar que se distinguen aquellos de orden cualitativo, como las circunstancias descritas en los literales a) y d), cuya

aplicación requiere verificar la concurrencia de determinados criterios respecto de los que no es posible un cálculo exacto de su incidencia en la determinación de la sanción: En tanto, las circunstancias contenidas en las letras b), c) y f) constituyen criterios de orden cuantitativo, cuya aplicación exige valorar hechos específicos a través de datos y parámetros cuantificables.

En este sentido, la valoración discrecional de los criterios a los que se ha hecho referencia debe ser motivada, lo que ha de ser controlado por esta judicatura.

Cuadragésimo. En tal contexto, cabe advertir que la reclamante no reprocha la clasificación de la infracción de acuerdo con su gravedad como leve, si no que sus argumentos discurren en un eventual error en la resolución reclamada al examinar la concurrencia de las circunstancias contenidas en el [artículo 40 de la LOSMA](#), en la que se habría ponderado aislada y equívocamente la forma en que cada circunstancia incidió en la determinación de la multa aplicada.

Cuadragésimo primero. A continuación, se analizará de forma separada la ponderación de los literales del [artículo 40 de la LOSMA](#) que han sido cuestionados por la reclamante.

1. Importancia del daño causado o peligro ocasionado

Cuadragésimo segundo. En lo que respecta a la [letra a\) del artículo 40 de la LOSMA](#), esto es, **la importancia del daño causado o del peligro ocasionado**, la reclamante sostiene que la sanción impuesta por la SMA no es proporcional al impacto real de la infracción, argumentando que se sobreestimó el riesgo, sin considerar adecuadamente la reducción del ruido posterior ni su comparación con niveles habituales de ruido cotidiano. [Énfasis agregado].

Por su parte, la SMA responde que respecto a la importancia del daño o peligro causado [-letra a del artículo 40-](#), se constató una superación del límite normativo en 16 dB, generando un riesgo para la salud, aunque no significativo, razón por la cual se verifica la infracción a la normativa, ajustándose a derecho.

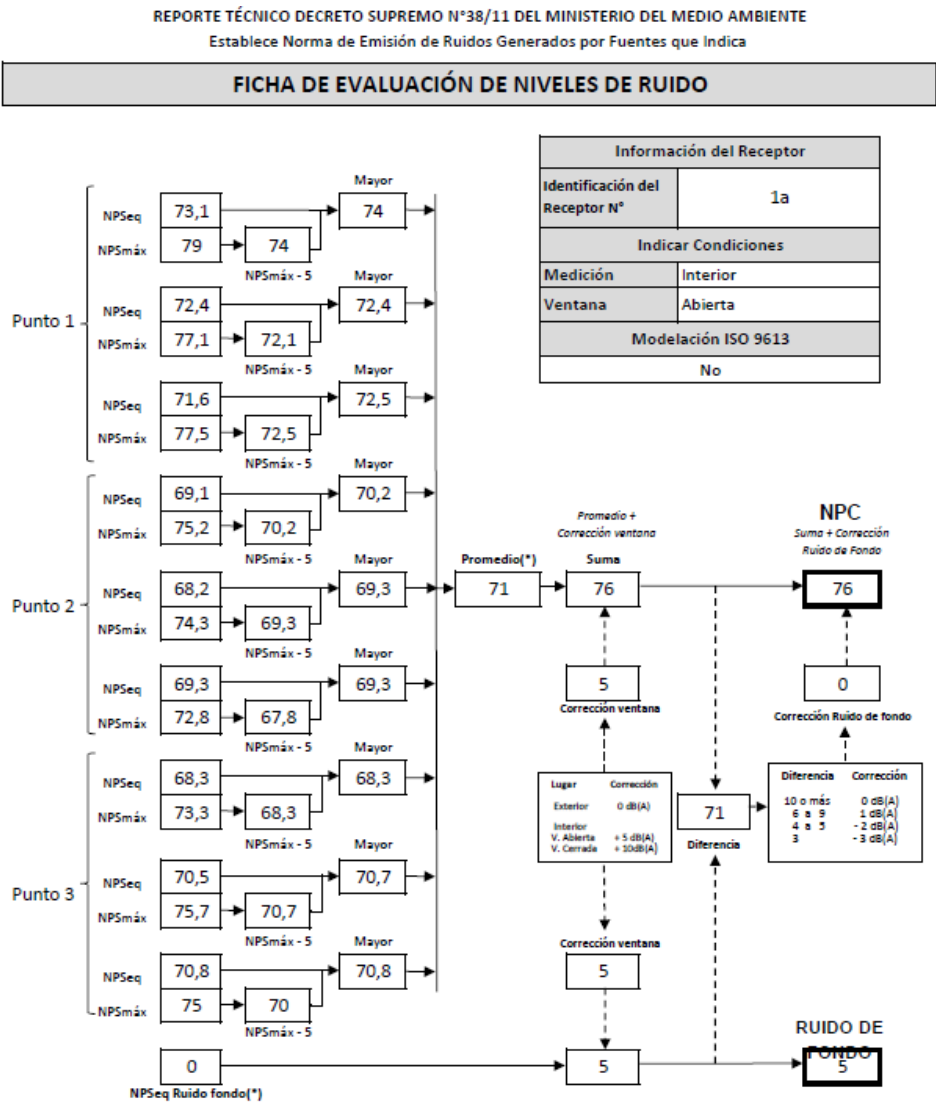
Cuadragésimo tercero. Respecto a esta circunstancia las Bases Metodológicas establecen que:

“Es importante destacar que el concepto de daño al que alude la letra a) del artículo 40 de la LOSMA, es más amplio que el concepto de daño ambiental del artículo 2 letra e) de la Ley N° 19.300, referido también en los numerales 1 letra a) y 2 letra a) del artículo 36 de la LOSMA. De esta forma, su ponderación procederá siempre que se genere un menoscabo o afectación que sea atribuible a la infracción cometida, se trate o no de daño ambiental.

En consecuencia, se puede determinar la existencia de un daño frente a la constatación de afectación a la salud de las personas y/o menoscabo al medio ambiente, sean o no significativos los efectos ocasionados. Al recoger nuestra legislación un concepto amplio de medio ambiente, un daño se puede manifestar también cuando exista afectación a un elemento sociocultural, incluyendo aquellos que incidan en los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, y en el patrimonio cultural.”¹⁶

Cuadragésimo cuarto. De la revisión del expediente, acompañado en estos autos a fojas 243, se verifica que lo sostenido en la resolución sancionatoria efectivamente reconoce la concurrencia de esta circunstancia en el informe denominado “Reporte Técnico de Actividad De Fiscalización Ambiental” de la fiscalización DFZ-2021-618-II-NE del procedimiento administrativo, el cual dispone lo siguiente:

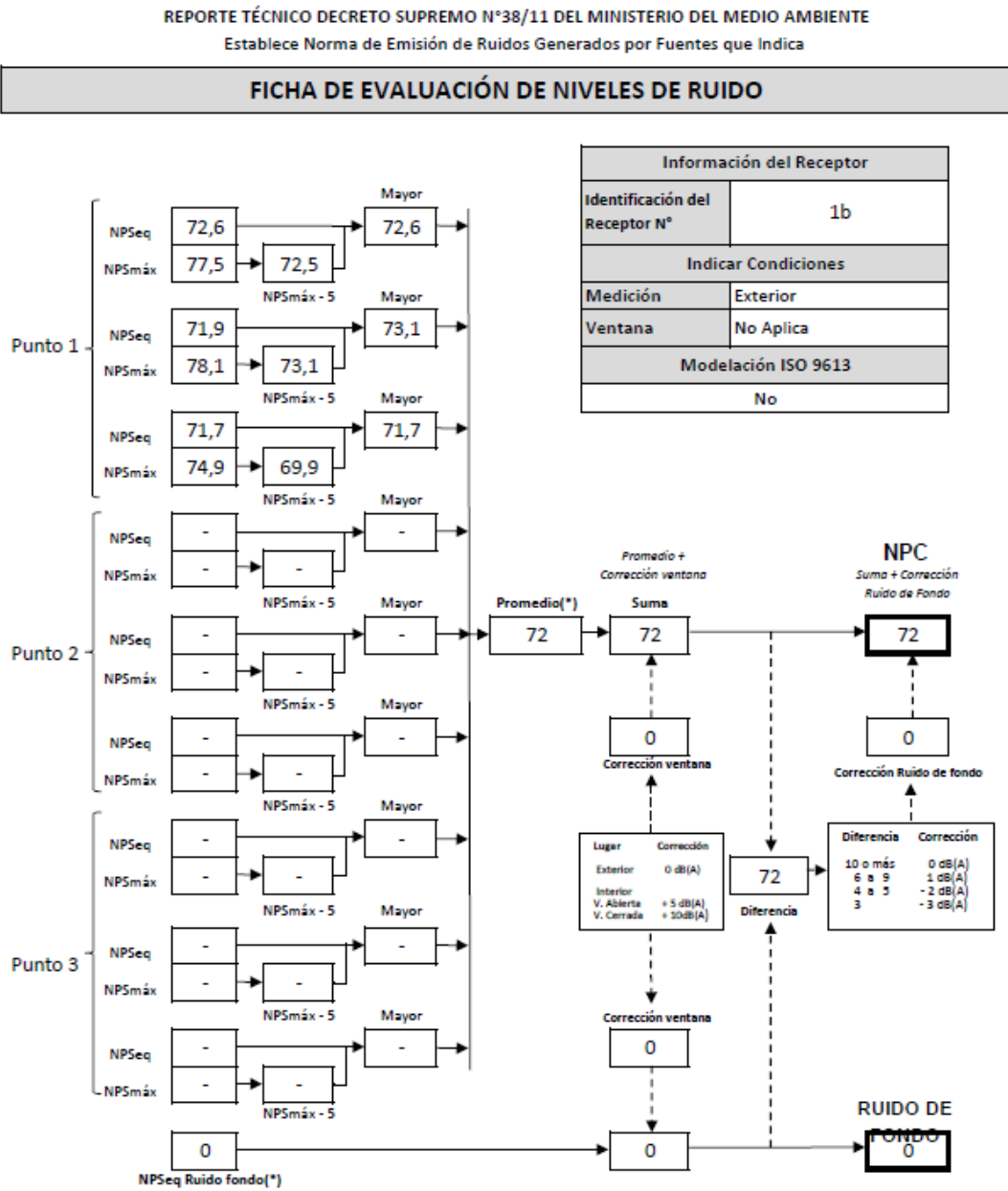
Figura 2. Ficha de evaluación de niveles de ruidos Receptor N° 1a del “Reporte técnico de actividad de fiscalización ambiental”.



Fuente: Reporte técnico de actividad de fiscalización ambiental, SNIFA, p. 6.

¹⁶ SMA, Bases Metodológicas p.32 y 33.

Figura 3. Ficha de evaluación de niveles de ruidos Receptor N° 1b del “Reporte técnico de actividad de fiscalización ambiental”.



Fuente: Reporte técnico de actividad de fiscalización ambiental, SNIFA, p. 8.

Cuadragésimo quinto. Por todo lo anterior, se concluye que sobre esta circunstancia en particular se constató efectivamente una excedencia en los Niveles de Presión Sonora Corregidos (NPC) de 76 dB(A) y 72 dB(A), es decir se constató una superación del límite normativo en 16 dB, generando un riesgo para la salud, por lo que la resolución reclamada se encuentra debidamente motivada, de manera que se rechazará la alegación de la empresa reclamante.

Cuadragésimo sexto. En este orden de ideas, resulta importante destacar que las normas de calidad y emisión fijan estándares aceptables de riesgo, de manera que la superación de estos genera un riesgo para el objeto de protección, cual es la salud humana. Como ha señalado el Segundo Tribunal Ambiental, como norma de

calidad ambiental, estas constituyen “una materialización de la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación”¹⁷.

Cuadragésimo séptimo. Así las cosas, la excedencia acreditada en el expediente administrativo, con el consecuente riesgo para la salud de las personas se encuentra debidamente fundada, razón por la cual se rechazará esta alegación por encontrarse ajustada a derecho.

2. Número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción

Cuadragésimo octavo. En lo que respecta a la [letra b\) del artículo 40 de la LOSMA](#), esto es, **el número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción**, la reclamante sostiene que la sanción impuesta por la SMA no es proporcional al impacto real de la infracción, argumentando que se sobreestimó el número de afectados. En particular, cuestiona que la SMA haya considerado inicialmente 488 afectados, cifra que, al excluir áreas sin habitantes, bajaría efectivamente a 353 personas. [Énfasis agregado].

Por su parte, la SMA señala que, en atención a los datos del CENSO del año 2017, se consideraron 488 personas potencialmente afectadas por la infracción. Sostiene que esta ponderación se realizó de una forma conservadora y favorable para la empresa, ya que, los valores utilizados corresponden al censo de 2017, en donde el área de influencia poseía un menor número de edificios que el visualizado en Google Earth para febrero 2021, por lo cual, es dable entender que el número de personas potencialmente afectadas podría ser incluso mayor que el estimado.

Cuadragésimo noveno. En lo que concierne a esta circunstancia del [artículo 40 de la LOSMA](#), las Bases Metodológicas disponen que:

“Ahora bien, mientras en la letra a) se pondera la importancia del peligro concreto -riesgo- ocasionado por la infracción, la circunstancia de la letra b) de la LO-SMA introduce un criterio numérico de ponderación, que recae exclusivamente sobre la cantidad de personas que podrían haber sido afectadas en base al riesgo que se haya determinado en función de la ponderación de la letra a).

Es importante señalar que la procedencia de la presente circunstancia no requiere que se produzca un daño o afectación, sino solamente la posibilidad de afectación asociada a un riesgo a la salud.

La estimación del número de personas que pudieron verse afectadas por la infracción, será realizada por esta Superintendencia en base a todos los antecedentes disponibles que sean pertinentes para efectuar la estimación,

¹⁷ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-22-2014, 16 de diciembre de 2014, c. 5.

incluyendo lo indicado en la evaluación ambiental y en fuentes de información pública de libre acceso, como por ejemplo, información censal.”¹⁸

Quincuagésimo. De la revisión de la resolución sancionatoria se aprecia que, en cuanto a las circunstancias que hacen procedente la aplicación del criterio en análisis, esta se fundó efectivamente en información censal.

En efecto, desde el considerando 102 al 105 de la referida resolución sancionatoria, la SMA fundamenta este criterio cuantitativo, exponiendo los antecedentes con los cuales procedió a determinar el número de personas potencialmente afectadas.

Quincuagésimo primero. En este sentido, se aprecia en la resolución sancionatoria que la SMA procedió metodológicamente a determinar el área de influencia de la fuente de ruido, teniendo en consideración que esta fuente emisora se encuentra emplazada en una zona II,¹⁹ para luego calcular el número de personas potencialmente afectadas.

Quincuagésimo segundo. De esta manera, en los considerandos 98 al 101 de la citada resolución, se determinó el área de influencia de la fuente sonora que basado en que la propagación de la energía sonora se manifiesta en forma esférica y que su atenuación sigue la regla según la cual el nivel de presión sonora disminuye en 6 dB(A) cada vez que se duplica la distancia desde una fuente puntual –en este caso, fuentes como maquinarias del proyecto Edificio Barlovento en etapa de construcción–. Fundada en este principio, la SMA aplicó la fórmula que establece que la amplitud del nivel de presión sonora es inversamente proporcional a la distancia respecto de la fuente emisora, conforme con lo señalado por Harris,²⁰ como se aprecia en la siguiente **Figura 6**.

Figura 4. Fórmula empleada para el cálculo del nivel de presión sonora en cumplimiento de la normativa, según se expone en la Resolución Exenta N°1248 de la Superintendencia del Medio Ambiente.

$$L_p = L_x - 20 \log_{10} \frac{r}{r_x} \text{ db}$$

Donde,

L_x : Nivel de presión sonora medido.

r_x : Distancia entre fuente emisora y receptor donde se constata excedencia.

L_p : Nivel de presión sonora en cumplimiento de la normativa.

r : Distancia entre fuente emisora y punto en que se daría cumplimiento a la normativa (radio del AI).

Fuente: Resolución Exenta N°1248 del 29 de julio de 2022, Rol D-189-2021, p. 27.

¹⁸ SMA, Bases Metodológicas p.35.
¹⁹ Decreto N°38 del 11 de noviembre del 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, artículo 7. Disponible en: <https://bcn.cl/2wsfx>.
²⁰ Harris, C. M. (1977). Manual para el control del ruido. Manual para el control de ruido Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1977. P.74.

Quincuagésimo tercero. Es menester señalar que la SMA fundamenta, en los considerandos 100 y 101 de la Res. Ex. N°1248/2022, que la fórmula empleada no considera factores de atenuación como la divergencia, reflexión, difracción ni efectos meteorológicos, debido a que se asume que el medio de propagación no es homogéneo ni estable. Asimismo, indica que, basándose en su experiencia acumulada en más de 400 casos desde la entrada en vigor del Decreto Supremo N°38 del 2011 que establece norma de emisión de ruidos generados por fuentes que indica (D.S N°38/2011), ajustó el cálculo del AI incorporando dichos factores, con el fin de reflejar de manera más precisa la población afectada –criterio que constituye un enfoque conservador al momento de determinar el área de influencia–. En virtud de la metodología utilizada y considerando un nivel máximo de 76 dB(A), registrado durante la fiscalización ambiental del 10 de febrero de 2021, la SMA estimó un radio de AI de aproximadamente 185 metros desde la fuente emisora.

Quincuagésimo cuarto. Finalmente, se establece en la resolución sancionatoria que, posterior al cálculo del AI (Radio de propagación), procedió a superponer dicha superficie estimada con la cobertura georreferenciada de las manzanas censales²¹ del Censo del 2017,²² tal como se expuso en el considerando cuadragésimo tercero. En el considerado 102 de la resolución sancionatoria, la SMA indica expresamente que “[...] se obtuvo el número total de personas existentes en cada una de las intersecciones entre las manzanas censales y el AI, bajo el supuesto que la distribución de la población determinada para cada manzana censal es homogénea [...]”.

Quincuagésimo quinto. Conforme con lo analizado precedentemente, este tribunal comparte lo señalado técnicamente por la SMA, en cuanto a que la estimación de dicho organismo podría encontrarse incluso por debajo del número real de personas que podrían ser consideradas como receptores de ruido, toda vez que la metodología implementada por la SMA se encuentra validada técnica y científicamente. En este sentido, es preciso señalar que los datos provenientes del Censo 2017 – manzanas censales – se basan en las metodologías implementadas por el Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE), organismo que ha estandarizado protocolos y metodologías que organizan la información sobre la densidad poblacional y su evolución en el tiempo en las zonas urbanizadas de todo el país. En este contexto, mediante distintos procesos, el INE ha consolidado un

²¹ Manzana censal: “la unidad geográfica básica con fines estadísticos que conforman zonas censales en áreas urbanas y las aldeas en el ámbito rural, contiene un grupo de viviendas contiguas o separadas, edificios, establecimientos y/o predios, delimitados por rasgos geográficos, culturales y naturales”. Disponible en: <https://geoarchivos.ine.cl/File/boletines/Definición%20Manzana%20Censal.pdf>.

²² Censo 2017. Disponible en: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/centro-de-poblacion-y-vivienda>.

marco metodológico que combina bases de datos históricas de los censos nacionales y antecedentes geoespaciales, lo que ha hecho posible definir, establecer y validar la manzana censal en Chile^{23,24,25}. De este modo, los datos utilizados por la SMA para estimar la cantidad de personas potencialmente afectadas se encuentran plenamente respaldados y sustentados en la estadística oficial chilena, la cual proviene de procedimientos metodológicos sólidos y verificados de manera continua. Por lo tanto, el número de personas no ha sido sobreestimado, ni con ello se ha generado un perjuicio al reclamante.

Quincuagésimo sexto. Por otra parte, respecto de la metodología utilizada para la estimación de la propagación del ruido – basado en Harris²⁶ –, es preciso señalar, que otros autores han propuesto que para una fuente puntual emisora de ruidos, en un medio homogéneo, la propagación corresponde a ondas esféricas que se expanden radialmente, donde la presión sonora es inversa a la distancia, es decir, disminuye cada vez que esta es duplicada^{27,28}. De esta forma, según estos mismos autores, la propagación del ruido en el aire, cuando se origina desde una fuente puntual en condiciones ideales, se comporta de manera esférica, con una caída del nivel de presión sonora de 6 dB por cada duplicación de distancia. Esto se encuentra sustentado matemáticamente por la ecuación de onda en coordenadas esféricas²⁹. En contextos de zonas altamente urbanizadas se presentan fenómenos como reflexión, difracción y absorción, así la metodología propone que el modelo esférico sigue siendo una herramienta útil y científicamente válida para la estimación inicial del comportamiento acústico. De esta forma, la determinación del área de influencia (radio buffer) propuesta por la SMA, es acorde a lo determinado por la literatura científica. De esta forma, conforme lo señalado precedentemente corresponde rechazar esta alegación respecto del número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción, la cual esta debidamente fundada y se ajusta a derecho.

²³ INE. (2015). “Definición de Manzana Censal”. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geoarchivos.ine.cl/File/boletines/Definici%C3%B3n%20Manzana%20Censal.pdf>.

²⁴ INE. (2015). “Codificación única de manzanas censales”. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://geoarchivos.ine.cl/File/boletines/Codificaci%C3%B3n%20C3%9Anica%20Manzanas%20Censales.pdf>.

²⁵ INE. (2018). “Base Cartográfica Censal”. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/alcances-base-cartografica-censo-2017.pdf>.

²⁶ Harris, C. M. (1977). Manual para el control del ruido. Manual para el control de ruido Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1977.

²⁷ Jacobsen, F., Poulsen, T., Rindel, J. H., Gade, A. C., & Ohlrich, M. (2011). Fundamentals of acoustics and noise control.

²⁸ Kinsler, L. E., Frey, A. R., Coppens, A. B., & Sanders, J. V. (2000). Fundamentals of acoustics. John Wiley & sons.

²⁹ Jacobsen, F., Poulsen, T., Rindel, J. H., Gade, A. C., & Ohlrich, M. (2011). Fundamentals of acoustics and noise control., p. 13.

3. Beneficio económico

Quincuagésimo séptimo. En lo que respecta a la [letra c\) del artículo 40](#), referente al **beneficio económico obtenido con motivo de la infracción**, la reclamante argumenta que la sanción impuesta de 88 UTA es desproporcionada, cuestionando específicamente el cálculo del beneficio económico realizado por la SMA. Indica que la comparación con la situación del procedimiento sancionatorio D-066-2021 fue inapropiada, ya que, en este caso, la infracción fue puntual, temporal y limitada a perforaciones en roca, situación distinta al procedimiento usado como referencia. Agrega, además, que la solución propuesta por la SMA no era efectiva ni pertinente al caso específico, y que el impacto del ruido se redujo naturalmente, sumado a las medidas de mitigación ya implementadas por la empresa, por lo que la sanción no refleja adecuadamente la realidad del impacto ambiental y presenta incongruencias técnicas. [Énfasis agregado].

Quincuagésimo octavo. Por su parte, la SMA argumenta que el beneficio económico corresponde a la ventaja financiera obtenida al incumplir la normativa, ya sea por reducción de costos o por mayores ingresos derivados de la infracción, calculándose como la diferencia entre el escenario real de incumplimiento y el escenario hipotético de cumplimiento normativo. En este caso, explica que dicho beneficio fue cuantificado en 35 UTA, monto que se incorporó a la multa para evitar cualquier incentivo económico derivado de la infracción, garantizando así que la empresa no obtenga beneficios financieros producto de su incumplimiento.

Quincuagésimo noveno. En lo que concierne a esta circunstancia del artículo en análisis, las Bases Metodológicas disponen que:

“La determinación del beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, es un elemento básico y esencial para cumplir con el fin preventivo de la sanción. La eliminación de este beneficio es el punto de partida para la determinación de la respuesta sancionatoria, pues apunta a dejar al infractor en la misma posición en que hubiera estado de haber cumplido con la normativa, evitando la existencia de un incentivo económico para el incumplimiento.

En términos generales, el beneficio económico obtenido por la infracción equivale al valor económico que significa para el infractor la diferencia entre cumplir con la normativa y no cumplir con ella. Es así como para su determinación es necesario configurar dos escenarios económicos contrapuestos, a saber, un escenario de cumplimiento y un escenario de incumplimiento, los cuales se definen en los siguientes términos:

- **Escenario de cumplimiento:** Escenario de cumplimiento de la normativa o situación hipotética sin infracción. En este escenario: (i) los costos o

inversiones necesarios para cumplir con la normativa son incurridos en la fecha debida; (ii) no se realizan actividades no autorizadas susceptibles de generar ingresos.

- **Escenario de incumplimiento:** Escenario de incumplimiento de la normativa o situación real con infracción. En este escenario: (i) los costos o inversiones necesarios para cumplir con la normativa son incurridos en una fecha posterior a la debida o definitivamente no se incurre en ellos; (ii) se ejecutan actividades susceptibles de generar ingresos, que no cuentan con autorización.”

Sexagésimo. De esta forma, la determinación del beneficio económico obtenido con motivo de la infracción consiste en la estimación de la diferencia entre dos escenarios. El primero, consistente en el escenario de cumplimiento, corresponde a la situación hipotética en que el infractor incurre oportunamente en todos los costos e inversiones necesarias para ajustarse a la normativa y no realiza actividades no autorizadas. Mientras que el segundo, referido al escenario de incumplimiento, refleja la situación real en que esos costos se evita o retrasa, donde, además, pueden generarse ganancias ilícitas derivadas de actividades no autorizadas.

Así, el beneficio económico equivale al valor que representa para el infractor haber evitado o retrasado esos costos obligatorios y/o haber obtenido ingresos indebidos, constituyendo la base para determinar la sanción específica de manera que se elimine cualquier incentivo económico para incumplir la normativa ambiental.

Sexagésimo primero. En este caso, de la revisión de la resolución sancionatoria se aprecia que en sus considerandos 55 al 80 se realiza el cálculo del beneficio económico.

Sexagésimo segundo. Así, como ha sido expuesto en los considerandos precedentes, la SMA expone, en la resolución sancionatoria, la metodología aplicada durante el procedimiento en contra la Empresa Constructora Guzmán & Larraín SpA.

Sexagésimo tercero. En este orden de cosas, la SMA desarrolla el análisis a partir de la comparación entre dos escenarios: uno hipotético de cumplimiento normativo y otro real de incumplimiento, como ha sido planteado en el considerando quincuagésimo noveno. De esta manera, la SMA estimó que la empresa debió haber implementado diversas medidas de mitigación sonora posterior a la fiscalización realizada el 10 de febrero de 2021, en la cual se constató la superación a la norma de emisión de ruido contenida en el D.S N°38/2011.

Sexagésimo cuarto. De acuerdo con lo anteriormente planteado y, según se indica en la ya estudiada resolución, la SMA analizó los escenarios considerando la situación existente durante la actividad de medición de ruido “en el receptor N° 1 ubicado en avenida Cerro Paranal N°315, departamento N° 154, comuna de Antofagasta, Región de Antofagasta, siendo el ruido emitido en la faena constructiva del edificio denominado ‘Barlovento Lote A3’”, según se señala textualmente en el considerando 58 de la resolución sancionatoria.

Sexagésimo quinto. Así las cosas, en el escenario “(a)” de cumplimiento, el beneficio económico se estimó en función de los costos de mitigación acústica que, de haberse implementado oportunamente, habrían permitido cumplir la norma y evitar la infracción.

De esta forma, se fundamenta que, en esta parte de la evaluación del beneficio económico, dado a lo constatado en terreno en el procedimiento de fiscalización, los ruidos provenían principalmente de la perforación de suelo (roca) con maquinaria pesada. Asimismo, se indica que, dado los antecedentes que el propio titular proveyó a la SMA el 14 de octubre de 2021, este reconoció el uso de maquinaria pesada y herramientas ruidosas en distintas etapas de la construcción del Edificio Barlovento. Señaló que estas fases generaban distintos tipos de ruido que requerían medidas de contención. Esta declaración se relacionaba directamente con los reclamos que dieron origen al expediente de fiscalización DFZ-2021-618-II-NE cuyo informe es de marzo de 2021, ruidos que corresponden a la etapa de excavaciones, fundaciones y ejecución de obra gruesa del proyecto.

Sexagésimo sexto. En este sentido, en el considerando 63 de la resolución sancionatoria, se señala que el titular debió implementar diversas medidas para mitigar el ruido generado por sus actividades, las cuales, según se indica, debieron haberse ejecutado con anterioridad a la fecha de fiscalización, concernientes a cinco medidas que corresponden a: *“a) La implementación de una barrera acústica dispuesta en todo el perímetro que colinda con los posibles receptores sensibles cercanos a la obra; b) la implementación de pantallas móviles acústicas con cumbrera para la maquinaria pesada móvil; c) la implementación de semi encierros móviles para el uso de herramientas manuales móviles; d) la implementación de un taller acústico de corte en carpintería y fierros, y, finalmente; e) implementación de túnel acústico para el camión mixer”.*

Sexagésimo séptimo. Luego, consta en la resolución sancionatoria que el cálculo de los costos asociados a la implementación de medidas de mitigación se basó en

el PdC aprobado en el procedimiento sancionatorio Rol D-066-2021,³⁰ utilizado como referencia para la estimación total. Dicho programa fue presentado por la empresa INGEVEC S.A., titular de la unidad fiscalizable del Edificio New, clasificada como empresa de tamaño “Grande 4”.³¹

Sexagésimo octavo. En este orden de cosas, se presenta dicho cálculo en el desarrollo de los considerandos 64 al 68, indicando que la primera de las medidas correspondía a una barrera acústica fija de 1.600 m² en el perímetro de la obra, estimada en \$34.284.800.- (treinta y cuatro millones doscientos ochenta y cuatro mil ochocientos), destinada a contener el ruido de maquinaria pesada. En segundo lugar, el requerimiento de dos pantallas acústicas móviles para retroexcavadoras y grúas horquilla, con un costo de \$1.071.400.- (un millón setenta y un mil cuatrocientos). También se consideró necesaria la instalación de cuatro semi encierros acústicos móviles para herramientas manuales, valorados en \$1.997.612.- (un millón novecientos noventa y siete mil seiscientos doce). Además, se estimó la construcción de un taller acústico de 85 m² para trabajos de carpintería y enfierradura, con un costo de \$1.821.380.- (un millón ochocientos veintiún mil trescientos ochenta). Finalmente, se contempló un túnel acústico de 170 m² para mitigar el ruido de camiones mixer, valorado en \$3.642.760.- (tres millones seiscientos cuarenta y dos mil setecientos sesenta).

Todas estas medidas, según la SMA, eran técnicamente viables y económicamente cuantificables. Por lo tanto, se expresa que los costos debieron ser efectuados, bajo un criterio conservador, al menos, previo al procedimiento de fiscalización de febrero de 2021.

Sexagésimo noveno. En un contexto opuesto al presentado precedentemente, importa detallar lo determinado por la SMA en el escenario “(b)” de incumplimiento, correspondiente a la situación real. En este sentido, la resolución sancionatoria desarrolla criterios técnicos respecto de lo considerado en los costos en que incurrió el titular a propósito del incumplimiento de la normativa, asociados a la mitigación de ruidos.

Septuagésimo. Al respecto, en el considerando 72, la SMA precisó que, para efectos del cálculo del beneficio económico, consideró únicamente aquellas medidas acústicas verificables, las cuales fueron documentadas por el titular en su escrito del 14 de octubre de 2021 presentado ante la autoridad. En tanto, se

³⁰ Procedimiento sancionatorio Rol D-066-2021, expediente del SNIFA. Disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/Sancionatorio/Resultado>.

³¹ Catastro de unidades fiscalizables, SNIFA. Disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/UnidadFiscalizable/Ficha/18039>.

excluyeron antecedentes evaluados en la Resolución Exenta N° 3/Rol D-189-2021, dado a su no cumplimiento con el criterio de verificabilidad.

Septuagésimo primero. En este sentido, del expediente administrativo se desprende que las medidas aceptadas correspondieron a acciones implementadas con posterioridad a la constatación de la infracción y directamente vinculadas al procedimiento sancionatorio. Así, se incluyeron la instalación de una pantalla acústica móvil de aproximadamente 160 m², construida con 54 planchas OSB de 11 mm y 174 unidades estructurales, además de otros materiales de construcción; la compra de dos hidrolavadoras; un aditivo retardante como sustituto del martillo demoledor; y un medidor de ruido, este último adquirido en el contexto de la infracción, aunque sin un efecto mitigador directo —pues como exige la “Guía para la presentación de un Programa de Cumplimiento”, deben implementarse medidas de mitigación, sin priorizar medidas de gestión—. De acuerdo con el cálculo efectuado por la SMA, el total de estos gastos fue estimado en \$7.657.594.- (siete millones seiscientos cincuenta y siete mil quinientos noventa y cuatro), considerados como costos retrasados, ya que se incurrió en ellos entre febrero y septiembre de 2021.

Septuagésimo segundo. Asimismo, el expediente administrativo da cuenta de que la SMA identificó dos medidas que, aunque no fueron implementadas, podrían haberse ejecutado durante el año 2021 y hasta 2022, considerando que las actividades del titular continuaron —lo que fue constatado a partir de nuevas denuncias efectuadas durante el año 2022—. Así, se determinó que los semi-encierros acústicos y el túnel acústico para camiones mixer, estimados en \$5.640.372.- (cinco millones seiscientos cuarenta mil trescientos setenta y dos), eran medidas factibles de implementar y técnicamente viables de utilizar en el futuro, configurándose como un beneficio económico derivado del aplazamiento de dichos costos.

Es relevante resaltar que estos fueron considerados como costos evitados, entendiéndose por tales aquellas medidas que ya no resultaban pertinentes debido a la finalización de la etapa de excavación —como la barrera acústica perimetral, pantallas móviles adicionales y el taller acústico—, cuya implementación se volvió innecesaria una vez concluida la primera etapa del proyecto.

Septuagésimo tercero. De esta manera, habiendo desarrollado los argumentos técnicos, la SMA detalla en el considerando 77 de la resolución sancionatoria, que la determinación del beneficio económico se obtiene de la comparación de los escenarios de cumplimiento e incumplimiento. Asimismo, precisa que este cálculo resulta de la aplicación del método de estimación de beneficio económico utilizado

por dicha institución, que contempla la identificación de los costos retrasados o evitados y la cuantificación de su beneficio, lo que se presenta resumido en la siguiente **Tabla 1**.

Tabla 1. Resumen de la ponderación de Beneficio Económico.

Costo que origina el beneficio	Costos retrasados o evitados		Beneficio económico (UTA)
	\$	UTA	
Costos retrasados por la implementación de medidas por motivo de la infracción, de forma posterior a la constatación de esta.	13.297.966	19	35
Costos evitados al no haber implementado medidas de mitigación de ruidos, siendo irrelevante su implementación actual o futura, dada la etapa actual del proyecto.	29.519.986	42	

Fuente: Tabla N°8 “Resumen de la ponderación de Beneficio Económico” de la Resolución Exenta N°1248 del 29 de julio de 2022, que resuelve procedimiento administrativo sancionatorio rol D-189-2021, p. 22.

Septuagésimo cuarto. Ahora bien, en la resolución sancionatoria se fundamenta que, para los efectos pertinentes, se consideró como fecha de pago el 19 de agosto de 2022, es decir, el momento hipotético en que se considera que el titular habría debido incurrir en los costos de mitigación, o en su defecto, cuando se materializó el efecto económico del incumplimiento. En este sentido, esta fecha se utiliza como referencia para valorar el monto que el infractor ahorró al no implementar oportunamente las medidas requeridas.

Asimismo, se indica que se calculó una tasa de descuento del 6,9%, entendiendo que esta se utiliza para actualizar los flujos económicos en el tiempo. Lo anterior, a juicio de este Tribunal, significa que, para estimar el valor de los costos en el escenario actual –esto es, el momento en que la SMA calculó el beneficio económico–, se supuso que estos debieron haber ejecutado antes al momento del cálculo y, en tal sentido, la autoridad indica haber estimado la tasa de descuento en base a información de referencia del rubro de constructoras.

Finalmente, consta en el expediente administrativo que los valores están expresados en el valor de la UTA del mes de julio de 2022, lo que, a juicio de este Tribunal, implica que todo el beneficio económico fue convertido a esa unidad fiscal (UTA), utilizando su valor correspondiente a ese mes, con el fin de estandarizarlo y otorgar base legal y financiera al monto final de la multa.

Septuagésimo quinto. En efecto, la autoridad configuró y comparó correctamente los escenarios hipotéticos de cumplimiento y real de incumplimiento, cuantificando con base técnica los costos de mitigación que debieron haberse incurrido oportunamente, así como aquellos retrasados o definitivamente evitados. Asimismo, aplicó una tasa de descuento justificada y convirtió los valores a una unidad de medida fiscal uniforme (UTA). En consecuencia, la estimación del beneficio

económico, incorporado como componente de la multa, cumple con el objetivo preventivo de eliminar cualquier incentivo económico para el incumplimiento, resultando coherente, proporcional y ajustada a los principios que rigen la potestad sancionadora ambiental.

Septuagésimo sexto. De acuerdo con lo establecido en los considerandos precedentes, se concluye que la SMA determinó el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción de manera fundada y en estricto apego a lo dispuesto en la [letra c\) del artículo 40 de la LOSMA](#) y en las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales; de esta forma, cabe desestimar esta alegación.

4. Intencionalidad en la comisión de la infracción y grado de participación

Septuagésimo séptimo. Respecto a la circunstancia contenida en la [letra d\) del artículo 40](#), esto es, a **la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma**, la reclamante arguye que no hubo intencionalidad en la infracción sobre ruido, ya que nunca existió un propósito deliberado de incumplir la ley o causar daño. Señala que tomó medidas efectivas para mitigar el ruido, descartadas solo por inviabilidad técnica y no económica. Añade que la resolución de la SMA presume erróneamente la intencionalidad únicamente por tratarse de una empresa especializada en construcción, lo que equivaldría a una presunción ilegal de culpabilidad. Por el contrario, destaca haber demostrado permanentemente una actitud preventiva y proactiva en la mitigación de impactos, descartando así una real intencionalidad. [Énfasis agregado].

En tanto, la SMA sostiene que ponderó la intencionalidad como agravante de la sanción, fundamentada precisamente en que la empresa es un sujeto altamente especializado en construcción y, por tanto, tenía conocimiento suficiente sobre la normativa y la ilegalidad asociada a su incumplimiento. Según la SMA, esta circunstancia justifica la presunción de intencionalidad y, por ende, el incremento de la sanción impuesta.

Septuagésimo octavo. En lo que concierne a esta circunstancia del artículo en análisis, las Bases Metodológicas disponen que:

“[...] en la evaluación de la intencionalidad, se considerarán las características particulares del sujeto infractor y el alcance propio del instrumento de carácter ambiental respectivo. Esto debido a que elementos como la experiencia, el grado de organización, las condiciones técnicas y materiales de operación, entre otros, influyen en la capacidad para adoptar decisiones informadas.

Dentro de la gama de sujetos regulados por la normativa ambiental, se encuentran aquellos que se pueden denominar “sujetos calificados”, los cuales desarrollan su actividad a partir de una amplia experiencia en su giro específico, con conocimiento de las exigencias inherentes que en materia de cumplimiento de estándares medioambientales exige nuestra legislación. Normalmente este tipo de regulados dispondrá de una organización sofisticada, la cual les permitirá afrontar de manera especializada, idónea y oportuna su operación y eventuales contingencias. Respecto de estos regulados, es posible esperar un mayor conocimiento de las obligaciones a las que están sujetos y que se encuentren en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental.”

Septuagésimo noveno. Sobre esta circunstancia es importante señalar que, tal como la jurisprudencia ambiental lo ha señalado, el alcance de la intencionalidad es respecto del hecho infraccional y no del daño generado por la infracción,³² en consecuencia, no es relevante si el titular del proyecto tuvo o no la intención de generar un daño.

Octogésimo. Además, es preciso considerar que, como ha resuelto la Excma. Corte Suprema, en el ámbito administrativo sancionador, la intencionalidad no se limita a una voluntad deliberada de infringir la norma, sino que se configura a partir del conocimiento que tiene el infractor sobre la obligación establecida, la conducta que ejecuta y las consecuencias jurídicas que dicha conducta implica.³³

Octogésimo primero. Así las cosas, siguiendo esta misma línea, al momento de evaluar la intencionalidad, resulta importante tener en consideración las características propias del infractor, así como el alcance del instrumento ambiental aplicable, dado que factores como la experiencia, el nivel de organización y las capacidades técnicas y materiales influyen directamente en su aptitud para tomar decisiones fundadas.

En particular, y tal como señalan las Bases Metodológicas, se entiende por “sujeto calificado” aquel que cuenta con una trayectoria consolidada en su rubro o giro específico, conoce las obligaciones ambientales aplicables y dispone de una estructura organizativa lo suficientemente desarrollada como para responder de forma adecuada y eficiente ante eventuales incumplimientos.

³² Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol R-6-2014, de 27 de marzo de 2015, c.116

³³ Excma. Corte Suprema, causa Rol N° 24.422-2016 de 25 de octubre de 2017, c.16

En consecuencia, como ha resuelto la judicatura ambiental, se espera un mayor conocimiento de las obligaciones a las que están sujetos y que se encuentren en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental.³⁴

Octogésimo segundo. Adicionalmente, cabe considerar que el artículo 143 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece expresamente un deber específico para la ejecución de proyectos de construcción, consistente en velar por la adopción de medidas de gestión y de control de calidad, dentro de las cuales se encuentran las medidas para mitigar el ruido y las emisiones de polvo, como se ha reconocido en la jurisprudencia ambiental.³⁵

Octogésimo tercero. Siguiendo lo razonado precedentemente, del expediente administrativo y la resolución reclamada, consta que la Empresa Constructora Guzmán & Larraín SpA es una empresa del giro de la construcción y posee la experiencia suficiente y necesaria en el ámbito propio de su giro comercial. En efecto, se trata de una sociedad constituida formalmente desde el año 1980. Así las cosas, la reclamante, como titular del proyecto, no puede ser considerada ajena al cumplimiento de la normativa aplicable, toda vez que acredita una vasta trayectoria en el rubro inmobiliario, con más de treinta y nueve años de ejercicio continuo, participando activamente en diversos proyectos de envergadura a nivel nacional.³⁶ Dicha trayectoria evidencia un conocimiento acabado de las exigencias legales, administrativas y técnicas que regulan este tipo de actividades económicas.

En consideración a lo expuesto, los antecedentes reunidos por la SMA permiten concluir fundadamente que Constructora Guzmán & Larraín SpA constituye un sujeto calificado, tanto por su experiencia consolidada en el sector como por su capacidad organizativa y operativa, lo cual reviste especial relevancia para efectos de la clasificación que se realiza en para efectos de determinar su intencionalidad en los términos ya explicados.

Octogésimo cuarto. Por estos motivos, se concluye que la resolución reclamada se encuentra debidamente motivada, no advirtiéndose ilegalidad alguna, por lo que se desestima esta alegación.

5. Capacidad económica del infractor

Octogésimo quinto. Finalmente, en lo que respecta a la [letra f\) del artículo 40](#), correspondiente a la capacidad económica del infractor, la reclamante sostiene

³⁴ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-51-2014, de 08 de junio de 2016, c. 154. También, Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-140-2016, de 05 de octubre de 2018 c. 195; Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-128-2016, de 31 de marzo de 2016, c. 52

³⁵ Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-44-2022, de 27 de julio de 2023, c. 34.

³⁶ Portal principal de Constructora Guzmán & Larraín, s.f., <https://www.guzmanylarrain.com/empresa>, última visita: 30 de junio de 2025.

que la SMA evaluó incorrectamente su capacidad económica al considerar únicamente sus ingresos, sin tomar en cuenta que, debido a la pandemia, dichos ingresos no reflejan necesariamente ganancias reales, dada la crisis económica del sector construcción e inmobiliario. Por esto, califica la multa como desproporcionada, ya que ignora la situación financiera efectiva de la empresa, vulnerando así el principio de proporcionalidad.

En respuesta, la SMA argumenta que la reclamante no cuestionó oportunamente la clasificación económica de la empresa en el recurso de reposición, por lo que dicho aspecto ya quedó firme. De todas formas, recuerda que la empresa fue clasificada como "Grande 4" según el Servicio de Impuestos Internos, al superar ingresos por 1.000.000 UF en el año 2020.

Octogésimo sexto. Previamente al análisis de fondo respecto a la correcta aplicación de esta circunstancia del [artículo 40 de la LOSMA](#), corresponde verificar si esta alegación fue planteada en el recurso de reposición en sede administrativa, para efectos de determinar si goza de la congruencia necesaria para ser objeto de revisión por este tribunal.

Octogésimo séptimo. Para resolver esta controversia, cabe considerar que el [artículo 41 de la Ley N° 19.880](#), prescribe en sus incisos primero y tercero lo siguiente:

“La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados”;

“En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente”.

Octogésimo octavo. De las normas mencionadas se desprende que el principio de congruencia, en el ámbito administrativo, consiste en la correspondencia entre las solicitudes presentadas por el interesado y la decisión adoptada por la administración.

En efecto, la revisión judicial que corresponde a esta judicatura exige una coherencia entre las peticiones formuladas ante la administración, la resolución que ésta dicte y la reclamación judicial posterior, toda vez que el contencioso administrativo se limita al control de la decisión adoptada por la autoridad. Por ello, no es procedente invocar en sede judicial vicios de legalidad que no fueron planteados en la instancia administrativa, ya que en tal caso la autoridad no habría

tenido oportunidad de pronunciarse y, por tanto, no existiría decisión que pueda ser objeto de revisión por parte del tribunal.

Octogésimo noveno. Tal razonamiento ha sido recogido por la judicatura ambiental, sosteniéndose por el Segundo Tribunal Ambiental que el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa-administrativa “[...] exige una vinculación entre la materia reclamada en sede administrativa y la impugnada en sede judicial”³⁷

Nonagésimo. En igual sentido, la Excma. Corte Suprema ha establecido que, para mantener la coherencia procesal, las partes no pueden ampliar ni modificar sus argumentos originales cuando pasan de la etapa administrativa a la judicial. Es decir, no se permite que los litigantes introduzcan fundamentos nuevos ante el tribunal que no hayan sido previamente planteados y discutidos ante la autoridad administrativa, pues de hacerlo estarían obligando al órgano jurisdiccional a resolver materias que nunca fueron sometidas a la decisión de la administración.³⁸

Nonagésimo primero. Del examen del expediente administrativo D-189-2021, especialmente el recurso de reposición interpuesto el 9 de agosto de 2022, se advierte que esta alegación de la circunstancia contenida en la [letra f\) del artículo 40 de la LOSMA](#), no fue planteada por la reclamante en dicha sede.

Así las cosas, se desprende que esta alegación efectivamente no formó parte de las materias alegadas en el recurso de reposición interpuesto. Por tanto, no resultaba posible que la SMA considerara dicha circunstancia debidamente al momento de resolver el recurso de reposición.

Nonagésimo segundo. Por consiguiente, atendido que la reclamación judicial no guarda relación con lo planteado en el recurso de reposición respecto de la ponderación de la circunstancia de la [letra f\) del artículo 40 de la LOSMA](#), efectivamente la reclamante ha incurrido en una infracción al principio de congruencia. Por tal motivo, corresponde rechazar la alegación planteada por la reclamante.

III. Sobre la supuesta fundamentación incorrecta para rechazar las medidas de mitigación del Programa de Cumplimiento (PdC)

Nonagésimo tercero. La reclamante sostiene que existió falta de congruencia en la fundamentación del criterio de integridad, pues, aunque la empresa propuso medidas para abordar la única infracción imputada, cumpliendo así el criterio

³⁷ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R N° 101-2016, de 31 de mayo de 2017, c. 21. En el mismo sentido, Rol R-215-2019, de 6 de julio de 2022, c. 42.

³⁸ Excma. Corte Suprema, rol N° 1689-2022, de 11 abril de 2024, c.10. En igual sentido, véase: Excma. Corte Suprema, Rol N° 5.115-2024, de 25 de octubre de 2024, c. 5. 41 y Excma. Corte Suprema, Rol N° 42.004-2017, de 9 de octubre de 2018, c. 4 y 5.

establecido en el artículo 9° del Decreto Supremo N°30 del 2012, que aprueba reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación (“D.S N°30/2012”), la SMA no reconoció adecuadamente dicho cumplimiento, generando una inconsistencia entre la evaluación del programa y la sanción aplicada.

Nonagésimo cuarto. Asimismo, señala que también hubo contradicción en la evaluación del criterio de eficacia, ya que, pese a que la SMA reconoció la instalación de pantallas móviles como una medida adecuada para mitigar el ruido, la consideró insuficiente para asegurar el cumplimiento normativo, sin explicar adecuadamente cómo ponderó esta medida junto a otras, especialmente considerando que la fuente emisora del ruido ya no existía cuando se evaluaron las acciones.

Nonagésimo quinto. Respecto al criterio de verificabilidad, la reclamante arguye que la SMA rechazó erróneamente las pruebas aportadas por falta de fecha y georreferenciación en las imágenes, desconociendo lo dispuesto en los [artículos 51 de la LOSMA](#) y [35 de la Ley N°19.880](#), que permiten acreditar hechos con cualquier medio de prueba admisible. Además, sostiene que no la SMA consideró que la ubicación era identificable visualmente mediante edificios cercanos.

Nonagésimo sexto. Finalmente, plantea que el retraso de más de siete meses en la tramitación también implicó que la fuente del ruido (excavación de fundaciones) ya no existía al momento de aplicar las medidas correctivas, haciendo materialmente imposible la implementación del PdC, cuestionando así la razonabilidad y proporcionalidad de las exigencias impuestas por la SMA.

Nonagésimo séptimo. Sobre estos cuestionamientos, respecto a los criterios erróneamente aplicados para rechazar el PdC, la SMA sostiene que estas alegaciones son del todo extemporáneas e improcedentes ya que la Res. Ex. N°3/D-189-2021, que rechazó el PdC, se encuentra firme al no haber sido impugnada en su momento. Además, señala que dicha resolución goza de presunción de legalidad conforme el [artículo 3° de la Ley N° 19.880](#).

Nonagésimo octavo. Para resolver esta controversia, cabe considerar que el [artículo 56 de la LOSMA](#), prescribe lo siguiente:

“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.

Las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables y aquéllas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta.

Para el caso que el infractor no interponga reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones pecuniarias y pague la respectiva multa, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, se le reducirá un 25% del valor de la multa. El pago deberá ser acreditado en el plazo señalado presentando copia de la consignación del valor de la multa reducida efectuado en la Tesorería General de la República”.

A su vez, el [artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600](#) prescribe que los Tribunales Ambientales son competentes para:

“Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”.

Nonagésimo noveno. De las normas mencionadas, se reconoce expresamente la posibilidad de reclamar judicialmente cualquier resolución dictada por la SMA que se estime contraria a la ley, reglamentos u otras disposiciones aplicables, lo que refuerza el carácter amplio del control jurisdiccional conferido al Tribunal Ambiental.

En este sentido, el legislador ha previsto un mecanismo de revisión que no se restringe a ciertos tipos de actos, sino que habilita a los afectados a impugnar cualquier resolución que les cause agravio, siempre que lo hagan dentro del plazo legal.

Centésimo. Ahora bien, respecto a la naturaleza de la resolución que puede ser sujeta a control, importa recurrir al [inciso 1° del artículo 18 de la Ley N° 19.880](#) que define al procedimiento administrativo como:

“[...] una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”.

Centésimo primero. De la definición citada es posible distinguir entre actos trámites y actos terminales.

Sobre el particular, la doctrina ha definido a los actos trámites como “aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al

mismo”.³⁹ Mientras en los que los actos terminales o decisorios “son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento”.⁴⁰

Centésimo segundo. La distinción anotada precedentemente es relevante, toda vez que incide directamente en el régimen de impugnación de los actos administrativos, materia regulada en el [artículo 15 de la Ley N°19.880](#). De acuerdo con dicha norma, por regla general, sólo son susceptibles de ser impugnados los actos terminales. Respecto de los actos de mero trámite, son impugnables de manera excepcional, sólo cuando producen indefensión o determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento. A esta última clase de actos la doctrina los ha definido como actos trámite “cualificados”.

Centésimo tercero. Así las cosas, la resolución que rechaza un PdC goza de un mecanismo de impugnación autónomo, toda vez que la expresión “resolución” empleada en el [artículo 56 de la LOSMA](#) es de carácter amplio, comprendiendo todo tipo de resolución de la SMA que se estime contraria a derecho, dentro de las cuales se encuentra aquella que se pronuncia respecto de un PdC.

Dicho acto no puede ser calificado como un mero trámite, toda vez que no se limita a preparar la emisión de un acto terminal, sino que contiene un pronunciamiento sobre aspectos sustantivos establecidos en el [artículo 42 de la LOSMA](#) y en los [artículos 7 y 9 del DS N°30, Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación](#), particularmente en lo que respecta a las medidas y acciones destinadas a contener o eliminar los efectos ambientales adversos derivados del incumplimiento. Por tratarse de un acto con aptitud para producir efectos materiales fuera del procedimiento administrativo, que se rige por el ordenamiento jurídico, resulta jurídicamente procedente su control por parte de los tribunales.

Centésimo cuarto. En tal sentido, esta judicatura ha señalado en reiterados fallos, que la resolución que se pronuncia sobre un PdC constituye un acto trámite cualificado, en la medida que resuelve aspectos sustantivos sobre este instrumento, pudiendo generar situaciones de indefensión y, por tanto, siendo susceptible de control judicial.⁴¹

Centésimo quinto. Conforme con los antecedentes del expediente, consta que el PdC fue expresamente rechazado por la SMA mediante la Resolución Exenta N° 3, de 14 de diciembre de 2021, por incumplimiento de los criterios establecidos en el

³⁹ Bermúdez Soto, Jorge, Derecho Administrativo General, Santiago, 3ª edición, 2014, p. 142.

⁴⁰ Bermúdez, Jorge, op. cit., p. 142

⁴¹ Primer Tribunal Ambiental, Rol R-25-2019, 30 de diciembre de 2019, c. 28. Véase también Rol R-17-2019, 26 de diciembre de 2019, c. 27;

artículo 9° del D.S. N°30/2012. Además, consta en el expediente que dicha resolución no fue impugnada oportunamente por la titular a través de los mecanismos administrativos o judiciales correspondientes, adquiriendo firmeza y ejecutoriedad en virtud del [artículo 3° de la Ley N°19.880](#). En consecuencia, el cuestionamiento realizado por la reclamante en esta sede, dentro de una acción dirigida contra un acto distinto -la resolución que resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución sancionatoria—, resulta extemporáneo, máxime si no se alegó tal fundamento en el recurso administrativo que antecede la resolución reclamada.

Centésimo sexto. En concordancia con lo resuelto por este Tribunal y en la jurisprudencia ambiental,⁴² el acto administrativo que aprueba o rechaza un Programa de Cumplimiento es jurídicamente autónomo, posee efectos sustantivos sobre la continuidad del procedimiento sancionador y es, por tanto, impugnable por sí mismo.

Centésimo séptimo. Por consiguiente, no corresponde impugnar en esta sede, a través de una reclamación dirigida contra la resolución de un recurso de reposición interpuesto respecto de la resolución sancionatoria, los fundamentos técnicos o jurídicos que sirvieron de base para rechazar el PdC en un acto administrativo diverso y no reclamado en estos autos. Lo contrario implicaría revisar actos firmes sin recurso pendiente, lo cual vulneraría el principio de seguridad jurídica y la preclusión procesal. Por lo anterior, la alegación sobre la supuesta fundamentación incorrecta para rechazar las medidas de mitigación del Programa de Cumplimiento (PdC) será desestimada.

IV. Conclusiones

Centésimo octavo. Del análisis integral de los antecedentes administrativos y judiciales, así como de los fundamentos jurídicos expuestos, se concluye que la resolución impugnada —Res. Ex. N°1363/2024— dictada por la Superintendencia del Medio Ambiente, se ajusta a derecho. En efecto, no se configura la ilegalidad alegada por la reclamante en relación con la supuesta infracción al [artículo 55 de la LOSMA](#), por cuanto el plazo para resolver el recurso de reposición no tiene carácter fatal; asimismo, se descarta la procedente en este caso de la declaración de caducidad o imposibilidad material sobreviniente para continuar con el procedimiento, mintiéndose vigente las funciones retributivas y preventivas del ejercicio de la potestad sancionadora.

⁴² Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-29-2021, 4 de agosto de 2023, c.49.

En relación con la sanción impuesta, esta fue determinada conforme con las circunstancias del caso, ponderadas bajo los criterios del [artículo 40 de la LOSMA](#), estando debidamente fundamentada la determinación de la sanción específica. Del mismo modo, se desestima la alegación sobre el rechazo del Programa de Cumplimiento, al no haber sido impugnada esta resolución en su oportunidad, encontrándose firme. Por todo lo anterior, corresponde rechazar la reclamación en todas sus partes.

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, 11, 15, 16, 18, 27, 35, 40, 41, 53 y 65 de la Ley N° 19.880; 2°, 3° letra a), 36, 39, 40, 42, 49, 51, 54, 55 y 56 de la LOSMA; y demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

- I. **Rechazar** la reclamación deducida por la abogada señora Otilia Marcela Torres Moraga, en representación convencional de Constructora Guzmán & Larraín SpA, en contra de la Resolución Exenta N° 1363, de 9 de agosto de 2024, de la Superintendencia del Medio Ambiente, por las razones indicadas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II. **Remitir** copia íntegra de estos antecedentes a la Contraloría General de la República a fin de que esta entidad persiga las eventuales responsabilidades funcionarias que pudieran derivarse de la excesiva dilación en la resolución del recurso de reposición deducido por el titular en contra de la Res. Ex. N° 1248/2022, por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente.
- III. **Cada parte se hará cargo de sus costas** por tener motivos plausibles para litigar.

Acordada la decisión con el voto en contra redactado por su autora, la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres, en tanto en función de los argumentos de hecho y derecho que pasa a exponer, entiende a diferencia del voto de mayoría que corresponde acoger la alegación de la reclamante respecto de la “caducidad” -léase invalidación- del procedimiento sancionatorio incoado en su contra, por el transcurso excesivo de tiempo en su tramitación, a saber 21 meses, como destaca la reclamante.

- 1.- Hechos que en lo esencial configuran y fundamentan la alegación de la reclamante correspondiente a indebido retardo del Ente Administrativo:

Fecha	Hechos
02/08/2022	Se notifica a la Constructora Guzmán y Larraín SpA.. Res. Ex. N° 1248, de 29 de julio de 2022, de la SMA por el cual impone multa de 88 UTA.
09/08/2022	La Constructora interpone recurso de reposición en contra de Res. Ex. N° 1248.
17/06/2024	A través de Res. Ex N° 931 de 17 de junio de 2024, se solicita a la Constructora, acreditar personería con facultades expresas de parte del abogado patrocinante o bien ratificar lo obrado.
28/06/2024	Res. Ex. N° 1023, de la SMA declara admisible el recurso.
09/08/2024	Res. Ex. N° 1363, de la SMA resuelve rechazar el recurso de reposición, manteniendo la sanción de 88 UTA contra la Constructora Guzmán y Larraín SpA.

2.- Norma reclamada como infraccionada: Inciso 2° del artículo 55 de la ley N° 20.417

“**Artículo 55.-** 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.

El plazo para resolver cada uno de estos recursos será de treinta días hábiles”.
[Énfasis agregado].

3.- Figuras aplicables en el caso concreto frente al infundado retardo del Ente Administrativo: “Decaimiento del procedimiento administrativo y/o imposibilidad material de continuar con dicho procedimiento”.

Items	Decaimiento	Imposibilidad Sobreviniente	Material
Norma infraccionada	Art. 53 de la ley N° 19.880 (inciso 1°) ⁴³ Artículo 53. Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.[Énfasis agregado].	Art. 27 de la ley N° 19.880 “Artículo 27. 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”. [Énfasis agregado]	
Requisitos para la infracción	• Transcurso del plazo de dos años. • Plazo que se cuenta desde la fecha de inicio y la época de emisión de la decisión final, excluyendo a la faz recursiva que podría ejercerse respecto de lo resuelto.	• Se exige acreditar la carencia de justificación de la demora, obligando al juez a analizar, ponderar y calificar si esta ha sido injustificada. • La imposibilidad sobreviniente es por el cumplimiento del plazo. a)	

⁴³ Es necesario hacer presente que a nivel de la doctrina nacional existen críticos a la utilización de este artículo como norma en la cual es posible sustentar el decaimiento de un proceso administrativo en tanto, el decaimiento ser igual a caducidad pero no a invalidación que es la figura contemplada en el artículo 53. Luego, para efectos de este voto en contra, el objetivo es presentar un esquema simplificado de la discusión de fondo en la causa, no así la discusión doctrinaria tras la temática.

Efectos	• Extinción del procedimiento administrativo. • Pérdida de eficacia del procedimiento administrativo.	• Todo el actuar posterior a los 6 meses referidos en la norma deviene en ineficaz por ilegalidad. • Deben iniciarse acciones para determinar responsabilidad administrativa. • Lo anterior en tanto los plazos no son fatales.
---------	---	---

4.- Luego, importante es destacar que si bien la parte reclamante utiliza en varios pasajes de su escrito de reclamación, inclusive en su petitorio a fojas 54, el término “caducidad” del procedimiento administrativo, solicitando con ello se deje sin efecto la multa de 88 UTA o bien se rebaje a su mínima expresión, esto no se traduce en que la reclamante se capture exclusivamente con la procedencia del decaimiento del procedimiento administrativo como fórmula de sanción ante el excesivo retardo del Ente Administrativo, sino que por el contrario según queda de manifiesto en parte de su texto que consta a fojas 48, lo que le interesa es que dicho retardo sea sancionado, alternativamente por ejemplo al considerar este Ente Colegiado que se constituyen los elementos determinados por la Excma. Corte Suprema para la procedencia de la “imposibilidad material de continuar el procedimiento administrativo”, según señala textualmente:

“Sobre el particular, el **máximo Tribunal ha sostenido que la imposibilidad material de continuar el procedimiento administrativo** se configura cuando la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso superior a dos años entre el inicio y el término del mismo. Ello genera la ineficacia del procedimiento y la consecuente extinción del acto sancionatorio, pues dicha demora transforma al procedimiento administrativo en ilegítimo y lesivo para los intereses de los afectados, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso (Cfr. Corte Suprema sentencias roles: 76.450-2020, de 12 de julio 2021, c. sexto; 14.298-2021, de 13 de mayo de 2021, c. séptimo y octavo; 97.284-2020, de 9 de octubre 2020, c. quinto; 23.056-2018, de 26 de marzo 2019, c. undécimo)”. [Énfasis agregado].

5.- La postura anterior se ve reforzada, tal como lo recalca la reclamante en la necesidad de respetar el principio de legalidad y consecuentemente con ello también volver al correcto ejercicio de la función administrativa y los principios que la rigen, a saber, entre ellos: eficacia, eficiencia, celeridad y ejecutividad, fundando esta alegación entre otras normas en el inciso 2°, del artículo 3, de la ley N° 18.575, hoy DFL N° 1-19653, que indica:

“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 y participación ciudadana en la gestión pública, y

garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.

- 6.- El Ente Administrativo, no realizó ninguna gestión útil en el tiempo intermedio que justifique su excesivo retardo en la tramitación y en definitiva la no consecución del procedimiento administrativo en cuestión.
- 7.- A todo lo anterior se le debe agregar que la sanción impuesta por la SMA a la reclamante carece de oportunidad, pertinencia y objeto, pues a la época en que se impone, la construcción respecto de la cual se dicta la sanción, ya se encuentra terminada, de manera que la sanción no cumple un carácter disuasivo, tampoco es ejemplar y menos aún efectiva, pues el componente contaminante regulado en el Decreto Supremo N° 38 de 2012, es a la fecha inexistente.
- 8.- Finalmente, es del parecer de esta sentenciadora que acogiendo esta postura se logra superar inconsistencia del voto de mayoría que buscando justificar que es improcedente la caducidad bajo la figura del decaimiento del procedimiento administrativo, analiza in extenso la imposibilidad material de continuar con dicho procedimiento, asumiendo también su improcedencia en tanto acoger la postura de la SMA que descarta el mero transcurso del tiempo como la mera tardanza elementos de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, llamando entonces la atención, por qué, sin embargo en uno de sus considerandos se indica:

“En el presente caso, la fase principal del procedimiento fue tramitada de manera continua, y la dilación en la etapa recursiva —aunque extensa— no es atribuible a inactividad absoluta, **sino a razones internas de gestión**, sin efectos invalidatorios del acto sancionador”. [Énfasis agregado].

La afirmación precedente, no dice sino relación con la responsabilidad administrativa, última que precisamente es uno de los efectos esperados por la Excma. Corte Suprema se produzcan al aplicar la postura de la imposibilidad material sobreviniente.

Notifíquese y regístrese.

Redactó la sentencia el ministro Sr. Marcelo Hernández Rojas y el voto en contra su autora.

Rol N° R-109-2024

--	--	--

Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los ministros Sr. Marcelo Hernández Rojas y Sr. Alamiro Alfaro Zepeda.



Autoriza el Secretario Abogado (I) del Tribunal, Sr. Gonzalo Alonso Valdés.

En Antofagasta, a once de agosto de dos mil veinticinco, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.