

Santiago, nueve de enero de dos mil veintiséis.

VISTOS:

En estos autos Rol Corte Suprema N° 32.861-2024 sobre procedimiento de reclamación ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Ambiental que acogió la reclamación interpuesta por Constructora Fortaleza SpA al tenor del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 respecto de la Resolución Exenta N° 744 de 2 de mayo de 2023 que le impuso una multa de 85 Unidades Tributarias Anuales (UTA) por incumplir lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 38 del Ministerio del Medio Ambiente, de 12 de junio de 2012, que establece la Norma de Emisión de Ruidos (DS N° 38/2012) y, en su lugar, la dejó sin efecto por configurarse el "decaimiento del procedimiento y/o imposibilidad material del mismo" (sic).

Se trajeron autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, en el primer capítulo de casación, se acusa la infracción del artículo 19 del Código Civil y 49 de la Ley N° 20.417 (LOSMA), porque el fallo en estudio, a su entender, resolvió la controversia desconociendo el tenor literal de la última norma citada, desde que estableció que el procedimiento sancionatorio, en este caso, se inició con la emisión del Informe Técnico de Fiscalización Ambiental (ITFA) y su derivación a la División de Sanción y



Cumplimiento y no, a partir de la resolución que formuló cargos, como dispone la ley. Lo anterior, fundado en que a partir de ese informe nacería para la SMA el deber de iniciar un procedimiento sancionatorio en caso de acreditar que la denuncia es seria.

La recurrente sostiene que dicha interpretación es ajena a la norma en comento y al procedimiento sancionatorio ambiental, el cual no tiene una doble lectura a partir del artículo 49 de la LOSMA, esto es, que se inicia con la formulación de cargos, lo cual tiene su explicación, además, en la división de funciones que consagra dicha Ley en su artículo 7°, en virtud de la cual, se separan las labores de fiscalización, radicadas en la División de Fiscalización -quien elabora los Informe de Fiscalización Ambiental- de las de instrucción de los procedimientos sancionatorios, que se encuentran a cargo de la División de Sanción y Cumplimiento de la SMA, que es la encargada de analizar dichos informes para en su mérito formular cargos, si procediere, cuestión que indica ha sido ratificada por el Segundo Tribunal Ambiental y la jurisprudencia que cita. Conforme a esa interpretación, expone que el procedimiento administrativo sancionador seguido respecto de la reclamante no ha transcurrido más de un año y que si se aplica el artículo 27 de la Ley N° 19.880, la demora en su tramitación se encuentra plenamente justificada.



Por último, indica que atender a los argumentos que plantea la sentencia recurrida, en relación con el objetivo del procedimiento sancionatorio ambiental en caso de ruidos y la necesidad de no solo sancionar, sino que de hacerse cargo de los efectos de la infracción, importa desatender el tenor expreso de la ley y olvida que la SMA cuenta con herramientas legales para gestionar el riesgo de una infracción y sus efectos, que no se enmarcan necesariamente, dentro de un procedimiento sancionatorio.

Segundo: Que, a continuación, se alega la infracción del artículo 35 letra h) y 37 de la LOSMA, desde que se impide a la SMA sancionar una infracción acreditada respecto de la emisión de ruidos.

Explica que la SMA tiene un plazo de tres años, contados desde que se comete una infracción, para formular cargos en contra del investigado, lapso que se suspende con la notificación de la formulación de cargos, tesis que indica esta Corte también ha ratificado y que, en la especie, tampoco, se cumple.

Por lo tanto, no habiendo transcurrido más de 3 años desde la comisión de la infracción - diciembre 2019- hasta la formulación de cargos - mayo 2022- , la SMA tenía vigente su marco de acción para ejercer la potestad sancionatoria, facultad que fue denegada por la sentencia recurrida.

Tercero: Que, según explicó, las infracciones denunciadas han influido sustancialmente en lo dispositivo



del fallo, porque de aplicarse las disposiciones indicadas, se habría mantenido la multa, por una infracción configurada y no prescrita.

Cuarto: Que son hitos procesales que constan en los autos y fueron establecidos por los sentenciadores, los siguientes:

1. La SMA el día 10 de mayo de 2019, recepcionó la denuncia efectuada por don Hernán Cobo Vega y doña María Eugenia Ibáñez Romagnoli en contra de Inmobiliaria Fortaleza SpA. por los ruidos molestos que generarían al construir el edificio "Entre Sauces" ubicado en calle Pedro Jesús Rodríguez N° 366 de la comuna de Lo Barnechea, Región Metropolitana.

2. El 14 de mayo de 2019, mediante Ord. N° 1.459, la SMA informó que tomó conocimiento de la denuncia y que una vez registrada sería incorporada al proceso de planificación de fiscalización conforme a los planes que al efecto dicha institución mantiene.

3. El 10 de junio de 2019, mediante Ord. 1.776, la SMA encomendó a la Secretaria Regional Ministerial de Salud Región Metropolitana (Seremi de Salud) una serie de acciones de fiscalización pertinentes, originadas por denuncia de ruidos molestos, entre las cuales se encontraba las actividades a realizar en el proyecto de la Constructora Fortaleza.



4. En las Actas de Inspección Ambiental sobre medición de ruidos, suscritas los días 19 de julio y el 19 de agosto ambos de 2019, se constató por la referida autoridad que la construcción del edificio Entre Sauces, supera los decibeles de ruido para el sector.

5. El 5 de septiembre de 2019, mediante Ord. N° 5.441, la Seremi remitió los antecedentes de las mediciones informando sus resultados a la SMA.

6. El 9 de diciembre de 2019, mediante Resolución Exenta N° 1.747, la SMA requirió a Inmobiliaria Fortaleza, con el fin que informara: a) la etapa en que se encontraba la construcción del edificio Entre Sauces, b) las medidas de control de ruido asociadas a dicha faena y c) ordenó se efectuara un nuevo informe sobre la emisión de ruidos, el que debía confeccionarse por una Entidad Técnica de Fiscalización Ambiental ("ETFA").

7. El 31 de diciembre de 2019, la Constructora Fortaleza informó y acompañó a la SMA las mediciones realizadas por la ETFA CESMEC.

8. En enero de 2020, se elaboró el Informe Técnico de Fiscalización Ambiental (IFA) DFZ-2019-1916-XIII-NE. El cual concluyó que, conforme a las actas confeccionadas por la Seremi de Salud, se obtuvo que el nivel de presión sonora corregido (NPC) obtenido, era de 70 decibeles y que en la zona donde se construye el edificio por la empresa Fortaleza



el máximo permitido para la zona es de 55 decibeles en período diurno.

Asimismo, la medición realizada por la ETFA los días 26, 27 y 30 de diciembre de 2019, corrobora la información anterior, informando que existe una superación en los receptores (R1, R2 y R3) durante todos los días de medición en período diurno, salvo los días 19 de julio y 19 de agosto de 2019 que es menor el ruido, pero igualmente se supera la normativa de ruido.

9. El 21 de enero de 2020, la entonces División de Fiscalización (hoy Departamento de Fiscalización y Sanción DFZ) derivó a la División de Sanción y Cumplimiento (Departamento de Sanción y Cumplimiento DSC) el citado Informe.

10. El 12 de mayo de 2022, mediante Resolución Exenta N° 1/Rol D- 92-2022, la SMA formuló cargos en contra de Constructora Fortaleza; y con fecha 13 de mayo del mismo año, se notificó la citada resolución a los denunciados Hernán Cobo Vega y María Eugenia Ibáñez Romagnoli, en la que se les reconoce su calidad de interesados.

11. El 1 de junio de 2022, Constructora Fortaleza pidió asistencia al cumplimiento y el 8 de junio del mismo año presentó un Programa de Cumplimiento que fue rechazado mediante Resolución Exenta N° 2/Rol D-092-2022 de 5 de septiembre de 2022.



12. El 22 de septiembre de 2022, la empresa presentó sus descargos.

13. El 19 de abril de 2023, la fiscal instructora remitió a la Superintendente dictamen con propuesta de sanción conforme al artículo 53 de la LOSMA.

14. El 2 de mayo de 2023, mediante Resolución Exenta N° 744, la SMA dictó la resolución sancionatoria en virtud de la cual se sancionó a Constructora Fortaleza con una multa de 85 UTA, por vulnerar la norma de ruido en la zona fiscalizada.

Quinto: Que, sobre la base de tales antecedentes y, en lo pertinente al arbitrio, la sentencia impugnada razonó que "el régimen de denuncia del sancionatorio ambiental tiene una regulación especial, y que la denuncia originará un sancionatorio cuando esté revestida de seriedad y mérito suficiente. En este contexto, la SMA podrá decretar acciones de fiscalización para determinar la seriedad y mérito de los hechos denunciados, y acreditado dichos requisitos, tiene el deber de iniciar formalmente un sancionatorio ambiental, o en su defecto, archivar la respectiva denuncia".

Añadió que la legislación ambiental regula "las acciones de fiscalización que la SMA decreta en aquellos casos en que la denuncia requiera ser contrastada para verificar algunos antecedentes preliminares que justifiquen el inicio formal del procedimiento. Dicho procedimiento de fiscalización culmina con la dictación del Informe Técnico de Fiscalización Ambiental (ITFA), documento que recoge las conclusiones y



resultados consolidados de las acciones de fiscalización llevadas a cabo por la SMA. Una vez emitido el ITFA, la SMA deberá decidir si origina un procedimiento administrativo sancionador u ordena el archivo de la denuncia, decisión que -como se dijo- no es facultativa, sino obligatoria”, para el caso que se compruebe que la denuncia es seria y con mérito suficiente para iniciar el sancionatorio.

“De esta manera [...] el hito fundamental a partir del cual una demora injustificada y carente de razonabilidad puede generar la ineficacia del sancionatorio ambiental, no es necesariamente la formulación de cargos, acto que inicia formalmente el procedimiento sancionatorio; sino que este también puede concurrir a partir del momento en que se origina el deber de la SMA de iniciar el procedimiento sancionatorio. Como se señaló, dicho deber emana desde que las acciones de fiscalización den cuenta de la seriedad de los hechos denunciados, lo que ocurre con la elaboración del ITFA[...].”.

Se sostuvo que es un hecho no controvertido que desde que se elaboró el ITFA y se remitió éste a la División de Sanción y Cumplimiento de la SMA, el 21 de enero de 2020, hasta la formulación de cargos el 12 de mayo de 2022, transcurrió poco más de 27 meses, no obstante que se había constatado la seriedad y mérito de la denuncia. Luego, en total, desde que se elaboró el ITFA hasta la dictación de la resolución sancionatoria transcurrieron 3 años y 4 meses.



“Lo anterior implica que al iniciar formalmente el sancionatorio ambiental, sus finalidades se encontraban en gran medida frustradas, dado que los efectos del incumplimiento en la salud de las personas se mantuvo durante toda la construcción de la obra; el incentivo al cumplimiento y la presentación de un programa de cumplimiento solo fue posible cuando el proyecto se encontraba finalizado, siendo imposible comprometer medidas actuales y coetáneas a la construcción del proyecto; y multa con que se pone fin al sancionatorio ambiental no solo llega 3 años y 4 meses después de que la SMA estaba en condiciones de iniciar el procedimiento, sino que casi 4 años desde que se constaron las primeras infracciones (19 de julio y 19 de agosto de 2019).

Así las cosas, en el mejor de los casos, la multa de 85 UTA llega cuando la obra estaba finalizada, eventualmente con varios o todos los departamentos vendidos, lo que viene a incorporar una razonable duda acerca del real efecto preventivo especial y general de la multa, en este último caso, relacionado con similares sanciones impuestas con anterioridad por la SMA en materia de ruido, pues en los hechos, ello puede estar convirtiéndose en un típico caso de pagar por contaminar”.

“En definitiva, a juicio de estos sentenciadores, los 27 meses con 21 días en que el ITFA estuvo en la División de Sanción y Cumplimiento sin que la SMA formulara cargos, y 3



años 3 meses y 2 días desde que se configuró el deber de realizar dicha formulación hasta que se dicta la resolución sancionatoria, excede todo límite de razonabilidad, sea que se considere la actual postura de la Corte Suprema sobre la imposibilidad material de continuación del procedimiento (6 meses), o la del decaimiento del procedimiento (2 años)".

Sexto: Que, para resolver el asunto controvertido, se debe tener presente dos cuestiones fundamentales que se plantearon por la reclamante y que dicen relación con la extinción del procedimiento y/o la prescripción de la acción persecutora como elementos de su defensa.

Respecto de lo primero, conforme dispone el artículo 49 de la LOSMA, la instrucción del procedimiento sancionatorio ambiental se inicia con la formulación precisa de los cargos, que se notifica al presunto infractor y, respecto de la segunda, el artículo 37 del citado cuerpo legal, consagra el plazo de 3 años, contado desde la constatación de la infracción, como aquel dentro del cual, la SMA podrá ejercer su potestad sancionadora y que se interrumpe por la notificación de la formulación de cargos.

Séptimo: Que, ahora bien, en relación con el decaimiento del procedimiento administrativo, esta Corte, mediante un nuevo estudio y exégesis del ordenamiento jurídico, en especial del artículo 27 de la Ley N° 19.880, abandonó dicha tesis. En su lugar, ha declarado que, la sanción aplicable para el caso que el órgano administrativo exceda el plazo



legal y siempre que no haya justificación para ese mayor tiempo, es la imposibilidad material de continuar con el procedimiento.

Al efecto, se reflexionó que teniendo presente que el Derecho Procesal Administrativo Sancionador, reposa su validez sobre la base de un debido proceso, ha de entenderse, necesariamente que, para cumplir dicho principio, entre otros, el procedimiento que se inicie para determinar las posibles responsabilidades de los administrados o de los agentes públicos, deberá tramitarse, necesariamente, en un plazo razonable. En otras palabras, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna (Rol N° 53.046-2022).

Octavo: Que, a propósito de la interpretación del citado artículo 27 de la Ley N° 19.880,- como se dijo- se precisó que no tiene el carácter de fatal, de manera que si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo y únicamente en los perentorios términos fijados por el legislador. El esfuerzo hacia el que ha de propender el órgano público en esta materia, no puede vincularlo de tal manera que el incumplimiento de estos plazos transforme en



fútil su esfuerzo fiscalizador. En efecto, un mínimo equilibrio entre sus distintos deberes lleva necesariamente a una conclusión como ésta, pues de lo contrario se habría de convenir en que la fiscalización y los derechos e intereses del Estado y de los administrados habrían de ceder y quedar subordinados a la celeridad, conclusión irracional que no puede ser admitida (SCS Roles N° 4.817-2012, N° 6.661-2014, N° 27.989-2016, N° 22.318-2021, entre otros).

Por tanto, la imposibilidad material de continuar con el procedimiento administrativo, cuyo plazo termina en seis meses, corresponde fijarla conforme a parámetros objetivos, revestidos de razonabilidad y las circunstancias de cada caso, como se anticipó.

Noveno: Que, asentado lo anterior y, resolviendo derechamente la controversia, cabe señalar que, en el caso de autos, es la ley la que señala cual es la fecha que marca el inicio del contencioso administrativo sancionador ambiental, esto es, la resolución que formula cargos, tal como se desprende del tenor literal del artículo 49 de la LOSMA. No pudiendo, subsiguientemente, el juez "so pretexto" de interpretar la norma, ir en contra de su texto expreso, porque aquello quebranta el ordenamiento jurídico.

Décimo: Que, en ese orden de ideas, no existe controversia entre los litigantes en cuanto a que, en el procedimiento sancionatorio, la formulación de cargos se realizó el 12 de mayo de 2022 y que la dictación de la



resolución sancionatoria N°744 se produjo el 2 de mayo de 2023. Asimismo, que, durante su tramitación, la Constructora Fortaleza solicitó asistencia al cumplimiento con el fin de presentar un Programa de Cumplimiento (PdC), lo cual se concretó, el 8 de junio de 2022, el que fue desestimado por la SMA el 5 de septiembre de ese año.

Por tanto, la empresa evacuó sus descargos, el 22 de septiembre de 2022 y el 19 de abril de 2023, la fiscal instructora remitió a la SMA dictamen con propuesta de sanción conforme al artículo 53 de la LOSMA, la que fue aceptada -como se dijo- el 2 de mayo de 2023.

Undécimo: Que, por tanto, la tramitación del procedimiento administrativo se extendió por un lapso superior a seis meses, esto es, desde la formulación de cargos en mayo de 2022 hasta la imposición de la sanción de multa en mayo de 2023. Sin embargo, como se explicitó, la empresa durante el procedimiento sancionatorio solicitó asistencia a la SMA y luego presentó un PdC, el que previa revisión, fue desestimado por aquella, diligencias que, en este contexto, hacen razonable y completamente entendible la extensión del plazo de su tramitación por un periodo mayor al contemplado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Siguiendo el razonamiento expuesto, tampoco, se configura la prescripción puesto que, la infracción se configura sobre la base de las superaciones a la norma de emisión de ruidos, lo cual se constató los días 19 de julio,



19 de agosto, 26, 27 y 30 de diciembre, todos del año 2019 y la resolución que formuló cargos, por el cual se interrumpe la prescripción, se produjo el 12 de mayo de 2022 es decir, la SMA ejerció su potestad sancionatoria dentro del marco legal de 3 años que reguló el legislador en el artículo 37 de la LOSMA.

Duodécimo: Que, en consecuencia, se verifican las infracciones de ley denunciadas por la recurrente, puesto que, los jueces de base, al desconocer el texto expreso del artículo 49 de la LOSMA, contabilizaron los plazos para las figuras procesales antes referidas, desde un hito que no se contempla en la ley -ITFA- y no a partir de la formulación de cargos, que corresponde al punto de inicio del procedimiento sancionatorio que expresamente consagra la ley, lo cual ha tenido influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto motivó la anulación de la sanción impuesta a la reclamante sobre la base de un supuesto fáctico y normativo inexistente en la ley, razón por la cual el arbitrio de nulidad debe ser acogido.

Y en conformidad, asimismo, con lo que disponen el artículo 26 de la Ley N° 20.600 en relación con los artículos 764, 765 y 767 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto por la Superintendencia del Medio Ambiente, contra la sentencia de tres de julio de dos mil veinticuatro, la cual por



consiguiente es nula y se la reemplaza por la que se dicta a continuación, sin nueva vista, pero separadamente.

Regístrese.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante Sra. Benavides.

Rol N°32.861-2025.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Diego Simpértigue L., el Ministro Suplente Sr. Jorge Zepeda A., y las Abogadas Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sra. Andrea Ruiz R. No firma el Ministro Sr. Simpértigue, no obstante haber concurrido a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber cesado en sus funciones. Santiago, 9 de enero de 2026.



En Santiago, a nueve de enero de dos mil veintiséis, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

