

Santiago, seis de septiembre de dos mil veintitrés.

VISTOS:

En estos autos Rol N° 152.161-2022 de esta Corte Suprema, caratulados "Hernán Espinoza Calderón con Dirección General de Aguas (DGA)", ambas partes han deducido recurso de casación en el fondo contra la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que acogió parcialmente el recurso de reclamación contra de la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 2089, de 7 de septiembre de 2021, que rechazó el recurso de reconsideración presentado por la reclamante, en contra de la Resolución D.G.A. Araucanía (Exenta) N° 760 de 27 de septiembre de 2018, que acogió una denuncia en contra del señor Espinoza Calderón y le impuso una multa ascendente a 1.617 UTM por las seis infracciones cometidas y, en su lugar, rebaja las cuatro multas de segundo y tercer grado de 388 a 200 UTM, quedando en la suma total de 865 UTM.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.- En cuanto al recurso de casación del reclamante:

PRIMERO: Que, no obstante haber sido interpuesto en forma posterior al recurso de casación de la DGA, será analizado en primer lugar atendido lo que se resolverá.

SEGUNDO: Que la parte reclamante, denuncia la vulneración de los artículos 27, 40 y 53 de la Ley N° 19.880 y de los artículos 136 y 137 del Código de Aguas,



al rechazar la alegación de decaimiento, en circunstancias de haberse extendido el procedimiento de que se trata en autos por más de seis meses y hallándose materialmente paralizado por un término largamente superior al indicado, circunstancias en que correspondía declarar, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley N° 19.880, la imposibilidad material de continuar dicho proceso.

Explica que, en el considerando quinto de la sentencia recurrida se produce un claro error de derecho, primero al exponer que el "acto terminal" del procedimiento administrativo sería la Resolución que impone la multa al actor y, segundo, al afirmar que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración no produciría efecto alguno. En cuanto a lo primero, sostiene que es el propio legislador quien ha dispuesto que la Resolución dictada en conocimiento de un recurso de reconsideración corresponde a una "resolución de término" como se dispone en el artículo 137 ya citado, por lo que no correspondía a la Corte otorgarle una clasificación jurídica diversa. En cuanto a lo segundo, dice que el incumplimiento de los plazos sí tiene el efecto señalado por la jurisprudencia, esto es, la imposibilidad material de continuar dicho proceso, determinando la absolución del actor.



Termina señalando que, de no haber incurrido la sentencia en los yerros indicados, se habría acogido la reclamación y, por ende, absuelto al reclamante de la sanción.

TERCERO: Que, en estos autos, la parte reclamante dedujo reclamación conforme al artículo 137 del Código de Aguas en contra de la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 2089, de 7 de septiembre de 2021, que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por don Stephan Smitmans Bonilla, en representación de don Hernán Espinoza Calderón, deducido a su turno, contra la Resolución D.G.A. Araucanía (Exenta) N°760 de fecha 27 de diciembre 2018, que le impuso seis multas (de segundo y tercer grado) a beneficio fiscal por un total de 1.617 UTM; además, se ordena instruir una nueva fiscalización, de oficio, a las obras constatadas en dos nuevos puntos.

CUARTO: En lo que importa al recurso en estudio, efectuó las siguientes alegaciones:

a. Decaimiento, para cuyo efecto precisó que con fecha 7 de diciembre de 2018, se dicta la Resolución Exenta DGA Araucanía N° 760 que acoge la denuncia, ordena la destrucción total de las obras y aplica seis multas a beneficio fiscal.

b. Con fecha 7 de febrero 2019, interpone recurso de reconsideración ante el Director Nacional de la DGA.



C. El 7 de septiembre 2021, se dicta la Resolución D.G.A. (EXENTA) N° 2089 que rechaza el recurso de reconsideración.

Coloca énfasis en que, después de la interposición del respectivo recurso de reconsideración, la DGA se toma el injustificable plazo de dos años y siete meses para resolverlo. Añade que, recientemente, la jurisprudencia cambió respecto del plazo máximo que se debe cumplir para configurar el denominado decaimiento del procedimiento administrativo, pasando de un plazo de 2 años (artículo 53 de la Ley N° 19.880) a un plazo de 6 meses (artículo 27), lo que determina que, si ha transcurrido el plazo legal de seis meses para la sustanciación de un procedimiento administrativo -como sería el caso a su juicio-, se verifica la "imposibilidad material" respecto a su continuación y, por ende, éste se torna ineficaz, debiendo ser finalizado en los términos del artículo 40 de la Ley N°19.880, mediante una resolución fundada. En todo caso, dice que, ya sea se tome la nueva postura o la de aplicar el plazo contenido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, en ambas hipótesis se configuraría el decaimiento del proceso, en virtud del plazo de 2 años y 7 meses de inactividad de la DGA.

QUINTO: Que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, en relación al decaimiento, razonó que *el acto terminal del procedimiento administrativo está*



constituido por la Resolución Exenta N° 760 de 27 de diciembre de 2018, dictada por el Director Regional de Aguas de la Región de la Araucanía y, por otro lado, el plazo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 no tiene carácter de fatal, de manera que si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad que informa su actividad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente, que aquella circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo.”

Agrega el fallo que, “en todo caso, en cuanto a la duración del procedimiento administrativo, la resolución que pone término al proceso regulado en el artículo 172 del Código de Aguas, es aquella que dispuso la destrucción total de las obras y aplica la multa, ya citada, dando origen al proceso recursivo contemplado en la ley, que consta de etapas administrativas y judiciales, razón por la que no se debe incluir en el cómputo el periodo que comprende este último período. Conforme lo dicho, en el presente caso no se ha producido el decaimiento.”

Enseguida, y en lo que atañe al quantum de las multas impuestas, concluyó que ellas han sido reguladas dentro de los márgenes establecidos por el legislador,



considerando en especial aquello que instituye el artículo 173 ter del Código de Aguas. Sin perjuicio de lo anterior, expresó que *"ponderando esta Corte los hechos y no obstante estimar que no existe ilegalidad en el actuar de la autoridad, lo cierto es que conforme a un análisis pormenorizado de los antecedentes se estima que el quantum de las 4 multas impuestas por un monto de 388 UTM cada una de ellas, resultan excesivas, por lo que aplicando el principio de proporcionalidad, se reducirán a 200 UTM cada una de ellas."*

A continuación, en lo tocante a la destrucción de las obras dispuestas por la autoridad, estimó que no existe ilegalidad alguna que considerar a su respecto, por lo que ello no será modificado.

SEXTO: Que, entrando al análisis de los yerros denunciados en este primer recurso, esto es, en relación a la alegación de existir decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, es indispensable asentar dos ideas fundamentales que permitirán desechar los reproches formulados por el recurrente. La primera de ellas, se conecta con que esta Corte Suprema ha abandonado la figura del decaimiento, entendiendo, en su lugar, que en los procedimientos administrativos puede darse una imposibilidad material de continuación del mismo. Para tales efectos, se ha dicho que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva



la pérdida de eficacia del procedimiento, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada.

En esta línea de pensamiento, el artículo 27 de la Ley N° 19.880, dispone: "*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.*" Ante la claridad del artículo 27, en cuanto ordena que la duración del procedimiento no podrá exceder de seis meses contados desde su iniciación y hasta la decisión final, y según fue indicado por el Ejecutivo en el Mensaje de dicho cuerpo normativo, en el sentido que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, se debe concluir que, en abstracto, la superación irracional e injustificada del plazo antes indicado deriva en la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad. Por consiguiente, aun cuando el término del artículo 27 ya citado se aplica con matices a la Administración "*por cuanto no basta para la ineficacia del procedimiento su sólo transcurso, sino también un análisis adicional de*



razonabilidad o justificación del exceso”, ello no puede significar que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso. Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí sólo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa, según ya se expuso. (Rol CS N° 152.160-2022 a vía ejemplar)

SÉPTIMO: Que, asentado lo anterior, es posible analizar en concreto el desenvolvimiento del procedimiento seguido contra el actor:

1.- El 17 de julio de 2018, doña Paola Cantegiani presenta Formulario de Ingreso de Requerimiento de Fiscalización, relativo a una eventual infracción al Código de Aguas que consistiría en la intervención de dos esteros sin nombre, en al menos catorce puntos, debido a la construcción de un camino en el sector de Tinquilco.

2.- Con fecha 6 de septiembre de 2018, y declarada admisible la denuncia, se realiza Inspección en Terreno revisando diez puntos del inmueble de propiedad del



denunciado, don Hernán Aníbal Espinoza Calderón (Actas de Inspección a Terreno N° 976 y N° 977).

3.- El 27 de septiembre del mismo año, don Hernán Aníbal Espinoza Calderón realiza sus descargos.

4.- El 19 de octubre de 2018, se evacúa el Informe Técnico por don Hugo Espinoza Sandoval.

5.- Con fecha 27 de diciembre de 2018, se dicta la Resolución DGA Araucanía (Exenta) N° 760, que acoge la denuncia, ordena la destrucción total de las obras no autorizadas y construidas sobre el estero sin nombre y, aplica 6 multas a beneficio fiscal.

6.- El 7 de febrero de 2019, la reclamante interpone recurso de reconsideración en contra de la Resolución D.G.A Araucanía (Exenta) N°760 de fecha 27 de diciembre 2018.

7.- El día 7 de septiembre 2021, se dicta la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 2089, de 7 de septiembre de 2021, que rechaza la reconsideración

OCTAVO: Que, en vista a los hitos del procedimiento administrativo sancionador que da origen a estos autos, y a la idea que el plazo del artículo 27 de la Ley N° 19.880 no es fatal, debe traerse a colación una segunda idea cardinal para determinar si ha existido una dilación de parte de la Administración que pueda ser calificada de carente de razonabilidad, de tal forma que pueda conllevar la imposibilidad material de continuación del



procedimiento administrativo. En la especie, debe precisarse desde ya que las actuaciones y/o resoluciones de la etapa recursiva de la tramitación, no quedan comprendidas en el cómputo de los plazos que han de considerarse para ver si existe el referido impedimento. Sobre este tópico, esta Corte ha resuelto reiteradamente que, el acto terminal es aquél que dicta la Administración colocando término al procedimiento administrativo. En la especie, aquélla que pone término al proceso regulado en el artículo 172 del Código de Aguas, dando origen al proceso recursivo contemplado en la ley, que consta de etapas administrativas y judiciales, razón por la que no se debe incluir en el cómputo del plazo del artículo 27 de la Ley N° 19.880, el referido periodo, toda vez que éste dice relación con el cumplimiento de lo ordenado, precisamente, por el acto terminal. Esta misma idea ha sido asentada por esta Corte en otros procedimientos administrativos, como por ejemplo en materia de procedimientos sancionatorios seguidos ante la Superintendencia de Educación en Roles CS N°s 24.006-2019, 98-2021 y 2.953-2022, por citar algunos.

NOVENO: Que, en consecuencia, de las dos ideas ya desarrolladas y en concordancia con los hitos del procedimiento en cuestión, detallados en el motivo séptimo, debe concluirse que, el procedimiento administrativo no se extendió por un plazo superior a



aquel regulado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, motivo suficiente para desechar el arbitrio de nulidad en examen, tal como acertadamente lo resolvieron los magistrados de la instancia.

DÉCIMO: Que, en atención a los argumentos desarrollados precedentemente, el recurso en análisis deberá ser rechazado.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo de la DGA:

UNDÉCIMO: Que, la reclamada, ha sostenido en su recurso que la sentencia infringe los artículos 137 y 173 ter del Código de Aguas y el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales, al rebajar el cuántum de las multas, lo cual escapa a la competencia otorgada por la ley dentro del conocimiento y fallo del recurso de reclamación consagrado en el artículo 137 del Código de Aguas, acción que tiene únicamente por objeto revisar la legalidad del acto administrativo impugnado y no hacer un análisis de mérito ni una segunda ponderación de los antecedentes de hecho ya analizados por el Servicio.

Manifiesta que, ha sido la jurisprudencia la que, en forma unánime, ha establecido que el recurso de reclamación del artículo 137 del Código de Aguas no constituye una segunda instancia, sino que busca la revisión de legalidad de un acto administrativo de dicho Servicio.



Arguye que, la sentencia de autos no se basa en la existencia de un vicio de legalidad entre las infracciones y el monto de la multa, sino que su reproche se funda en que la multa determinada por el Servicio resulta excesiva, sin entregar mayor fundamentación, pese a que el acto administrativo impugnado no adolece de vicio de legalidad alguno, y no obstante que el Servicio fijó la multa conforme a los criterios establecidos en el artículo 173 Ter del Código de Aguas, tal como lo indica la Resolución reclamada.

Por lo anterior, esgrime que yerra el tribunal a quo en sustituir una facultad discrecional entregada por ley a la Dirección General de Aguas, como lo es la determinación de la multa dentro del contexto de un procedimiento sancionatorio, sin que previamente se haya determinado una infracción al principio de proporcionalidad de la misma, actuación que excede la competencia entregada por ley al tribunal en el marco de esta acción.

En este mismo sentido, sostiene que se infringe el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales, al extender el tribunal su competencia a materias entregadas exclusivamente a la DGA, en atención al principio de la inavocabilidad extraorgánica.

DUODÉCIMO: Que, en lo que concierne a la infracción denunciada, debe reiterarse que efectivamente la



sentencia de autos estableció que, no se encuentra discutida la realización de las obras en el predio de la reclamante, constatándose la intervención en seis partes del cauce del estero sin nombre, provocando una alteración del escurrimiento natural de las aguas; además, concluyó que la DGA no incurrió en ilegalidad alguna en su actuar, que las multas fueron reguladas dentro de los márgenes establecidos por el legislador y considerando lo instituido por el artículo 173 ter del Código de Aguas que dispone: *"Para la determinación del monto de la multa al interior de cada grado, se deberá tener en consideración, entre otras, las siguientes circunstancias: el caudal de agua afectado, si son aguas superficiales o subterráneas, si se produce o no la afectación de derechos de terceros, la cantidad de usuarios perjudicados, el grado de afectación del cauce o acuífero, y la zona en que la infracción se produzca, según la disponibilidad del recurso."*

DÉCIMO TERCERO: Que, la reclamante, en su libelo, se limitó a controvertir la forma de cálculo de las multas impuestas, aduciendo fundamentalmente, que no existe antecedente que acredite técnicamente que cuatro de las seis obras entorpezcan el libre escurrimiento de las aguas o signifiquen peligro para la vida o salud de los habitantes, correspondiendo que le fuera impuesta una



multa del primer al segundo grado y no del segundo a tercer grado, como ocurrió.

Al respecto, cabe reiterar que la sentencia en examen, estableció que no existió ilegalidad en el actuar de la autoridad reclamada, ni en la determinación de las conductas que dieron lugar a la imposición de las multas así como tampoco en la fijación del cuántum de las mismas y de la ponderación de las circunstancias del artículo 173 ter del Código de Aguas. No obstante, a renglón seguido, los sentenciadores hacen ver que las multas correspondientes a las infracciones del segundo a tercer grado (cuatro atravesos, de seis conductas sancionadas) que fueron impuestas en 388 UTM cada una, serían "excesivas" aplicando el principio de proporcionalidad, conclusión que carece de todo asidero, especialmente, teniendo presente que el referido principio y/o su infracción, no formó parte de las alegaciones del reclamante, quien más bien controvirtió los hechos en cuanto a la tipificación de las infracciones efectuada por la Administración, lo que quedó descartado en el fallo y ni siquiera fue recurrido por dicha parte.

DÉCIMO CUARTO: Que, de lo precedente, se colige que los jueces del grado vulneraron los artículos 137 y 173 ter del Código de Aguas al modificar el quantum de las multas aplicadas al actor, y sostener al mismo tiempo que la reclamada no incurrió en una infracción a la



legalidad, en su actuar, cuestión que amerita anular el fallo en revisión, desde que semejante yerro de derecho ha influido sustancialmente en lo decisorio, porque de no haberse cometido, la reclamación debió ser desechada en su totalidad.

Y teniendo presente, además, lo previsto en los artículos 764, 767 y 785 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido por la parte reclamante, y **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por la Dirección General de Aguas -ambos recursos de siete de noviembre del año dos mil veintidós- deducidos en contra de la sentencia de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, la que por consiguiente **es nula** y es reemplazada por la que se dicta separadamente a continuación.

Se previene que el Ministro señor Matus, concurre al rechazo del recurso de la reclamante teniendo además presente para ello que la propia la Ley N° 19.880, a fin de evitar la indefensión de los administrados ante una eventual demora injustificada en el pronunciamiento de la autoridad, establece un mecanismo especial para hacer efectivo el principio de celeridad que contempla, el cual no es otro que el llamado silencio administrativo, en sus dos modalidades: positivo y negativo, según se contempla en sus artículos 64 y 65. En consecuencia, solo tras la certificación del transcurso del plazo y el requerimiento



de hacer valer el silencio administrativo los tribunales podrán apreciar la legalidad o arbitrariedad del acto administrativo que sea consecuencia de haber ejercido la vía que la ley ha dispuesto para que el administrado haga realidad el principio de celeridad, lo que en la especie no fue hecho valer por el actor.

Redacción a cargo del Ministro señor Matus.

Regístrese.

Rol N° 152.161-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y Sr. Jean Pierre Matus A.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. Santiago, seis de septiembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a seis de septiembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

