

**EN LO PRINCIPAL:** SOLICITUD QUE INDICA; **OTROSÍ:** DELEGA PODER.

**SEÑOR FISCAL INSTRUCTOR  
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE**

**Francisco Javier Rivadeneira Domínguez**, cédula nacional de identidad N° 18.172.446-3, en representación de Alto Maullín SpA (la “Empresa” o “mi representada”), RUT N° 77.016.442-7, ambos domiciliados para estos efectos en avenida El Golf N°40, piso 13, comuna de Las Condes, Región Metropolitana, en relación con el procedimiento sancionatorio expediente rol D-092-2021, a Ud. respetuosamente digo:

Por la presente, solicito a esta autoridad que constate la imposibilidad de continuar el procedimiento, atendido que transcurrió el plazo máximo que fija nuestra normativa para que esta autoridad emita pronunciamiento de fondo en el presente procedimiento sancionatorio, atendidos los antecedentes que se detallan en esta presentación.

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 09 de abril de 2021 esta Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”) formuló cargos contra Alto Maullín SpA (en adelante, “mi representada”), titular de un proyecto emplazado en la comuna de Llanquihue, Región de Los Lagos, consistente en la subdivisión y venta de predios rústicos.
2. Particularmente, formuló cargos por la supuesta configuración de dos infracciones a la normativa ambiental, a saber, la (i) ejecución del proyecto al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) en un área colocada bajo protección oficial, con afectación de suelo por procesos erosivos y fuerte pendiente, así como por la corta de vegetación no autorizada; y el (ii) incumplimiento de la medida provisional pre procedimental de detención de ejecución del proyecto.
3. Si bien el 09 de agosto de 2021 esta autoridad aprobó un programa de cumplimiento asociado al proyecto, fecha desde la cual se tuvo por suspendido el presente procedimiento sancionatorio, con fecha 20 de octubre de 2022 se incorporó al expediente una sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol R-15-2021, a través de la cual se anuló la correspondiente resolución que aprobó el antedicho programa.

Por causa de lo anterior, esta autoridad administrativa resolvió tener presente que el procedimiento sancionatorio se retrotraía al estado previo a efectuar observaciones al programa de cumplimiento.

4. Posteriormente, tras haberse presentado un nuevo programa de cumplimiento por parte de mi representada, con fecha 27 de diciembre de 2022 esta autoridad lo rechazó, levantándose, consecuentemente, la suspensión legal del procedimiento, razón por la cual comenzó a computarse el plazo para presentar descargos.

5. Debido a lo anterior, con fecha 17 de enero de 2023 se presentó, dentro de plazo, el correspondiente escrito de descargos.

En dicha oportunidad se hizo presente que existía una falta de certeza respecto a la cantidad de predios objeto de la materia del cargo. En efecto, no queda claro si para efectos de los cargos se contempló que el proyecto incluía 87 predios rústicos, según la información del plano de subdivisión aprobado por el Servicio Agrícola y Ganadero, o bien, entre 55 a 66 predios rústicos, conforme a lo informado a la SMA en la fiscalización ambiental.

A su turno, respecto al primer cargo, a saber, la supuesta ejecución del proyecto al margen del SEIA en un área colocada bajo protección oficial, se hizo presente que no se verifica, toda vez que el proyecto no se emplaza dentro de un área de aquella naturaleza que exista actualmente ni que se encuentre vigente. Asimismo, se explicó que, incluso existiendo, esta no sería sea oponible al titular del proyecto, como tampoco estaría dentro de sus límites, razón por la cual su existencia no afectaría a mi representada.

Por su parte, se hizo presente que el primer cargo imputado ya fue objeto de un procedimiento sancionatorio sectorial, el cual se encuentra concluido.

Respecto al segundo cargo, consistente en el incumplimiento de la medida provisional pre procedimental de detención de ejecución del proyecto, se indicó que no se verificaba, puesto que fue efectivamente acatada.

Finalmente, se solicitó tener en consideración, en caso de rechazarse los argumentos contenidos en los descargos, la concurrencia de diversas circunstancias contenidas en el artículo 40 de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (“LOSMA”).

6. Posteriormente, el 17 de enero de 2023 se presentó un escrito solicitando a esta autoridad que tuviera presente la copiosa jurisprudencia de la Contraloría General de la República que señala que los acuerdos adoptados por los órganos colegiados requieren de un acto administrativo de ejecución, así como también relativo al deber que recae sobre la autoridad administrativa de publicar los actos administrativos de efectos generales para que produzcan efectos jurídicos.
7. Con fecha 15 de septiembre de 2023, al menos 8 meses desde la que se determinó el rechazo del programa de cumplimiento, esta autoridad designó a un nuevo fiscal instructor y fiscal instructor suplente, a saber, don Angelo Farrán Martínez y doña Ivonne Miranda Muñoz, respectivamente.
8. Con todo, a pesar del nombramiento de nuevos fiscales, a la fecha de esta presentación **ha transcurrido al menos un año desde que se tuvo por rechazado el programa de cumplimiento propuesto, fecha a partir de la cual se levantó la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.**

## II. EL PRESENTE PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO SE TORNÓ INEFICAZ POR HABER OPERADO SU CADUCIDAD

9. El artículo 27 LBPA dispone que el procedimiento administrativo no podrá exceder seis meses desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, y si bien nuestra jurisprudencia judicial ha admitido la posibilidad que los procedimientos administrativos excedan dicho plazo legal, aquello se admite única y exclusivamente en los casos en que exista justificación razonable para que la autoridad se extienda durante mayor tiempo<sup>1</sup>.

En este sentido, nuestra Corte Suprema ha sido enfática en señalar que *“el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí solo 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”*<sup>2</sup>.

Por su parte, el Tercer Tribunal Ambiental ha señalado que para determinar la razonabilidad y justificación de la tardanza debe ponderarse la complejidad del asunto, la regulación específica del procedimiento y la naturaleza de las actuaciones realizadas por la autoridad<sup>3</sup>.

A su turno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) ha señalado que para determinar la razonabilidad de los plazos debe atenderse a la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades<sup>4</sup>, precisando los contornos del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, la razonabilidad y justificación de la extensión temporal se analiza en base a los principios que deben regir la actuación administrativa, como también en base a la complejidad del asunto, la regulación específica del procedimiento, la naturaleza de las actuaciones efectuadas, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades.

10. Desde el año 2009 nuestra jurisprudencia nacional activamente comenzó a hacer valer ante los órganos de la Administración los límites temporales fijados expresamente por la ley para la conclusión de los procedimientos administrativos que tramitaban, debido a que en muchos casos se dejaba transcurrir de forma excesiva el tiempo para resolver, lo que genera un estado de incertidumbre a los imputados de cometer infracciones administrativas<sup>5</sup>.

Dicha determinación se adoptó en atención a que los órganos administrativos terminaban sometiendo a los particulares a la carga ilegítima de mantenerse prolongadamente en un estado de indefinición, forzándolos a que inviertan tiempo y recursos, de forma indefinida, preparando

---

<sup>1</sup> Criterio contenido en SCS rol N° 53.046-2022, c. 7 y 9 (16.06.2023).

<sup>2</sup> Criterio contenido en SCS rol N° 137.685-2022, c. 10 (28.02.2023).

<sup>3</sup> Criterio contenido en sentencia del Tercer Tribunal Ambiental rol N° R-5-2023 (30.11.2023).

<sup>4</sup> SCIDH, caso Genie Lancayo vs. Nicaragua, párrafo 77 (29.01.1997).

<sup>5</sup> OSORIO VARGAS, Cristóbal, Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte General, Thomson Reuters – La Ley, Santiago, 1ª ed., 2016, p. 486.

defensas y haciendo constante seguimiento a los procedimientos que se han dilatado excesivamente<sup>6</sup>, lo cual, a fin de cuentas, deviene en una “*pérdida sustancial de la garantía del debido proceso de ley, por exceder todo plazo razonable la tramitación del procedimiento*”<sup>7</sup>, según lo ha sostenido nuestro máximo tribunal.

11. En efecto, el Derecho administrativo sancionador descansa en diversas bases, una de las cuales es la tramitación de los procedimientos dentro de un plazo razonable que inicia para determinar las posibles responsabilidades de los administrados, constituyendo una garantía que es parte integrante del “debido proceso de ley”, al cual nuestra Constitución alude en el artículo 19 N° 3, inciso 5°.

De igual forma, dicha garantía se consagra expresamente, como se señaló previamente, en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la que dispone que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (...)”, la que no es solo aplicable a los procesos penales, sino que también a los de carácter civil y los procedimientos administrativos sancionatorios, criterio que plasmado en múltiples sentencias de la CIDH<sup>8</sup>.

12. En este sentido, nuestro máximo tribunal ha señalado que “*para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna*”<sup>9</sup>, lo que no ha ocurrido en la especie, toda vez que **el rechazo del programa de cumplimiento presentado por mi representada acaeció con fecha 27 de diciembre de 2022, habiendo transcurrido al menos un año desde aquel hito.**
13. Por lo demás, el límite temporal a la duración de los procedimientos se funda en múltiples principios que rigen el actuar de los órganos integrantes de la Administración del Estado, a saber, el principio conclusivo, el principio de celeridad, y el principio de eficiencia y eficacia.

En efecto, el principio conclusivo -artículo 8° LBPA-, implica que el procedimiento está destinado a que se dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo, perfilándose, en palabras de nuestra Corte Suprema, como un “*deber legal de resolver, toda vez que se busca evitar que el procedimiento administrativo se mantenga inconcluso indefinidamente*”<sup>10</sup>.

Por su parte, el principio de celeridad -artículo 7° LBPA- implica un verdadero deber legal en orden a que la Administración y sus funcionarios deben actuar diligentemente evitando prolongaciones injustificadas en los procedimientos<sup>11</sup>. En este sentido, la jurisprudencia administrativa ha sido enfática en señalar que “*el legislador ha establecido que los órganos de la Administración del Estado deben actuar de manera diligente, evitando prolongar sin razón los*

---

<sup>6</sup> BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, Debido proceso, DerEdiciones, Santiago, 2023, p. 68-69.

<sup>7</sup> Criterio contenido en SCS rol N° 10.515-2023, c. 4 y 5 (22.02.2023) y SCS rol N° 234.245-2023, c. 4 (23.11.2023).

<sup>8</sup> SCIDH, caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafo 70 (31.01.2001) y caso Ivcher Bronstein vs. Perú (06.02.2001).

<sup>9</sup> Criterio contenido en SCS rol N° 137.685-2022, c. 8 (28.02.2023).

<sup>10</sup> SCS rol N° 34.788-2016, c. 29 (02.02.2017).

<sup>11</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Libromar, Santiago, 2023, p. 630.

*trámites o procedimientos que le son requeridos y dictar oportunamente los actos administrativos correspondientes (...)*<sup>12</sup>.

Finalmente, el principio de eficiencia y eficacia obliga a todos los órganos administrativos a realizar una gestión que permita alcanzar los fines y metas que se proponen haciendo un uso racional y adecuado de los recursos públicos, los que deben concurrir copulativa en todo actuar<sup>13</sup>, situación que no ocurre en la especie atendido que se ha dilatado excesivamente la resolución del presente procedimiento, habiendo transcurrido al menos un año desde que se tuvo por rechazado el último programa de cumplimiento.

14. Finalmente, en lo que respecta a los efectos del transcurso del plazo, la superación del límite máximo deriva en la imposibilidad material para continuar con el procedimiento por la expiración del plazo legal.

En este sentido, nuestra Corte Suprema ha señalado que la sanción aplicable para el caso que el órgano administrativo exceda el plazo legal constituye la imposibilidad material de continuar con el procedimiento<sup>14</sup>, constituyendo la causa sobreviniente, justamente, el transcurso del plazo razonable, de manera tal que todo actuar posterior deviene en ineficaz por ilegalidad<sup>15</sup>.

Por lo pronto, cabe precisar que si bien el artículo 40 LBPA señala, a propósito de la conclusión del procedimiento, que “También producirá la imposibilidad material de continuarlo por causa sobreviniente”, nuestro máximo tribunal ha señalado que si bien esta causal aplica respecto a presupuestos de hecho, “*nada impide darle aplicación en relación a presupuestos de derecho, pues, en tal caso, la Administración tampoco podrá actuar materialmente*”<sup>16</sup>, puesto que se excedió del plazo máximo otorgado por el legislador.

### **III. CORRESPONDE A ESTA AUTORIDAD EMITIR EL CORRESPONDIENTE ACTO QUE CONSTATE LA CIRCUNSTANCIA DE HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, PUESTO QUE, DE EMITIR UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE PRONUNCIE SOBRE EL FONDO, ADOLECERÍA DE VICIO EN SU OBJETO**

15. La imposibilidad material de continuar el procedimiento por el transcurso del plazo -en clave jurisprudencial- o caducidad del procedimiento administrativo -en clave doctrinal-, deriva del simple transcurso del plazo máximo con el que cuenta la autoridad administrativa para culminar el procedimiento administrativo sancionatorio, de manera tal que la caducidad o perención se produce de forma automática, de manera tal que la Administración queda inhabilitada para continuar con el procedimiento, correspondiendo que constate dicha circunstancia<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Criterio contenido en el dictamen CGR N° 32.424 (05.09.2017).

<sup>13</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 141-142.

<sup>14</sup> SCS rol N° 53.046-2022, c. 7 (16.06.2023).

<sup>15</sup> Criterio contenido en SCS roles N° 127.415-2020, c. 8 (03.05.2021), N° 53.046-2022, c. 8 (16.06.2023), y N° 114.983-2022, c. 8 (14.08.2023).

<sup>16</sup> SCS rol N° 114.983-2022, c. 8 (14.08.2023).

<sup>17</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo, *Derecho administrativo sancionador. Parte General*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 4ª ed., p. 749.

16. En este sentido, la doctrina especializada ha concluido que la consecuencia de haber operado la caducidad no puede ser otra que la emisión de una resolución que manifieste o constate las circunstancias que condujeron a dicha situación<sup>18</sup>, correspondiendo luego archivar las actuaciones<sup>19</sup>.
17. Por su parte, cabe mencionar que la doctrina ha derivado, a partir de los elementos del acto administrativo identificados por la jurisprudencia<sup>20</sup>, los vicios que los pueden afectar, a saber, la investidura irregular, la incompetencia, inexistencia o ilegalidad en los motivos, la desviación de poder, la ilegalidad en el objeto y vicio de forma<sup>21</sup>.

En particular, una eventual resolución terminal que se pronuncie sobre el fondo del asunto ventilado en el presente procedimiento administrativo sancionatorio, luego de transcurrido el plazo máximo con el que cuenta la autoridad para pronunciarse, adolecería del vicio de ilegalidad en su objeto.

En efecto, la ilegalidad del objeto dice relación con el elemento “objeto del acto”, que constituye, en síntesis, en el ejercicio concreto de la potestad, a saber, el contenido mismo del acto<sup>22</sup>. De esta forma, el ejercicio de una potestad fuera de los límites temporales que el legislador fija para el desarrollo de los procedimientos administrativos atenta contra el ordenamiento jurídico vigente.

Sobre el particular, debe reiterarse que la LBPA dispone expresamente, en su artículo 27, 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”, y que si bien nuestra jurisprudencia ha admitido una duración mayor, aquello únicamente procede en los casos en que exista justificación razonable para que la autoridad se extienda durante mayor tiempo, situación que no concurre en la especie, toda vez el tiempo de tramitación del presente procedimiento sancionatorio se ha tornado excesivo.

18. Por causa de lo anterior, al haberse extendido el procedimiento administrativo por sobre el máximo que fija nuestra normativa, sin mediar razonabilidad ni justificación alguna para extender el procedimiento por más de un año, en caso de dictarse un acto administrativo que se pronuncie sobre el fondo, aquel adolecería de un vicio en su objeto.

### **POR TANTO,**

**Solicito a Ud.**, considerando los argumentos señalados previamente, que constate la imposibilidad de continuar el procedimiento, atendido que transcurrió el plazo máximo que fija nuestra normativa para que esta autoridad emita pronunciamiento de fondo en el presente procedimiento sancionatorio, atendidos los argumentos anteriormente señalados.

---

<sup>18</sup> ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 10ª ed., p. 184.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo Parte General*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2022, p. 531.

<sup>20</sup> Véase dictamen CGR N° 45.191-2004.

<sup>21</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “La nulidad de los actos administrativos y sus causales”, en J. C. Ferrada (coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho chileno. IX Jornadas de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago, 2013, p. 196.

<sup>22</sup> VALDIVIA OLIVARES, José Miguel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 223.

**OTROSÍ:** Solicito a esta autoridad tener presente que por este acto delego poder para representar a Alto Maullín SpA en el presente procedimiento al abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, don Juan Ignacio Johnson Narváez, cédula de identidad N° 19.567.390-K, quien podrá actuar en forma individual e independiente del suscrito, estando facultado para efectuar todo tipo de presentaciones y solicitudes, presentar recursos administrativos y solicitudes de invalidación de actos administrativos, confiriéndose expresamente la facultad de notificarse de resoluciones que se dicten en el presente procedimiento.

**Francisco Rivadeneira Domínguez**

C.I. N° 18.172.446-3

p.p. Alto Maullín SpA