

C.A. de Santiago

Santiago, siete de septiembre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparece Cristóbal Millar Bruna, abogado, en representación de Empresa [REDACTED] y conforme a lo dispuesto en los artículos 137 y siguientes del Código de Agua, interpone acción de reclamación en contra de la Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), de 13 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Aguas (en adelante, D.G.A.), por medio de la cual rechazó la solicitud de invalidación deducida por su representada en contra de la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta), de 2 de marzo de 2015, dictada por la Dirección General de Aguas Región Metropolitana de Santiago (en adelante, D.G.A.M.R.S.).

Señala que el 19 de enero de 2015 ingresó a la D.G.A.M.R.S. una denuncia en su contra por parte de [REDACTED] por supuesta extracción no autorizada de aguas y obras no autorizadas en cauce natural, confiriéndose traslado de la denuncia de fiscalización a la reclamada mediante oficio ORD. N° 52 de 23 de enero de 2015. El 26 de enero de 2015, no habiendo transcurrido ni un día hábil desde que se dictó el ORD. N° 52, sin previo aviso ni invitación, y sin haber sido debidamente notificado de dicho Ordinario, la D.G.A.M.R.S. realizó visita de inspección, por la cual, conforme al N° 5.a) de la resolución recurrida y al N° 5.4 del Informe Técnico D.G.A. R.M.S. N° 40, *“se accedió al lugar sujeto de la denuncia en compañía de representantes de [REDACTED].”*

Indica que, habiéndosele otorgado ampliación de plazo conforme al artículo 26 de la Ley N° 19.880, presentó descargos a la denuncia el 25 de febrero de 2015, dentro de plazo, sin tener conocimiento alguno de la fiscalización realizada el día 26 de enero de 2015.

Por Resolución D.G.A. R.M.S. N°154 (Exenta), de 2 de marzo de 2015 y notificada el mismo día, fue acogida parcialmente la denuncia de [REDACTED] en su contra, por una supuesta extracción no autorizada de aguas, ordenándose el envío de los antecedentes recopilados a esta Corte, para que un tribunal civil aplicase a su representada una multa, en virtud de lo dispuesto en los artículos 173 y 175 del Código de Aguas. Añade que, efectuado el envío a esta Corte de los antecedentes que rolan en el expediente FD-1306-69, se radicó su conocimiento en el 30° Juzgado Civil de Santiago, con el rol C-7864-2015, ingresando dicho expediente el 2 de abril



de 2015, resolviéndose no dar curso a la denuncia el 5 de junio de 2015, y archivándose la causa.

Expone que, con fecha 24 de diciembre de 2015 dedujo fundada solicitud de invalidación administrativa en contra de la Resolución D.G.A. R.M.S N°154 (Exenta), de 2 de marzo de 2015, y luego de mas de 7 años de deducido el recurso sin pronunciamiento alguno de la reclamada, el 13 de diciembre de 2022, mediante la resolución recurrida, ésta resolvió rechazar el recurso de invalidación, denominándolo “recurso de reconsideración”, e instruyendo además a la D.G.A.M remitir nuevamente el expediente al juzgado civil de turno para aplicar la multa del artículo 173 del Código de Aguas, siendo notificada dicha resolución el 9 de enero de 2023.

Respecto a la normativa aplicable, hace presente que el supuesto hecho infraccional que motivó el procedimiento administrativo sancionador se habría producido en enero de 2015, lo que es relevante, dado que cita los artículos 173, 174, 175 y 176 aplicables en aquella época, de acuerdo a la versión entonces vigente del Código de Aguas.

Como primer vicio de ilegalidad arguye que, los actos administrativos pueden extinguirse de dos formas: a) mediante su extinción normal, cuando el acto se cumple o ejecuta; o b) por su extinción anormal, en aquellos casos en que interviene una circunstancia por el que deba restársele valor al acto, sea una circunstancia originaria o sobreviniente, citando al respecto al profesor Jorge Bermúdez S. Respecto al decaimiento del acto administrativo cita a los profesores Jorge Bermúdez S. y Luis Cordero V., añadiendo que esta forma de extinción anormal del acto administrativo se distingue por deberse a causas sobrevinientes, posteriores a la dictación del acto, que lo diferencia de la nulidad y de la invalidación, que responden a la constatación de un vicio originario de legalidad.

Señala que el decaimiento también ha sido extendido a los procedimientos administrativos sancionatorios, citando sentencia de la Corte Suprema en causa rol N° 95140-2020. En tal sentido, sostiene que se ha producido el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador de marras, toda vez que: 1) han transcurrido más de 8 años desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador derivado de la denuncia de [REDACTED]; 2) han transcurrido aproximadamente 8 años desde que la D.G.A. acogió la denuncia de [REDACTED]; (3) y han transcurrido 7 años sin que la D.G.A resolviera la solicitud de invalidación de la reclamante, resolviéndola ahora, instruyendo la aplicación de sanciones en un



procedimiento que perdió eficacia y sobre hechos que se encuentran prescritos.

Al respecto, refiere que el artículo 27 de la Ley N° 19.880 es la norma básica en lo referente al plazo que tienen los órganos de la Administración del Estado para poner término a algún proceso administrativo mediante la emisión de la decisión final. En el presente caso, el procedimiento administrativo inició mediante la interposición de recurso de reconsideración con fecha 24 de diciembre de 2015, dictándose la resolución que vino a resolver el recurso por la D.G.A. el 13 de diciembre de 2022, esto es, más de 7 años después del inicio del procedimiento administrativo, excediendo con creces el plazo de 6 meses establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Sostiene que el retraso en la culminación del procedimiento administrativo no tiene justificación, pues todos los antecedentes técnicos se encontraban en poder de la D.G.A. desde 2016, estos es, los informes técnicos en que se basó la D.G.A. para rechazar el recurso de reconsideración deducido: el Informe Técnico DGA N°40 de 26 de febrero de 2015 y el Informe Técnico Complementario DGA N°10 de 8 de enero de 2016, ambos de la D.G.A.M.R.S. Incluso tomando la fecha del último informe técnico de 8 de enero de 2016, son más de 6 años en que no se emitió resolución o acto alguno por la D.G.A. explicando el porqué de la demora en emitir la resolución final. Añade que tampoco hay referencia alguna en la resolución recurrida que explique la razón de la demora en resolver la reconsideración, en circunstancias que la demora de siete años va contra toda idea de debido proceso, especialmente un proceso administrativo sancionador, expresión del *ius puniendi* estatal, el cual debe revestir las máximas garantías del debido proceso, citando al respecto sentencia Rol 94.906-2021 de la Corte Suprema.

Arguye que la demora injustificada de más de siete años en resolver el recurso de reclamación no cumple con el plazo legal para la culminación de los procedimientos administrativos, ni con los principios de eficacia y eficiencia que rigen el actuar de la administración, quedando claro entonces que la dilación injustificada del proceso administrativo sancionatorio iniciado por la D.G.A. por denuncia de [REDACTED] ha provocado la pérdida de eficacia del procedimiento.

Como segundo vicio de ilegalidad, arguye que la D.G.A. demoró más de siete años en dictar la resolución recurrida, que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta en 2015. El hecho infraccional por el cual la D.G.A.



inició el procedimiento administrativo sancionador se remonta al 23 de enero de 2015, fecha en que procedió a fiscalizar la denuncia realizada por ██████████ ██████████, culminando la misma con la resolución que acogió solo parcialmente la denuncia, deduciéndose el 24 de diciembre de 2015 solicitud de invalidación.

Refiere que el transcurso del tiempo puede extinguir la responsabilidad administrativa, por prescripción de la infracción o de la sanción. La responsabilidad prescribe por el cumplimiento del plazo que dispone la administración para dirigir su actuación en contra de la persona que ha cometido la infracción, o en caso la sanción haya sido impuesta, desde que ésta se haya ejecutado. En tal sentido, señala que en el Código de Aguas, vigente a la época del hecho infraccional, no constaba ningún plazo de prescripción especial; y, en la actualidad, el artículo 173 quáter de dicho Código establece: *“Las infracciones establecidas en el presente Código prescribirán en el plazo de tres años contado desde su comisión”*, de modo que, en este caso, toda infracción por el hecho que motivó la resolución recurrida habría prescrito en enero de 2018. Añade que, de no aplicar el plazo del nuevo Código de Aguas, habría que aplicar el plazo general de prescripción para los procedimientos administrativos, esto es, el plazo de 5 años establecido en el artículo 2515 del Código Civil, de aplicación supletoria ante la inexistencia de regla especial, como es el caso. Otra interpretación posible es asimilar los ilícitos administrativos a las faltas penales, aplicando en dicho caso las normas de prescripción de los artículos 94 y 97 del Código Penal, que establecen un plazo de 6 meses para la prescripción.

Expone que las interpretaciones anteriores son construcciones jurisprudenciales de la Corte Suprema y la Contraloría General de la República, que han venido a solucionar la falta de reglas en materia de prescripción de la responsabilidad administrativa. En tal sentido, lo que se extingue una vez transcurrido el plazo de 5 años del Código Civil o de 6 meses del Código Penal, es la responsabilidad administrativa por la infracción cometida, junto con la acción de la administración para perseguir o ejecutar la sanción impuesta.

De esta forma, sostiene que independiente de la interpretación que se elija, el plazo de siete años excede con creces cualquiera de las tres alternativas señaladas. Como corolario de lo anterior, arguye que perseguir la responsabilidad administrativa de una persona, natural o jurídica, o de imponer una sanción cuando ésta o aquella se encuentran prescritas adolece de un vicio de legalidad en sus motivos, toda vez que se estaría castigando o



ejecutando por un hecho u omisión prescrito y, por ende, no es posible hacerlo efectivo, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado, toda vez que, al haber transcurrido más de siete años desde que se dedujo el recurso de reconsideración, declarar la prescripción del hecho infraccional es un deber, por cuanto el paso del tiempo hace que la persecución de la responsabilidad administrativa pierda sentido.

Como tercer vicio de ilegalidad, señala que el expediente administrativo ya fue remitido a esta Corte, radicándose ante el 30° Juzgado Civil de Santiago, desconociéndose cómo al volver a remitirlo a otro juzgado civil se pueda obtenerse un resultado distinto, respecto del cual ya se resolvió en su oportunidad no darle curso. En tal sentido, refiere que habiéndose remitido el expediente administrativo FD-1306-69 al 30° Juzgado Civil de Santiago, éste resolvió no dar lugar a la denuncia, por cuanto la D.G.A. fue incapaz de cumplir con la carga procesal mínima de constituir mandato judicial.

Como cuarto vicio de ilegalidad, sostiene que el principio de legalidad o juridicidad es considerado la manifestación primaria y esencial del Estado de Derecho y, por lo tanto, de los órganos de la Administración del Estado, consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución. En virtud de dicho principio, la Administración debe someterse plenamente y en todo su accionar a la Constitución y a las leyes dictadas conforme a ella. Asimismo, el artículo 2° de la Ley N° 18.575, constituye la consagración legal del referido principio.

Refiere que, siendo la D.G.A.M.R.S. un órgano de la Administración del Estado, debe actuar dentro de su competencia y sólo tiene las atribuciones que la ley expresamente le atribuye, debiendo atenerse a él en todos y cada uno de los actos que conforman la actuación administrativa. En tal sentido, sostiene que la D.G.A.M.R.S. ha infringido el principio de legalidad toda vez que al emitir su Informe Técnico D.G.A.R.M.S. N° 40 establece como hechos de la visita: *“5.6. Por dentro de la cámara se puede apreciar el ingreso del agua mediante tres tuberías desde el drenaje. La primera y la segunda de 4 pulgadas de diámetro, cuyas características implica estimar una capacidad de extracción de 12,2 litros por segundo para cada una, y la tercera de 11 pulgadas de diámetro (...) implica estimar una capacidad de extracción de aproximadamente 92 litros por segundo. Por lo tanto, se tiene una capacidad instalada de aproximadamente 116 l/s”*, luego en el 5.7. de dicho informe establece *“Aguas arriba de la captación denunciada se logró estimar, con instrumental de este Servicio Regional, un caudal pasante de*



aproximadamente 11,2 l/s", planteándose interrogantes sobre cuáles fueron los instrumentos utilizados por la D.G.A.R.M, de qué manera se realizaron los muestreos, en qué momento del día se realizaron dichas pruebas; y cuántas muestras se realizaron.

Arguye que lo anterior se engloba dentro de una grave infracción por parte de la D.G.A.M.R.S. consistente en no levantar un acta de fiscalización respecto a la verificación que realizó en terreno; añadiendo que, al no existir una norma expresa acerca la manera que debe efectuar las mediciones en un proceso de fiscalización, debe regirse por el artículo 35 de la Ley N° 19.880, que regula la prueba dentro del procedimiento administrativo. En tal sentido, la verificación en terreno de la denuncia supone un medio de prueba con el que la D.G.A.M.R.S. decidió el asunto, el cual no puede ser tomada de cualquier manera, dado que el sólo hecho de que la prueba deba apreciarse en conciencia, conforme la Ley N° 19.880, no implica que sea practicada y apreciada con la mera arbitrariedad del órgano, citando al respecto el Dictamen N° 62.133 de 2006 de la Contraloría General de la República. Sostiene que dicho medio de prueba debió valorarse de manera racional, utilizando y ocupando los instrumentos necesarios de dicha ciencia, lo que no se indica en el informe expedido por el funcionario de la D.G.A.M.R.S., punto que no es suficientemente sopesado para lo que finalmente se resuelve en la resolución recurrida.

En relación con los medios de prueba admisibles en el procedimiento administrativo, señala que solicitó en los descargos presentados ante la D.G.A.M.R.S. el 25 de febrero de 2015, se abriera un término probatorio, solicitud que no fue resuelta, infringiéndose el artículo 24 de la Ley N° 19.880, que establece la obligación de los funcionarios del organismo administrativo de resolver aquellas solicitudes dentro del procedimiento administrativo. Asimismo, se ha infringido también el inciso 3° del artículo 35 de la Ley N° 19.880, al no rechazar mediante una resolución debidamente fundada la solicitud de un período de prueba, citando al respecto al profesor Jorge Bermúdez S.; añadiendo que la Contraloría General de la República ha resuelto en Dictamen N° 39.348 de 2007, que la negación de un medio de prueba debe de justificarse mediante una resolución motivada. En vista de ello, es claro que la D.G.A.M.R.S., al no resolver la solicitud de abrir un término probatorio, infringió los artículos 25 y 35 inciso 3° de la Ley N° 19.880, contraviniendo el principio de juridicidad.



Afirma que el procedimiento administrativo, en su vertiente sancionadora, debe respetar normas básicas del derecho penal en lo referido a garantías procesales, por aplicación del artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental, pues las normas del debido proceso son aplicables no solo a las actuaciones judiciales, sino también a los procedimientos administrativos. De la historia fidedigna de la Constitución se desprende que las garantías del debido proceso se aplican a cualquier autoridad, sea judicial, administrativa, a toda institución o persona que ejerza jurisdicción doméstica, toda vez que la Carta Fundamental hace exigible sus normas a los órganos del Estado, los que deben sujetar su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, de acuerdo a su artículo 6 inciso 1º, y obliga a toda persona, institución o grupo, según se desprende del artículo 6 inciso 2º, cita en tal sentido al profesor Evans de la Cuadra. La jurisprudencia judicial, de la Contraloría y del Tribunal Constitucional concuerda que las garantías del debido proceso resultan aplicables al procedimiento administrativo, citando al respecto a la Corte Suprema. Agrega que el artículo 17 letra i) de la Ley N° 19.880 incorpora al procedimiento administrativo como derechos de los particulares, aquellos que le reconozcan la Constitución y las leyes. Una vertiente del principio del debido proceso es el principio de bilateralidad de la audiencia, citando al respecto al profesor Alejandro Romero S., denunciando en tal sentido la existencia de actos que atentan contra dicho principio, lo que tiene como consecuencia necesaria que la D.G.A.M.R.S. deje sin efecto la resolución recurrida, procediendo a realizar una nueva fiscalización, para luego dictar una resolución que resuelva el asunto sometido a su decisión.

Señala que la fiscalización se realizó por la D.G.A.M.R.S. el día hábil siguiente a la dictación del ORD. N° 52 de 23 de enero de 2015, esto es el lunes 26 de enero siguiente, no habiendo transcurrido ni un día hábil entre éste y la visita efectuada. De esta forma, ni aun asistiendo todos los días a la D.G.A.M.R.S. para consultar la existencia de algún procedimiento en su contra, habría conocido la supuesta denuncia, ni tampoco asistir a la fiscalización en terreno.

Afirma que constituye infracción del principio de bilateralidad de la audiencia que la visita se efectuara en compañía de representantes de [REDACTED], sin constancia en el expediente de habersele notificado su realización, y sin ser dicha sociedad parte en el procedimiento administrativo, dado que la denuncia la realizó [REDACTED], que aunque es filial de [REDACTED] S.A., no justifica que un tercero ajeno al procedimiento haya conocido la



realización de la visita y asistido a ésta en compañía del fiscalizador de la D.G.A.M.R.S., planteándose la duda de cómo tenía conocimiento la D.G.A.M.R.S. de que [REDACTED] es filial de [REDACTED], no habiendo constancia de ello en el expediente.

Asimismo, sostiene que es evidencia de la infracción al principio de la bilateralidad de la audiencia el hecho que la resolución recurrida se notificara a [REDACTED] el 12 de marzo de 2015, estos es 8 días hábiles después de su dictación, mientras que [REDACTED] fue notificada el día 23 de abril, esto es 37 días hábiles después de su dictación, y luego de haberse enviado los antecedentes a la Fiscalía Local de Las Condes y a esta Corte, sin siquiera haber comenzado a correr el plazo para deducir recurso de reclamación conforme al artículo 137 del Código de Aguas, infringiendo el derecho al recurso, manifestación del principio del debido proceso.

En lo referente a la infracción al principio de contradictoriedad durante el procedimiento administrativo, señala que el artículo 10 de la Ley N° 19.880 lo contempla, señalando distintas manifestaciones del mismo y citando al respecto al profesor Jorge Bermúdez S. Sostiene que, de los antecedentes expuestos, se aprecia que la D.G.A.M.R.S. infringió el principio de contradictoriedad en una serie de ocasiones durante la sustanciación del procedimiento administrativo, pues la única oportunidad en que [REDACTED] pudo formular su posición fue en el escrito de descargos presentado el 25 de febrero de 2015, no informándole de la verificación en terreno de la denuncia, no otorgándole un período de prueba y notificándole tardíamente de la resolución recurrida.

Conforme a los artículos 35 y siguientes de la Ley N° 19.880, señala que solicitó en su escrito de descargos la apertura de un término probatorio, lo que no se llevó a cabo y ni siquiera fue resuelto por la D.G.A.M.R.S., en circunstancias que, a lo menos, debió existir una resolución motivada que rechazara abrir término probatorio.

Sostiene que la D.G.A.M.R.S. infringió también la igualdad entre las partes, al invitar solo a [REDACTED] a la verificación en terreno de la denuncia, sin ser parte del procedimiento, notificándole con bastantes días de diferencia, sumado a otras prerrogativas de trato a lo largo del procedimiento, como de la igualdad jurídica, al darle más oportunidad de exponer su planteamiento a [REDACTED], infringiendo, a su vez, el principio de contradictoriedad del procedimiento administrativo, limitando claramente su



derecho de defensa y otorgando preferencia a la denunciante durante el procedimiento que terminó con la resolución recurrida.

Por otra parte, señala que el artículo 11 de la Ley N° 19.880 contempla el principio de imparcialidad del procedimiento administrativo, el cual tiene una estrecha relación con el principio de probidad de los órganos de la Administración del Estado, reglado este último en el artículo 8 inciso 1° de la Constitución y en los artículos 13 inciso 1°, 52 y siguientes de la Ley N° 18.575, demostrativo de la importancia de dicho principio. La Contraloría ha establecido, en lo referente al principio de imparcialidad, la importancia de que las autoridades de la Administración actúen con objetividad; y, por su parte, respecto al artículo 8 inciso 1° de la Constitución, el Tribunal Constitucional, ha establecido la importancia del cumplimiento del referido principio en todas las actuaciones de los órganos de la administración.

Refiere que el artículo 52 inciso 2° de la Ley N° 18.575 determina que implica cumplir con el principio de probidad, de cuya lectura, junto al precepto constitucional y demás artículos señalados, se concluye que los destinatarios directos son los funcionarios que conforman el órgano y no el órgano mismo. Por su parte, el artículo 62 de la Ley N° 18.575 establece la conductas que contravienen especialmente el principio de probidad, citándose para el caso en cuestión los numerales 1, 2, 8 y 9 de dicho artículo.

De acuerdo a lo expuesto, sostiene que durante la tramitación del expediente administrativo FD-1306-69, que terminó con la dictación de la resolución recurrida, han acaecido una serie de actos por parte del instructor de dicho expediente que denotan una infracción clara y flagrante al principio de probidad administrativa, a saber: la realización de la verificación en terreno de la denuncia sin aviso previo a la reclamante; la realización de la verificación en terreno en compañía de un representante de [REDACTED], que no es parte en el procedimiento; se desconoce cómo el funcionario de la D.G.A.M.R.S. invitó a un representante de [REDACTED] a la visita, la que es matriz de [REDACTED] la omisión de pronunciamiento a su solicitud de apretura de término probatorio; la diferencia de más de 30 días en la notificación de la resolución recurrida entre su parte y la denunciante; y la notificación de la resolución recurrida a esta Corte y a la Fiscalía Local de Las Condes, sin haberla notificado a [REDACTED] incluso antes de que comenzara a correr el plazo legal para deducir el correspondiente recurso de reclamación, conforme al artículo 137 del Código de Aguas. Tales hechos son una manifestación expresa de la vulneración del principio de imparcialidad y



de probidad administrativa por el instructor del expediente FD-1306-69, lo que trae como necesaria consecuencia se deje sin efecto la resolución de la D.G.A.M.R.S. y se proceda a una nueva fiscalización.

Concluye solicitando se deje sin efecto la Resolución N°3499 de 13 de diciembre de 2022, de la D.G.A., que rechazó la solicitud de invalidación interpuesta contra la Resolución N°154 de 2 de marzo de 2015, de la D.G.A.R.M.

Segundo: Que, informa el abogado Christian Gatica Escobar, en representación por la Dirección General de Aguas, en los siguientes términos.

Refiere que el reclamante solicita dejar sin efecto la Resolución D.G.A. (Exenta) N°3499 de 13 de diciembre de 2022, que rechazó la solicitud de invalidación deducida contra la Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N°154 de 2 de marzo de 2015, que ordenó instalar una obra hidráulica que permita solo la extracción de agua que le corresponde según su derecho de aprovechamiento o, de lo contrario, la instalación de un sistema de medición de los caudales extraídos de manera instantánea.

Señala que el procedimiento se inició por denuncia contra la reclamante, efectuada por [REDACTED] el 19 de enero de 2015, por obras no autorizadas en un cauce natural y extracción no autorizada de aguas, agregando que la denunciada es titular de un derecho de aguas en el Estero Ballicas, captación donde tiene autorizada una obra en el cauce superficial y ha construido un dren subterráneo, por el cual extrae un caudal superior al concedido, perjudicando los derechos de aprovechamiento de aguas de la denunciante. Y, mediante Oficio Ord. N° 52 de 23 de enero de 2015, dio traslado a la actora de la denuncia.

Añade que, con fecha 26 de enero de 2015, personal de la Unidad de Fiscalización de la D.G.A.M.R.S. realizó visita a terreno, detallada en el Informe Técnico D.G.A. R.M.S. N°40 de 26 de febrero de 2015, donde se estableció: que el lugar de la denuncia se encuentra en la comuna de Lo Barnechea; que se accedió al terreno en compañía de representantes de [REDACTED] que se verificó la extracción de agua superficial mediante obra de abducción desde el Estero La Ballica; que la captación era mediante una barrera dispuesta en el estero, que al momento de la visita se encontraba tapando totalmente el flujo del agua y el hilo de la compuerta demostraba que estaba completamente cerrada; que la barrera permite la acumulación de agua que, mediante un dren, es conducida por tubos hasta una cámara de cemento de 60 centímetros de diámetro; que dentro de la cámara se



CYRBXHYRZZN

apreciaba el ingreso del agua mediante tres tuberías desde el drenaje; que la primera y segunda tubería tenían un diámetro de 4 pulgadas, permitiendo estimar una capacidad de extracción de aproximadamente 12,2 litros por segundo por cada una y la tercera de 11 pulgadas de diámetro, permitía estimar una capacidad de extracción de aproximadamente 92 litros por segundo; que en conjunto existía una capacidad instalada para la captación de aguas de aproximadamente 116 litros por segundo; que aguas arriba de la captación denunciada se logró estimar, con instrumental del Servicio Regional, un caudal pasante de 11,2 litros por segundo; y que la captación de [REDACTED], ubicada aguas debajo de la captación denunciada, se encontraba totalmente seca, demostrando que la captación denunciada captaba toda el agua disponible.

Expone que la reclamante, el 10 de febrero de 2015, solicitó aumento de plazo para formular descargos, a lo que se contestó el 11 de febrero mediante Ord. D.G.A. R.M.S N° 106, presentándose los mismos el 25 de febrero de 2015 y señalando, en síntesis, que no extrajo agua sin autorización, pues contaba con una merced para extraer 12 litros por segundo de manera permanente y continua en la zona del estero Las Ballicas; que no realizó ninguna obra que no se encontrara aprobada por la D.G.A., pues todas las obras se encontraban aprobadas hace más de 30 años; que por estas razones era difícil entender la denuncia de [REDACTED] por su generalidad e inexactitud, toda vez que en conformidad a la Resolución D.G.A N° 45 de 6 de febrero de 1981, se concedió a [REDACTED] [REDACTED] antecesora legal de la reclamante, una merced; y que, sobre las obras autorizadas, la merced no solo se limitaba a otorgar 12 litros por segundo, sino que también autorizaba obras, en el siguiente tenor: *“las aguas serán captadas gravitacionalmente por barrera y dren en la cota 3.350 m.s.n.m y se conducirán por un acueducto de 4.114 metros de longitud hasta la quebrada El Manzanito por la cual escurrirán hasta las obras de captación ahí existentes...”*.

Que, con fecha 2 de marzo de 2015, se dictó Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N°154, acogiendo parcialmente la denuncia de [REDACTED] y ordenando a la reclamante instalar un dispositivo de control para medir las extracciones de aguas superficiales en sus derechos de aprovechamiento; enviando los antecedentes a esta Corte para multa y a la Fiscalía Local de Las Condes para investigar un presunto delito de usurpación de agua. En dicha resolución se resolvió no acoger la denuncia por obra no autorizada en



cauce artificial, por encontrarse aprobada por la D.G.A. en Resolución D.G.A. N° 45 de 6 de febrero de 1981.

Señala que el 12 de marzo de 2015 se notificó a la infractora la Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N°154 y el 24 de diciembre de 2015 la reclamante interpuso recurso de invalidación administrativa en contra de dicha Resolución, dictándose, con fecha 13 de diciembre de 2022, la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 3499, rechazando dicho recurso. Luego, con fecha 13 de febrero de 2023, la actora interpuso ante esta Corte recurso de reclamación contra la Resolución D.G.A (Exenta) N° 3499 de 13 de diciembre de 2022, consagrado en el artículo 137 del Código de Aguas, cuyo objeto es la revisión de legalidad de un acto administrativo, por el cual la reclamante busca la declaración de nulidad del mismo, citando al respecto las sentencias roles N°s. 357-2020 y 284-2019 de esta Corte.

De esta forma, sostiene que el presente recurso de reclamación importa la revisión de la legalidad de la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 3499 de 13 de diciembre de 2022, que rechazó el recurso de reconsideración, denominado de invalidación administrativa, interpuesto contra la Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N° 154 de 2 de marzo de 2015, y no constituye una instancia para reclamar los aspectos técnicos de la resolución, que son de atribución exclusiva de la D.G.A., según el principio de inavocabilidad extraorgánica, citando al respecto la sentencia en causa Rol N° 73-2013 de la Corte de Apelaciones de Arica. Y, añade que, conforme al artículo 3° de la Ley N° 19.880, la resolución impugnada goza de presunción de legalidad, imperio y exigibilidad desde su entrada en vigencia, por lo que todos los argumentos vertidos deben ser acreditados por la reclamante.

En lo referente a la normativa aplicable, afirma que la utilización de las aguas debe realizarse previa constitución de un derecho de aprovechamiento, que surge de un acto de la autoridad o por el reconocimiento judicial de dicha prerrogativa. En tal sentido, el artículo 20 del Código de Aguas establece que el derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad, sirviéndose para ello de un procedimiento reglado que concluye con un acto administrativo: resolución del D.G.A. o Decreto Supremo del Presidente de la República, adquiriéndose la posesión de los derechos así constituidos mediante la competente inscripción.

Expresa que de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 5°, 6°, 140 y 144 del Código de Aguas, el derecho real de aprovechamiento de aguas tiene



tres elementos esenciales: 1) una fuente natural determinada; 2) una dotación o caudal determinado a extraer; y 3) un punto o lugar de captación definido, elementos comunes en la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas. De esta forma, añade, habrá extracción de aguas sin título que ampare dicho uso cuando: 1) se extrae sin título alguno; 2) se extrae el recurso en el punto definido por un derecho de aprovechamiento de aguas del que se es titular, pero en mayor medida del permitido; 3) cuando ostentando un título para extraer por el caudal autorizado desde un punto de captación fijado por el acto constitutivo, se decide deliberadamente extraerlo en un punto diverso, hechos que se encuentran sancionados de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 173 y siguientes del Código de Aguas, citando sentencia de esta Corte en autos Rol N° 810-2020.

En lo referente al decaimiento del procedimiento administrativo, en que la reclamante señala que habría tardado más de ocho años en resolver y terminar el procedimiento administrativo en el cual se dictó el acto recurrido, sostiene que no ha operado, toda vez que el acto al que se refiere el artículo 27 de la Ley N° 19.880 es aquel que “*emite la decisión final*”, que corresponde a la Resolución D.G.A. R.M.S (Exenta) N° 154, de 2 de marzo de 2015, citando en esta materia la sentencia en causa Rol N° 13.796-2019 de la Corte Suprema. Añade que, para la Administración el plazo de artículo 27 no tiene carácter fatal, debiendo entenderse el principio de celeridad como la orientación a tender a la pronta terminación del expediente administrativo, invocando las sentencias de la Corte Suprema en las causas Roles N°s 27.989-2016 y 13.796-2019.

El decaimiento del procedimiento administrativo -sostiene-, sólo opera si entre su inicio y la dictación de la resolución terminal, que es aquella que se pronuncia sobre el objeto del proceso, se excede el plazo de 6 meses dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, no pudiendo considerarse para el cómputo el tiempo utilizado en resolver recursos presentados en contra del acto terminal, más aún, si en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 137 del Código de Aguas: “*Los recursos de reconsideración y reclamación no suspenderán el cumplimiento de la resolución, salvo orden expresa que disponga la suspensión*”; la que no fue decretada.

Respecto a la prescripción de la acción de persecución, arguye que la responsabilidad de la infractora quedó determinada mediante la Resolución D.G.A. R.M.S (Exenta) N° 154 de 2 de marzo de 2015, no pudiendo



estimarse que haya operado la prescripción de la acción, toda vez que el procedimiento inició cuando se realizó visita a terreno el día 26 de enero de 2015, no transcurriendo el plazo de cinco años establecido en el artículo 2515 del Código Civil, ni el plazo de tres años del artículo 173 quáter de Código de Aguas.

Hace presente que la reclamante funda la prescripción en el entendido que han transcurrido cerca de 8 años desde la dictación de la Resolución D.G.A. R.M.S (Exenta) N° 154 de 2 de marzo de 2015, hasta la fecha en que se dicta la resolución recurrida; sin embargo, la reclamante olvida señalar que la resolución sobre la cual habría operado la prescripción no le aplicó sanción alguna por la infracción cometida, dado que en su parte resolutive sólo se limitó a ordenar la instalación de una obra hidráulica que permita solo la extracción de agua que le corresponde según su derecho de aprovechamiento, esto es los 6,75 litros por segundo, o de lo contrario, la instalación de un sistema de medición de los caudales extraídos de manera instantánea.

Afirma que lo que pretende el actor es que la resolución que dolosamente ha incumplido quede sin efecto por no haberse ejecutado lo ordenado dentro del plazo establecido desde que quedó firme, para así poder seguir aprovechándose de sus actos ejecutados contra la ley, consistentes en mantener en pie una obra que le permite captar más recurso hídrico de lo que le corresponde.

En lo referente a la supuesta contradicción de los actos propios, señala que resulta efectivo que, por Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N°154 de 2 de marzo de 2015, dicho Servicio ordenó la remisión de los antecedentes a esta Corte para la aplicación de multa que indica el artículo 173 del Código de Aguas, por infracción a los artículos 5°, 6° y 20° del mismo código, y cuyo conocimiento se radicó en el 30° Juzgado Civil de Santiago; sin embargo, dicho tribunal no dio lugar a la denuncia, por no acompañarse el mandato judicial. En tal sentido, en el cuerpo de su recurso la reclamante demuestra su disconformidad con que este Servicio ordenase volver a remitir los antecedentes al Juzgado de Letras de Turno de Santiago, para que se aplique la multa del artículo 173 del Código de Aguas, en su versión previa a la modificación introducida por Ley N° 21.064, con concordancia con el artículo 175 del señalado código.

Expone que remitió los antecedentes al Juzgado de Letras correspondiente, toda vez que es una potestad reglada y no discrecional, no



contraviniéndose actos propios, pues si bien envió los antecedentes al 30° Juzgado Civil de Santiago y esta denuncia fue desestimada, nada obsta a que vuelva a remitirlos para la aplicación de la multa correspondiente.

En lo que respecta a las supuestas ilegalidades del procedimiento administrativo sancionador, sostiene que no faltó al principio de legalidad o juridicidad al emitir Informe Técnico que, en parecer de la actora no establecería un medio de prueba tomado de manera racional, utilizando y ocupando los instrumentos necesarios de dicha ciencia, afirmando que dicho informe, elaborado para resolver la denuncia presentada, prueba de manera fehaciente y completa la infracción, debiendo tenerse presente que los informes de la D.G.A. son considerados instrumentos públicos, como lo ha señalado la Corte Suprema en sentencia Rol N° 8202-2019. Y concluye que quedó acreditada la infracción a las normas del Código de Aguas y la responsabilidad de la denunciada.

Afirma que no ha existido incumplimiento a los principios de bilateralidad de la audiencia ni de contradictoriedad, pues la reclamante fue legalmente emplazada a través del oficio Ord. D.G.A. R.M.S. N° 52 de 23 de enero de 2015, para que efectuase sus descargos, los que presentados fueron analizados al dictar las resoluciones.

Respecto al término probatorio solicitado, cita el inciso segundo del artículo 35 de la Ley N° 19.880, sosteniendo que en el caso *sub judice* los hechos evidenciados son indubitados, estimando innecesario abrir un término probatorio.

En relación a la tramitación del expediente, sostiene que la reclamada no infringió los principios de imparcialidad y probidad administrativa, cuando: realizó verificación en terreno sin previo aviso a la reclamante y en presencia de un representante de [REDACTED]; notificó la resolución recurrida con una diferencia de más de 30 días entre la que se practicó a la reclamante y la efectuada a [REDACTED] notificó a esta Corte y a la Fiscalía Local de Las Condes antes de que comenzara a correr el plazo legal para deducir el recurso de reclamación correspondiente. En tal sentido, hace presente que, para resguardar la debida tramitación del proceso administrativo, las inspecciones en terreno deben realizarse por personal de la D.G.A., en lo posible evitando el contacto con el denunciante y denunciado, lo que fue respetado al realizar dicha inspección en compañía de funcionarios de [REDACTED]. Añade que no se vulneró el principio de imparcialidad, toda vez que se dio la oportunidad a la reclamante de presentar su defensa,



concretándose al presentar sus descargos, considerados al dictar las respectivas resoluciones.

Señala que, de acuerdo con las actas de notificación de las resoluciones que constan en el expediente, específicamente la Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N° 154 de 2 de marzo de 2015, ésta fue notificada a [REDACTED] el 12 de marzo de 2015 y a la reclamante el 23 de abril siguiente, siendo efectivo lo indicado en el recurso; sin embargo, sostiene que el plazo para presentar un recurso, de reconsideración o reclamación establecidos en los artículos 136 y 137 del Código de Aguas, se computa a partir de la fecha de notificación de la resolución correspondiente, hecho no considerado por la reclamante, cuyo recurso de reconsideración fue presentado ocho meses después de notificada. Añade que, de acuerdo al artículo 137 inciso 3° del Código de Aguas, los recursos de reconsideración y reclamación no suspenden el cumplimiento de la resolución, salvo orden expresa que lo disponga, por lo que el envío de los antecedentes a esta Corte y a la Fiscalía Local de Las Condes no configura infracción a los principios de imparcialidad y probidad administrativa.

Finalmente sostiene que no existe infracción alguna al dictar la resolución impugnada, pues fue dictada por autoridad pertinente, quien actuó válidamente investida, dentro del ámbito de sus competencias, respetando en el procedimiento administrativo los principios formativos del mismo, añadiendo que el ordenamiento jurídico presume la legalidad del acto administrativo, conforme con en el artículo 3° de la Ley N° 19.880.

Tercero: Que, en cumplimiento de medida para mejor resolver decretada por esta Corte a folio 29, comparece el abogado Christian Gatica Escobar, en representación de la Dirección General de Aguas, informando que con fecha 16 de marzo de 2015 mediante Oficio Ord. RMS N° 238, fueron remitidos los antecedentes contenidos en el expediente de fiscalización FD-1306-69 para la aplicación de multa que corresponda a [REDACTED] por extracción no autorizada de aguas superficiales, radicándose la causa en el 30° Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol C-7864-2015, cuyo estado de tramitación es de archivada.

Cuarto: Que, el inciso 1° del artículo 137 del Código de Aguas, permite reclamar, ante la Corte de Apelaciones de Santiago, las resoluciones de término que el Director General de Aguas dictare, en conocimiento de un recurso de reconsideración y de toda otra, que fuere procedente y que emanaren del ejercicio de sus funciones.



Quinto: Que, este procedimiento de reclamación tiene por fin revisar la legalidad de la Resolución Exenta D.G.A. N° 3499 (Exenta), de fecha 13 de diciembre de 2022, que rechazó la reconsideración del artículo 136 del Código de Aguas deducida en contra de la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta) de fecha 2 de marzo de 2015, e instruyó remitir nuevamente el expediente administrativo FD-1306-69 al Juzgado de Letras de Turno de Santiago, para la aplicación de la multa establecida en el artículo 173 del Código de Aguas.

Sexto: De esta forma, el arbitrio excepcional que contempla el artículo 137 del Código de Aguas, sólo otorga competencia a esta Corte para revisar la legalidad del acto desde un punto de vista formal -en cuanto se respeten las normas de procedimiento- y de fondo -en lo relativo a otorgarle a los preceptos legales y reglamentarios que resulten aplicables, el sentido y alcance que la correcta interpretación arroja-, no constituyendo por tanto una nueva instancia que permita hacer una revisión de los antecedentes técnicos que el organismo especializado tuvo en cuenta al momento de adoptar su decisión, por cuanto es la Dirección General de Aguas la repartición del Estado encargada por ley, de acuerdo con los artículos 298 a 307 ter del Código de Aguas, para los efectos de cumplir las funciones que el artículo 299 del mismo cuerpo normativo le confiere.

En consecuencia, tratándose de un control de legalidad del acto administrativo, no resulta admisible que se planteen cuestiones propias de una instancia y que exceden el ámbito de tal control, supeditándose, por tanto, el conocimiento de esta Corte a examinar si con motivo de la dictación de la resolución en análisis, la recurrida incurrió en alguna infracción legal que le reste validez a la misma, correspondiéndole a la reclamante la carga de probar esta última situación.

Séptimo: Que, en cuanto a los antecedentes fácticos y el objeto de la controversia, resulta pertinente tener en consideración que:

1.- Con fecha 19 de enero de 2015, ingresó denuncia a la Unidad de Fiscalización de la Dirección General de Aguas Region Metropolitana de Santiago, deducida por [REDACTED]. en contra de [REDACTED] le [REDACTED] por extracción no autorizada de aguas y obras no autorizadas en cauce natural.

2.- Con fecha 25 de enero de 2015, mediante Ord. D.G.A. R.M.S. N° 52, la Dirección Regional de Aguas Región Metropolitana de Santiago abrió



proceso de fiscalización contenido en el expediente FD-1306-69, con el fin de gestionar la denuncia ingresada por [REDACTED]

3.- Con fecha 26 de enero de 2015, de acuerdo a Informe Técnico D.G.A. R.M.S. N° 40, se realizó inspección en terreno en compañía de representantes de [REDACTED] mediante la cual se concluyó que correspondía acoger parcialmente la denuncia presentada por [REDACTED] en contra de [REDACTED] respecto a la extracción no autorizada de aguas, toda vez que se estaba extrayendo un caudal superior al otorgado.

4.- Con fecha 2 de marzo de 2015, mediante Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta) se acogió parcialmente la denuncia, atendida la extracción mayor al caudal permitido, remitiéndose los antecedentes correspondientes a esta Corte, para la aplicación de la multa que indica el artículo 173 del Código de Aguas, y a la Fiscalía Local de Las Condes, para la investigación de un posible delito de usurpación de aguas por parte de [REDACTED]

5.- Con fecha 2 de abril de 2015, ingresó al 30° Juzgado Civil de Santiago el expediente administrativo FD-1306-69, bajo el Rol C-7864-2015, el cual, por resolución de 5 de junio de 2015, hizo efectivo el apercibimiento del inciso cuarto artículo 2° de la Ley N° 18.120, teniendo por no presentada la demanda al no haberse constituido mandato judicial en la causa, conforme a lo ordenado en resolución de 6 de abril de 2015.

6.- Con fecha 24 de diciembre de 2015, [REDACTED] dedujo recurso de reconsideración administrativa en contra de la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta) de 2 de marzo de 2015.

7.- Con fecha 13 de diciembre de 2022, mediante Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), la Dirección General de Aguas rechazó el recurso de reconsideración e instruyó a la Dirección General de Aguas Región Metropolitana de Santiago remitir nuevamente los antecedentes del expediente administrativo FD-1306-69 al Juzgado de Letras de Turno de Santiago, para la aplicación de la multa estipulada en el artículo 173 del Código de Aguas.

Octavo: Que, a fin de decidir el primer acápite de alegaciones formuladas por la reclamante, se ha de tener presente que el decaimiento del acto administrativo es definido como la extinción de un acto administrativo provocado por circunstancias sobrevinientes, de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo.



En tal sentido, la doctrina ha señalado que para que proceda es necesaria la concurrencia de los siguientes presupuestos: a) Que exista un acto administrativo, esencialmente terminal, pues lo que trata de resolver el decaimiento son los efectos que ocurren tras la dictación de un acto que está produciendo sus efectos ininterrumpidos o permanentes; y, b) Que concorra una circunstancia sobreviniente, que puede ser de carácter fáctico, que afecta la existencia del supuesto de hecho que habilita para la dictación del acto, que afecte el objeto sobre el cual produce sus efectos el acto administrativo, o de carácter jurídico, es decir, una alteración sobrevinida a la regulación de los efectos del acto, sea que lo derogue o modifique sustantivamente. De esta forma, no cualquier dilación en la dictación del acto administrativo conlleva el decaimiento del mismo, sino que solo la excesiva e injustificada.

Por otra parte, es dable indicar que salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos no son fatales para la Administración, ni su vencimiento implica caducidad o invalidación del acto respectivo, toda vez que aquellos solo tienen por finalidad la implantación de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a las funciones o potestades de sus órganos, los que pueden desarrollar sus actuaciones en una fecha posterior a la fijadas por la normativa vigente.

Que la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, sólo contempla el abandono del procedimiento en su artículo 43, como modalidad de terminación por paralización imputable a la inactividad del interesado. Sin perjuicio de ello, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 53 de la citada ley, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, se produce la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo, transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica, pero este plazo, que como se ha dicho no es fatal para la Administración, no es otro que el establecido en el citado artículo 53.

Noveno: Que, asimismo, para resolver adecuadamente la reclamación en estudio se ha de tener presente los principios de eficacia y eficiencia



administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que encuentran su correlato en el Estatuto Administrativo.

En efecto, el inciso segundo del artículo 3º de la Ley N° 18.575 dispone que *“La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas 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”*.

Por su parte, el artículo 11 de la misma ley regula el llamado control jerárquico, y relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, cuando preceptúa que *“Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.*

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”.

El inciso segundo del artículo 52 de la referida ley señala que el principio de probidad administrativa, consagrado en el artículo 8º de la Carta Fundamental, consiste en *“observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”*. Luego, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa, cuando define la expresión *“interés general”* señalando que *“exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”*.



Finalmente, el número 8 del artículo 62 de la Ley N° 18.575 indica que es una infracción al principio de probidad administrativa “*Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración*”.

Décimo: Que, por su parte, el inciso tercero del artículo 14 de la Ley N° 19.880 indica como causal de terminación del procedimiento administrativo “*la desaparición sobreviviente del objeto del procedimiento*”, agregando que, en tal caso, la resolución que declara la terminación “*consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables*”, esto es, que cambiaron las condiciones bajo las cuales se inició el procedimiento y que conlleva que aquel necesariamente no pueda continuar, siendo una de estas causales la inacción de la Administración más allá de los plazos razonables para su actuación, de conformidad con lo prescrito en el artículo 27, en concordancia con el artículo 53, ambos del mismo cuerpo legal, así como también con el principio conclusivo establecido en su artículo 8°.

Undécimo: Que, el legislador hace referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por “*la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento*” como por la “*imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes*”, según se desprende de los artículos 14 y 40 de la Ley N° 19.880, conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento de un solicitante, de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero nada impide darle aplicación en relación a presupuestos de derecho, puesto que materialmente la Administración tampoco podrá actuar en tal caso.

De esta forma, el decaimiento en análisis consiste en la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o derecho, que afectan su contenido jurídico, eficacia, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo. La idea del decaimiento aludiría, entonces, al devenir de “*un cambio de circunstancias*” del acto administrativo que, habiendo sido dictado en conformidad a derecho y producido sus efectos apropiadamente, pierde su energía jurídica en razón de las circunstancias acontecidas con posterioridad, careciendo de sentido y transformándose en inútil, toda vez que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represiva, desde que con ella se persigue el desaliento de futuras conductas



CYR8XHYRZZN

ilícitas similares, por cuanto la estructura de la potestad administrativa recae primordialmente en que es un poder jurídico finalizado en beneficio de un tercero, es decir, un destinatario específico, o bien la comunidad toda o parte de ella, esto es, en la satisfacción de las necesidades públicas.

En consecuencia, tal acto-sanción, se transforma de este modo en un acto que ha vulnerado el derecho por no haber podido obtener su propio fin, que emana de la propia estructura de la potestad pública, que la ley ha otorgado y que ha transgredido además el derecho del afectado a un debido procedimiento, el que exige que dicho acto terminal sea dictado dentro de un plazo razonable.

Duodécimo: Que, ante la claridad del citado artículo 27, en cuanto ordena que “*el procedimiento no podrá exceder de 6 meses*” de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, y según fue indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a 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, debe llevar a 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, situación que contraría diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la autoridad recurrida, directrices que, además, tienen expresa consagración legislativa, contexto en el que todo actuar posterior deviene en ineficaz por ilegal.

Décimo Tercero: Que, en este orden de ideas, la tardanza inexcusable de la Administración podría afectar, en primer término, el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que exista un procedimiento racional y justo la decisión final debe ser oportuna.

Se vulnerarían también los principios de eficacia y eficiencia administrativa, que como se desarrolló anteriormente, se hallan consagrados en diversas disposiciones de la Ley N° 18.575, a saber: en el inciso segundo del artículo 3, al disponer que “*La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus*



proprios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”; en el inciso primero del artículo 5º, al preceptuar que “Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública”; en su artículo 11, que relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, al disponer que “Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia (...) Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”; y en su artículo 53, que vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa al establecer que “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley”.

Décimo Cuarto: Que, a mayor abundamiento, la dilación injustificada que se ha venido desarrollando, poseería aptitud para afectar ciertos derechos y garantías asegurados por la Constitución Política de la República. En efecto, se atentaría en contra de la igualdad ante la ley y de trato que debe dar la autoridad administrativa a todo administrado, al resolver, sin justificación, fuera del plazo objetivo que establece la ley, tornando su determinación en discriminatoria.

Décimo Quinto: Que, asentado que la superación del plazo del artículo 27 de la Ley N° 19.880 puede producir efectos jurídicos sobre el procedimiento administrativo demorado, lo cierto es que, en el caso concreto, ello ha ocurrido, pues al extenderse por más de siete años el procedimiento demuestra que la Administración ha infringido manifiestamente su deber de diligencia y razonabilidad, surgiendo la imposibilidad material de su continuación, por lo que corresponde declarar, de conformidad con lo previsto



CYRBXHYRZZN

en el inciso segundo del artículo 40 de la señalada ley, la imposibilidad material de su continuación.

Décimo Sexto: Que, se ha de tener presente que la Excelentísima Corte Suprema resolvió, en causa Rol N° 7.554-2015, que el decaimiento “*es la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo*”; señalándose además que, para que se configure, se deben cumplir ciertos presupuestos, a saber: la existencia de un acto administrativo -la Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), de fecha 13 de diciembre de 2022, en el caso *sub judice*-; la concurrencia de una circunstancia sobreviniente -el transcurso excesivo e injustificado del tiempo, esto es, 2.885 días en el caso de marras-; y que esta circunstancia sobreviniente, de carácter fáctico, afecte la existencia del presupuesto de hecho que habilita para la dictación del acto administrativo, derogando o modificando sustantivamente el efecto final del acto administrativo, afectando las garantías del debido proceso que requiere una resolución oportuna y que implica la eficacia y eficiencia administrativa, el principio de celeridad, la inexcusabilidad de la administración pública y el principio de legalidad.

Décimo Séptimo: Que, en lo tocante al plazo necesario para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo, es dable indicar, en primer término, que la Contraloría General de la República, en Dictámenes N°s 74.086 de 2012 y 19.557 de 2013, ha señalado “*que resulta aplicable de forma supletoria lo dispuesto en el citado artículo 27 de la ley N° 19.880, conforme al cual, salvo caso fortuito o fuerza mayor, tales procedimientos administrativos no podrán exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.*”

En tal sentido, la Corte Suprema en sentencia Rol N° 6.812-2015 efectuó una analogía con el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que fija un plazo de dos años a la Administración para invalidar sus actos administrativos por razones de legalidad, aplicando este mismo término, en resguardo de los derechos de los administrados. Asimismo, en sentencia dictada en causa Rol N° 8682-2009, el máximo Tribunal estableció que “*el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, sin resolver una reposición dentro de dos años de haberse presentado, produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia*”.



De la misma forma, la Corte Suprema, con fecha 18 de marzo de 2021, en causa Rol N° 95.140-2020, resolvió: *“Cuarto: Que, reiteradamente, esta Corte ha declarado, (SCS entre otros, Rol N°s 7.554-15, 2.639-2020, 39.689-2020), que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna.*

Quinto: Que la exposición de la normativa orgánica constitucional resulta trascendente, pues a partir de aquella, la jurisprudencia ha decantado la institución del “decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio”, que trae aparejada su extinción y pérdida de eficacia. Él se ha aplicado al constatar el transcurso de un tiempo excesivo por parte de la Administración para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

Así, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, esta Corte ha considerado como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53, inciso primero, de la Ley N° 19.880, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir, de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, como una razón adicional para asentar la existencia del decaimiento, es que el objeto jurídico del acto administrativo, cual es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora. En efecto, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.



En este mismo sentido, conviene puntualizar que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva su decaimiento, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.

Sexto: Que, entonces, el plazo razonable de conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio en el presente caso no es otro que el de dos años, que se ha seguido por esta Corte en otras causas (SCS Rol N°23.056-2018).

Séptimo: Que, en estas circunstancias, desde la formulación de cargos, el 18 de junio de 2015, y hasta la dictación de la resolución que recayó en el procedimiento administrativo de sanción, esto es, la Resolución Exenta N° IP/253 de 20 de enero de 2020, había transcurrido en exceso el plazo de dos años antes reseñado, produciéndose, en consecuencia, el decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio”.

Décimo Octavo: Que, en atención a lo razonado en las motivaciones que preceden, resulta manifiesto que la Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), ha excedido largamente el plazo en que debió dictarse, produciéndose el decaimiento de la actuación pública, conforme los artículos 27 y 53 de la Ley N°19.880, lo que torna en ineficaz e ilegal al mismo, cuestión que además no solamente vulnera los principios de probidad, eficacia y eficiencia, celeridad, conclusivo y de economía, sino que configura una circunstancia sobreviviente que conlleva la desaparición del objeto del procedimiento, ya que claramente es contraria a la idea de eficacia administrativa y de garantía a los administrados, configurando la hipótesis especial de terminación del procedimiento administrativo prevista en el inciso final del artículo 14 de la Ley N° 19.880.

Décimo Noveno: Que, conforme a lo decidido precedentemente resulta innecesario hacerse cargo de las demás alegaciones formuladas por la reclamante, dado que la primera de las interpuesta en esta sede ha sido acogida.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en las normas legales citadas y en los artículos 137 y siguientes del Código de Aguas, **SE ACOGE, sin costas**, la reclamación deducida por el abogado Cristóbal Millar Bruna, en representación de [REDACTED] en contra la Resolución D.G.A. N° 3449 (Exenta), de fecha 13 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Aguas, en cuanto rechazó el recurso de reconsideración contra la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta), de fecha 2 de marzo de 2015, de la Dirección General de Aguas Región



Metropolitana de Santiago, invalidándose por decaimiento de la función pública, declarándose la terminación del correspondiente procedimiento administrativo y dejándose sin efecto la remisión de los antecedentes al Juzgado Civil de Turno de Santiago.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción del abogado integrante Michael Camus Dávila.

N° Contencioso Administrativo-105-2023.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por Ministra Maria Loreto Gutierrez A., Fiscal Judicial Ana Maria Hernandez M. y Abogado Integrante Michael Christian Camus D. Santiago, siete de septiembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a siete de septiembre de dos mil veintitrés, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 03 de septiembre de 2023, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>