

Santiago, veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro.

Vistos

En estos autos, Rol N° 231.356-2023, iniciados ante la Corte de Apelaciones de Santiago, caratulados " [REDACTED] [REDACTED] con Ministerio Obras Públicas", la Dirección General de Aguas (DGA) dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la señalada Corte de siete de septiembre de dos mil veintitrés, que acogió el reclamo deducido por [REDACTED] [REDACTED] en contra de la Resolución D.G.A. N° 3499 (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, invalidándola por decaimiento de la función pública, por lo que declaró la terminación del correspondiente procedimiento administrativo y dejó sin efecto la remisión de los antecedentes al Juzgado Civil de Turno de Santiago.

De manera preliminar, es indispensable reseñar los siguientes hitos del procedimiento administrativo que culminó con la dictación de la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta), de fecha 2 de marzo de 2015 y la posterior



Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), de fecha 13 de diciembre de 2022:

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

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

c. El 26 de enero de 2015, de acuerdo con el Informe Técnico D.G.A. R.M.S. N° 40, se realizó la inspección en terreno, en compañía de representantes de [REDACTED], mediante la cual se concluyó que correspondía acoger parcialmente la denuncia respecto a la extracción no autorizada de aguas.

d. Mediante Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta) de 2 de marzo de 2015, se acogió parcialmente la denuncia, atendida la extracción mayor al caudal permitido, remitiéndose los antecedentes correspondientes a la Corte de Apelaciones de Santiago, 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]

e. 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.

f. El 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.

g. Mediante Resolución D.G.A. N°3499 (Exenta) de 13 de diciembre de 2022, 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 prevista en el artículo 173 del Código de Aguas.

h. En presentación de 13 de febrero de 2023 la [REDACTED] dedujo reclamo en



contra la Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), invocando los siguientes motivos de ilegalidad del acto reclamado:

1. El decaimiento del proceso administrativo, fundado en que transcurrieron 8 años desde su inicio mediante denuncia; misma cantidad de años desde su acogimiento y 7 años sin que la DGA resolviera la solicitud de invalidación, ordenando sanciones en un procedimiento que ya perdió eficacia. Sostuvo que el procedimiento administrativo se inició mediante la interposición del fundado recurso de reconsideración de 24 de diciembre de 2015, siendo resuelto 7 años después, el 13 de diciembre de 2022, excediéndose con creces los 6 meses establecidos en el artículo 27 de la Ley 19.880 y sin justificación alguna, al encontrarse en poder del organismo todos los antecedentes técnicos necesarios para su resolución. En tal sentido, el último de ellos fue de 8 de enero de 2016, dictándose la resolución sólo 6 años después.

2. La prescripción del hecho infraccional por el transcurso de 8 años desde su comisión, teniendo presente que el actual artículo 173 quater establece un plazo de 3 años y, a lo menos el de 5 años del artículo 2.515 del Código Civil o de seis meses de los artículos 94 y 97 del Código Penal.

3. La contradicción de los actos propios de la DGA puesto que ya remitió los antecedentes al tribunal civil y



no realizó gestión alguna, de manera que por resolución de cinco de junio de dos mil quince se tuvo por no presentada la demanda, por lo que la decisión de volver a remitir los antecedentes carecería de racionalidad.

4. La vulneración del debido proceso, consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 2 de la Ley N°18.575 puesto que, según afirma, la DGA no habría levantado un acta de fiscalización con respecto a la verificación en terreno que realizó. Estima que debió aplicar el artículo 35 de la Ley 19.880, reprochando que no se abrió un término probatorio como lo solicitara, sin que siquiera fuera resuelta tal petición. Alegó también una infracción a la bilateralidad de la audiencia que la visita inspectiva se efectuara en compañía de representantes de [REDACTED] que no es parte en el procedimiento administrativo.

5. Haberse violado el principio de la contradictoriedad durante el procedimiento administrativo, previsto en el artículo 10 de la Ley N° 19.880, reiterando en este acápite que no se abrió un término probatorio y que se concurrió a la visita a terreno con una empresa que no era parte del procedimiento.

6. La infracción al principio de imparcialidad, del artículo 11 de la Ley N° 19.880, y de probidad



administrativa del artículo 8 de la Constitución Política de la República y artículos 13 y 62 de la Ley N° 18.575, para lo cual nuevamente se funda en los mismos hechos ya relatados.

Conferido traslado a la Dirección General de Aguas, dicho organismo expresó, en primer término, que el procedimiento previsto en el artículo 137 del Código de Aguas es uno de revisión de legalidad del acto administrativo, que busca la declaración de nulidad del mismo, sin que puedan reclamarse los aspectos técnicos de la resolución habida consideración, asimismo, de la presunción de legalidad de que aquel goza. Sobre las ilegalidades invocadas, señaló que no procede el decaimiento del procedimiento administrativo desde que el acto al cual se refiere el artículo 27 de la Ley N° 19.880 es aquel que "emite la decisión final", que en la especie es la Resolución D.G.A. R.M.S (Exenta) N° 154, de 2 de marzo de 2015 y que el plazo de la antedicha norma no tiene el carácter de fatal para la administración pública y el principio de celeridad ha de entenderse orientado a tender a la pronta terminación del expediente administrativo.

Sobre la prescripción, destacó 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 por lo



que aquella no pudo operar. Sostuvo que la Resolución que se reclama ninguna sanción aplica.

En relación con la supuesta contradicción de los actos propios, al ordenar remitirse los antecedentes a la Corte de Apelaciones de Santiago para la eventual aplicación de una multa pese a que ello ya había sido previamente dispuesto, relevó que en la oportunidad previa no se dio curso a la demanda por no acompañarse el mandato, por lo que correspondía dar cumplimiento al artículo 173 del Código de Aguas.

En cuanto a las supuestas ilegalidades del procedimiento administrativo sancionador, hizo presente que el Informe Técnico elaborado en su oportunidad prueba de manera fehaciente y completa la infracción del recurrente, el que es considerado un instrumento público; que los descargos de la reclamante fueron analizados frente al carácter indubitado de los hechos, por lo que se estimó innecesario abrir un término probatorio.

Sobre el actuar de la DGA durante la fiscalización, explicó que para resguardar la tramitación del procedimiento debe evitarse el contacto con denunciante y denunciado, como se hizo en la especie, y que se dio la oportunidad a la reclamante para realizar sus descargos, habiendo solicitado la reconsideración 8 meses de notificada de la resolución correspondiente.



La sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago determinó acoger la reclamación en contra la Resolución D.G.A. N° 3499 (Exenta), en cuanto rechazó el recurso de reconsideración contra la Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta), invalidándola por decaimiento de la función pública, declarando la terminación del correspondiente procedimiento administrativo, dejando sin efecto la remisión de los antecedentes al Juzgado Civil de Turno de Santiago. Para ello tuvo en consideración que la resolución reclamada habría excedido largamente el plazo en que debió dictarse, produciéndose el decaimiento de la actuación pública, conforme los artículos 27 y 53 de la ley 19.880, lo que habría tornado 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 sobreviniente que conlleva la desaparición del objeto del procedimiento, ya que claramente es contraria a la idea de eficacia administrativa y de garantía de los administrados, configurando la hipótesis especial de terminación del procedimiento administrativo prevista en el inciso final del artículo 14 de la Ley 19.880.

En contra del fallo reseñado, la Dirección General de Aguas dedujo recurso de casación en el fondo.



Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

Primero: Que, se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 27, 40 y 53 de la Ley N° 19.880, pues el procedimiento sancionatorio fue iniciado el 26 de enero de 2015, con la fiscalización realizada en terreno y finalizada mediante la Resolución N° 154 de 2 de marzo del mismo año, que resuelve el procedimiento administrativo en contra de la reclamante.

Señaló que el acto administrativo se produce una vez dictada la resolución final, dotada de contenido decisorio y voluntad resolutoria sobre el objeto del asunto, por lo que la etapa recursiva no forma parte del procedimiento administrativo.

Agregó que el decaimiento sólo puede operar si, entre el inicio y la dictación de la resolución terminal, que es aquella que se pronuncia sobre el objeto del proceso, transcurre el plazo de seis meses.

Estima que las obligaciones que debía cumplir la denunciada se encuentran vigentes desde el momento de la notificación de la Resolución N° 154, al no suspenderse sus efectos, por lo que la demora en la dictación de la resolución que decide la reconsideración no genera una situación jurídica distinta a aquella en la que se



encontraba el administrado al momento de resolverse el expediente.

Agregó que el fallo que se impugna ha considerado que, sin perjuicio, que el acto al cual se refiere el artículo 27 de la Ley N° 19.880 es aquel que "emite la decisión final", el plazo de seis meses establecido en dicha norma también alcanza al régimen recursivo, toda vez que, en el presente caso ha declarado decaído el procedimiento administrativo cuantificando el tiempo transcurrido entre el inicio del procedimiento hasta el que resuelve el recurso de reconsideración, ampliando el alcance del plazo señalado en la norma a una etapa de procedimiento que no contempla el legislador.

Asimismo, habría una falsa aplicación del artículo 40 del mismo cuerpo legal, ya que prescinde de éste en el caso concreto, en cuanto a la determinación de la época en que se estima terminado el procedimiento administrativo.

Agrega que existió una infracción al artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que, tal como hace referencia el fallo impugnado, esta Corte se ha pronunciado sosteniendo que, el criterio para determinar el plazo con que cuenta la administración para resolver el procedimiento administrativo, es asimilable al señalado en el artículo 53 del cuerpo normativo referido, asociando el plazo que tiene la administración para invalidar un acto



administrativo a uno equivalente, en virtud del cual, si no avanza el procedimiento, este debe entenderse abandonado por parte de la administración, produciéndose el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo final, perdiendo su eficacia. Así la sentencia yerra al aplicar el artículo 53 ya que no corresponde en el caso concreto, toda vez que no se presenta la situación contenida en la norma como tampoco existen los presupuestos fácticos de aquella situación a la que la Corte Suprema hace similar.

Segundo: Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, la sentencia impugnada habría llegado necesariamente a la conclusión que no corresponde declarar el decaimiento del procedimiento administrativo, toda vez que las resoluciones fueron dictadas dentro del plazo que contempla el legislador, sin considerar dentro de las etapas del procedimiento la fase recursiva y, consecuentemente debió haber rechazado el recurso de reclamación en todas sus partes.

Tercero: Que, al comenzar el examen del recurso, conviene recordar que dispone el artículo 27 de la ley N° 19.880 que: *"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."

A su turno, el artículo 40 del mismo cuerpo legal señala: "Conclusión del procedimiento. Pondrán término al procedimiento la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes. La resolución que se dicte deberá ser fundada en todo caso" y el artículo 41 dispone: "Contenido de la resolución final. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados.

Cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas, ellas serán puestas en conocimiento de los interesados, quienes dispondrán de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimen pertinentes y aportar, en su caso, medios de prueba. Transcurrido ese plazo el órgano competente decidirá sobre ellas en la resolución final.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar



su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente.

Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma."

Cuarto: Que, también resulta relevante recordar los hitos fundamentales del procedimiento administrativo seguido en contra de la reclamante, esto es, que se inició por denuncia de 19 de enero de 2015, interpuesta por [REDACTED], en contra de Empresa de [REDACTED] por extracción no autorizada de aguas y obras no autorizadas en cauce natural, abriéndose el proceso de



fiscalización por la Dirección Regional de Aguas Región Metropolitana de Santiago con fecha 25 de enero del mismo años, en el que, luego de la inspección al lugar de la denuncia, mediante Resolución D.G.A. R.M.S. N° 154 (Exenta) de 2 de marzo de 2015, se acogió parcialmente aquella, estableciéndose que [REDACTED]

[REDACTED] extraía un mayor al caudal permitido, remitiéndose los antecedentes correspondientes a la Corte de Apelaciones de Santiago, 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]

Quinto: Que, al tenor de las normas transcritas en el fundamento tercero que antecede, no existe duda alguna de que, en la especie, el procedimiento se inició mediante la denuncia de 19 de enero de 2015 y finalizó, en los términos del artículo 41 de la Ley N° 19.880, mediante la dictación de la Resolución D.G.A. R.M.S N° 154 (Exenta), de 2 de marzo de 2015, notificada el día 12 del mismo mes y año, que acogió parcialmente aquella, ordenando a [REDACTED]

[REDACTED] instalar un dispositivo de control que permita medir las extracciones de aguas superficiales en sus derechos de aprovechamiento; enviar los antecedentes a la Corte de Apelaciones de Santiago para



la eventual aplicación de una multa y a la Fiscalía Local de Las Condes para investigar un posible delito de usurpación de agua.

Es esta última la que decidió las cuestiones planteadas por los interesados, de acuerdo con el señalado artículo 41, poniendo término al procedimiento administrativo.

De manera que entre el 19 de enero y el 2 de marzo, ambas fechas del año 2015, no transcurrió el plazo de 6 meses previsto en el artículo 27 del ya señalado cuerpo legal.

Sexto: Que, en consecuencia, incurre en una infracción a las señaladas normas de los artículos 27, 40 y 41 la Corte de Apelaciones de Santiago cuando estima que el plazo debe contarse entre la fecha de interposición de la denuncia y la de resolución de la reconsideración deducida el 24 de diciembre de 2015, decisión que tardíamente se emite el 13 de diciembre de 2022.

Aunque se incurre en una falta al principio de celeridad por el organismo de la Administración del Estado, cuando resuelve la reconsideración casi 7 años después de su interposición, aquello no obsta a que el procedimiento ya estaba afinado mediante la resolución final, que fue aquella de 2 de marzo de 2015.



Séptimo: Que, aún de estimarse, como pareciera alegar el reclamante en algunos pasajes de su libelo, que el procedimiento administrativo se inició con la interposición de la reconsideración y terminó con la decisión de 13 de diciembre de 2022, dejando entrever que de lo que reclama es de este "nuevo procedimiento", la invalidación de aquél no podría traer como consecuencia dejar sin efecto la resolución final del procedimiento de fiscalización y sanción llevado en su contra, pues sólo generaría la falta de valor de la reconsideración y la decisión recaída en ella, pero no podría ello alcanzar a lo obrado en el "procedimiento anterior".

Octavo: Que por todo lo antes expresado, sólo puede concluirse que se ha incurrido en los yerros jurídicos denunciados, errores que han trascendido en lo dispositivo de la decisión pues, de no haberse incurrido en ellos, la sentencia de primera instancia debió rechazar el reclamo interpuesto, dejando a firme la decisión contenida en la Resolución D.G.A. R.M.S. (Exenta) N° 154, de 2 de marzo de 2015, ameritando, así, que el recurso de nulidad sustancial sea acogido, de la forma como se dirá en lo resolutivo.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación de



veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, en contra de la sentencia del día siete del mismo mes y año, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del fallo a cargo de la Ministra Sra. Ravanales.

Rol N° 231.356-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., la Ministra Suplente Sra. María Carolina Catepillán L. y el Abogado Integrante Sr. Enrique Alcalde R. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, las Ministras Sra. Vivanco por haber cesado en funciones y Sra. Catepillán por haber concluido su período de suplencia.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. y Abogado Integrante Enrique Alcalde R. Santiago, veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

