

C.A. de Santiago

Santiago, veintidós de enero de dos mil veinticinco.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que comparecen las abogadas María Constanza Castro Ibáñez, Mariela Tapia Norambuena y Tatiana Aedo Parra, en representación de la I. Municipalidad de Teno, de conformidad al artículo 137 del Código de Aguas interponen recurso de reclamación en contra de la Dirección General de Aguas, por haber dictado la Resolución D.G.A. Exenta N°767, de 4 de abril de 2024, que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por dicha Municipalidad contra la Resolución D.G.A. Región del Maule (Exenta) N°240, de 3 de marzo de 2015, acto que considera ilegal por haberse producido el decaimiento del procedimiento administrativo debido a la excesiva dilación en su tramitación.

Expone que con fecha 20 de enero de 2015, las señoras Bárbara Pérez Romero y Berta Cid León presentaron una denuncia ante la Dirección General de Aguas, Región del Maule, en contra de la I. Municipalidad de Teno, por una presunta intervención de un cauce artificial sin contar con los permisos correspondientes de la autoridad competente.

A raíz de dicha denuncia, mediante Oficios Ord. D.G.A. Maule de fecha 26 de enero de 2015, se solicitaron los descargos respectivos a la Municipalidad, los cuales fueron presentados presencialmente el 4 y 11 de febrero de 2015, respectivamente, luego la recurrente presentó sus descargos ante la Dirección General de Aguas.

Señala que según consta en el Informe Técnico D.G.A. VII Región N°9 de 2 de marzo de 2015, funcionarios del Servicio realizaron una inspección técnica a terreno el 04 de febrero de 2015, y como consecuencia, mediante Resolución D.G.A. Región del Maule (exenta) N°240 de fecha 3 de marzo de 2015, se acogieron parcialmente las denuncias presentadas, por haberse constatado la intervención de un cauce artificial por parte de la municipalidad de Teno, contraviniendo lo establecido en los artículos 41 y 171 del Código de Aguas vigente a la época. En la misma resolución, se ordenó remitir los antecedentes al Juez de Letras de turno de Curicó por infracción a los artículos indicados precedentemente y la correspondiente aplicación de la máxima multa establecida en el artículo 173 del Código de Aguas vigente a la época.

Refiere que el 13 de abril de 2015, la Municipalidad de Teno, interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución D.G.A. Región del Maule, de lo cual pudo constatar que, con posterioridad a la reconsideración presentada, se emitió el informe técnico complementario D.G.A. VII Región N°4, con fecha 20 de abril de 2015.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: HFKBXSSFHDJ

Alega que transcurrieron 9 años desde la interposición del recurso de reconsideración hasta que, con fecha 4 de abril de 2024, mediante la Resolución D.G.A (exenta) N°767, se procedió a rechazar dicho recurso.

En cuanto a los fundamentos de derecho del presente reclamo, sustenta la extinción de la sanción por caducidad del procedimiento sancionatorio. En efecto, tanto las infracciones imputadas como las sanciones aplicadas resultan improcedentes, por cuanto el tiempo transcurrido entre el inicio de la fiscalización y la oportunidad en que se sanciona a la Municipalidad hace que la condena deba quedar sin efecto.

Para fundamentar su pretensión, cita los principios que rigen la actuación de la Administración del Estado, particularmente los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, específicamente en su artículo 3 inciso 2° y artículo 5 inciso 1°.

Argumenta que este principio se encuentra en íntima relación con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, lo que se desprende del artículo 11 de la normativa en comento, que establece que el control jerárquico permanente debe extenderse tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

Asimismo, hace presente que el artículo 53 de la misma ley, 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 una gestión eficiente y eficaz dentro del orden jurídico.

La recurrente también invoca el principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, conforme al cual el procedimiento debe impulsarse de oficio en todos sus trámites y removerse todo obstáculo que pudiere afectar su pronta y debida decisión, como el principio conclusivo establecido en el artículo 8° y el principio de inexcusabilidad, en el artículo 14 de la citada ley.

En lo que respecta a la caducidad, invoca la caducidad procedimental administrativa, consistente en la excesiva duración de un procedimiento sancionador lo que da lugar al bloqueo de la potestad sancionadora de la Administración que impedirá su ejercicio en el caso concreto.

Argumenta que este efecto, que en algunos fallos del máximo tribunal se ha tratado como "decaimiento del acto", se deriva de la pasividad de la entidad pública y debe entenderse como expresión de la voluntad de no perseverar en el castigo,



respondiendo además a la imprescindible seguridad jurídica propia de cualquier Estado de Derecho.

En cuanto al plazo para la aplicación de la potestad sancionatoria en el caso concreto, hace presente que si bien a la época de inicio del procedimiento no existía norma en el Código de Aguas que estableciera un límite de tiempo para la sustanciación del procedimiento, ante dicha insuficiencia surge la necesidad de aplicar supletoriamente los principios y normas contenidos en la ley N°19.880, específicamente los artículos 27 y 53, que establecen plazos de seis meses y dos años respectivamente para que se produzca el decaimiento.

La recurrente sostiene que se ha verificado una demora excesiva e injustificada, lo que importaría la ilegalidad del procedimiento administrativo por la desaparición sobreviniente de su objeto o decaimiento de este.

Asevera que, corresponde estimar que se configura la hipótesis especial de terminación del procedimiento administrativo, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 14 y 40 de la ley N°19.880, esto es, la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento y la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes.

Solicita que se acoja el presente recurso y, en su mérito, se invalide la Resolución D.G.A. Exenta N°767 de 4 de abril de 2024, se dejen sin efecto las sanciones aplicadas por haber decaído el procedimiento administrativo, con costas.

**Segundo:** Que comparece el abogado Christian Gatica Escobar, en representación Dirección General de Aguas, solicitando el rechazo del recurso de reclamación.

Respecto a los hechos que motivaron el procedimiento administrativo, informa que con fecha 20 de enero de 2015 ingresaron dos denuncias a la Dirección Regional del Maule, presentadas por Bárbara Pérez Romero y Berta Cid León, en contra de la I. Municipalidad de Teno, por una presunta intervención en el cauce artificial sin contar con el permiso de la autoridad respectiva, contraviniendo lo establecido en los artículos 41 y 171 del Código de Aguas vigente a la época.

Refiere que Oficios Ord. D.G.A. Maule N° 102 y N° 103, ambos de 26 de enero de 2015, se solicitaron descargos a la I. Municipalidad de Teno, quien los presentó el 11 de febrero de 2015, indicando ser dueña de 3 acciones de agua en el río Teno, alegando que las denunciadas carecían de derechos de aprovechamiento de aguas sobre el río mencionado y por tanto de titularidad activa para denunciar. Además, argumentó que las modificaciones realizadas se debían a fuerza mayor por las constantes inundaciones en varias calles de la comuna.

Señala que la inspección en terreno se realizó en febrero de 2015, formulándose el Informe Técnico D.G.A. VII Región N°9, de 2 de marzo de 2015,



que constató la existencia de un canal de regadío menor contiguo a las propiedades de las denunciadas, verificándose que la municipalidad había efectuado una modificación que significó un redireccionamiento del canal que impedía la distribución de agua a las propiedades de las denunciadas.

Indica que, a través de un estudio realizado por dicho Servicio, se pudo constatar que, si bien las denunciadas no cuentan con derechos de aprovechamiento de aguas sobre las aguas del cauce artificial modificado por la municipalidad de Teno, existen antecedentes que avalan un uso histórico del recurso en el sector por parte de las denunciadas, como también de acuerdo al artículo 7° del Decreto Ley N° 2.603, de 1979, vigente a la época, se presumirá dueño de un derecho de aprovechamiento al que sea dueño del inmueble donde sean utilizados dichos derechos.

En virtud de lo anterior, la Resolución D.G.A. Región del Maule (Exenta) N° 240, de 3 de marzo de 2015, decidió remitir los antecedentes al Juzgado de Letras de Curicó para que resolviera la posible modificación de cauce artificial realizada por la municipalidad. Con fecha 13 de abril de 2015, la entidad edilicia interpuso recurso de reconsideración, el cual fue rechazado mediante Resolución D.G.A. (Exenta) N° 767, de 4 de abril de 2024.

Alega la improcedencia del recurso por tratarse de aspectos técnicos que son de competencia exclusiva de dicho organismo. En efecto, el presente arbitrio contemplado en el artículo 137 del Código de Aguas otorga competencia a la Corte únicamente para revisar la legalidad de lo obrado por la Administración, tanto en lo formal como en el fondo, pero no constituye una nueva instancia que permita hacer una revisión de los antecedentes técnicos que el organismo especializado ya consideró al momento de adoptar su decisión.

Hace un análisis de los momentos de inicio y término del procedimiento administrativo. El procedimiento sancionatorio tramitado bajo los expedientes FD-0701-27 y FD-0701-28, fue iniciado por las denuncias de Bárbara Pérez Romero y Berta Cid León, con fecha 20 de enero de 2015, y finalizó mediante la Resolución D.G.A. Región del Maule (Exenta) N°270, de 3 de marzo de 2015, que resuelve el procedimiento administrativo en contra de la I. Municipalidad de Teno. Posteriormente, se ordenó la remisión de los expedientes administrativos al Juzgado de Letras de Curicó, mediante la resolución antes mencionada y, con fecha 13 de abril de 2015, la municipalidad reclamante deduce recurso de reconsideración en contra de la Resolución D.G.A. Región del Maule (Exenta) N° 240 -que constituye para todos los efectos legales el acto administrativo terminal- y éste es resuelto mediante la Resolución D.G.A. (Exenta) N° 767, de fecha 4 de abril de 2024, que rechaza el recurso de reconsideración.



Asevera, de conformidad a los artículos 40 y 41 de la ley N° 19.880, que el término del procedimiento administrativo se produce una vez dictada la resolución final, dotada de contenido decisorio y voluntad resolutoria sobre el objeto del asunto, ya que, son aquellas las que deciden la cuestión debatida. Además, al haber culminado el proceso administrativo con la resolución de término, la etapa recursiva no forma parte de éste, erigiéndose como una tramitación distinta e independiente del periodo inicial.

Expresa que el decaimiento del procedimiento administrativo sólo puede operar, si entre el inicio de este y la dictación de la resolución terminal, es dictada después del plazo de seis meses; y en el presente caso, el procedimiento se inició en enero del año 2015 y culminó en marzo de 2015, es decir, no alcanzaron a transcurrir 3 meses en su totalidad.

Precisa que la recurrente ha efectuado obras para la desviación del caudal de un cauce artificial, sin contar con la aprobación de la Dirección General de Aguas, lo que puede implicar que, las obras no se hayan construido con las características técnicas adecuadas para evitar posteriores perjuicios a terceros. La resolución de la D.G.A. que se impugna en autos, no ha aplicado sanción a la recurrente, sino que ha ordenado la remisión de lo resuelto al 2° Juzgado de Letras de Curicó quien, de acuerdo con la normativa vigente a la época de la infracción, era el órgano competente para el conocimiento del conflicto de los expedientes administrativos.

Sobre la alegación de vulneración a los principios del procedimiento administrativo y el supuesto decaimiento del acto administrativo, argumenta que el plazo de 6 meses establecido en el artículo 27 de la ley N°19.880 no es fatal, cita jurisprudencia de la Corte Suprema que establece que si bien la Administración debe hacer expeditos los trámites, el principio de celeridad solo insta a la pronta tramitación sin que pueda estimarse que dicha circunstancia obligue definitivamente a concluir los procedimientos en dicho plazo.

Alega, finalmente, que el acto administrativo goza de una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad desde su entrada en vigor, según lo dispone el artículo 3° de la ley N° 19.880

**Tercero:** Que conforme estatuye, en lo pertinente, el artículo 137 del Código de Aguas: “Las resoluciones de la Dirección General de Aguas podrán reclamarse ante la Corte de Apelaciones del lugar en que se dictó la resolución que se impugna, dentro del plazo de 30 días contados desde su notificación o desde la notificación de la resolución que recaiga en el recurso de reconsideración, según corresponda”.



Luego, conforme a la naturaleza del procedimiento contencioso administrativo que prevé la existencia del aludido arbitrio, la actuación del órgano jurisdiccional se debe orientar a revisar la legalidad de la decisión administrativa en defensa o garantía de los derechos del administrado.

**Cuarto:** Que en la línea de esta primera reflexión es dable razonar, enseguida, que la legitimidad del ejercicio de una potestad administrativa se encuentra condicionado al supuesto indispensable de que la administración cuente efectivamente con una habilitación legal previa.

Así, las potestades administrativas deben cumplir con un requisito anterior a su efectiva ejecución, esto es, deben estar claramente tipificadas en el ordenamiento normativo, requisito que es exigencia y consecuencia del principio de legalidad de la actuación administrativa.

Siendo la Dirección General de Aguas el principal organismo nacional encargado de la administración, cuidado y gestión de las aguas, su actuación, en cuanto al fondo de los asuntos sometidos a su decisión, debe efectuarse en virtud de potestades tipificadas y en apego al principio de legalidad.

En este mismo sentido, otro aspecto que conforma el núcleo de la legalidad de la función administrativa es el que corresponde a la tipicidad procedimental, que se expresa mediante los requisitos formales que el legislador exige a la administración respetar.

Las normas por las que debe regirse la Dirección General de Aguas se encuentran establecidas primordialmente en el Código de Aguas y en la ley N°19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

**Quinto:** Que, ahora bien, conforme expresa el propio libelo en que se plasma la reclamación, la ilegalidad que se denuncia se circunscribe, fundamentalmente, al hecho de que la municipalidad de Teno ha efectuado obras para la desviación del caudal de un cauce artificial, sin contar con la aprobación de la Dirección General de Aguas, lo que puede implicar que, las obras no se hayan construido con las características técnicas adecuadas para evitar posteriores perjuicios a terceros.

**Sexto:** Que, en primer lugar, en lo que atañe a la imputación, conforme a la cual, la DGA sancionó a la I. Municipalidad de Teno por infracción a los artículos 41 y 171 del Código de Aguas vigente a la época, por efectuar obras para la desviación del caudal de un cauce artificial, sin contar con autorización de la Dirección General de Aguas, es necesario recordar que, como se sabe, el artículo 41 del Código de Aguas señala, en lo que interesa, que: “El proyecto y construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o



artificiales que puedan causar daño a la vida, salud o bienes de la población o que de alguna manera alteren el régimen de escurrimiento de las aguas, serán de responsabilidad del interesado y deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas... mediante resolución fundada cuáles son las obras y características.

Se entenderá por modificaciones no sólo el cambio de trazado de los cauces, su forma o dimensiones, sino también la alteración o sustitución de cualquiera de sus obras de arte y la construcción de nuevas obras, como abovedamientos, pasos sobre o bajo nivel o cualesquiera otras de sustitución o complemento...”.

A su turno, el inciso primero del artículo 171 del citado cuerpo legal refiere: “Las personas naturales o jurídicas que deseen efectuar las modificaciones a que se refiere el artículo 41 de este Código, presentarán los proyectos correspondientes a la Dirección General de Aguas, para su aprobación previa, aplicándose a la presentación el procedimiento previsto en el párrafo 1° de este Título”.

**Séptimo:** Que, no ha sido discutido que la I. Municipalidad de Teno modificó un cauce artificial sin contar con los permisos correspondientes de la autoridad competente.

En consecuencia, es cierta la infracción por la que se ha sancionado a la municipalidad reclamante, toda vez que según se colige del mérito de los artículos 41 y 171 del Código de Aguas, todo proyecto y construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o artificiales deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas mediante resolución fundada sobre cuáles son las obras y características.

**Octavo:** Que, en otro orden de ideas, si bien no resulta a esta Corte indiferente la situación práctica que provocó la reclamante con la construcción de obras que alteraron el cauce artificial del río Teno, no le es posible soslayar tampoco, que en un Estado de Derecho, en que el uso de las aguas se encuentra estrictamente regulado a través de la normativa del ramo, no puede pretender seriamente la I. Municipalidad de Teno, que el órgano especializado en la materia esquive la obligación que le empuja de sancionar el cambio de un cauce artificial no autorizado, más aún si no se ha visto la entidad edilicia impedida de solicitar y obtener dicha autorización.

**Noveno:** Que, luego de lo dicho, aparece claro que es la Dirección General de Aguas el organismo especializado del Estado facultado para determinar si una obra altera o no el régimen de libre escurrimiento de las aguas y que, en caso de querer efectuar una persona, natural o jurídica, una nueva construcción que pueda



de cualquier modo provocar tal hipótesis, es necesario previamente presentar el proyecto respectivo a la referida entidad para su aprobación previa.

En este mismo orden de ideas, no puede olvidarse, además, que la conclusión anterior quedó establecida en el procedimiento de fiscalización llevada a cabo en terreno por los funcionarios del Servicio y que el valor otorgado a sus actas e informes, a la hora de adoptar la decisión que se objeta, goza de presunción de legalidad, desde que resulta evidente que atendida la finalidad del citado organismo, en último término, de procura del bien común, las observaciones y conclusiones que efectúan sus fiscalizadores poseen experticia y, por ende, credibilidad y valor probatorio pericial en los procedimientos de aguas.

Luego de lo dicho, resulta evidente que la obra que se reprocha a la reclamante no puede entenderse como una de aquellas a las que excluye del deber de solicitar permiso previo de la DGA.

**Décimo:** Que, la reclamante alegó el decaimiento del procedimiento administrativo, toda vez que según sostiene, entre la Resolución que le solicita al Juzgado de Letras de Curicó aplicar el máximo de la multa del artículo 173 del Código de Aguas por modificar el cauce el cauce artificial sin contar con el permiso de la autoridad respectiva, contraviniendo lo establecido en los artículos 41 y 171 del Código de Aguas (D.G.A. Región del Maule (Exenta) N°240 de 3 de marzo de 2015) y aquella que rechaza su recurso de reconsideración (Resolución D.G.A. Exenta N°767 de fecha 04 de abril de 2024) transcurrieron más de nueve años, lo cual pugna con lo estatuido en el artículo 27 de la ley N°19.880.

Sin embargo, las denuncias contra la municipalidad de Teno son del 20 de enero de 2015 y la resolución de término del procedimiento administrativo está constituido por la Resolución D.G.A. Región del Maule (Exenta) N°240 de 3 de marzo de 2015, esto es sólo tres meses después de iniciado el mismo.

Luego, cabe señalar que, el plazo establecido en el citado artículo 27 de la ley N°19.880, no tiene carácter de fatal, de manera que, si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad que informa su actividad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente, que aquella circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo.

Como se advierte, además, tampoco han cesado los presupuestos de hecho que motivaron a la administración a emitir la citada Resolución, desde que el acto que se impugna por medio del presente arbitrio y que corresponde a la Resolución Exenta N°767 de fecha 04 de abril de 2024, sanciona un acto que perdura a la fecha, manteniéndose la infracción.



**Undécimo:** Que, en cuanto a la duración del procedimiento administrativo, la resolución que pone término al proceso regulado en el artículo 173 del Código de Aguas, por la modificación no autorizada de cauces, es aquella que dispone la restitución del cauce y apercibe, ante el incumplimiento, la aplicación de una multa, dando origen al proceso recursivo contemplado en la ley, que consta de etapas administrativas y judiciales, razón por la que no se debe incluir en el cómputo el periodo que tarda en hacerse efectivo el señalado apercibimiento, toda vez que éste dice relación con el cumplimiento de lo ordenado, precisamente, por el acto terminal.

**Duodécimo:** Que, a modo de conclusión, la solicitud de la Dirección General de Aguas del Maule al Juzgado de Letras de Curicó de imponer a la I. Municipalidad de Teno el máximo de la multa fijada en el artículo 173 del Código de Aguas por la infracción a los artículos 41 y 171 del mismo texto legal, no adolece de ilegalidad alguna, a la luz de lo previsto en las disposiciones legales antes citadas.

Por estas consideraciones, citas legales y de conformidad, además, con lo preceptuado en el artículo 137 del Código de Aguas, **SE RECHAZA** la reclamación deducida por I. Municipalidad de Teno en contra de la Dirección General de Aguas.

**Regístrese, comuníquese y archívese.**

Redactó la abogada integrante señora Paola Herrera Fuenzalida.

**N° Contencioso Administrativo-299-2024.**

Pronunciada por la **Séptima Sala** de esta Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada, además, por la ministro (S) señora Erika Villegas Pavlich y por la abogada integrante señora Paola Herrera Fuenzalida.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: HFKBXSSFHDJ

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M., Ministra Suplente Erika Andrea Villegas P. y Abogada Integrante Paola Herrera F. Santiago, veintidos de enero de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veintidos de enero de dos mil veinticinco, 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>

Código: HFKBXSSFHDJ