

LA EXTINCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR PRESCRIPCIÓN EN PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN INSTRUIDOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS

Cristian Álvarez Núñez

Abogado del Área de Recursos Hídricos de Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría (Santiago de Chile)

La extinción de responsabilidad por prescripción en procedimientos de fiscalización instruidos por la Dirección General de Aguas

El presente artículo aborda la prescripción como causal de extinción de responsabilidad en el marco de procedimientos de fiscalización instruidos por la Dirección General de Aguas ("DGA"), y analiza la procedencia de dicha institución a propósito de distintas infracciones al Código de Aguas (especialmente, respecto de infracciones instantáneas, infracciones de estado, infracciones permanentes e infracciones continuadas) y los criterios que permiten establecer, según la naturaleza de cada infracción, cuándo empieza a computarse el plazo de prescripción. Para ello, se revisa la jurisprudencia administrativa de la Dirección General de Aguas y la jurisprudencia judicial predominante.

PALABRAS CLAVE:

Prescripción; Fiscalización; Sanción; Agua; Procedimiento de fiscalización; Dirección General de Aguas; Código de Aguas.

Limitation as a ground for extinguishing liability in inspection proceedings conducted by the General Water Directorate

This article addresses the statute of limitations as a ground for extinguishing liability in inspection proceedings conducted by the General Water Directorate ("DGA"). It analyses how the limitation period applies to various infringements of the Water Code, particularly, instantaneous, state, permanent, and continuous infringements. It also analyses the criteria for determining, according to the nature of each type of infringement, when the limitation period begins to run. To that end, this article reviews the previous cases of the General Water Directorate and the prevailing case law.

KEYWORDS:

statute of limitations; inspection; sanction; water; inspection proceedings; general water directorate; water code.

FECHA DE RECEPCIÓN: 11-06-2026

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15-06-2026

Álvarez Núñez, Cristian (2026). La extinción de responsabilidad por prescripción en procedimientos de fiscalización instruidos por la Dirección General de Aguas. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 70, pp. 60-81 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

La Ley N.º 21.064 (cuya entrada en vigencia se produjo el 27 de enero de 2018) introdujo "*modificaciones al marco normativo que rige las aguas en materia de fiscalización y sanciones*", incorporando una regla especial de prescripción en el artículo 173 *quater* del Código de Aguas, que dispone que "*Las infracciones establecidas en el presente Código prescribirán en el plazo de tres años contado desde su comisión*".

Frente a la inexistencia de una regla especial de prescripción, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 21.064 la jurisprudencia administrativa y judicial discurría entre la aplicación de un plazo de prescripción de seis meses (sobre la base de la regla de prescripción de las faltas en materia penal)¹⁻² y un plazo de prescripción de cinco años (sobre la base de las reglas de pres-

¹ El artículo 94 del Código Penal señala que "*La acción penal prescribe: [...] Respecto de las faltas, en seis meses*".

² El Dictamen N.º 28.226, de 22 de junio de 2007, de la Contraloría General de la República señala que "*es forzoso concluir que las normas sobre prescripción del Código Penal son aplicables a las sanciones administrativas, tanto al señalar el plazo dentro del cual ellas se extinguen, como el ordenar sea declarada de oficio, aun cuando el interesado no la alegue (artículo 102 del mismo Código)*", señalando que "*en cuanto al plazo que se debe computar para estos efectos, que éste no puede ser otro que el de seis meses aplicable a las faltas [...], ya que no es posible asimilar las infracciones administrativas a crímenes o simples delitos*".

En el mismo sentido, se puede consultar el Dictamen N.º 15.335, de 14 de marzo de 2011, y el Dictamen N.º 60.556, de 1 de septiembre de 2012, de la Contraloría General de la República.

cripción en materia civil)³⁻⁴. Luego, tras la entrada en vigencia de la Ley N.º 21.064, se suplió el vacío existente en el Código de Aguas con la incorporación de una regla especial, conforme a la cual las infracciones a dicho cuerpo normativo prescriben a los tres años *contados desde su comisión*⁵. La consumación de la infracción es el hito a partir del cual empieza a computarse el plazo de prescripción, hito que se denomina también el *dies a quo*. Para conocer cuándo se entiende consumada una infracción, es necesario conocer cuál es su naturaleza.

En relación con lo anterior, la doctrina ha establecido distintas categorías de infracciones administrativas para la determinación del *dies a quo*. En otros términos, considerando que el *dies a quo* corresponde a la fecha de comisión de la presunta infracción, se han establecido categorías para dilucidar con mayor facilidad cuándo se cometió la referida infracción. Entre dichas categorías pueden citarse las siguientes, sistematizadas por el autor Víctor Baca Oneto:

3 El plazo de prescripción extintiva de las acciones ordinarias, conforme al artículo 2.515 del Código Civil, es de cinco años.

4 En sentencia pronunciada por la Excm. Corte Suprema con fecha 11 de enero de 2024 (Rol N.º 105.003-2023), se acogió un recurso de casación en el fondo y se rechazó la procedencia de la prescripción de una infracción al Código de Aguas cometida en el año 2015 (esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 21.064), pues, entre la fecha de comisión de la infracción y la de imposición de la multa, no habían transcurrido más de cinco años y, por lo tanto, no podría verificarse la prescripción de la infracción. En particular, la Excm. Corte Suprema sostuvo lo siguiente:

"Undécimo: Que así las cosas, el defecto normativo en cuanto a la omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción respecto a las infracciones establecidas en el Código de Aguas vigente a la fecha de su comisión, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, vigente y común, la solución del problema que ha sido promovido debiendo acudir a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil, basado sino en un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del mismo Código, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo".

5 En el marco de procedimientos de fiscalización instruidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N.º 21.064, sucedió en algunos casos que, respecto de hechos acaecidos con anterioridad, los sujetos fiscalizados alegaban la prescripción de la infracción por haber transcurrido más de tres años desde la fecha de su comisión; sin embargo, el criterio de la jurisprudencia predominante era que, en caso de ampararse el sujeto fiscalizado en el plazo de prescripción de tres años establecido en el artículo 173 *quater* del Código de Aguas (y no en el plazo de prescripción de cinco años que rige en materia civil), dicho plazo de prescripción no se computa desde la fecha de comisión de la infracción, sino desde la fecha de entrada en vigencia de la Ley N.º 21.064 (esto es, el 27 de enero de 2018). Al respecto, la Excm. Corte Suprema, en sentencia pronunciada en causa Rol N.º 105.003-2023, sostuvo lo siguiente:

"Con todo, el juzgador de la instancia, olvida al resolver de este modo, que está aplicando una nueva ley a un caso ocurrido con anterioridad a la vigencia de la misma, y ante tal situación, necesariamente debe considerar lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes (LER), en cuanto establece que: «La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que aquella hubiese empezado a regir».

En consecuencia, y atendido que los hechos que motivan la infracción tuvieron lugar en el periodo comprendido entre el 01 de junio y el 15 de julio de 2015, y habiendo solicitado la parte demandada que se aplique la prescripción de tres años contemplada en el artículo 173 quáter del Código de Aguas, introducido por la Ley N.º 21.064, publicada el 27 de enero de 2018, es a partir de esta última fecha en que comienza a correr el plazo de la prescripción, de manera que al tiempo de presentarse la demanda, esto es, el 25 de octubre de 2019, la que fue notificada a la demandada el 17 de octubre de 2020, [...] no había transcurrido el lapso de tres años y, en consecuencia, la acción no se encuentra prescrita, por lo que la sentencia debe revocarse en este aspecto, debiendo esta Corte pronunciarse sobre aquellas defensas cuya resolución omitió el sentenciador a quo".

2. Distintas categorías de infracciones administrativas para la determinación del *dies a quo*

2.1. Infracciones instantáneas

Son aquellas que se consuman en un momento determinado, sin que la antijuridicidad se prolongue por un periodo mayor⁶. Por ejemplo, la extracción no autorizada de aguas efectuada en una fecha determinada. Respecto de infracciones de esta naturaleza, la determinación del *dies a quo* no ofrece mayor complejidad y, por lo tanto, no se profundizará en ellas.

2.2. Infracciones instantáneas con efectos permanentes (o “infracciones de estado”)

Respecto de esta clase de infracciones, el autor Víctor Baca refiere que *“la infracción produce un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. Es el caso, por ejemplo, de la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal o la construcción sin licencia. En estos casos, aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción. No obstante, es cierto que estas infracciones generalmente exigen un «periodo consumativo», como sucede, por ejemplo, en los casos de construcción sin licencia. Se entiende que en estos casos el plazo prescriptorio empieza a correr desde el momento en que se consuma la infracción, sin importar si los efectos se mantienen en el tiempo”*⁷.

En relación con la definición transcrita, podría sostenerse que la construcción de obras hidráulicas sin autorización (por ejemplo, bocatomas, obras de modificación de cauce u obras hidráulicas mayores) constituye una infracción de estado y que, por dicha circunstancia, el *dies a quo* está determinado por la época en que concluyó la construcción de dichas obras, resultando indiferente —para el cómputo del plazo de prescripción— que aquellas obras se mantengan en el tiempo. Como se expone más adelante, no existe uniformidad sobre dicho punto en la jurisprudencia administrativa de la Dirección General de Aguas y en la jurisprudencia judicial: se declara la prescripción en algunos casos —pese a la subsistencia de las obras— y se desecha en otros.

2.3. Infracciones permanentes

Son aquellas en que el sujeto fiscalizado permanece en incumplimiento o *“se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable”*⁸. Víctor Baca sostiene que, a diferencia

6 Víctor Baca sostiene que se trata de los casos más simples, en que *“la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma. [...] Se trata del supuesto más simple y no hay problema alguno en afirmar que el plazo prescriptorio se empieza a contar desde el momento en que se consuma la infracción, que es el mismo en que se realiza el (único) acto infractor”* (BACA ONETO, 2011: 268).

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

de las infracciones instantáneas, “no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma. Es el caso, por ejemplo de quien opera sin licencia (que sería distinto del tipificado como abrir o construir sin licencia, que se consuma en un momento determinado, luego del cual perduran únicamente sus efectos). En estos casos, se admite que la prescripción se produce desde que cesa la conducta infractora, asimilándose a este supuesto ciertas infracciones por omisión, en donde la conducta infractora (por ejemplo, no entregar determinada información) permanece mientras se mantenga el deber de actuar. Alguna jurisprudencia se refiere a este tipo de infracciones como «continuas», lo que hace especialmente importante distinguirlas de las infracciones «continuadas»”⁹.

Dentro de las materias que la Dirección General de Aguas fiscaliza, se encuentra el cumplimiento de las obligaciones de monitoreo de extracciones efectivas¹⁰⁻¹¹. Entre dichas obligaciones figuran la instalación, dentro de un determinado plazo, del sistema de monitoreo de extracciones efectivas y el inicio, también dentro de un determinado plazo, de la transmisión de dichas extracciones. El incumplimiento de dichas obligaciones supondría, indudablemente, una infracción permanente, sin que pueda comenzar a computarse el plazo de prescripción mientras se mantenga la antijuridicidad.

2.4. Infracciones continuadas

Respecto de dichas infracciones, Víctor Baca sostiene que “Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario. Para entender que estamos ante una infracción de este tipo, debe existir homogeneidad de la norma violada (del bien jurídico lesionado) y del sujeto activo, debiendo actuar éste en ejecución de un plan preconcebido (dolo conjunto) o aprovechando idéntica ocasión (dolo continuado). La prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta «unidad de acción». Por ello, ha establecido la jurisprudencia que la norma penal aplicable a la conducta infractora es la que estaba vigente al momento de cometerse la infracción, pues en este momento se consuma del todo”¹².

9 Ibid.

10 El artículo 68 del Código de Aguas prescribe lo siguiente:

“La Dirección General de Aguas podrá exigir la instalación y mantención de sistemas de medición de caudales, de volúmenes extraídos y de niveles estáticos o dinámicos en las obras, además de un sistema de transmisión de la información que se obtenga. En el caso de los derechos de aprovechamiento no consuntivos esta exigencia se aplicará también en la obra de restitución al acuífero. La Dirección General, por resolución fundada, determinará los plazos y las condiciones técnicas para cumplir la obligación dispuesta en este artículo.

Ante el incumplimiento de las medidas a que se refiere el inciso anterior, la Dirección General de Aguas, mediante resolución fundada, impondrá las multas y sanciones que establecen los artículos 173 y siguientes”.

11 La Resolución D.G.A. N.º 1.238 (Exenta), de 21 de junio de 2019, fijó las condiciones técnicas y los plazos a nivel nacional para cumplir con la obligación de instalar y mantener un sistema de monitoreo y transmisión de extracciones efectivas en las obras de captación de aguas subterráneas (las condiciones técnicas y plazos luego fueron especificándose en cada una de las resoluciones dictadas por las Direcciones Regionales de Aguas respectivas); mientras que, a través del Decreto Supremo N.º 53 del Ministerio de Obras Públicas de 2020, se aprobó el reglamento de monitoreo de extracciones efectivas de aguas superficiales, en el que se especificaban las condiciones técnicas y los plazos para dar cumplimiento a la obligación de monitoreo a través de las resoluciones que fueron dictando las Direcciones Regionales de Aguas respectivas.

12 BACA ONETO (2011: 269).

Al respecto, por ejemplo, podría reputarse como una infracción continuada la extracción no autorizada de aguas que se efectúa periódicamente en las temporadas de verano. En tal sentido, el *dies a quo* corresponderá a la última ocasión en que se hubiera efectuado la extracción no autorizada en cuestión, sin que pueda sancionarse, separadamente, cada una de las oportunidades en que se verificó la extracción no autorizada¹³, considerando que se trata de un supuesto infraccional en que existió “unidad de acción”.

Sobre el particular, la Dirección General de Aguas ha acogido recursos de reconsideración y ha dejado sin efecto resoluciones de Direcciones Regionales de Aguas que, respecto de supuestos incumplimientos a las obligaciones de monitoreo de extracciones efectivas, han aplicado multas por cada uno de los años en que se verificaron tales incumplimientos. Asimismo, ha señalado —correctamente— que no es posible aplicar una pluralidad de multas en ese escenario, toda vez que resulta arbitrario dividir el periodo fiscalizado en diversos subperiodos para efectos de la imposición de las sanciones y, principalmente, porque los incumplimientos en cuestión corresponden a infracciones continuadas, que *“son aquellas en las que se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario”*¹⁴.

Habiéndose descrito las principales categorías de infracciones administrativas (para dilucidar cuándo se consuma cada una de ellas y, por lo tanto, cuándo comienza a computarse el plazo de prescripción de tres años regulado en el artículo 173 *quater* del Código de Aguas), a continuación se analizarán tres cuestiones de interés: la construcción de obras hidráulicas sin autorización, la prescripción extintiva de la potestad sancionadora de la Dirección General de Aguas y el concurso de infracciones.

3. Construcción de obras hidráulicas sin autorización: ¿infracciones de estado o infracciones permanentes?

El primer tema por dilucidar es si las infracciones consistentes en la construcción de obras hidráulicas sin autorización corresponden a infracciones de estado (en cuyo caso el *dies a quo* correspondería a la fecha en que concluyó la construcción de tales obras) o si se trata de infracciones permanentes (en cuyo caso el plazo de prescripción no empezará a computarse mientras continúe existiendo la obra hidráulica ejecutada sin autorización).

Desde ya, la respuesta es que, por regla general, la construcción de obras hidráulicas sin autorización corresponde a una infracción instantánea de efectos permanentes (infracción de estado), por lo tanto, apenas finaliza la ejecución de la obra en cuestión necesariamente debe comenzar

¹³ Desde luego, si la Dirección General de Aguas hubiera impuesto una sanción por extracción no autorizada de aguas, nada obsta a que pudiera sancionarse nuevamente al sujeto fiscalizado si con posterioridad a la imposición de la sanción primitiva se verifica una nueva extracción no autorizada de aguas. Por contrapartida, no podrían imponerse sanciones separadamente por cada extracción no autorizada que se hubiera verificado hasta la época de la formulación de cargos, toda vez que la extracción no autorizada de aguas se trataría, justamente, de una infracción de carácter continuado.

¹⁴ Esto lo sostuvo la Dirección General de Aguas en un informe técnico que sirvió de base para la dictación de una resolución que acogió un recurso de reconsideración interpuesto en el marco de un procedimiento de fiscalización.

a computarse el plazo de prescripción. De lo contrario, prácticamente nunca procedería la prescripción respecto de infracciones de esta naturaleza, considerando que, si se construye una obra hidráulica, es justamente para que esta permanezca en el tiempo¹⁵ y cumpla la función para la cual se ejecutó: *a contrario sensu*, exigir —para el inicio del plazo de prescripción— que la obra hidráulica se haya destruido o retirado haría que la prescripción resulte aplicable —en esta materia— únicamente en casos de laboratorio.

Para demostrar si las infracciones de esta naturaleza son infracciones de estado o infracciones permanentes, analicemos cada una de las infracciones consistentes en la ejecución de obras hidráulicas sin autorización:

3.1. Construcción de obras hidráulicas mayores sin autorización (artículo 294 del Código de Aguas)

¿Cuándo debe comenzar a computarse el plazo de prescripción de tres años que consagra el artículo 173 *quater* del Código de Aguas en el evento de que se ejecute una obra hidráulica mayor sin autorización?

Respondiendo a la pregunta anterior, el inciso primero del artículo 294 del Código de Aguas señala lo siguiente: *“Requerirán la aprobación del Director General de Aguas, de acuerdo al procedimiento en el Título I del Libro Segundo, la construcción de las siguientes obras [...]”*. De esta manera, la norma precitada es prístina en el sentido de que la autorización sectorial se requiere para la construcción de las obras hidráulicas mayores. Por lo tanto, y como consecuencia lógica, apenas termine la construcción de la obra hidráulica mayor de que se trate, deberá comenzar a computarse el plazo de prescripción consagrado en el artículo 173 *quater* del Código de Aguas.

Distinta sería la conclusión si la norma legal (contenida en el inciso primero del artículo 294 del Código de Aguas) exigiera la autorización de la Dirección General de Aguas no solo para la construcción, sino también para la operación, mantención y funcionamiento de las obras hidráulicas mayores, en cuyo caso el plazo de prescripción del artículo 173 *quater* del Código de Aguas no podría comenzar a computarse mientras la obra hidráulica mayor en cuestión continúe existiendo. Sin embargo, la norma legal del artículo 294 del Código de Aguas es taxativa, restringiendo su ámbito de aplicación a la autorización que debe otorgar la DGA para la construcción de las obras hidráulicas mayores. Así, el plazo de prescripción comenzará irremediabilmente el día en que se concluya la construcción de la referida obra hidráulica mayor, sin contar con la autorización de la Dirección General de Aguas.

De esta manera, conforme al principio de tipicidad, si se atribuye una presunta infracción al artículo 294 del Código de Aguas, el único reproche posible sería haber construido obras hidráulicas mayores sin la autorización de la Dirección General de Aguas, de acuerdo con el tenor literal de la norma ya indicada. Lo anterior tiene consecuencias especialmente relevantes, como se expuso, para la determinación del *dies a quo*.

¹⁵ Salvo que se trate de obras hidráulicas temporales.

En este caso, no cabe duda de que la contravención al artículo 294 del Código de Aguas es una infracción de estado. El mismo profesor Baca, como se reseñaba anteriormente, sostiene categóricamente que la “construcción sin licencia” es una infracción de estado, es decir, es de aquellas infracciones que se consuman instantáneamente o en un determinado “periodo consumativo” (periodo por el cual se prolonga la construcción), sin perjuicio de que tales infracciones produzcan efectos que se mantienen en el tiempo (sin perjuicio de que la obra que se construye o edifique continúe existiendo una vez terminada y concluida la construcción o edificación). Tal como apunta el profesor Baca, respecto de las infracciones de estado no tiene ninguna relevancia, para la determinación del *dies a quo*, si los efectos de la infracción se mantienen en el tiempo.

En definitiva, el *dies a quo* de la construcción de obras mayores no autorizadas es la fecha en que se termine de ejecutar dicha construcción, tal como también afirman Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales¹⁶. Esto no ofrece mayores dudas teniendo en cuenta —como se ha expuesto— que el verbo rector de la norma del artículo 294 del Código de Aguas es la “construcción” sin autorización.

A su vez, la jurisprudencia administrativa de la Dirección General de Aguas ha reconocido la prescripción de supuestas infracciones a la norma del artículo 294 del Código de Aguas¹⁷, cuando han transcurrido más de tres años desde la fecha de su construcción (y pese a que, a la época de la formulación de cargos, dichas obras hidráulicas continuaban existiendo). A modo meramente ilustrativo se citan los siguientes casos:

¹⁶ Dichos autores sostienen lo siguiente:

“Desde el punto de vista de la prescripción, mayoritariamente se estima que debe estarse a la consumación de la infracción (Beendigung), sin que sea necesario, en su caso, esperar a la perfección o agotamiento de la misma (Vollendung).

Puede ser significativo, en el contexto de la diferenciación apuntada entre consumación y agotamiento, la categoría de la infracción de estado (Zustandordnungswidrigkeiten en la terminología alemana). Esta última se caracteriza porque la consumación se genera por un acto formal o material que no es preciso reiterar; pero que produce, sin embargo, efectos de lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido que se prolongan durante un tiempo que puede ser más o menos dilatado. Ese periodo ulterior pertenece a la fase de agotamiento de la infracción y debería carecer de efectos desde el punto de vista de la prescripción de la infracción. Piénsese, por ejemplo, en las infracciones consistentes en la instalación de vallas publicitarias en lugares prohibidos o en múltiples infracciones urbanísticas, como la construcción o la edificación ilegal o las obras que exceden de la licencia otorgada y, entiendo, que también las parcelaciones ilegales que, simultáneamente, pueden ser entendidas como infracción continuada. Tales casos presentan ciertas peculiaridades en cuanto la consumación misma implica necesariamente el transcurso de un cierto periodo de tiempo; no acaece en un fugaz momento, por lo que más bien habría que hablar de un periodo consumativo. En consecuencia, salvo expresa indicación legal en contrario, debe estimarse que comienza a correr en el momento en que concluye el citado periodo” (GÓMEZ TOMILLO / SANZ RUBIALES, 2017: 618-621).

¹⁷ En sentencia pronunciada por el 4.º Juzgado Civil de Antofagasta con fecha 29 de junio de 2022, en causa Rol C-940-2020, se acogió la excepción de prescripción respecto de una infracción consistente en la ejecución de una obra hidráulica mayor sin autorización.

Prescripción – Artículo 294 del Código de Aguas

	DGA Regional	Código	Resolución
1	Región del Biobío	FD-0802-183	Resolución DGA Región del Biobío N.º 790 de 22 de diciembre de 2021: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar que existía una obra hidráulica mayor (acueducto con capacidad de porteo superior a 2 m³/s) construida sin autorización, y se señala que aquella obra tenía una <i>“data de construcción superior a 10 años”</i> y que <i>“la antigüedad de la obra es de aproximadamente 10 años y en base a lo dispuesto en el artículo 173 quater del Código de Aguas las infracciones establecidas en el Código de Aguas prescribirán en un plazo de 3 años contados desde su comisión”</i> .
2	Región Metropolitana	FD-1305-105	Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.856 (Exenta) de 20 de diciembre de 2018: Se cerró el expediente sin sanciones tras constatar que existía un tranque de acumulación ejecutado sin autorización, y se señala que, <i>“desde el año 2004 a la fecha, se constató registro de la obra de acumulación, por lo tanto, se puede colegir que la obra existe desde hace 15 años”</i> y que <i>“en el artículo 173 quáter del Código de Aguas, se establece que «Las infracciones establecidas en el presente Código prescribirán en el plazo de tres años contado desde su comisión»”</i> .
3	Región Metropolitana	FO-1302-8	Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.866 (Exenta) de 26 de diciembre de 2018: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar que existía un acueducto con capacidad de porteo mayor a 2 m³/s que fue construido sin autorización, y se señala que, <i>“en el Informe Técnico de Fiscalización D.G.A. R.M.S. N.º 123, de 20 de diciembre de 2018, se concluyó que corresponde cerrar y archivar el procedimiento de fiscalización por obras no autorizadas a que se refiere el artículo 294 del Código de Aguas toda vez que, las obras verificadas en terreno corresponden a un abovedamiento materializado en un acueducto existente de antigua data, [...] y, por su parte, las referidas obras fueron materializadas hace más de tres años, por lo cual se ajustan además, a lo establecido en el artículo 173 quáter del Código de Aguas”</i> .

3.2. Construcción, modificación, cambio y unificación de bocatomas de obras sin autorización (artículo 151 del Código de Aguas)

El artículo 151 del Código de Aguas establece el permiso para la “construcción, modificación, cambio y unificación de bocatomas”. Por lo tanto, por las mismas consideraciones efectuadas a propósito de la ejecución de obras hidráulicas mayores en contravención al artículo 294 del Código de Aguas, el *dies a quo*, respecto de la contravención al artículo 151 del Código de Aguas, se deter-

mina por la fecha en que se construyó, modificó, cambió o unificó una bocatoma sin autorización, resultando indiferente si la mencionada bocatoma continuó funcionando con posterioridad.

La conclusión anterior ha sido refrendada por la propia Dirección General de Aguas, que ha declarado la prescripción respecto de determinadas bocatomas ejecutadas sin autorización, cuya antigüedad excedía los tres años y que, a la fecha de la formulación de cargos, continuaban existiendo y operando:

Prescripción – Artículo 151 del Código de Aguas			
	DGA Regional	Código	Resolución
1	Región de Los Ríos	FD-1401-58	Resolución DGA Región de Los Ríos N.º 26 de 25 de enero de 2019: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar que existía una obra de captación, infracción que —conforme a lo resuelto— estaba prescrita <i>“pues la antigüedad de la obra es de aproximadamente 10 años y en base a lo dispuesto en el artículo 173 quater del Código de Aguas las infracciones establecidas en el Código de Aguas prescribirán en un plazo de 3 años contados desde su comisión.”</i>
2	Región Metropolitana	FO-1302-12	Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.421 (Exenta) de 2 de noviembre de 2020: Se cerró el expediente sin sanciones tras constatar, entre otras cosas que <i>“se constató la existencia del cauce artificial y la captación rústica que extrae aguas del estero Chacayal desde al menos el año 2007, determinándose que las obras son antigua data”,</i> y que <i>“la obra denunciada cuenta con una data de al menos 13 años, obra prescrita según lo establecido en el artículo 173 quáter del Código de Aguas”.</i>
3	Región de Los Ríos	FD-1401-118	Resolución D.G.A. Región de Los Ríos N.º 471 (Exenta) de 26 de noviembre de 2021: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar, entre otras cosas, que: <i>“[...] se pudo establecer que la obra fue implementada en el año 2017, por lo que en este caso sería pertinente invocar el artículo 173 quater del Código de Aguas que señala: las infracciones establecidas en el Código de Aguas prescribirán en el plazo de tres años contados desde su comisión”.</i>

3.3. Ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización (artículos 41 y 171 del Código de Aguas)

Respecto de la ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización, dicha infracción vulnera lo dispuesto en los artículos 41 y 171 del Código de Aguas. Sobre la contravención a dichas normas, resulta algo más discutible si corresponde a una infracción de estado (en cuyo caso, la consumación se agota con la ejecución de la obra de modificación de cauce) o si corresponde a una infracción permanente (en cuyo caso, la consumación no se agota con la ejecución de la obra, entendiéndose que se sigue consumando la infracción mientras la obra produzca efectos indeseados).

Sobre el particular, los efectos permanentes que se produzcan (tras la consumación de una infracción de estado) podrían tener cierta relevancia para la determinación del *dies a quo* únicamente en caso de que el legislador haya dotado a dichos efectos permanentes de un “contenido infraccional” adicional. En términos sencillos: para el cómputo del plazo de prescripción podría ser relevante conocer qué efectos permanentes produce una determinada infracción en caso de que el legislador haya regulado tales efectos como presupuesto de la infracción de que se trate (1) o como fundamento para agravar la responsabilidad por la comisión de dicha infracción (2):

- i. *Regulación de los efectos permanentes como presupuesto de determinadas infracciones.* Para la configuración de ciertas infracciones, el legislador no solo ha exigido que se ejecute un determinado acto que contravenga normas del Código de Aguas, sino también que dicho acto produzca algunos efectos lesivos. Es decir, los efectos lesivos del acto corresponderían a un presupuesto necesario para la configuración de la infracción. Piénsese en la norma del artículo 41 del Código de Aguas, que dispone lo siguiente: “*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 (A) o que de alguna manera alteren el régimen de escurrimiento de las aguas (B), serán de responsabilidad del interesado y deberán ser aprobadas previamente por la Dirección General de Aguas [...]*”.

En este caso, para infringir la norma del artículo 41 del Código de Aguas no basta con ejecutar o construir una obra de modificación en un cauce natural o artificial sin la autorización de la Dirección General de Aguas, sino que además dicha modificación debe producir cualquiera de los siguientes dos efectos: causar daño a la vida, salud o bienes de la población; o alterar el régimen de escurrimiento de las aguas. De esta manera, la producción de dichos efectos corresponde a un presupuesto para la infracción a la norma del artículo 41 del Código de Aguas.

Por lo tanto, hay quienes podrían postular —aunque resulta discutible— que, en el caso de las infracciones al artículo 41 del Código de Aguas, el *dies a quo* podría situarse ya no en la fecha de construcción de la obra de modificación de cauce, sino en la fecha en que la referida obra de modificación de cauce dejó de poner en peligro la vida, salud o bienes de la población o en la fecha en que dejó de alterar el régimen de escurrimiento de las aguas. Así, si la obra de modificación de cauce continúa produciendo peligro para la vida, salud o bienes de la población, o si continúa alterando el régimen de escurrimiento de las aguas, el plazo de prescripción —podría interpretarse— se renovaría día a día.

Con arreglo a esta interpretación, para la determinación del *dies a quo* lo relevante sería hasta cuándo se extienden los efectos lesivos indicados, siendo indiferente la subsistencia de la obra de modificación de cauce y centrándose el análisis en si dicha obra continúa poniendo en peligro la vida, salud o bienes de la población, o si sigue alterando el régimen de escurrimiento de las aguas.

En definitiva, en el caso de las contravenciones al artículo 41 del Código de Aguas se exige que se produzcan los efectos lesivos indicados, a diferencia de lo que ocurre con las vulneraciones al artículo 294 del Código de Aguas y al artículo 151 del Código de Aguas, que se verifican —lisa y llanamente— con la construcción de una obra hidráulica mayor sin

autorización o con la construcción, modificación, cambio o unificación de una bocatoma sin autorización, respectivamente (sin exigirse como presupuesto la producción de determinados efectos lesivos).

- ii. *Regulación de los efectos permanentes como fundamento para la agravación de responsabilidad*: En ocasiones, el legislador ha utilizado los posibles efectos lesivos asociados a determinadas infracciones al Código de Aguas como fundamento de agravación de la responsabilidad.

Por ejemplo, en el inciso segundo del artículo 172 del Código de Aguas se dispone lo siguiente: "*Si las obras que no cuentan con la debida autorización entorpecen el libre escurrimiento de las aguas (A) o significan peligro para la vida o salud de los habitantes (B), la Dirección General de Aguas impondrá una multa del segundo al tercer grado, de conformidad al artículo 173 ter, y apercibirá al infractor fijándole un plazo perentorio para que destruya las obras o las modifique, ordenándole que presente el correspondiente proyecto de acuerdo a las normas de este Código. Si el infractor no diere cumplimiento a lo ordenado, la Dirección le impondrá una multa mínima de 100 y máxima de 1.000 unidades tributarias anuales, según fuere la magnitud del entorpecimiento ocasionado al libre escurrimiento de las aguas (A) o el peligro para la vida o salud de los habitantes (B), y podrá adoptar las medidas para su cumplimiento de conformidad a lo dispuesto en el artículo 138*".

En este caso, el legislador ha dispuesto que, en caso de efectuarse obras de modificación de cauce con infracción al artículo 171 del Código de Aguas, se agravará la sanción susceptible de imponerse en caso de que se produzca el entorpecimiento al libre escurrimiento de las aguas (A) o se ponga en peligro la vida o salud de los habitantes (B).

Por lo tanto, de acuerdo a la hipótesis de agravación de responsabilidad prevista en el artículo 172 del Código de Aguas, el *dies a quo* podría situarse, bajo la interpretación expuesta, ya no en la fecha de construcción de la obra de modificación, sino en la fecha en que la referida obra de modificación de cauce dejó de entorpecer el libre escurrimiento de las aguas (A) o en la fecha que la referida obra dejó de poner en peligro la vida o salud de los habitantes (B). Así, con arreglo a esta interpretación, si la obra de modificación de cauce continúa entorpeciendo el libre escurrimiento de las aguas o si continúa produciendo peligro para la vida o salud de la población, el plazo de prescripción se renovaría día a día.

De este modo, para la determinación del *dies a quo* lo relevante sería hasta cuándo se extienden los efectos lesivos indicados.

Finalmente, sobre la prescripción de infracciones consistentes en la ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización, la jurisprudencia administrativa de algunas Direcciones Regionales de Aguas (entre ellas, la de la Región Metropolitana) ha sido consistente en reconocer que el plazo de prescripción se contabiliza a partir de la fecha de ejecución de la obra de modificación de cauce —sin interesar si la obra en cuestión continúa existiendo a la época en que se formulen los cargos—, mientras que, en el caso de otras Direcciones Regionales de Aguas (entre ellas, la de la Región del Maule), se ha considerado que el plazo de prescripción, respecto de este tipo de infracciones, no puede empezar a

computarse si la obra en cuestión continúa existiendo y si, en tal caso, continúa alterando o entorpeciendo el libre escurrimiento de las aguas o generando un peligro para la vida o salud de la población¹⁸⁻¹⁹.

A continuación, a modo meramente ilustrativo, se citan algunos de los casos en que se ha acogido la prescripción de infracciones consistentes en la ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización, pese a que las obras aludidas hayan continuado existiendo a la época de la formulación de cargos:

Prescripción - Arts. 41 y 171 C.A.²⁰

	DGA Regional	Código	Resolución
1	Región de Valparaíso	FO-0502-30	Resolución D.G.A. Región de Valparaíso N.º 848 (Exenta) de 28 de abril de 2020: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar que existía una obra de modificación de cauce que alteraba el régimen de escurrimiento de las aguas del Estero San Francisco, infracción que —conforme a lo resuelto— estaba prescrita, y se señala que <i>“la existencia de dichas obras es de antigua data, hecho del que dan fe descripciones presentes en documentos encargados por esta dirección en el año 1993”, y que “de esta manera y en virtud del artículo 173 quáter del código de aguas, no queda más que determinar que dicha infracción se encuentra prescrita”</i> .
2	Región Metropolitana	FD-1306-139	Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1287 (Exenta) de 20 de agosto de 2019: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar, entre otras cosas, que <i>“Dicha captación, por sus características y lo mencionado por el denunciante y denunciado, son de larga data, aunque en la denuncia se señala que la comisión fue entre los años 2014-2015. De todas maneras lo anterior permite indicar que es una obra prescrita de acuerdo al artículo 173 quater, por tener más de tres años desde su comisión”</i> .

18 A través de la Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 399 (Exenta) de 31 de marzo de 2021 (expediente FD-1304-57), se acogió la prescripción respecto de una infracción que consistía en la ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización, tras constatar que *“dada las características de las obras constatadas en terreno, estas no representan un riesgo para la vida, salud y bienes de la población [...]”*.

19 Mediante Resolución D.G.A. Región del Maule N.º 657 (Exenta) de 7 de julio de 2022 (expediente FO-0703-39), se desechó la alegación de la prescripción, tras constatar lo siguiente:

“Al respecto se puede indicar que la infracción propiamente tal no ha cesado, toda vez que este tipo de infracciones tienen el carácter de continuas o permanentes en el tiempo, ya que consecutivamente está generando la obstaculización al escurrimiento de las aguas. La infracción por tanto se ha mantenido en el tiempo y su plazo se va renovando día a día porque las obras siguen existiendo, habiendo en la práctica un tipo de infracción permanente, ya que el muro sigue en el cauce. En otras palabras, el hecho irregular se sigue realizando”.

20 Además de los casos que se incluyen en esta tabla, pueden citarse los siguientes, que también respaldan que la DGA ha dado lugar a la prescripción pese a que se haya mantenido funcionando la obra de modificación de cauce fiscalizada:

1. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.443 (Exenta) de 9 de octubre de 2018 (expediente FD-1303-71);
2. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 88 (Exenta) de 4 de febrero de 2019 (expediente FD-1304-46);
3. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 399 (Exenta) de 31 de marzo de 2021 (expediente FD-1304-57);
4. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.873 (Exenta) de 22 de noviembre de 2019 (expediente FO-1302-10);
5. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.652 (Exenta) de 20 de noviembre de 2018 (expediente FO-1306-17); y
6. Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.393 (Exenta) de 1 de octubre de 2018 (expediente FO-1306-20).

Prescripción - Arts. 41 y 171 C.A.²⁰

	DGA Regional	Código	Resolución
3	Región de Los Ríos	FD-1401-118	Resolución DGA Región de Los Ríos N.º 471 (Exenta) de 26 de noviembre de 2021: Se cierra el expediente sin sanciones tras constatar, entre otras cosas, que <i>"la obra realizada es de las que requiere autorización de los artículos 41 y 171 del Código de Aguas, pues fue realizada en un cauce natural, que al haber sido implementada altera el régimen de escurrimiento de las aguas debido a que principalmente se modificó la sección de escurrimiento; sin embargo se pudo establecer que la obra fue implementada en el año 2017, por lo que en este caso sería pertinente invocar el artículo 173 quáter del Código de Aguas que señala: las infracciones establecidas en el Código de Aguas prescribirán en el plazo de tres años contados desde su comisión"</i> ²¹ .

La jurisprudencia judicial se ha decantado en algunos casos por acoger la prescripción tratándose de obras de modificación de cauce que continúan existiendo²²⁻²³ y, en otros, por la posición contraria, sin dar lugar a la prescripción, justamente, por continuar existiendo las obras a la época en que la Dirección General de Aguas formuló los cargos²⁴. Sobre esta materia, la Sentencia más reciente fue pronunciada por la Ittma. Corte de Apelaciones de Santiago con fecha 24 de junio

21 En este caso, se dio lugar a la prescripción pese a que la obra fiscalizada —existente— continuaba alterando el régimen de escurrimiento de las aguas. Es decir, la Dirección Regional de Aguas de la Región de Los Ríos consideró que el *dies a quo* correspondía —necesariamente— a la fecha de ejecución de la obra, resultando indiferente —para su determinación— si sus efectos lesivos se prolongaban en el tiempo.

22 Mediante sentencia de la Excm. Corte Suprema de fecha 31 de agosto de 2023 (Rol N.º 79.951-2023), se acogió el recurso de casación en el fondo deducido por Sociedad Inmobiliaria e Inversiones La Foresta Limitada y se declaró procedente la prescripción de una infracción consistente en la ejecución de una obra de modificación de cauce sin autorización:

"Décimo tercero: Que para determinar desde qué fecha se debe computar el plazo de tres años, previsto en la norma antes consignada, se debe tener presente que el artículo 173 quáter del Código de Aguas, dispone que el plazo de prescripción debe computarse desde su comisión, vale decir, debe contabilizarse desde la fecha en que se incurre en el acto que genera la responsabilidad.

[...]

Décimo cuarto: Que las ideas expresadas determinan la viabilidad del presente recurso, toda vez que en el caso concreto la ejecución de la obra realizada por la sociedad reclamante, acaeció entre el año 2015 y los albores del 2016, tal como fue reconocido por la autoridad administrativa. Lo anterior determina que el error de derecho vinculado a la errada aplicación del artículo 173 quáter del Código de Aguas debe ser acogido, toda vez que los jueces del grado han realizado una incorrecta aplicación de la ley al no establecer que el inicio del cómputo del plazo de prescripción debe empezar desde la comisión del hecho, cuestión que en la especie aconteció en último término hasta el inicio del año 2016, transcurriendo de ese modo el plazo de prescripción de 3 años previsto en la referida norma".

23 Mediante sentencia de la Ittma. Corte de Apelaciones de Chillán de fecha 14 de abril de 2026 (Rol N.º 43-2025), se acogió un recurso de reclamación y se declaró procedente la prescripción de una infracción consistente en la ejecución de una obra de modificación de cauce sin autorización:

*"13º.- Que, sin perjuicio de lo anterior, al encontrarse acreditado que las obras de entubamiento se realizaron entre los años 80 y 90, la eventual infracción en la que pudo haberse incurrido por no haberse solicitado la autorización de rigor, se encuentran con creces prescrita al amparo de lo dispuesto en el art. 173 quáter del Código de Aguas, precepto legal que señala de manera expresa que: **"Las infracciones establecidas en el presente código prescribirán en el plazo de tres años contados desde su comisión"**.*

24 Mediante sentencia pronunciada por la Ittma. Corte de Apelaciones de Santiago con fecha 30 de marzo de 2023 (Rol N.º 622-2021), se desechó la alegación de prescripción respecto de la ejecución de una obra de modificación de cauce sin autorización, señalándose lo siguiente:

"TERCERO: [...] En cuanto a la prescripción de la falta, ello ha de ser desestimado, pues el daño causado y el peligro inminente que representa el entorpecimiento del libre escurrimiento de las aguas es de acción permanente (la doctrina se refiere a infracciones continuadas o permanentes) y el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, toda vez que se trata de una infracción administrativa de ejercicio permanente y continuo. El hecho que el recurrente aún no ejecute las obras mencionadas en el párrafo final del considerando anterior pone en evidencia que la infracción es de carácter continuo y que en ningún caso se podría considerar que el plazo de prescripción empezó a correr en la fecha en que se tomó conocimiento por parte de la Direcciones General de Aguas de estas infracciones".

de 2026 (**Rol N.º 791-2025**), acogiendo un recurso de reclamación y dejando sin efecto las sanciones impuestas por la Dirección General de Aguas, tras constatar que la obra de modificación de cauce —sobre la que recayó el procedimiento de fiscalización— era de antigua data y que, al tratarse de una infracción de estado, el plazo de prescripción debía computarse desde la fecha en que finalizó la ejecución de la referida obra, careciendo de efectos jurídicos la circunstancia de que tal obra —tras su ejecución— haya permanecido en el tiempo²⁵.

Pese a que no hay consenso sobre este punto, nuestra posición es que, tal como resolvió la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago en la Sentencia a la que se aludió previamente, sí sería procedente la prescripción de infracciones consistentes en la ejecución de obras de modificación de cauce si, a la época de la formulación de cargos, han transcurrido más de tres años desde su construcción. Lo anterior, puesto que el artículo 41 del Código de Aguas indica que *"el proyecto y la construcción de las modificaciones que fueren necesarias realizar en cauces naturales o artificiales [...] deberán ser aprobadas por la Dirección General de Aguas"*, de suerte que, si se hubiere construido una obra de modificación de cauce hace más de tres años (sin haber sometido el proyecto de construcción a la aprobación de la Dirección General de Aguas), deberá hacerse lugar a la prescripción²⁶.

En definitiva, la procedencia de la prescripción implicaría que, respecto de la ejecución de obras de modificación de cauce no autorizadas, no podría imponerse ninguna de las multas establecidas en el artículo 172 del Código de Aguas²⁷.

25 En dicha Sentencia se sostiene lo siguiente: **"6º)** *Que la DGA sostiene que la infracción tendría carácter permanente y que, por lo mismo, no habría comenzado a correr el plazo de prescripción mientras la obra subsistiera. Sin embargo, tal razonamiento no puede ser compartido por estos sentenciadores. En efecto, los artículos 41 y 171 del Código de Aguas se refieren al proyecto, construcción o ejecución de modificaciones de cauce sin la correspondiente autorización administrativa y, por lo mismo, se trata de conductas que se consuman con la ejecución material de la obra. Ergo, una vez terminada esta, cesa la acción que constituye el supuesto de hecho de la norma sancionatoria. Dicho de otro modo, una cosa es la ejecución de una obra sin autorización y otra distinta son los efectos que ella pueda producir posteriormente. La circunstancia de que las consecuencias materiales de una conducta perduran en el tiempo desde luego y por cierto no transforma la acción en permanente.*

7º) *Que, por lo demás, la tesis sostenida por la DGA conduciría, en la práctica, a privar de toda eficacia a la institución de la prescripción respecto de este tipo de infracciones, pues bastaría la mera subsistencia física de la obra para impedir indefinidamente el transcurso del plazo legal. El legislador fue categórico al señalar que el plazo debe contarse desde la comisión de la infracción. Luego, si la conducta reprochada consiste en construir o ejecutar una modificación de cauce sin autorización, es desde la realización de esa conducta que debe computar el término previsto en el artículo 173 quáter del Código de Aguas.*

[...]

9º) *Que, en consecuencia, si la propia Administración reconoce que la obra existía desde muchos años antes de la fiscalización practicada el año 2021, resulta forzoso concluir que el plazo de tres años contemplado en el artículo 173 quáter del Código de Aguas se encontraba largamente cumplido cuando se inició el procedimiento sancionatorio".*

26 En el mismo sentido, el artículo 171 del Código de Aguas señala que *"Las personas naturales o jurídicas que desearan 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"*. Es decir, se exige que los interesados en efectuar las modificaciones de cauce de que se trate presenten, ante la Dirección General de Aguas, un proyecto de construcción, debiendo aguardar a su aprobación antes de proceder a la ejecución de las referidas modificaciones. El *dies a quo*, entonces, está determinado por el momento en que se haya ejecutado la modificación de cauce en cuestión sin haber obtenido la aprobación de un proyecto de construcción por parte de la Dirección General de Aguas.

27 Si la obra de modificación de cauce alterara el libre escurrimiento de las aguas o afectara bienes de la población, se podría imponer una multa de entre 10 a 100 UTM (multas de primer a segundo grado), mientras que si la obra en cuestión entorpeciera el régimen de escurrimiento de las aguas o produjera algún peligro para la vida o salud de la población, podría imponerse una multa de entre 101 y 500 UTM.

Con todo, en ciertos casos, pese a que se ha dado lugar a la prescripción y no se ha aplicado ninguna multa por dicho motivo, la Dirección General de Aguas, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 299 del código del ramo²⁸, ha ordenado la presentación de un proyecto encaminado a regularizar la obra de modificación de cauce en cuestión²⁹.

4. Prescripción extintiva de la potestad sancionadora de la Dirección General de Aguas

La prescripción extintiva de la potestad sancionadora de la Dirección General de Aguas no se somete a lo previsto en el artículo 173 *quater* del Código de Aguas, norma que regula únicamente la prescripción de las infracciones (que opera al cabo de tres años, contados desde la fecha de su comisión), y no la prescripción de la acción sancionadora. Esta última corresponde a la acción de la Dirección General de Aguas para aplicar multas ante eventuales incumplimientos de la normativa sectorial y, en particular, a las órdenes impartidas por el propio Servicio.

En el caso de las infracciones a las que se ha aludido en el numeral 3 precedente, consistentes en la construcción de obras hidráulicas sin autorización, puede ocurrir que, habiéndose constatado la infracción e impuesto una multa por su comisión, la Dirección General de Aguas ordene, adicionalmente, destruir la obra en cuestión, restituir el cauce a las condiciones anteriores a su modificación o bien, presentar un proyecto encaminado a obtener la aprobación de la obra ejecutada sin autorización, todo ello dentro de un determinado plazo.

En el caso de la ejecución de obras de modificación de cauce sin autorización (en contravención a lo dispuesto en los artículos 41 y 171 del Código de Aguas), el artículo 172 del Código de Aguas establece que, frente al incumplimiento del plazo señalado, podrá imponerse una multa de tercer grado (de entre 101 y 500 Unidades Tributarias Mensuales³⁰) si la obra altera el libre escurrimiento de las aguas o bien, una multa de entre 100 y 1.000 Unidades Tributarias Anuales³¹, en caso de

28 En su letra c), el artículo 299 dispone que dentro de las atribuciones de la Dirección General de Aguas está la de "Ejercer la policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales de uso público y acuíferos; impedir, denunciar o sancionar la afectación a la cantidad y la calidad de estas aguas, de conformidad al inciso primero del artículo 129 bis 2 y los artículos 171 y siguientes; e impedir que en éstos se construyan, modifiquen o destruyan obras sin la autorización previa del servicio o autoridad a quien corresponda aprobar su construcción o autorizar su demolición o modificación".

29 Mediante la Resolución DGA Región de Los Ríos N.º 315 de 4 de septiembre de 2020 (expediente FO-1402-53), se cerró un procedimiento de fiscalización instruido en contra de Frutos La Aguada S.A., resolviéndose lo siguiente respecto de una obra de modificación de cauce ejecutada sin autorización y respecto de una obra hidráulica mayor ejecutada sin autorización:

"Sin perjuicio de lo anterior, quedó demostrado en el Expediente de Fiscalización FO-1402-53, que ambas infracciones fueron cometidas hace más de 3 años, por lo que en aplicación el artículo 173 *quáter*, del Código de Aguas, ambas infracciones deben ser declaradas prescritas. Esto no quiere decir en ningún caso, que las obras ejecutadas por Frutos La Aguada S.A., no deban dar fiel cumplimiento a las demás leyes o autorizaciones que le sean aplicables".

Acto seguido, se ordenó a Frutos La Aguada S.A. "regularizar las obras obteniendo las autorizaciones que le correspondan, por haber construido una obra en un cauce natural sin la autorización correspondiente a los artículos 41 y 171 del Código de Aguas, obra que de acuerdo a los antecedentes que ha tenido a la vista este Servicio, reviste las características de una obra de aquellas definidas en el artículo 294, del referido Cuerpo Legal, por lo cual, en un plazo no superior a 6 meses contados desde el momento que sea notificado, deberá presentar proyecto que cumpla con el estándar de seguridad y objetivos establecidos por la Dirección General de Aguas para efectos de autorizar obras de esta naturaleza [...]".

30 Entre CLP\$7.236.549 y CLP\$35.824.500 (entre €6.874 y €34.033).

31 Entre CLP\$85.978.800 y CLP\$859.788.000 (entre €81.679 y €816.798).

que la obra provoque un entorpecimiento al libre escurrimiento de las aguas o un peligro para la vida o salud de la población³².

Pues bien, la jurisprudencia judicial ha sido consistente en considerar que, respecto de la prescripción de la potestad sancionadora de la Dirección General de Aguas frente al incumplimiento del plazo al que se ha aludido, debe estarse a las reglas de prescripción extintiva de las acciones ordinarias que establece el Código Civil y, en especial, a lo que disponen sus artículos 2.514³³ y 2.515³⁴: sobre la base de dichas reglas, la acción sancionadora de la Dirección General de Aguas prescribe a los cinco años, contados desde el vencimiento del plazo otorgado por dicho Servicio.

De este modo, si, en el marco de un procedimiento de fiscalización, la DGA constata una infracción (consistente en la ejecución de una obra de modificación de cauce sin autorización) y otorga un determinado plazo para corregirla (destruyendo la obra, restituyendo el cauce a las condiciones anteriores a su ejecución o bien, presentando un proyecto encaminado a obtener la aprobación de la DGA respecto de dicha obra), podría imponer una multa si comprueba que no se ha cumplido lo ordenado dentro del plazo fijado. Lo anterior, siempre que entre dicho incumplimiento y la consecuente imposición de la multa no transcurran más de cinco años, contados desde el vencimiento del plazo otorgado, pues, superado dicho término, la acción sancionadora de la DGA se encontrará prescrita.

32 Respecto de la construcción de bocatomas sin autorización (contraviniendo lo dispuesto en el artículo 151 del Código de Aguas) y de la ejecución de obras hidráulicas mayores sin autorización (contraviniendo lo dispuesto en el artículo 294 del Código de Aguas), no existe ninguna norma que establezca específicamente la posibilidad de aplicar una multa frente al incumplimiento del plazo otorgado para modificar o destruir tales obras o para presentar un proyecto encaminado a obtener la aprobación de la DGA (a diferencia de lo que ocurre respecto de las obras de modificación de cauce no autorizadas, en que podría hacerse efectivo el apercibimiento establecido en el artículo 172 del Código de Aguas).

En la práctica, cuando las bocatomas u obras hidráulicas mayores ejecutadas sin autorización producen, a la vez, efectos indeseados en un cauce (en particular, la alteración o entorpecimiento a su libre escurrimiento o algún peligro para la vida o salud de la población), la DGA, al otorgar un plazo para destruir o modificar la obra de que se trate o para presentar un proyecto ante dicho Servicio, alude al apercibimiento del artículo 172 del Código de Aguas, para el caso de que no se diere cumplimiento a la orden impuesta dentro del plazo establecido. A su vez, si las obras en cuestión (bocatomas u obras mayores) no producen efectos indeseados en un cauce, la DGA, al otorgar el plazo señalado, generalmente omite efectuar el apercibimiento previsto en el artículo 172.

Sin perjuicio de lo anterior, el incumplimiento del plazo indicado podría dar lugar a la imposición de las medidas del artículo 138 del Código de Aguas. Dicha norma atribuye al infractor el costo del cumplimiento de las resoluciones dictadas por la DGA y habilita al Servicio para exigir su ejecución, incluso con auxilio de la fuerza pública. Asimismo, contempla que, ante el incumplimiento total o parcial de tales resoluciones, la DGA pueda aplicar la multa correspondiente y ordenar la ejecución de las medidas, acciones u obras necesarias, directamente o a través de otros órganos competentes, con cargo al infractor, incluyendo un eventual recargo.

33 Dicha norma señala que:

"La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo, durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible".

34 Este artículo señala que:

"Este tiempo es en general de tres años para las acciones ejecutivas y de cinco para las ordinarias".

Sobre esta materia, tanto la Excma. Corte Suprema³⁵ como la Illma. Corte de Apelaciones de Santiago³⁶ han validado la aplicación del plazo de prescripción extintiva de cinco años y han respaldado que el incumplimiento del plazo dispuesto por la DGA (para la destrucción de la obra o para la presentación de un proyecto ante dicho Servicio) no constituye una infracción permanente que continuamente se esté cometiendo mientras no se dé cumplimiento a la orden impuesta. En efecto, la infracción se verifica apenas expira el plazo otorgado por la DGA para cumplir la orden impuesta —sin que ello haya ocurrido—, de modo que la posibilidad de imponer una multa frente a dicho incumplimiento prescribe a los cinco años.

5. Concurso de infracciones: el caso de las infracciones continuadas

Respecto de las infracciones continuadas, como se ha expuesto, existe una unidad de acción, sin que pueda castigarse separadamente cada una de las conductas que forman parte de una infracción de esta naturaleza. De este modo, el *dies a quo* corresponderá a la fecha en que se hubiere desplegado la última de dichas conductas.

35 En Sentencia pronunciada con fecha 18 de junio de 2026 (**Rol N.º14.057-2024**), la Excma. Corte Suprema, casando de oficio, dejó sin efecto una multa aplicada por la DGA (100 Unidades Tributarias Anuales) por no haberse restituido un cauce dentro del plazo dispuesto (30 días), al constatar que la resolución sancionatoria se dictó más de seis años después del incumplimiento, con lo que se habría verificado la prescripción extintiva de la potestad sancionadora de la DGA:

“1º) Que el acto administrativo objeto del presente reclamo [...] es la Resolución Exenta N.º1615, de 27 de junio de 2023, dictada por el Director General de Aguas, y se denuncia como ilegalidad [...] la prescripción de la responsabilidad administrativa, toda vez que la obligación de hacer fue exigible 30 días después de la resolución de septiembre de 2011 y pasaron más de 5 años desde esa fecha [...].

2º) Que, en cuanto a la prescripción alegada, único motivo de ilegalidad procedente conforme se delinea en los motivos que ya se han reproducido, lo cierto es que efectivamente la Resolución de Multa en cuestión N.º 1615 del año 2023, se expidió más allá de seis años de verificada la infracción por el incumplimiento de lo ordenado en la Resolución N.º 865 de 2011, situación que se denunció el 9 de julio de 2017 por el Director Regional de Aguas de la Región del Bío Bío. De allí, siendo aplicables en la especie las normas civiles sobre prescripción, transcurrió en exceso el plazo de cinco años referido en el artículo 2515 del Código Civil. Y, consecuentemente, se transgredió tal norma como los artículos 2514 y 2497 del mismo texto, adviniendo la hipótesis del artículo 137 del Código de Aguas”.

36 En Sentencia pronunciada con fecha 12 de junio de 2024 (**Rol N.º649-2023**), la Illma. Corte de Apelaciones de Santiago, acogiendo un recurso de reclamación, dejó sin efecto una multa aplicada por la DGA (200 Unidades Tributarias Anuales) por no haberse modificado unas obras y restituido el cauce a las condiciones anteriores a la intervención dentro del plazo dispuesto (30 días), al constatar que la orden se incumplió por más de diez años, con lo que se había verificado la prescripción extintiva de la potestad sancionadora de la DGA:

“QUINTO: Que, como se ha hecho referencia, la Resolución D.G.A. Región del Biobío (Exenta) N.º147, de fecha 1º de marzo de 2013, acogió la denuncia [...] por cuanto “la intervención efectuada [...] no cuenta con autorización en relación al artículo 41 en relación al 171 del Código de Aguas para efectuar obras en el cauce del Río Caliboro, Provincia y Región del Biobío” y se ordena al Reclamante “modificar las obras y restituir el cauce del Río Caliboro al estado anterior de la intervención”, en un plazo máximo de 30 días desde la notificación, bajo el apercibimiento del artículo 172 del Código de Aguas [...].

SEXTO: Que la administración nunca ejerció el derecho a que un tercero ejecutara las obras de remoción hasta la dictación de la Resolución D.G.A. (Exenta) N.º2179, de fecha 21 de agosto de 2023, que se dictó diez años después.

SÉPTIMO: Que cabe destacar, por no concurrir en la especie una norma especial, se debe aplicar las normas sobre la materia, regulada en el Código Civil, al disponer el artículo 2497 de este cuerpo legal que la prescripción “las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”.

OCTAVO: Que, en consecuencia, la DGA disponía de 5 años plazo de prescripción ordinaria conforme al artículo 2515 del Código Civil desde que la obligación se hizo exigible para encomendar las obras de remoción a un tercero y ejercer la acción de cobro a que alude el artículo 172 inciso segundo del Código de Aguas vigente a la época, lo que no realizó dentro del lapso, tiempo que comenzó a correr después de los 30 días en que se le otorgó al Reclamante para hacerlo.

NOVENO: Que consecuentemente, sobre la base de lo expuesto, se encuentra prescrita la infracción del recurrente de no dar cumplimiento a lo ordenado por Resolución D.G.A. Región del Biobío (Exenta) N.º147, de fecha 1º de marzo de 2013, dispuesta por la resolución impugnada”.

Sobre el particular, el profesor Víctor Baca apunta que, *"en el caso de las infracciones continuadas, materialmente existe más de un hecho infractor, lo que nos lleva a los supuestos de concurso de infracciones"*³⁷, y agrega que, *"dado que en los supuestos considerados como infracción continuada, naturalmente existen varias acciones infractoras, a las que jurídicamente se les da unidad, es claro que se trata de una excepción a la aplicación de las reglas propias del concurso real de infracciones, que por un lado implica un beneficio para el infractor, pues sólo se le impondrá una sanción pese a haber cometido múltiples infracciones, aunque al mismo tiempo implica alguna desventaja en el cómputo del plazo prescriptorio, que se inicia con el último acto infractor"*³⁸.

Sobre la materia, la doctrina y la jurisprudencia están contestes en que el derecho administrativo sancionador constituye una manifestación del *ius puniendi* estatal y que los principios aplicables al orden penal contemplados en la Constitución Política de la República ("CPR"), son aplicables con matices al derecho administrativo sancionador, según lo ha sostenido el Tribunal Constitucional³⁹. Uno de aquellos principios se vincula con el concurso de infracciones. En el régimen concursal de infracciones se distingue el concurso real⁴⁰, el concurso aparente⁴¹ y el concurso ideal⁴². Acerca del régimen concursal de infracciones, los autores españoles Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales señalan que *"en el concurso de infracciones, son varias las normas que vienen en consideración, pero deben ser aplicadas todas ellas para agotar lo injusto del hecho, en la medida en que cada una de las normas tipificadoras de infracciones lo hace para proteger bienes jurídicos diversos"*.

De esta manera, la excepción al régimen concursal real de infracciones (una pena por cada acción realizada por el sujeto infractor) se configura cuando existe una unidad jurídica del delito o infracción administrativa, que afecta un solo bien jurídico. Sobre este punto, el profesor Jean Pierre Matus sostiene lo siguiente:

"(La) principal excepción al régimen concursal general es la creación por la propia ley de delitos e infracciones en los cuales su tipificación considera en sí misma la posibilidad de una pluralidad de hechos materiales, que pueden incluso cometerse en distintos lugares y distintos momentos, sin que ello altere la consideración del conjunto de ellos como un único delito. [...] Sin embargo, esta categoría no es propiamente natural y no puede escapar a las consideraciones de carácter jurídico, y así se afirma que tres golpes constituyen un único delito de lesiones si los recibe una única víctima, pero si son varios los sujetos afectados, habrían tantos delitos como víctimas (casos de bienes jurídicos personalísimos); y al contrario, si se toman en un mismo contexto temporal varias cosas ajenas, de

37 BACA ONETO (2011: 269).

38 BACA ONETO (2011: 269-270).

39 STC Rol N.º 244 de 1996.

40 *"El concurso real de infracciones estaría presente cuando el sujeto ha realizado varias acciones, cada una de las cuales por separado es constitutiva de infracción; hay tantas acciones como infracciones o, dicho de otra manera, hay una pluralidad de hechos que constituyen una pluralidad de infracciones"* (GÓMEZ TOMILLO / SANZ RUBIALES, 2017: 598).

41 *"Como ya hemos tenido ocasión de expresar, la distinción con el concurso aparente de leyes radica en que, en este último caso, convergen para solucionar un mismo hecho, una pluralidad de normas, si bien una sola de ellas, que desplaza a las demás, es suficiente para agotar el desvalor de la conducta, la censura inherente a la aplicación de una sanción es suficiente. La acumulación de sanciones quebrantaría el principio non bis in idem"* (GÓMEZ TOMILLO / SANZ RUBIALES, 2017: 597-598).

42 *"El concurso ideal de infracciones está presente cuando un solo hecho (realizado por un sujeto) da lugar a dos o más infracciones, no bastando una sola de ellas para colmar el desvalor jurídico del hecho. En Derecho penal se propone como ejemplo, entre otros, el disparo que se hace contra una persona, la mata y causa lesiones a quien estaba junto a él"* (GÓMEZ TOMILLO / SANZ RUBIALES, 2017: 599).

distintos dueños, sólo habría un único delito. En este sentido, nuestra jurisprudencia también ha señalado que si se sustrae una cosa que pertenece a varios dueños, sólo se comete un delito de hurto y no tantos como afectados"⁴³.

En el mismo sentido, el profesor Matus sostiene que: "[...] allí donde la literalidad de la descripción típica de la infracción que se expresa de tal manera que pueda considerarse que ella puede realizarse de manera unitaria, aunque exista una pluralidad de hechos naturalmente considerados, estaremos ante una situación de unidad jurídica de infracción, respecto de la cual la actividad sancionatoria del Estado no puede extenderse más allá de la constatación de un único ilícito y, por lo tanto, de la imposición de una única sanción, por exigencia de la garantía del Art. 19 N°3, inc.8°. [...] En consecuencia, para la trasposición a las sanciones administrativas de las garantías establecidas por la Constitución para la imposición de las sanciones penales se ha de tomar en cuenta, en primer lugar, que el principio de tipicidad impedirá imponer penas por supuestos concursos de infracciones cuando la literalidad de la descripción típica de la infracción que se trate abarque supuestos de realización que se extiendan a más de "un hecho", entendido naturalmente como una unidad espacio-temporal"⁴⁴⁻⁴⁵.

Por lo tanto, la excepción al concurso real de las infracciones se configura cuando, ante una pluralidad de hechos materiales, se afecta el mismo bien jurídico, proscribiéndose la posibilidad de imponer una pluralidad de sanciones (se prohíbe la punición múltiple). Por ejemplo, en caso de que se extrajeran —de forma no autorizada— aguas subterráneas desde un mismo sector acuífero y a través de una pluralidad de pozos, únicamente podría aplicarse una única multa por dicha infracción (o si se extrajeran, de forma no autorizada, aguas subterráneas desde una pluralidad de pozos que forman parte de una misma barrera hidráulica). En un caso de esta naturaleza, no habría duda de que existiría una unidad jurídica indesmentible en la extracción de los caudales materializada a través de la extracción de aguas desde diversos puntos de captación: los caudales extraídos provendrían del mismo sector acuífero (o bien, si se trata de pozos que forman parte de una barrera hidráulica, sería aún más claro que existiría una unidad jurídica infraccional que no es susceptible de ser castigada a través de múltiples multas).

El criterio anterior ha sido ampliamente recogido por las Direcciones Regionales de Aguas del país, que, en una gran cantidad de procedimientos de fiscalización instruidos por extracciones no autorizadas desde diversos puntos de captación, han decidido aplicar una sola sanción (y no tantas sanciones como puntos de captación fiscalizados existen), lo que se grafica en la siguiente tabla:

43 MATUS ACUÑA (2013: 5).

44 MATUS ACUÑA (2013: 13).

45 En un sentido muy similar se pronunció el Tribunal Constitucional en causa Rol N.º 12.539-2021:

"[...] en cuanto a que un hecho pueda constituir dos o más infracciones, es necesario señalar dos cosas: por un lado puede existir doble punición inconstitucional o bien puede ser ajustada a la Constitución, lo cual dependerá de si el fundamento de derecho es similar, o bien por otro lado si se está en presencia de un concurso, el concurso de infracciones (categoría extrapolada al derecho administrativo sancionador desde el concepto de concurso delictivo, propio del orden penal), en cuyo caso lo que se constata que lo ocurrido es una pluralidad de ilícitos a partir de un mismo hecho [...].

Si el fundamento de las dos sanciones obedece al mismo bien jurídico, sin duda se estará frente a doble punición, en cambio, si obedece a bienes jurídicos diferentes, no se estará frente a una infracción al principio non bis in ídem, sino simplemente frente a un concurso ideal".

El mismo criterio fue aplicado por la Excm. Corte Suprema en causa Rol N.º 1.333-2013, en sentencia de fecha 29 de abril de 2013.

Jurisprudencia DGA – Improcedencia del concurso real de infracciones

	DGA Regional	Código	Resolución
1	Región de Coquimbo	FD-0403-90	Resolución D.G.A. Región de Coquimbo N.º 238 (Exenta) de 1 de junio de 2021: Se aplica una sola multa de cuarto grado (551,1 UTM) por la extracción no autorizada efectuada a través de TRES POZOS ubicados en la comuna de Illapel.
2	Región de Coquimbo	FD-0401-142	Resolución D.G.A. Región de Coquimbo N.º 348 (Exenta) de 22 de agosto de 2019: Se aplicó una sola multa de cuarto grado por la extracción no autorizada efectuada a través de ONCE POZOS TIPO SONDAJES ubicados en la comuna de Coquimbo.
3	Región de O'Higgins	FO-0601-204	Resolución D.G.A. VI N.º 840 (Exenta) de 1 de septiembre de 2020: Se aplicó una sola multa de tercer grado por la extracción no autorizada efectuada a través de CUATRO POZOS ubicados en la comuna de San Vicente de Tagua Tagua.
4	Región Metropolitana	FO-1305-40	Resolución D.G.A. R.M.S. N.º 1.301 (Exenta) de 15 de septiembre de 2021: Se aplicó una sola multa de primer grado (10 UTM) por la extracción no autorizada efectuada a través de DOS POZOS ubicados en la comuna de San Pedro.
5	Región de Atacama	FD-0302-67	Resolución D.G.A. Región de Atacama N.º 41 (Exenta) de 21 de enero de 2021: Se aplicó una sola multa de tercer grado (181,5 UTM) por la extracción no autorizada efectuada a través de DOS POZOS ubicados en la comuna de Copiapó.
6	Región de Ñuble	FO-1601-5	Resolución DGA Región de Ñuble (Exenta) N.º 648 de 20 de diciembre de 2021: Se aplicó una sola multa de primer grado (10 UTM) por la extracción no autorizada efectuada a través de una batería de CINCO PUNTERAS ubicadas en la comuna de Coelemu.

Bibliografía

BACA ONETO, Víctor (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). *Revista Derecho & Sociedad*, 37, pp. 263-274.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo (2017). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Pamplona: Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 4.^a edición.

MATUS ACUÑA, Jean Pierre (2013). Informe acerca del régimen concursal de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contemplada en el Art. Segundo de la Ley N°20.417, a la luz de las garantías constitucionales de legalidad y tipicidad; y en especial acerca del carácter de unidad jurídica infraccional del Art. 35 letra a) de dicho cuerpo legal. Informe en Derecho acompañado en causa Rol R N°-06-2013 del Segundo Tribunal Ambiental.