

04-06-2021

PROCEDIMIENTO	: RECLAMO DE ILEGALIDAD, ART. 17 N° 3 DE LA LEY N° 20.600
RECURRENTE RUT	: ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANCUD : 69.230.100-5
REPRESENTANTE RUT	: ÓSCAR MAURICIO DÍAZ DEL CAMPO : 10.626.836-3
DOMICILIO RECURRENTE Y REPRESENTANTE	: AVENIDA BLANCO ENCALADA N° 660, COMUNA DE ANCUD, REGIÓN DE LOS LAGOS.
ABOGADO RECURRENTE 1 RUT	: CRISTÓBAL SALVADOR OSORIO VARGAS : 16.007.212-1
ABOGADO RECURRENTE 2 RUT	: DANIEL IGNACIO CONTRERAS SOTO : 16.073.463-9
ABOGADO RECURRENTE 3 RUT	: LEONARDO ESTEBAN VILCHES YÁÑEZ : 16.260.865-7
DOMICILIO ABOGADOS	: AV. GENERAL BUSTAMANTE N° 120. OF. 102, PROVIDENCIA
RECURRIDO RUT	: SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE : 61.979.950-K
REPRESENTANTE RUT	: CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN, SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE : 13.765.976-K
DOMICILIO RECURRIDOS	: TEATINOS N° 280, PISO 8°, COMUNA DE SANTIAGO, REGIÓN METROPOLITANA

En lo principal, reclamo de ilegalidad, artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600; **en el primer otrosí**, acompaña documentos; **en el segundo otrosí**, personería; **en el tercer otrosí**, patrocinio y poder; **en el cuarto otrosí**, delega poder; **en el quinto otrosí**, forma de notificación.

ILUSTRE TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL

ÓSCAR MAURICIO DÍAZ DEL CAMPO, chileno, cédula de identidad N° 10.626.836-3, en representación según se acreditará de la Ilustre Municipalidad de Ancud, RUT N° 69.230.100-5, ambos con domicilio para estos efectos en Av. Blanco Encalada N° 660, comuna de Ancud, al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente digo:

Que, encontrándome dentro del plazo legal de 15 días, de conformidad al artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “LOSMA”), **vengo en interponer reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, contra la Resolución Exenta N° 1100, de fecha 17 de mayo de 2021 (en adelante, “Res. Ex. N° 1100”), y la Resolución Exenta N° 746, de fecha 31 de marzo de 2021 (en adelante, “Res. Ex. N° 746”), ambas de la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), por las que dicho organismo rechazó el recurso de reposición que impugnó el rechazo del cronograma de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”) del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, derivando los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA, poniendo término al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso.**

Los actos administrativos impugnados son contrarios a derecho, en tanto, **se han fundado infringiendo el principio de congruencia administrativa, vulnerando el deber de motivación de los actos administrativos, basándose en presupuestos fácticos erróneos, al adelantar el incumplimiento o infracción de un deber ambiental, sin estar existir un procedimiento administrativo sancionador iniciado previamente a la notificación de los actos impugnados, y menos existe un procedimiento administrativo sancionador concluido que sancione a la Municipalidad, sobre las materias que considera infringidas la autoridad ambiental. Asimismo, infringe el deber de imparcialidad por haber adelantado su juicio sobre el incumplimiento de deberes ambientales por el regulado, entre otras materias que se analizarán.**

Como se demostrará en la presente reclamación, las resoluciones recurridas son contrarias a derecho, toda vez que la Res. Ex. N° 1100, al rechazar la reposición interpuesta por la I. Municipalidad de Ancud en contra de la Res. Ex. N° 746, confirmó el rechazo al cronograma de ingreso del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” y puso término al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, ignorando los antecedentes que justifican, plena y fundadamente, la temporalidad y progresividad en las acciones que propuso la Municipalidad para satisfacer la solicitud por parte de la SMA, de un cronograma de cumplimiento vinculado a lograr una calificación ambiental favorable del proyecto. Así, la SMA si bien en un inicio solicita un cronograma de cumplimiento para satisfacer el ingreso de un proyecto al Sistema de Impacto de Evaluación Ambiental, luego, de manera arbitraria y desmotivada, desconoce su propia solicitud diciendo que ya no es procedente. Asimismo, alude como fundamento del rechazo, un supuesto incumplimiento de medidas provisionales como un hecho infraccional, pese a que, luego de nueve meses de implementadas las medidas ordenadas por la SMA, como consta en procedimiento administrativo de medidas provisionales, jamás realizó previamente la notificación de los actos administrativos impugnados, ni realizó reproche alguno a su respecto; es decir, no existe, con anterioridad a los actos administrativos mencionados, un procedimiento administrativo sancionador

concluido con ocasión del incumplimiento de medidas provisionales que acredite su inobservancia, siendo una grave vulneración al debido proceso administrativo ambiental y a la imparcialidad que debe regir al procedimiento administrativo ambiental.

De este modo, **solicito al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental que admita la reclamación a trámite y, en definitiva, acoger la reclamación en todas y cada una de sus partes, revocando las resoluciones impugnadas y dejándolas sin efecto, ordenando a la SMA reabrir el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso REQ-014-2020, para que la autoridad ambiental resuelva, conforme a derecho, el Ord. IMA N° 329, de 05 de marzo de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud que contiene el cronograma de ingreso del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, acogiéndolo o en subsidio otorgando un plazo de 3 meses para ingresar al SEIA, y se abstengan de intervenir en todo procedimiento administrativo sancionador, relacionado a las medidas provisionales MP-029-2020, las autoridades o funcionarios que hayan adelantado juicio sobre el eventual incumplimiento de medidas provisionales o lo que S.S. Ilustre estime pertinente.**

Para efectos de una mejor comprensión, se presenta el siguiente índice:

I. BREVES CONSIDERACIONES GENERALES Y ANTECEDENTES RELEVANTES DE LAS RESOLUCIONES RECLAMADAS.....	4
II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN. EL RECLAMO HA SIDO PRESENTADO DENTRO DE PLAZO, Y PROCEDE CONTRA ACTOS DE LA SMA DICTADOS DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA JURISPRUDENCIA DEL I. TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL SOBRE LA MATERIA.	14
III. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS INFRINGEN EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ADMINISTRATIVA, EN TANTO QUE, PRIMERO, LA SMA SOLICITÓ AL MUNICIPIO PRESENTAR UN CRONOGRAMA Y, LUEGO, RESOLVIÓ LA “IMPROCEDENCIA JURÍDICA” DE PRESENTAR DICHO CRONOGRAMA.	19
A. Sobre el principio de congruencia administrativa.....	19
B. En el presente caso, fue la propia SMA quien requirió, a la Municipalidad de Ancud, presentar un “nuevo cronograma” y “justificar fundadamente” un plazo superior al solicitado mediante Res. Ex. N° 357. Sin embargo, en las Resoluciones Reclamadas, en vez de pronunciarse sobre el cronograma, la SMA resolvió una cuestión diversa como es la “idoneidad jurídica” de presentar el nuevo cronograma.....	22
IV. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS ESTÁN DESMOTIVADAS, EN TANTO QUE NO SE HAN PRONUNCIADO SOBRE NINGUNA RAZÓN TÉCNICA PARA RECHAZAR EL NUEVO CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA PROPUESTO POR LA MUNICIPALIDAD.....	25

A.	Sobre el elemento de motivación de los actos administrativos.	25
B.	En el presente caso, las resoluciones reclamadas están desmotivadas al no pronunciarse técnicamente sobre el nuevo cronograma de ingreso al SEIA.....	27
V.	LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS, QUE HAN RECHAZADO OTORGAR EL PLAZO SOLICITADO POR LA I. MUNICIPALIDAD DE ANCUD, HAN OMITIDO LA SITUACIÓN DE PANDEMIA QUE ACTUALMENTE VIVE EL PAÍS, LO CUAL DIFICULTA LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER GESTIÓN RELACIONADA AL INGRESO DEL RELLENO PUNTRA AL SEIA.....	30
VI.	LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS SE FUNDAN EN UN SUPUESTO ERRÓNEO PARA RECHAZAR EL CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA; ESTO ES, QUE LA MUNICIPALIDAD DE ANCUD “HA INCUMPLIDO LAS MEDIDAS PROVISIONALES”.....	35
A.	Sobre las medidas provisionales en general, y especialmente, las de carácter temporal.....	35
B.	Sobre el procedimiento de medidas provisionales, Rol N° MP-29-2020 de la SMA, que ordenó seis medidas de carácter temporal a la I. Municipalidad de Ancud.....	37
C.	Mediante Ord. N° 1270, del 11 de agosto 2020, la I. Municipalidad de Ancud informó el cumplimiento de las seis medidas provisionales ordenadas por la SMA. Dicha presentación, luego de nueve meses, nunca fue resuelta por la SMA. Así, no es efectivo que la SMA haya resuelto dicho procedimiento o haya constatado algún incumplimiento..	38
VII.	SOBRE LA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y DE ABSTENCIÓN EN EL PRESENTE CASO, POR ADELANTAR DECISIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ORDENADO INICIAR.	41
A.	Sobre el deber de imparcialidad. Las autoridades administrativas no deben adelantar opiniones previas sobre las materias que les corresponde resolver.....	41
B.	La falta al debido proceso administrativo ambiental, en especial, a la imparcialidad y objetividad por haber sido manifestada, de forma anticipada, una opinión conclusiva en lo relativo a hechos que aún no son resueltos, en definitiva, dentro del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio que la SMA ordenó iniciar.....	44
VIII.	CONSIDERACIONES FINALES: LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA HISTÓRICA DE LA PROPIA SMA HA SEÑALADO REITERADAMENTE QUE, CUANDO SE RECHAZA UN CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA, EN EL MISMO ACTO, PROCEDE QUE LA SMA DETERMINE DE OFICIO EL PLAZO DE INGRESO AL SEIA. ADEMÁS, ES EL SEA Y NO LA SMA, QUIEN RESUELVE LA VÍA DE INGRESO AL SEIA.....	46

I. BREVES CONSIDERACIONES GENERALES Y ANTECEDENTES RELEVANTES DE LAS RESOLUCIONES RECLAMADAS.

S.S. Ilustre, el origen procedimental de la controversia ambiental que es sometido a su conocimiento, a través de la presente reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, se vincula al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso REQ-014-2020, que se inició con la Res. Ex. N° 551, de 1 de abril de 2020, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, don Cristóbal De la Maza Guzmán.

En dicho acto administrativo, se dio inicio al requerimiento de ingreso al SEIA de la “operación de relleno sanitario Puntra”, cuyo responsable es la I. Municipalidad de Ancud. Un antecedente previo, como cabe señalar, ocurrió con fecha 24 de diciembre de 2019, cuando fue ingresada una denuncia ciudadana a la SMA que dio lugar, posteriormente, a la actividad de inspección ambiental de fecha 18 de enero de 2020, según quedó registrado en expediente de fiscalización individualizado como DFZ-2020-144-X-SRCA.

Sin perjuicio de lo anterior, **es necesario precisar que la operación del “relleno sanitario Puntra” obedece a una solución transitoria que, lamentablemente, se debió realizar de urgencia ante la grave crisis de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud y el COVID -19, siendo una de las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria con ocasión de una Alerta Sanitaria, conforme al artículo 36 del Código Sanitario.**

En efecto, en diciembre de ese año, la I. Municipalidad de Ancud informó a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos (en adelante, “SEREMI de Salud de Los Lagos”), que se había adelantado el término de la vida útil de su histórico vertedero, por haberse alcanzando su máxima capacidad, años antes de lo previsto por el Plan de Cierre aprobado por dicha autoridad en el año 2016.

Frente a esta urgencia, la I. Municipalidad de Ancud realizó diversas gestiones con las comunas vecinas para intentar obtener soluciones transitorias, las cuales fueron infructuosas, pese a los esfuerzos desplegados. Por ejemplo, el 22 de marzo de 2019, la I. Municipalidad de Ancud informó a la SEREMI de Salud que podría disponer de sus residuos domiciliarios en el vertedero de Dicham, en la comuna de Chonchi. Sin embargo, el 11 de abril de 2019, la Municipalidad de Ancud debió comunicar que la disposición de residuos se había visto imposibilitada, por acciones de terceros que impidieron el ingreso de los camiones municipales al vertedero.

Debido al riesgo sanitario, por no tener un lugar para disponer los residuos domiciliarios, a través del Ord. IMA N° 761, de 11 de abril de 2019, el Alcalde de la comuna de Ancud informó de dicha situación al Ministro de Salud, para que en conjunto se adoptaran todas las medidas que se consideraran indispensables para el resguardo de la salud de los habitantes de la comuna y la protección del medio ambiente.

El Ministerio de Salud, en su calidad de órgano competente en salud pública y evaluando la situación crítica de salud de la población, especialmente, en lo relativo a mantener un adecuado sistema de vigilancia epidemiológica y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, investigar los brotes de enfermedades y coordinar la aplicación de medidas de control, consideró que la ausencia de un vertedero comunal y la imposibilidad de poder desplazar los desechos a otras comunas, ponía en grave riesgo la salud y la vida de los habitantes de la comuna de Ancud, constituyendo una amenaza de epidemia o aumento notable de alguna enfermedad.

Atendiendo lo anterior, **de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 del Código Sanitario, el Ministerio de Salud dictó el Decreto N° 12, de fecha 12 de abril de 2019, decretando “Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos, otorgando facultades extraordinarias a la SEREMI de Salud, para enfrentar la emergencia de salud” producida por las circunstancias ya referidas.**

El artículo 2° N° 4 del referido decreto otorgó, expresamente, la facultad extraordinaria de la SEREMI de Salud de Los Lagos de instruir a la Ilustre Municipalidad de Ancud el transporte y disposición de los residuos recolectados en lugares transitorios de disposición de desechos, autorizándole para tales efectos. Asimismo, en el artículo 3° se dispuso, expresamente, que era indispensable la colaboración de las otras autoridades administrativas, respecto a las medidas que las autoridades de salud pudieran requerir para el cumplimiento de la función de resguardo a la salud pública, encomendadas legalmente.

Luego, a través del **Decreto N° 18, de 1 junio de 2019**, se prorrogó la alerta sanitaria hasta el 31 de diciembre del mismo año

Mediante el **Decreto N° 64, del 24 de diciembre de 2019, del Ministerio de Salud**, se prorrogó nuevamente la “alerta sanitaria” y las facultades extraordinarias de la SEREMI de Salud, hasta el 30 de junio de 2020.

A través del **Decreto N° 22, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud**, se prorrogó la “alerta sanitaria” y se prorrogaron las facultades extraordinarias de la SEREMI de Salud hasta el 05 de febrero de 2021, agregando la necesidad de continuar operando la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en Ancud en el Sitio de Disposición Transitoria Puntra El Roble, Etapa 2.

Finalmente, cabe citar el **Decreto N° 2, de 22 de enero de 2021, del Ministerio de Salud**, que modifica el Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé, de la Región de Los Lagos, para enfrentar la emergencia de salud

que puede producirse por la acumulación de residuos domiciliarios en la comuna de Ancud, extendiendo su vigencia, al menos, hasta el 31 de julio de 2021.

Cabe tener presente que, desde la aparición del COVID-19, se hace indispensable la operación del relleno transitorio, considerando la necesidad de evitar la propagación del virus. En efecto, entre los motivos que explicitados por la autoridad sanitaria, para prorrogar la Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé, mediante el Decreto N° 22/2020, del Ministerio de Salud, fue considerado:

*“5. Que, es del caso señalar que la **Organización Mundial de la Salud ha indicado que, durante el brote de cualquier enfermedad infecciosa, resulta esencial el adecuado saneamiento para proteger la salud humana.***

[...]

*7. Que, al término de la fecha señalada, la población de la **comuna de Ancud y de la Provincia de Chiloé podría verse nuevamente expuesta a una emergencia sanitaria, lo cual podría agravarse ante la pandemia de COVID-19.***

8. Que, para evitar lo anterior se ha estimado necesario prorrogar la vigencia de la alerta sanitaria ya decretada.”

Por lo demás, no puede dejar de ponderarse la grave situación que ha provocado la pandemia de COVID-19 para la protección de la salud de la población y que, en relación con el tratamiento de los residuos domiciliarios, requieren esfuerzos adicionales para evitar la propagación del virus y, al mismo tiempo, lidiar con el aumento de la basura generada por cada hogar, producto de las cuarentenas o confinamientos preventivos. Justamente, considerando esas consecuencias, la ONU ha recomendado a todos los Estados, el retiro y traslado seguro de residuos a lugares de disposición final como un objetivo fundamental para evitar la propagación del virus y proteger la vida de las personas, pues:

*“[...] el actual brote de **coronavirus COVID-19** se produce una gran cantidad de desechos como guantes, mascarillas o materiales de protección infectados, entre otros.*

El manejo seguro de esos desechos biomédicos y sanitarios es esencial para la salud comunitaria y la integridad del medio ambiente.

Por el contrario, el manejo incorrecto de tal volumen de productos puede llegar a ocasionar ‘un efecto de rebote’, tanto en la salud de las personas como al medio ambiente, y de ahí la vital importancia sobre su gestión y disposición final de forma segura como parte de una respuesta de emergencia efectiva”¹.

En efecto, el comienzo de las operaciones de disposición de los residuos domiciliarios de la comuna de Ancud, en el “relleno sanitario Puntra”, fue autorizado por la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, mediante la Resolución Exenta N° 2/2020 y la Resolución Exenta

¹ Disponible en línea: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472202>

Nº 7180/2020, que dispusieron el uso temporal del “relleno Puntra El Roble”, renovándose mes a mes, como se demuestra con el siguiente listado y los documentos respectivos que se acompañan a esta presentación, que dan cuenta de los sucesivos permisos sanitarios otorgados entre enero de 2020 y junio de 2021:

- a. Resolución Exenta CP Nº 668/2020, de 10 de enero de 2020.
- b. Resolución Exenta CP Nº 5722/2020, de 11 de febrero de 2020.
- c. Resolución Exenta CP Nº 7180/2020, de 25 de febrero de 2020.
- d. Resolución Exenta CP Nº 8843/2020, de 24 de marzo de 2020.
- e. Resolución Exenta CP Nº 9925/2020, de 26 de abril de 2020.
- f. Resolución Exenta CP Nº 11144/2020, de 23 de mayo de 2020.
- g. Resolución Exenta CP Nº 12895/2020, de 3 de julio de 2020.
- h. Resolución Exenta CP Nº 15932/2020, de 27 de agosto de 2020.
- i. Resolución Exenta CP Nº 16186/2020, de 1 de septiembre de 2020.
- j. Resolución Exenta CP Nº 18266/2020, de 1 de octubre de 2020.
- k. Resolución Exenta CP Nº 20688/2020, de 31 de octubre de 2020.
- l. Resolución Exenta CP Nº 22969/2020, de 1 de diciembre de 2020.
- m. Resolución Exenta CP Nº 25854/2020, de 31 de diciembre de 2020.
- n. Resolución Exenta CP Nº 875/2021, de 16 de enero de 2021.
- o. Resolución Exenta CP Nº 2024/2021, de 1 de febrero de 2021.
- p. Resolución Exenta CP Nº 4450/2021, de 2 de marzo de 2021.
- q. Resolución Exenta CP Nº 6975/2021, de 1 de abril de 2021.
- r. Resolución Exenta CP Nº 9630/2021, de 29 de abril de 2021.
- s. Resolución Exenta CP Nº 12737/2021, de 1 de junio de 2021.

Pues bien, como S.S. Ilustre puede apreciar, más allá de la responsabilidad de la I. Municipalidad de Ancud respecto a la operación del “relleno sanitario Puntra”, ésta se ha desarrollado, únicamente, en virtud de las facultades extraordinarias dictadas por el Ministerio de Salud y, en especial, por la señalada en el artículo 2 Nº 4, del Decreto Nº 12, de 12 de abril 2019, del Ministerio de Salud, por la cual se instruyó a la I. Municipalidad de Ancud, la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en la comuna de Ancud y operación correspondiente a la Etapa Nº2 del denominado “proyecto de Disposición Transitorio Puntra, Ancud”.

De este modo, debemos señalar que la I. Municipalidad de Ancud tiene el imperativo de cumplir con las instrucciones y directrices de la autoridad sanitaria, con el fin de no poner en riesgo la salud de la población por la no disposición de los residuos domiciliarios de la comuna de Ancud, considerando especialmente la situación excepcional y extraordinaria de “alerta sanitaria” y, con posterioridad, las exigencias derivadas de enfrentar la pandemia de COVID-19.

Ahora bien, como señalamos al comienzo de estas consideraciones generales y antecedentes relevantes de esta reclamación de ilegalidad, a inicios del año 2020, la SMA realizó fiscalizaciones en terreno al “relleno sanitario Puntra”, que fueron plasmadas en el Informe

de Fiscalización DFZ-2020-144-X-SRCA, el cual concluyó con la necesidad de iniciar un procedimiento de ingreso del proyecto al SEIA, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3° letra i) de la LOSMA². Cabe indicar que, durante ese procedimiento, la I. Municipalidad de Ancud facilitó todos los antecedentes solicitados e, incluso, se allanó a la decisión de la SMA de solicitar el ingreso del relleno al SEIA, haciendo notar la situación excepcional en materia sanitaria que sigue afectando a la comuna, intensificada por la pandemia COVID-19.

Con posterioridad, **mediante la Res. Ex. N° 1048, de fecha 23 de junio 2020, la Superintendencia requirió el ingreso al SEIA del proyecto “relleno Puntra-El Roble” y solicitó un cronograma de ingreso, como consta en la siguiente imagen:**

SEGUNDO: OTORGAR PLAZO DE DIEZ (10)
DÍAS HÁBILES, contados desde la notificación de la presente resolución, para presentar a esta Superintendencia, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será ingresado al SEIA el proyecto “Relleno Sanitario Puntra”.

Respecto a esta decisión de la SMA, la I. Municipalidad de Ancud presentó un “cronograma de ingreso”, procurando compatibilizar sus responsabilidades legales y la situación de emergencia que vive la comuna, pero siempre teniendo presente que no hay persona que pueda hacer pronósticos certeros con ocasión de los efectos de la Pandemia, tanto respecto a su permanencia como extensión, en tanto, constituye un caso fortuito y fuerza mayor.

Adicionalmente, la Municipalidad solicitó autorización para continuar la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, durante el transcurso de tiempo que se mantenga vigente la Alerta Sanitaria y el COVID-19, para que los vecinos de la comuna de Ancud puedan contar con un lugar provisional para disponer los residuos domiciliarios y evitar los riesgos a la salud o la vida de las personas, frente a la amenaza de epidemia o aumento notable de alguna enfermedad, que son los fundamentos de este régimen de excepcionalidad de alerta sanitaria.

Ambas solicitudes fueron aprobadas mediante Resolución Exenta N° 1301, de fecha 30 de julio de 2020, de la SMA, fijándose como plazo fatal de ingreso del proyecto al SEIA el 27 de noviembre de 2020. Así, dadas las particularidades del presente caso, con expresa autorización de la SMA, el relleno se mantiene operando, en el intertanto que obtenga la resolución de calificación ambiental (“RCA”) favorable del proyecto.

De hecho, complementando lo señalado, **mediante Res. Ex. N°1064, de fecha 25 de junio de 2020, en el procedimiento administrativo de medidas provisionales MP-029-2020, la**

² El informe de fiscalización completo se encuentra disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/RequerimientoIngreso/Ficha/70>

SMA ordenó medidas provisionales pre-procedimentales a la Municipalidad, conforme al artículo 48 letra a) de la LOSMA, particularmente, porque consideró riesgos al medio ambiente y a la salud de las personas, la generación de olores molestos, el manejo de las aguas lluvias que propiciaba su mezcla con los líquidos lixiviados y un riesgo de desestabilización del terreno.

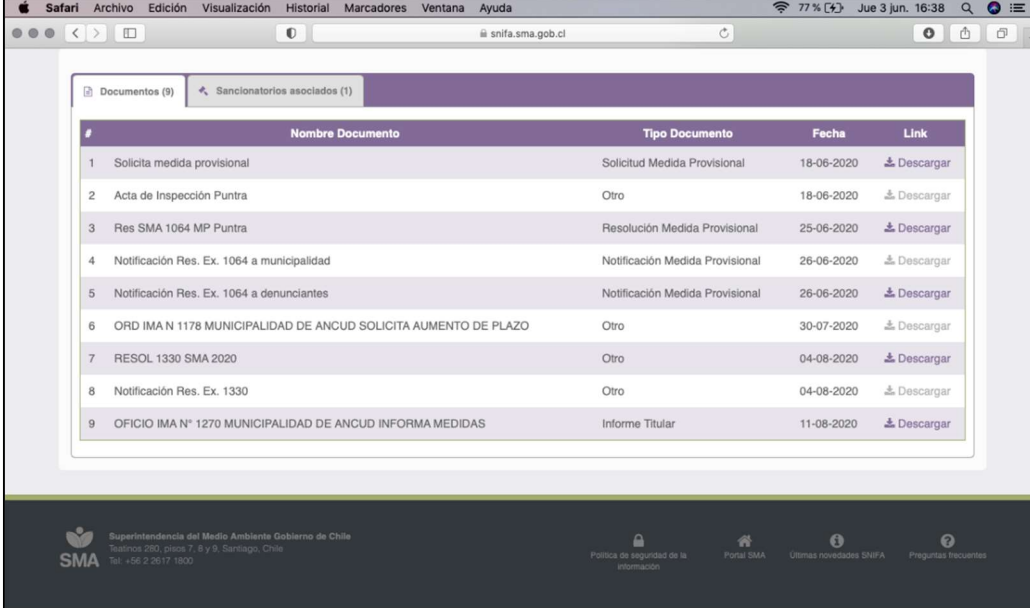
En resumen, las medidas ordenadas consistieron en:

- a) Extraer el agua lluvia mezclada con residuos acumulados al interior de la zanja donde aún no se habían dispuesto residuos, trasladar y disponer en lugar autorizado;
- b) Implementar sistema que impida el ingreso de aguas lluvias a través de las chimeneas de ventilación pasiva de biogás;
- c) Implementar un sistema de canalización perimetral de aguas lluvias a los costados de la zona de disposición de residuos para dar continuidad a las zanjas de aguas lluvias; dichas zanjas deberán tener las dimensiones adecuadas, de acuerdo a un diseño hidráulico;
- d) Efectuar el reordenamiento de los residuos que se encuentran fuera del frente de trabajo activo del relleno;
- e) Ejecutar cobertura diaria de residuos que son dispuestos en la zanja durante el día de trabajo; y,
- f) Completar cierre perimetral de la zona de disposición en los sectores oeste y sur del recinto.

Respecto a ellas, **mediante el Oficio IMA N° 1270, de fecha 11 de agosto de 2020, la I. Municipalidad de Ancud informó a la SMA las medidas adoptadas, ocupándose de cada una de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la autoridad ambiental. Cabe consignar que, en relación a estas medidas provisionales, hasta la fecha de esta presentación, la SMA no ha evacuado informe o señalado reproche alguno en el expediente iniciado con relación a ellas, dentro del procedimiento administrativo rol MP-029-2020.**

Lo anterior, puede acreditarse con la siguiente imagen extraída del SNIFA, con fecha 3 de junio de 2021³:

³ Disponible en línea: <https://snifa.sma.gob.cl/MedidaProvisional/Ficha/208>



#	Nombre Documento	Tipo Documento	Fecha	Link
1	Solicitud medida provisional	Solicitud Medida Provisional	18-06-2020	Descargar
2	Acta de Inspección Puntra	Otro	18-06-2020	Descargar
3	Res SMA 1064 MP Puntra	Resolución Medida Provisional	25-06-2020	Descargar
4	Notificación Res. Ex. 1064 a municipalidad	Notificación Medida Provisional	26-06-2020	Descargar
5	Notificación Res. Ex. 1064 a denunciantes	Notificación Medida Provisional	26-06-2020	Descargar
6	ORD IMA N° 1178 MUNICIPALIDAD DE ANCUD SOLICITA AUMENTO DE PLAZO	Otro	30-07-2020	Descargar
7	RESOL 1330 SMA 2020	Otro	04-08-2020	Descargar
8	Notificación Res. Ex. 1330	Otro	04-08-2020	Descargar
9	OFICIO IMA N° 1270 MUNICIPALIDAD DE ANCUD INFORMA MEDIDAS	Informe Titular	11-08-2020	Descargar

De forma paralela, cumpliendo con las obligaciones y la temporalidad aprobadas por el “cronograma de cumplimiento”, fijadas por la Res. Ex N° 1301 de la SMA, con fecha 16 de noviembre de 2020, la I. Municipalidad de Ancud ingresó el proyecto “Construcción y Operación Relleno Sanitario de RSD Puntra” ante la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos (en adelante, “SEA Los Lagos”).

Lamentablemente, con fecha 02 de febrero de 2021, el SEA Los Lagos determinó poner término anticipado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto, estimando que los antecedentes presentados eran insuficientes y, por tanto, el proyecto carecía de información esencial para la evaluación ambiental. Reiteramos que esos antecedentes faltaban por la situación excepcional y extraordinaria que vivía la comuna, y que a la brevedad van a ser subsanados con un nuevo ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que no debe ir más allá a un par de meses.

Tomando conocimiento de la decisión del SEA Los Lagos, **la SMA dictó la Res. Ex. N° 357, de 19 de febrero de 2021, requiriendo información a la I. Municipalidad de Ancud respecto a la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental, solicitando, además, que se presentara, para su revisión y validación, un nuevo cronograma de trabajo**, que no podía proponer “*un plazo de ingreso superior a los tres meses de notificada esta resolución, salvo que se justifique fundadamente un plazo mayor*”. Así, siempre se indicó que la Municipalidad tendría, al menos, un plazo de tres meses contado desde su aceptación, para reingresar el proyecto al SEIA, como consta en la siguiente imagen:

RESUELVO:

PRIMERO: **REQUERIR** a la Ilustre Municipalidad de Ancud que informe sobre el estado de tramitación del proyecto "Relleno Sanitario Puntra" ante el Servicio de Evaluación Ambiental.

SEGUNDO: **REQUERIR** a la Ilustre Municipalidad de Ancud., presentar ante este organismo, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será reingresado al SEIA el Proyecto "Relleno Sanitario Puntra". El cronograma mencionado no podrá proponer un plazo de ingreso superior a los tres meses de notificada esta resolución, salvo que se justifique fundadamente un plazo mayor.

Con posterioridad, el 05 de marzo de 2021, mediante el Ord. IMA N° 329, la I. Municipalidad de Ancud informó sobre el estado de tramitación del procedimiento de evaluación ambiental, exponiendo las consideraciones que tuvo el SEA Los Lagos para terminarlo de forma anticipada. En coherencia a ello, a la complejidad de subsanar las deficiencias que fueron detectadas en el proyecto sometido a evaluación y, particularmente, a los requerimientos materiales que conllevaba cumplir con los estándares requeridos, se propusieron cinco acciones, justificando fundadamente extender el plazo de tres meses exigido preferentemente por la SMA, proponiendo el 30 de septiembre de 2021 como fecha fatal para el reingreso del proyecto al SEIA.

Las cinco acciones propuestas consistieron en:

Acción 1: Contratación del servicio de "contraparte técnica" o "HITO". Fecha propuesta: 15 de abril de 2021. Medio de verificación: Acto administrativo que de cuenta de la contratación.

Acción 2: Reuniones técnicas entre la I. Municipalidad de Ancud, el prestador Constructora Pirén SpA y la "contraparte técnica" o "HITO" contratado por el Municipio, para subsanar las observaciones. Fecha propuesta: entre abril y septiembre de 2021. Medio de verificación: Minutas de reuniones efectuadas.

Acción 3: Caracterización de olores en la zona de influencia del proyecto de relleno "Puntra", mediante "olfatometría" dinámica, que deberá realizarse en las distintas estaciones del año (verano, otoño, invierno y primavera). Fecha propuesta: entre marzo y septiembre de 2021. Medio de verificación: Actas y planillas de recolección de datos.

Acción 4: Levantamiento de datos de fauna silvestre en la zona de influencia del proyecto de relleno "Puntra", realizadas durante la "época de mayo actividad del año"

de la fauna (estación de primavera). Fecha propuesta: de marzo a septiembre 2021.
Medio de verificación: Actas y planillas de recolección de datos de fauna silvestre.

Acción 5: Reingreso del proyecto constancia de Relleno Sanitario Puntra al SEIA.
Fecha propuesta: 30 de septiembre de 2021; Medio de verificación: constancia de ingreso del proyecto al SEIA.

Resolviendo la presentación de la I. Municipalidad de Ancud, y omitiendo que la propia autoridad había señalado que al menos daría 3 meses al regulado para nuevamente ingresar al sistema, de manera sorprendente, con fecha 31 de marzo de 2021, la SMA dictó la Res. Ex. N° 746 que rechazó la propuesta de cronograma presentada “de acuerdo a lo ordenado en la Resolución Exenta N° 1048, de 23 de junio de 2020, de la SMA, presentado por la I. Municipalidad de Ancud, mediante Ord. IMA N° 329, de 5 de marzo de 2021”, poniendo fin al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso y pasando los antecedentes a la División encargada, del procedimiento administrativo sancionador.

En contra de la Res. Ex. N° 746, con fecha 09 de abril de 2021, **la I. Municipalidad de Ancud interpuso el recurso de reposición del artículo 59 de la Ley N° 19.880**, en relación a la aplicación supletoria de esta norma legal, según lo dispuesto en el artículo 62 de la LOSMA, con el objeto que se procediera dejar sin efecto la resolución impugnada y, en su lugar, se aprobara el cronograma propuesto mediante el Ord. IMA N° 329/2021 de la I. Municipalidad de Ancud.

Dicho recurso de reposición se sustentó en los argumentos técnicos que habían fundamentado la propuesta de cronograma de reingreso del proyecto al SEIA, solicitando extender el plazo de tres meses hasta el 30 de septiembre 2021, particularmente, basado en la necesidad de realizar dos muestreos que requieren realizarse en épocas específicas del año: emisiones odoríferas (en las distintas estaciones del año) y las relativas al componente de fauna (primavera), materias solicitadas por el Servicio de Evaluación Ambiental.

Adicionalmente, el recurso presentado por la I. Municipalidad de Ancud denunció que la Res. Ex. N° 746 infringió el principio de congruencia administrativa, la falta de motivación del mismo, en tanto, indicar que al menos daría 3 meses y luego desconocer su propios actos y que controvertió la jurisprudencia administrativa de la propia SMA, respecto a determinar el plazo de ingreso cuando es rechazada una propuesta de cronograma, omitiendo considerar las dificultades materiales que imponen las restricciones a propósito de prevenir la propagación de la pandemia COVID-19.

Resolviendo el recurso de reposición, con fecha 17 de mayo de 2021, mediante la Res. Ex. N° 1100, la SMA decidió rechazarlo en todas sus partes, confirmando la derivación

de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia, con la finalidad que actúe conforme a sus atribuciones, poniendo fin al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso.

En contra de estas dos últimas resoluciones de la SMA, ambas vinculadas con el rechazo del cronograma de ingreso del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, propuesto por la I. Municipalidad de Ancud, es que se interpone la presente reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en relación al artículo 56 de la LOSMA.

Atendiendo lo anterior, revisaremos a continuación el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la reclamación de autos y, posteriormente, los fundamentos que permiten sustentar la procedencia de acogerla, conforme al mérito jurídico que se expondrá.

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA RECLAMACIÓN. EL RECLAMO HA SIDO PRESENTADO DENTRO DE PLAZO, Y PROCEDE CONTRA ACTOS DE LA SMA DICTADOS DURANTE LA ETAPA DE EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA JURISPRUDENCIA DEL I. TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL SOBRE LA MATERIA.

S.S. Ilustre, previo a profundizar en los argumentos de fondo que sustentan esta reclamación, resulta imperioso analizar los elementos que corroboran su admisibilidad. Así, en primer lugar, considérese lo señalado por el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, cuyo texto literal señala:

*“Artículo 17.- Competencia. **Los Tribunales Ambientales serán competentes para:***

[...]

*3) **Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”.***

En segundo término, considerando lo dispuesto en la norma citada, se debe tener presente que el legislador no precisó cuáles son las resoluciones de la SMA que son reclamables ante los Tribunales Ambientales, sino que se remitió al artículo 56 de la LOSMA, que en su primer inciso establece:

“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.”

Como se aprecia, ninguna de las normas legales citadas, que habilitan a los administrados para reclamar la ilegalidad de las resoluciones de la Superintendencia, explicitan con precisión cuáles son las resoluciones de la SMA que son reclamables ante los Tribunales Ambientales.

Esta cuestión ha sido ampliamente controvertida, tanto en la jurisprudencia ambiental del país, como por la doctrina especializada. Sin embargo, es imperioso constatar que la literalidad del artículo 56 de la LOSMA y del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 no hacen distinción alguna en sus tenores literales, y por consiguiente es procedente contra de todas las resoluciones de la SMA que cumplan con las condiciones del artículo 15 de la Ley N° 19.880.

Al respecto, en la doctrina nacional se ha procurado determinar el sentido y alcance de la voz “*resoluciones de la Superintendencia*” que estamos comentando, sosteniéndose lo siguiente por el profesor y Ministro de este Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, señor Iván Hunter Ampuero:

“Para definir el alcance y contenido de la tutela cautelar, hay que considerar que por ‘resoluciones’ de la SMA se debe entender a los actos administrativos sancionadores y de las potestades de corrección de legalidad de los instrumentos de gestión ambiental que fiscaliza”⁴.

En un sentido más amplio, pero igualmente aplicable al asunto que estamos tratando, para clarificar la improcedencia de las interpretaciones restrictivas en la materia, resulta útil recordar el desarrollo jurisprudencial de la Excm. Corte Suprema, particularmente, en relación con la función que cumple el denominado «principio de tutela judicial» en nuestro ordenamiento jurídico. Así, ha considerado que:

“[...] no es posible dejar de mencionar el derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, que conduce a que en el proceso de interpretación de normas se prefiera aquella que permite el acceso a la jurisdicción, a obtener una sentencia motivada y, en su caso, el cumplimiento de lo resuelto. En la perspectiva recién indicada, surge con nitidez, entonces, la necesidad de interpretar restrictivamente las normas que pudieran dar pábulo a limitar o restringir tales derechos o garantías”⁵.

De este modo, despejado que la interpretación de la voz “resoluciones de la Superintendencia” no solo se refieren a actos administrativos sancionatorios que ella dicte, se entiende que incluyen a cualquier tipo de “resoluciones” de la SMA.

⁴ HUNTER AMPUERO, Iván. *Tutela cautelar en el contencioso ambiental*. DerEdiciones, Santiago, 2021, p. 220. [Lo destacado en negritas y subrayado es nuestro].

⁵ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 44.221-2017, c. 7°.

Corresponde ahora precisar la admisibilidad de la reclamación del artículo 17 N° 3 en estos autos, particularmente, porque la jurisprudencia ha considerado que esta conclusión debe ser entendida en el contexto de lo señalado por el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que consagra el principio de impugnabilidad de los actos administrativos:

*“Artículo 15. Principio de impugnabilidad. **Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.***

*Sin embargo, **los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.***

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.

En el presente caso, evidentemente, la reclamación se dirige en contra de dos resoluciones que, en principio, tienen el carácter de actos trámite (la Res. Ex. N° 746 y la Res. Ex. N° 1100, ambas de la SMA), **pero cuya característica particular es que han determinado la imposibilidad de continuar con el procedimiento de requerimiento de ingreso; es decir, son resoluciones que concluyen con el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso y, específicamente en ese procedimiento, fijan la imposibilidad de continuar con el procedimiento de ejecución del cronograma de cumplimiento, para que el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” ingrese al SEIA para obtener la calificación ambiental favorable que ha sido requerida por la SMA y, asimismo, son resoluciones que adelantan juicio, opinión o dictamen, sobre eventuales incumplimientos a medidas provisionales dictadas por la autoridad administrativa ambiental, contraviniendo el debido proceso administrativo ambiental y la imparcialidad.**

Adicionalmente, ambas resoluciones reclamadas producen indefensión a la I. Municipalidad de Ancud, toda vez que ellas determinaron derivar los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para que se desarrolle un procedimiento administrativo sancionador, por elusión al SEIA, desestimando por completo los antecedentes que demuestran la voluntad invariable de la Municipalidad, desde que comenzó el procedimiento, de acogerse al requerimiento de la SMA e ingresar el proyecto al procedimiento de evaluación correspondiente que, lamentablemente y por una serie de inconvenientes materiales y exteriores como es el COVID-19, se ha visto retardado, según hemos hecho referencia y sobre lo cual volveremos en detalle más adelante.

En estos términos, las resoluciones reclamadas, aunque no correspondan a un acto terminal, por cuanto se ubican dentro de un procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, y la solicitud de cronograma es un acto administrativo de ejecución, sus contenidos permiten determinar que estamos en presencia de resoluciones susceptibles de reclamación ante los

Tribunales Ambientales, principalmente, por los efectos que se derivan de sus disposiciones resolutivas, al ser actos administrativos de trámite cualificados, es decir, que cumplen con las condiciones dispuestas por el artículo 15 de la Ley N° 19.880 para ser admisible, en efecto, por un lado fijan la imposibilidad de continuar con el procedimiento de requerimiento de ingreso y por otro lado, nos dejan en indefensión porque previo a un procedimiento administrativo sancionador ambiental ya se fijó por la autoridad el incumplimiento de medidas provisionales.

A mayor abundamiento de lo que exponemos, en el presente caso se cumple con **el razonamiento sobre la admisibilidad de la reclamación que este Ilustre Tercer Tribunal Ambiental realizó en el caso “Sociedad Agrícola y Frutícola Veneto Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente”**, pues en aquella oportunidad fue considerado que los actos de ejecución son impugnables ante los Tribunales Ambientales, en la medida que impidan continuar el procedimiento:

*“[...] en concepto de este Tribunal, es posible sostener que **el acto de ejecución, aun no siendo terminal, es impugnabile en la medida que se está frente a la imposibilidad de revivir un procedimiento concluido y aquel podría disponer algo que no encuentra sustento en el acto que le sirve de base, provocando indefensión.** Es decir, que en dicha ejecución, la Administración podría incurrir en vías de hecho, que no se podrían alegar ya en el procedimiento que originó el acto terminal, siendo la vía natural de reclamo la jurisdiccional”⁶.*

Asimismo se señaló el acto de ejecución esté desprovisto de legitimidad, sea por ejemplo, porque no existe el acto legitimador -sea porque nunca se dictó o porque habiendo sido dictado perdió su eficacia- o porque el acto de ejecución se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento:

“VIGÉSIMO OCTAVO. Que, en este contexto, bien puede suceder que el acto de ejecución esté desprovisto de legitimidad, sea por ejemplo, porque no existe el acto legitimador -sea porque nunca se dictó o porque habiendo sido dictado perdió su eficacia- o porque el acto de ejecución se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento. En tal caso, de aceptarse la posición de la SMA, ello no podría ser discutido, por encontrarse firme el acto que se pretende ejecutar, provocando la indefensión del administrado. En este caso, cobra relevancia la posibilidad de impugnación autónoma del acto de ejecución, independientemente de la aplicación de las categorías de actos terminales o de mera tramitación.”

En efecto, estas últimas circunstancias son sumamente relevantes para lo que venimos sosteniendo, toda vez que **la SMA, primero a través de la Res. Ex. N° 746 que rechazó la propuesta de cronograma de reingreso al SEIA del proyecto “relleno Sanitario Puntra”**

⁶ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-4-2019, c. 29°.

y, luego, al rechazar el recurso de reposición, mediante la Res. Ex. N° 1100, adoptó un acto de ejecución se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento, por un lado, al desconocer que el acto primitivo indicaba que a todo evento se concedería un plazo de 3 meses desde la resolución del asunto para ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y por otro lado, se aparta del acto que le sirve de sustento al fundar el rechazo en supuestos incumplimientos de medidas provisionales de un procedimiento ajeno al procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso y, porque hasta la fecha, no existe un procedimiento administrativo sancionador concluido que permita dicha afirmación por la autoridad, cuestión que vulnera el debido proceso administrativo ambiental y la separación de funciones, de fiscalizar, instruir los procedimientos y sancionar, más, si se separan las potestades de requerir ingresos y sancionar.

Finalmente, habiendo argumentado con suficiencia que la reclamación se ha interpuesto en contra de resoluciones de la SMA que tienen el carácter de impugnables por esta vía judicial, resta acreditar que este recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles consagrado en el citado artículo 56 de la LOSMA.

En efecto, dicho plazo comienza a correr, según la propia disposición legal, desde la fecha de notificación de la resolución reclamada. En nuestro caso, esta notificación ocurrió a través de un correo electrónico de fecha **lunes 17 de mayo de 2021**, como da cuenta la siguiente imagen extraída del expediente electrónico disponible en la página web de la SMA:


Maria Isabel Mallea Alvarez

De: Contacto SMA
Enviado el: lunes, 17 de mayo de 2021 17:39
Para: oscar.diaz@muniandud.cl; silvia.alvarado@muniandud.cl; alfredo.carro@muniandud.cl; cristobal@osva.cl; camilo@osva.cl; gabriel@osva.cl
Asunto: Notifica resolución exenta N° 1100/2021
Datos adjuntos: RESOL 1100 SMA 2021.pdf

Buen día,

Para su notificación, se adjunta al presente correo copia del documento que señala el asunto.
Agradeceré acusar recibo del presente mensaje.

Atentamente,

 **Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana**
Superintendencia del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

SMA contacto.sma@sma.gob.cl
(56-22) 6171860
Teatinos 280, Piso 9, Santiago, Chile
www.sma.gob.cl

Lo anterior, es coherente a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N° 19.880, de tal modo que, contabilizando el plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de notificación de la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021, **el término legal para presentar esta reclamación vence el día viernes 04 de junio de 2021.**

Por tanto, esta reclamación ha sido interpuesta dentro del plazo legal. Al respecto, cabe consignar que la reclamación también se dirige en contra de la Res. Ex. N° 746, de 31 de marzo de 2021, pero al haber sido impugnada por el recurso de reposición de conformidad a la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, dio lugar a la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021, por lo que solo hemos considerado a esta última resolución como aquella que sirve para el cómputo del plazo de impugnación ante este Ilustre Tercer Tribunal Ambiental.

III. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS INFRINGEN EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ADMINISTRATIVA, EN TANTO QUE, PRIMERO, LA SMA SOLICITÓ AL MUNICIPIO PRESENTAR UN CRONOGRAMA Y, LUEGO, RESOLVIÓ LA “IMPROCEDENCIA JURÍDICA” DE PRESENTAR DICHO CRONOGRAMA.

A. Sobre el principio de congruencia administrativa.

Como es de conocimiento de S.S. Ilustre, en nuestro ordenamiento jurídico, pese a que no tiene reconocimiento normativo expreso, el principio de congruencia administrativa ha sido ampliamente admitido y aplicado por la jurisprudencia, con pleno acuerdo de la doctrina en relación a su procedencia.

En términos generales, podemos señalar que el principio de congruencia se refiere a la necesaria coherencia lógica, procedimental y argumentativa que debe existir entre cada uno de los actos administrativos emanados en la sustanciación de un procedimiento administrativo, desde el acto inicial al terminal, considerando todas las alegaciones y antecedentes que hayan sido incorporados en la tramitación respectiva.

En un sentido bastante similar al que exponemos, se ha pronunciado el profesor Luis Cordero Vega, caracterizando el principio de congruencia en los siguientes términos:

*“En efecto, **con él queremos significar que debe existir una conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final**, de modo que no se resuelvan en definitiva cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados”⁷.*

⁷ CORDERO VEGA, Luis. *Procedimiento administrativo*. LexisNexis, Santiago, 2003, p. 81.

Complementando estas definiciones preliminares, es necesario recordar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a partir de lo señalado en el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución vigente, ha considerado que:

*“[...] **el principio de congruencia puede definirse como aquel elemento del debido proceso que obliga al juez a dictar una sentencia coherente con la investigación penal, pudiendo fallar sólo respecto de los hechos y las personas materia de la acusación fiscal, asegurando de esta forma una investigación penal racional y justa, así como una adecuada defensa jurídica**”⁸.*

Respecto a lo anterior, cabe hacer una necesaria precisión. Si bien el considerando citado de la STC N° 2314 se refiere a una definición del principio de congruencia, en relación a un proceso penal, la extendida interpretación en nuestro Derecho, con respecto a la aplicación matizada de los principios del Derecho Penal en el Derecho Administrativo Sancionador, por corresponder ambos a manifestaciones del *ius puniendi* estatal, nos permite señalar que se trata de un concepto general, aplicable también en los procedimientos administrativos, como el vinculado a la presente reclamación.

Lo anterior es evidente, por cuanto el principio de congruencia es una garantía para los administrados, en relación a que la autoridad administrativa deberá ceñirse a los antecedentes, alegaciones y actos que se hayan dictado durante la tramitación de un procedimiento, con coherencia y conformidad a ellos, sin que pueda resolverse por consideraciones ajenas a dicha instancia.

Atendiendo los argumentos señalados, la jurisprudencia nacional ha identificado las bases legales del principio de congruencia, aplicable a los procedimientos administrativos, en lo dispuesto por el artículo 11 y por el artículo 41 de la Ley N° 19.880. En efecto, a propósito del principio de imparcialidad, el inciso segundo del referido artículo 11 señala:

“[...] Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

Asimismo, tratando el contenido que deben tener las resoluciones finales de los procedimientos administrativos, el artículo 41 de la Ley N° 19.880 señala lo siguiente:

*“Artículo 41. Contenido de la resolución final. **La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados.***

Cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas, ellas serán puestas en conocimiento de los interesados, quienes dispondrán de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimen pertinentes y

⁸ STC N° 2314, c. 13°. En idéntico sentido, v.gr.: STC N° 1542.

aportar, en su caso, medios de prueba. Transcurrido ese plazo el órgano competente decidirá sobre ellas en la resolución final.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente.

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

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

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

En suma y más allá del tenor literal de las citadas disposiciones legales, que pueden llevar a equívocos si se trata de restringir su alcance a las materias particulares que tratan, **lo elemental del principio de principio de congruencia es la garantía de una debida correspondencia lógica en el actuar de la Administración. Las decisiones administrativas deben ser coherentes con los antecedentes, actos, documentos o peticiones que constan en cada procedimiento administrativo.**

De esta manera, podemos concluir señalando que el principio de congruencia se manifiesta en la necesaria correspondencia lógica, procedimental y argumentativa que debe existir al interior de un determinado procedimiento administrativo. Así, puede ocurrir que su infracción ocurra, por ejemplo: (a) cuando la decisión del órgano administrativo implica un pronunciamiento sobre temas o materias no debatidas en el procedimiento administrativo; (b) cuando se omite pronunciamiento sobre la defensa, solicitudes, antecedentes o descargos; (c) cuando se pronuncia sobre antecedentes o documentos que no constan en el expediente; (d) cuando se obra o resuelve en contravención a una actuación previa dentro del procedimiento.

Así, en lo que sigue, nos referiremos en particular a la infracción del principio de congruencia que subyace en las resoluciones recurridas, especialmente, porque se ha resuelto el rechazo de la propuesta de “nuevo cronograma” de ingreso al SEIA, en contravención a una resolución previa de la propia SMA.

B. En el presente caso, fue la propia SMA quien requirió, a la Municipalidad de Ancud, presentar un “nuevo cronograma” y “justificar fundadamente” un plazo superior al solicitado mediante Res. Ex. N° 357. Sin embargo, en las Resoluciones Reclamadas, en vez de pronunciarse sobre el cronograma, la SMA resolvió una cuestión diversa como es la “idoneidad jurídica” de presentar el nuevo cronograma.

S.S. Ilustre, en el presente caso, **ha sido la propia SMA, dentro del mismo procedimiento, quien requirió a la I. Municipalidad de Ancud, bajo apercibimiento, que propusiera un nuevo cronograma de ingreso al SEIA del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, señalando de forma expresa que podía justificarse fundadamente un plazo mayor a los tres meses, exigidos con preferencia por este órgano de la Administración.**

Lo anterior, consta en el punto resolutivo segundo de la Res. Ex. N° 357, de 19 de febrero de 2021, de la SMA, tal como puede apreciarse en la siguiente imagen extraída de dicho acto administrativo:

SEGUNDO: REQUERIR a la Ilustre Municipalidad de Ancud., presentar ante este organismo, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será reingresado al SEIA el Proyecto “Relleno Sanitario Puntra”. El cronograma mencionado no podrá proponer un plazo de ingreso superior a los tres meses de notificada esta resolución, salvo que se justifique fundadamente un plazo mayor.

Pues bien, considerando el contenido del requerimiento realizado por la SMA, en la propuesta de cronograma de trabajo, presentado por la I. Municipalidad de Ancud mediante el Ord. IMA N° 329/2021, expuso las consideraciones que tuvo el SEA Los Lagos para poner término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, las cuales, materialmente, resultan imposibles de cumplir dentro del plazo de tres meses exigido, preferentemente, por la SMA.

Así, por ejemplo, en relación a la proyección de las emisiones odoríferas del proyecto, de acuerdo a las consideraciones expresadas por el SEA Los Lagos, para proceder exitosamente en el procedimiento de evaluación ambiental, resulta imperioso realizar una “*caracterización de emisiones odoríferas*”, así como una “*modelación del impacto de olor*” del lugar donde se encuentra el “Relleno Sanitario Puntra”; pero, en especial, dichas mediciones, técnicamente, deben realizarse a lo largo de las distintas estaciones del año, siendo imposibles de realizar en un solo momento y, menos aún, dentro del período de tres meses que era el plazo ideal, requerido por la SMA.

En el mismo sentido, respecto a las mediciones relacionadas al “componente fauna”, mediante el Ord. IMA N° 329/2021 la I. Municipalidad de Ancud informó a la SMA que, nuevamente, considerando las apreciaciones realizadas por el SEA Los Lagos, para fundamentar el término anticipado del procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, fundándose además en sendos pronunciamientos del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), resulta imperioso monitorear a la fauna local en la época del año con mayor actividad, esto es, la primavera.

En consecuencia, la propuesta de cronograma de trabajo, para realizar el ingreso al SEIA del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, realizada por la I. Municipalidad de Ancud, justificó fundadamente, tal como exigió la Res. Ex. N° 357 de la SMA, extenderse más allá de los tres meses exigidos de forma preferente por la autoridad ambiental, fijando como plazo fatal el 30 de septiembre 2021, fecha que permitiría compatibilizar la realización de los monitoreos exigidos en el inicio de la estación primaveral, con el ingreso del proyecto a evaluación a la mayor brevedad posible.

De acuerdo a estos antecedentes, todos de pleno conocimiento de la SMA, la I. Municipalidad de Ancud cumplió a cabalidad el requerimiento de “justificar fundadamente” la propuesta de cronograma de trabajo, con un plazo superior a los tres meses pretendidos. Para ello, se consideró esencialmente las circunstancias materiales y técnicas, en especial, aquellas contenidas en los pronunciamientos del SEA Los Lagos y del SAG, según los cuales, los muestreos específicos exigidos para la adecuada evaluación del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” deben realizarse en épocas precisas del año, resultando imposible que se cumpliera con tales exigencias antes que finalizara el mes de mayo, cuando se cumplieron los tres meses de notificada la Res. Ex. N° 357 de la SMA.

Sin embargo, **el criterio antes enunciado fue alterado radicalmente por la SMA, quien cambió por completo el sentido de su propio requerimiento;** pues, en la Res. Ex. N° 746, que rechazó el cronograma propuesto por la Municipalidad, **nunca se refirió a las consideraciones o motivos técnicos que hacían procedente extender el plazo de tres meses. Por el contrario, en esta resolución, la SMA se pronunció sobre una supuesta falta de “idoneidad jurídica” de presentar un nuevo cronograma,** pese a que, como acredita la Res. Ex. 357, fue un requerimiento realizado por la propia autoridad, con esas condiciones específicas señaladas en forma expresa.

Lo anterior, puede apreciarse con la simple lectura de la Res. Ex. N° 746 de la SMA — resolución que es objeto de la presente reclamación—. De hecho, en los considerandos 12° a 14°, se resumen las acciones y el plazo solicitado por la Municipalidad; luego, en el considerando 15°, señala que es potestad de la SMA requerir el ingreso de los proyectos al SEIA, cuestión que jamás ha sido controvertido por esta parte. **Finalmente, en los considerandos 16° y 17°, la SMA establece que el procedimiento “ha dejado de ser la vía**

idónea para restituir la legalidad”, por lo que procede rechazar la propuesta de cronograma y decide iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

14° Que, en atención a lo anterior, el titular propone cinco acciones que corresponden a: a) Acción 1: contratación de contraparte técnica o “AITO”, 15 de abril de 2021; b) Acción 2: reuniones técnicas con la Constructora Pirén SpA y contraparte técnica para subsanar observaciones, entre abril y septiembre de 2021; c) Acción 3: caracterización de olores, entre marzo y septiembre de 2021; d) Acción 4: levantamiento de datos de fauna silvestre, de marzo a septiembre de 2021; e) Acción 5: fecha de reingreso del proyecto al SEIA, el 30 de septiembre de 2021.

15° Que, conforme lo dispuesto en el artículo 3° letra i) de la LOSMA, entre las atribuciones de la SMA, se encuentra el requerir el ingreso al SEIA, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, luego de haber constatado la ejecución de un proyecto en elusión al referido sistema.

16° Que, habiéndose cumplido las etapas del procedimiento de requerimiento de ingreso, sin que haya obtenido el titular la calificación ambiental favorable de su proyecto, implica que dicho procedimiento, que corresponde a una medida correctiva, ha dejado de ser la vía idónea para lograr el restablecimiento de la legalidad, considerando los plazos comprometidos, así como la falta de certeza en el resultado positivo de la evaluación del reingreso del proyecto al SEIA, situación que no es posible mantener en el tiempo en desmedro del medio ambiente y del funcionamiento de la institucionalidad ambiental.

17° Que, este contexto, se debe reiterar que el artículo 35 de la LOSMA, literal b), señala que corresponde a una infracción sancionable por la Superintendencia “*la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige resolución de calificación ambiental, sin contar con ella*”.

18° Que, en atención a lo señalado,

RESUELVO:

PRIMERO: RECHAZAR el cronograma de ingreso al SEIA del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, de acuerdo a lo ordenado en la Resolución Exenta N°1048, de 23 de junio 2020, de la SMA, presentado por la Ilustre Municipalidad de Ancud, mediante Ord. IMA N°329, de 5 de marzo de 2021.

Considerando lo anterior, la I. Municipalidad de Ancud interpuso el recurso de reposición del artículo 59 de la Ley N° 19.880, también conferido por el artículo 15 de la misma ley, en contra de la Res. Ex. N° 746 de la SMA, por cuanto este acto administrativo constituye una vulneración evidente al principio de congruencia administrativa.

En efecto, **si la propia SMA había señalado que el Municipio debía pronunciarse sobre una materia técnica, proponiendo un nuevo cronograma de ingreso al SEIA, lo cual se cumplió expresando las acciones necesarias para completar dicho cronograma y, además, “justificando fundadamente” que el plazo de tres meses debía ser mayor — considerando las imposibilidades materiales de cumplir con los registros y muestras, que deben ser realizadas en la estación de primavera—, no era posible para el órgano**

administrativo, posteriormente, omitir el contenido de sus propias resoluciones y pronunciarse, únicamente, en relación a la “idoneidad jurídica” del procedimiento.

Sin embargo, resolviendo el recurso de reposición interpuesto, la SMA rechazó estos argumentos aduciendo, en lo sustantivo, que “no podía perpetuar una situación de hecho irregular” y que se “está entregando plazos que no se condicen con una regularización urgente”, tal como queda de manifiesto en la página 16 de la Res. Ex. N° 1100 y, en particular, en el considerando 50° de este acto administrativo, que es la otra resolución reclamada en este procedimiento judicial, tal como puede apreciarse en la siguiente imagen:

50° En ese contexto, todas las decisiones adoptadas por la SMA dentro del procedimiento han estado enmarcadas dentro del objetivo del mismo, esto es, sobre la existencia de una hipótesis de elusión y la necesidad de que el proyecto ingrese al SEIA cumpliendo un cronograma que, luego de un intento fallido por existir omisiones esenciales, está entregando plazos que no se condicen con una regularización urgente que debiese tener una situación como la descrita, la cual exigía que el titular realizara una presentación completa y suficiente en su primer ingreso, sobre todo considerando que, mientras se ha tramitado este procedimiento, se pudo haber trabajado en muchas de las acciones necesarias para estar (a lo menos) con un proyecto ingresado.

51° En consecuencia, todos los temas resueltos y tratados en el acto recurrido dicen relación con los asuntos discutidos dentro del procedimiento, por lo que malamente se podría acreditar una infracción al principio de congruencia.

De este modo, atendiendo la plena aplicación del principio de congruencia administrativa en nuestro ordenamiento jurídico y, además, a la contradicción lógica en que ha incurrido la SMA, primero al rechazar la propuesta de cronograma para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA y, después, al rechazar la reposición interpuesta por la Municipalidad de Ancud, pese al pleno cumplimiento de “justificar fundadamente” la ampliación del plazo de tres meses, procede solicitar al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental que acoja esta reclamación y deje sin efecto ambas resoluciones, ordenando a la SMA que adopte las acciones que en derecho corresponda.

IV. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS ESTÁN DESMOTIVADAS, EN TANTO QUE NO SE HAN PRONUNCIADO SOBRE NINGUNA RAZÓN TÉCNICA PARA RECHAZAR EL NUEVO CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA PROPUESTO POR LA MUNICIPALIDAD.

A. Sobre el elemento de motivación de los actos administrativos.

S.S. Ilustre, como ha sido profundamente analizado por la jurisprudencia nacional, uno de los deberes básicos de la Administración del Estado radica en el deber de fundamentar los

actos administrativos, tanto jurídica como fácticamente. De hecho, existe una completa unanimidad en considerar que la motivación es un requisito esencial de todos los actos administrativos, sin los cuales, éstos carecen de toda validez jurídica.

Lo anterior, por ejemplo, queda demostrado en la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema que, al respecto, ha hecho suya la definición doctrinaria del profesor y actual Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez, considerando que la motivación es la razón que justifica cada acto administrativo emanado de la Administración Pública, considerando lo siguiente:

*“[...] Que la doctrina ha conceptualizado el motivo del acto administrativo ‘como **la razón que justifica cada acto administrativo emanado de la Administración Pública. En ella están incorporados los elementos de hecho que se tuvieron para su dictación como, asimismo, la causa legal justificadora del acto administrativo**’.* (Bermúdez Soto, Jorge. ‘Derecho Administrativo General’. Editorial Legal Publishing Chile. 2011. Pág. 118).

***El control de los motivos por parte de los tribunales es, según lo expuesto, un control de legalidad del acto administrativo** (C.S. Rol N° 1.119-2015)”⁹.*

Sobre esta materia, también existe unanimidad en identificar que el elemento de motivación de los actos administrativos tiene un fuente normativa constitucional, pues resulta exigible a todos órganos estatales la fundamentación o motivación de sus actuaciones, porque el artículo 8° de la Constitución establece, como elemento de legitimidad, la expresión de los fundamentos o motivaciones de todos los actos.

Y, además de esta fuente constitucional, se ha estimado que los órganos de la Administración del Estado también se encuentran constreñidos por disposición expresa del legislador, quien reconoce la obligación de fundar y motivar sus actuaciones, de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 11, como también en los incisos cuarto y sexto del artículo 41 de la Ley N° 19.880¹⁰.

En este mismo sentido, el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental ha considerado lo siguiente:

⁹ Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 5120-2016, c. 12° [Lo destacado en negritas y subrayado ha sido agregado].

¹⁰ Señala el inciso segundo del artículo 11 de la Ley N° 19.880: “**Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares**, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

Por su parte, señala el inciso cuarto del artículo 41 de la ley N° 19.880: “**Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada**. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”; mientras que el inciso sexto de la misma norma legal dispone: “**La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma**”.

“[...] Que la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración del Estado, cuerpo legal aplicable supletoriamente a la SMA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 de la LOSMA, contiene las siguientes disposiciones relativas a la motivación de los actos administrativos, a saber: i) el inciso segundo del artículo 11, en virtud del cual ‘los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos’; y ii) los incisos cuarto y sexto del artículo 41, según los cuales ‘las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada’ y ‘la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma’. Por su parte, la propia LOSMA en su artículo 54 establece que, emitido el dictamen y una vez elevado los antecedentes al Superintendente, este deberá resolver en un plazo de diez días “dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso”¹¹.

De este modo, queda suficientemente asentado que las resoluciones de la SMA deben ser motivadas, lo que no acontece en el caso que sometemos a conocimiento de esta Ilustre Magistratura, en los términos que expondremos a continuación.

B. En el presente caso, las resoluciones reclamadas están desmotivadas al no pronunciarse técnicamente sobre el nuevo cronograma de ingreso al SEIA.

En el caso particular, la falta de motivación se ha manifestado primeramente en la Res. Ex. N° 746 de la SMA, toda vez que, al rechazar el cronograma propuesto para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, no fue expresado ningún argumento o fundamento técnico para desestimar, como se ha hecho, las cinco acciones concatenadas que la I. Municipalidad de Ancud expuso en el ORD. IMA N° 329/2021, procurando ajustarse al requerimiento de la SMA, expresado en el resuelto segundo de la Res. Ex. N° 357, respecto a “presentar ante este organismo, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será reingresado al SEIA el proyecto ‘Relleno Sanitario Puntra’. El cronograma mencionado no podrá proponer un plazo superior a los tres meses de notificada esta resolución, salvo que se justifique fundadamente un plazo mayor”.

¹¹ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R-6-2013, c. 34°. Del mismo modo, sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R-14-2014. [Lo destacado en negritas y subrayado ha sido agregado].

Pues bien, como ya expusimos en relación a la infracción al principio de congruencia, las cinco acciones propuestas por la Municipalidad de Ancud, en primer término, se relacionan con la voluntad de hacerse efectivamente cargo de las consideraciones que expresó el SEA Los Lagos, para poner término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental. En efecto, el nuevo cronograma propuesto, para la revisión y validación de la SMA, justificó fundadamente la imperiosa necesidad de extenderse más allá del plazo de tres meses que, preferentemente, fue requerido por la SMA.

Por lo mismo, de acuerdo al estándar de motivación que deben cumplir todos los actos administrativos, para rechazar el cronograma propuesto, resultaba imperioso que la SMA refutara los antecedentes que justificaron solicitar la aprobación del 30 de septiembre como fecha límite para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA. Y, en tal circunstancia, resultaba necesario fundamentar que las mediciones exigidas para una adecuada evaluación ambiental podían realizarse, técnicamente, con mayor premura.

Sin embargo, mediante la Res. Ex. N° 746, la SMA no se pronunció sobre la justificación fundada que sustentó la propuesta de cronograma de la Municipalidad, según lo requerido por la Res. Ex. N° 357. Por el contrario, la SMA señaló que el procedimiento de cumplimiento ya “no sería idóneo jurídicamente” y que, en base a esa eventual falta de idoneidad, se debía “rechazar” el cronograma propuesto.

En efecto, tal como ya hemos mostrado, la Res. Ex. N° 746, en sus considerandos 12° a 14° resumió las cinco acciones propuestas por la Municipalidad, para que fuera posible cumplir con el estándar exigido, por parte del SEA Los Lagos, de mediciones y registros de emisiones odoríficas y las relativas al elemento de fauna silvestre. Estas consideraciones técnicas, fundadamente, justificaron solicitar la extensión del plazo para reingresar el proyecto al SEIA hasta el 30 de septiembre de 2021.

Además, la Res. Ex. N° 746, en sus considerandos 16° y 17°, expresó que el procedimiento había “dejado de ser la vía idónea para restituir la legalidad”, por lo que procedió a rechazar el cronograma propuesto, sin ahondar en un análisis de pertinencia de las acciones que fueron propuestas por la Municipalidad, para cumplir adecuadamente con el requerimiento de ingreso al SEIA.

Considerando lo anterior, **la I. Municipalidad de Ancud interpuso recurso de reposición en contra de la Res. Ex. N° 746, argumentando que este acto administrativo carece de razones técnicas para rechazar el cronograma de ingreso al SEIA propuesto por la Municipalidad, a propio requerimiento de la SMA, constatando que la resolución impugnada se encontraba desmotivada y, por lo tanto, procedía que fuera dejada sin efecto.**

Sin embargo, mediante la Res. Ex. N° 1100, impugnada por esta reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, la SMA rechazó el recurso de reposición interpuesto por la Municipalidad de Ancud, desestimando que, en su resolución de rechazar el nuevo cronograma de trabajo propuesto, hubiera falta de motivación.

En efecto, desconociendo su propio requerimiento expresado en la Res. Ex. N° 357, la SMA determinó que el plazo de tres meses era erróneo y que las acciones necesarias para obtener una calificación ambiental favorable resultaban imposibles de cumplir dentro de ese término. Es más, **la Res. Ex. N° 1100 reconoce en su considerando 55° que, en la actualidad, es necesario “levantar antecedentes técnicos y elaborar informes para poder hacer un ingreso serio al SEIA”, asunto que es coincidente con la justificación fundamentada que realizó la Municipalidad,** para presentar un cronograma de trabajo que, imperiosamente, debía exceder los tres meses de plazo, tal como había sido previamente requerido por la SMA. Esto puede apreciarse en la siguiente imagen extraída de la misma resolución reclamada:

54° En ese sentido, para la SMA era claro que el ingreso, por las importantes deficiencias a corregir, era imposible de lograr en 3 meses, lo que llevó a rechazar el cronograma propuesto. De lo contrario, se estaría avalando que, por una negligencia del titular en su presentación, se siguiera perpetuando la elusión. Si la municipalidad hubiere sido diligente en la regularización de su proyecto, no estaríamos a estas alturas sin ningún ingreso al SEIA verificado.

55° En efecto, en la actualidad, el titular requiere realizar campañas, levantar antecedentes técnicos y elaborar informes para poder hacer un ingreso serio al SEIA.

56° Subsanan esas importantes deficiencias requieren un plazo mucho mayor al esperado en un procedimiento de naturaleza correctiva como este. En un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, lo que se espera es que el titular cuando verifica su situación de elusión que le está informando la SMA, tome todas las decisiones y adopte todas las acciones para propender a su regularización en el menor tiempo posible. En este caso, la Municipalidad aun no logra hacer ese ingreso serio al SEIA, luego de estar tramitando por meses tal procedimiento. Claramente, aquél no fue la vía idónea para lograr la corrección de la situación antijurídica, y eso es lo que se expresó en el acto recurrido, sin hacer ningún otro juicio al respecto.

De este modo, S.S. Ilustre, es posible apreciar una realidad evidente: **las resoluciones reclamadas en estos autos carecen de motivación, pues omiten referirse a los aspectos técnicos que justificaron la propuesta de cronograma presentada por la I. Municipalidad de Ancud,** aduciendo, incluso, consideraciones que resultan extrañas a las circunstancias concretas en que se ha producido la operación transitoria del relleno sanitario objeto del litigio, las cuales, huelga reiterarlas en esta oportunidad, obedecen a una decisión de la autoridad sanitaria que, una vez decretada la “Alerta Sanitaria para la Provincia de Chiloé”, resolvió y autorizó que la disposición de residuos domiciliarios de la comuna de Ancud debía realizarse en el “Relleno Sanitario Puntra”.

Posiblemente, la presión de los denunciantes ha incomodado a la SMA, confundiendo el mérito fáctico y jurídico de sus propias resoluciones o de los escritos de esta parte, con apreciaciones carentes de congruencia respecto a los antecedentes que constan en el expediente. En este sentido, tales consideraciones exceden a cualquier fundamentación jurídica válida en un acto administrativo, las cuales deben ajustarse al mérito específico del procedimiento, lo que no ha ocurrido en estos autos.

De ahí que resulte caprichoso y ajeno al deber de motivación particular, que debía expresarse en relación a la presentación del nuevo cronograma de trabajo, requerido por la propia SMA en la Res. Ex. N° 357, señalar en el considerando 56° de la Res. Ex. N° 1100 que el cronograma de cumplimiento “*claramente, no fue la vía idónea para lograr la corrección de la situación antijurídica, y eso es lo que se expresó en el acto recurrido, sin hacer otro juicio al respecto*”.

Esta última afirmación, S.S. Ilustre es clave en la denuncia que realizamos sobre la falta de motivación de las resoluciones reclamadas en estos autos. “*Sin hacer otro juicio al respecto*”, da cuenta que **en la voluntad expresada de la SMA se omitió un análisis adecuado a la “justificación fundamentada” que tuvo la Municipalidad de Ancud para presentar un cronograma de trabajo que excedía los tres meses pretendidos, considerando los requerimientos técnicos necesarios que permitan, con criterio de realidad, pretender una calificación favorable en el procedimiento de evaluación ambiental ante el SEA Los Lagos.**

Haber propuesto un cronograma que se ajustara retóricamente a los tres meses, como caprichosamente se ha pretendido por las resoluciones reclamadas, implicaba una propuesta poco seria e irreal, alejada de todo fundamento técnico e imposible de cumplir en forma satisfactoria. Exigirlo, como lo ha hecho intempestivamente la SMA, contraviniendo su propio requerimiento, abunda en la alegación referida a lo desmotivado de la Res. Ex. N° 746 y la Res. Ex. N° 1100.

De este modo, atendiendo la falta de motivación de las resoluciones reclamadas, por cuanto rechazan la propuesta de cronograma para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, sin exponer fundamentos técnicos adecuados para rechazar la propuesta de la Municipalidad, pese al pleno cumplimiento de “justificar fundadamente” la ampliación del plazo de tres meses, procede solicitar al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental que acoja esta reclamación y deje sin efecto ambas resoluciones, ordenando a la SMA que adopte las acciones que en derecho corresponda.

V. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS, QUE HAN RECHAZADO OTORGAR EL PLAZO SOLICITADO POR LA I. MUNICIPALIDAD DE ANCUD, HAN OMITIDO LA SITUACIÓN DE PANDEMIA QUE

ACTUALMENTE VIVE EL PAÍS, LO CUAL DIFICULTA LA REALIZACIÓN DE CUALQUIER GESTIÓN RELACIONADA AL INGRESO DEL RELLENO PUNTRA AL SEIA.

S.S. Ilustre, como es de público conocimiento, el 03 de marzo de 2020 fue diagnosticado el primer paciente contagiado con COVID-19 en nuestro país; desde entonces, como en todo el mundo, la pandemia ha incrementado exponencialmente su propagación, afectando el normal desenvolvimiento de todas las personas y, por cierto, el funcionamiento de los órganos estatales, sometidos a las exigencias que esta crisis sanitaria global ha impuesto.

La situación crítica, lejos de controlarse, en los meses de marzo y abril 2021 ha vuelto a agravarse en Chile. De hecho, el pasado jueves 27 de mayo de 2021, en su reporte diario, el Ministro de Salud informó que se habían diagnosticado más de 8 mil nuevos casos en las últimas 24 horas, volviendo a cifras muy cercanas al momento en que más del 90% de la población del país debió ser confinada en un régimen de cuarentena¹².

Al respecto, no hace falta que se enumeren las restricciones de desplazamiento y, además, las limitaciones a las que deben someterse los trabajos presenciales cuando no son de aquellos considerados “esenciales” por la autoridad sanitaria. Si bien es cierto que, mediante la obtención de permisos especiales, colectivos o individuales, es posible justificar el traslado de un lugar a otro, existe un apercibimiento penal a quienes falsifiquen información para utilizar dichos permisos para fines diferentes a los declarados.

Estas limitaciones, ciertamente, modifican el normal funcionamiento de la Municipalidad de Ancud que, como órgano del Estado, tiene el deber de velar estrictamente con el principio de juridicidad que emana de lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política. Por lo mismo, las posibilidades de garantizar la presencialidad de sus trabajadores o servicios asociados a sus finalidades institucionales, deben someterse a las directrices que emanan de la autoridad sanitaria, con un apego aún mayor, atendiendo su carácter de organismo estatal.

Sobre esta materia, no puede dejar de señalarse lo señalado por la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 3.610/2020, sobre “instrucciones en relación a la emergencia sanitaria del COVID-19”, pues ellas constituyen obligaciones ineludibles para la Administración del Estado.

En este sentido, considerando los efectos de la pandemia y el riesgo a la vida y salud de todas las personas, la Contraloría estimó necesario dar cuenta que las medidas sanitarias decretadas por la autoridad, en relación a la emergencia, constituyen un caso fortuito o fuerza mayor y

¹² Fuente: El Mercurio, “Más del 90% de los chilenos en cuarentena”. Disponible en línea: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/03/10/1014330/90-poblacion-cuarentena-fin-semana.html>

que, en virtud de dicha situación, las autoridades deben preferir que los funcionarios realicen sus funciones mediante teletrabajo y, además, que los procedimientos administrativos pueden admitir extensiones en los plazos de tramitación habituales, todo con la intención de compatibilizar la continuidad de los servicios públicos, sin que se deje de proteger la vida y salud de las personas.

Señala el referido Dictamen N° 3.610/2020:

“En la especie, *el brote del COVID-19 representa una situación de caso fortuito que, atendidas las graves consecuencias que su propagación en la población puede generar, habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de los órganos y servicios públicos que conforman la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, con el objeto de resguardar a las personas que en ellos se desempeñan y a la población evitando así la extensión del virus, al tiempo de asegurar la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos; esto es, aquellos cuyas funciones no pueden paralizarse sin grave daño a la comunidad (...).*

*Los jefes superiores de los servicios se encuentran, facultados para suspender los plazos en los procedimientos administrativos o para extender su duración, sobre la base de la situación de caso fortuito que se viene produciendo. Al efecto, deberá considerarse especialmente la naturaleza de los actos terminales a que darán origen los procedimientos administrativos, pudiendo suspenderse los plazos (...). Finalmente, se reitera que la adopción de cualquiera de las decisiones antes indicadas debe ser formalizada mediante la dictación del acto administrativo pertinente, **teniendo en especial consideración la necesidad de resguardar la salud de los servidores públicos y de la población, evitando la propagación de la pandemia**”.*

Como puede apreciarse, las instrucciones impartidas por la Contraloría incluyen a las municipalidades y, en cualquier caso, todas las medidas adoptadas deben tener el objeto de resguardar la salud de las personas, evitando la propagación del virus, “*al tiempo de asegurar la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos; esto es, aquellos cuyas funciones no pueden paralizarse sin grave daño a la comunidad*”.

Pero, aún más, el dictamen citado señala expresamente que los jefes superiores de servicio deben considerar la ampliación de plazos en procedimientos administrativos que sustancien, con ocasión de la pandemia:

“Del mismo modo, los jefes superiores de los servicios se encuentran, facultados para suspender los plazos en los procedimientos administrativos o para extender su duración, sobre la base de la situación de caso fortuito que se viene produciendo. Al efecto, deberá considerarse especialmente la naturaleza de los actos terminales a que darán origen los procedimientos administrativos, pudiendo suspenderse los plazos

respecto de algunos de ellos, pero siempre respetando la igualdad de trato entre los distintos interesados”.

Ciertamente, estas circunstancias, sumadas a la Alerta Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud, en 2019, para toda la Provincia de Chiloé, frente a la crisis por la falta de lugares para disponer los residuos domiciliarios, configuran circunstancias excepcionales que ha debido afrontar la Municipalidad de Ancud, para cumplir con sus finalidades y desarrollar normalmente sus funciones.

De hecho, como señaló expresamente el Decreto N° 22, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud, que prorrogó la “alerta sanitaria” y las facultades extraordinarias de la SEREMI de Salud, la necesidad enfática de continuar operando la disposición de residuos sólidos domiciliarios, generados en la comuna de Ancud, en el Sitio de Disposición Transitoria Puntra El Roble, Etapa 2, en tanto, la situación de pandemia de COVID-19, requiere garantizar una adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos generados en la Provincia de Chiloé, como consta en los siguientes considerandos del referido decreto:

*“5. Que, es del caso señalar que la **Organización Mundial de la Salud ha indicado que, durante el brote de cualquier enfermedad infecciosa, resulta esencial el adecuado saneamiento para proteger la salud humana.** En ese sentido, teniendo presente la actual situación de **pandemia de COVID-19, se requiere garantizar una adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos generados en la Provincia de Chiloé, en tanto dicha enfermedad continúe afectando a nuestro país.***

6. Que, en ejecución de las atribuciones excepcionales que se le otorgaron a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Los Lagos, mediante resolución exenta N° 11.144, de 23 de mayo de 2020, se autorizó la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en Ancud en el Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2, hasta el día 30 de junio de 2020, fecha que coincide con la vigencia de la Alerta Sanitaria decretada.

7. Que, al término de la fecha señalada, la población de la comuna de Ancud y de la Provincia de Chiloé podría verse nuevamente expuesta a una emergencia sanitaria, lo cual podría agravarse ante la pandemia de COVID-19.

8. Que, para evitar lo anterior se ha estimado necesario prorrogar la vigencia de la alerta sanitaria ya decretada.”

Lo señalado, ha sido comprendido por la Municipalidad en el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, que la SMA ha sustanciado con relación al “Relleno Sanitario Puntra”. Esto queda demostrado con la permanente voluntad de cumplir con las exigencias que la autoridad ambiental ha dispuesto, acatando los requerimientos realizados y proponiendo cronogramas de trabajo para subsanar cuanto déficit sea identificado, por

cuanto, en todo momento, la protección de la vida y la salud de las personas constituye una finalidad irrenunciable para los organismos del Estado y para la Municipalidad en particular.

Sin perjuicio de lo anterior, **S.S. Ilustre podrá advertir una realidad evidente en relación al caso que esta reclamación pone en su conocimiento. Si en tiempos normales el ingreso de proyectos al SEIA es una cuestión técnicamente compleja, producto de la pandemia, se ha dificultado todavía más cumplir, de forma adecuada, con todas las gestiones técnicas y administrativas necesarias para someter, con seriedad, el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al respectivo procedimiento de evaluación ambiental.** Esto, por cierto, incluye las dificultades que las empresas consultoras deben enfrentar; como también las relevantes limitaciones presupuestarias de una Municipalidad que, lejos de contar con un financiamiento adecuado, debe equilibrar su gasto público, tratando de cumplir con todos y cada uno de sus deberes legales y constitucionales.

Esto ha sido permanentemente señalado a la SMA, durante todo el procedimiento y, además, fue incluido entre las alegaciones respecto a las cuales se fundamentó el recurso de reposición que se interpuso en contra de la Res. Ex. N° 746. Sin embargo, como fue resuelto por la Res. Ex. N° 1100, la SMA desestimó que estas circunstancias tuviesen una entidad suficiente para aprobar el cronograma de trabajo para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, por cuanto había sido la Municipalidad quien comprometió plazos que, por los obstáculos sobrevinientes, han impedido contar con una resolución de calificación ambiental, pese a los esfuerzos desplegados con tal propósito.

Lo anterior, puede apreciarse con la siguiente imagen de los considerados 61° y 62° de la reclamada Res. Ex. N° 1100:

62° Al respecto, cabe considerar que, en el cronograma inicial propuesto por la Municipalidad, se comprometió el ingreso del proyecto en el mes de noviembre de 2020, bajo su propia responsabilidad, debiendo haber cumplido con los contenidos exigidos por la Ley N°19.300 y el Reglamento del SEIA, que para el caso de las DIAs están considerados en el artículo 12 bis y artículo 19 respectivamente. Es decir, **el plazo fue propuesto por el mismo titular estando ya el país bajo la pandemia.**

63° En ese sentido, el llamado a internalizar esa situación y a ofrecer un cronograma que ponderara aquello, es el titular que, ofreció ingresar en noviembre de 2020 y, estando a mayo de 2021, no ha podido cumplir con esa obligación.

En este sentido, más allá de referir que los plazos han sido propuestos por la Municipalidad, la SMA no analiza e, incluso, omite cualquier ponderación con respecto a las circunstancias excepcionales y críticas que la pandemia ha producido. Por cierto, visto retrospectivamente, el primer cronograma aparece como un esfuerzo poco realista de cumplir, a la brevedad posible, con el requerimiento de calificar ambientalmente de manera favorable el proyecto

“Relleno Sanitario Puntra”, lo que quedó demostrado por la decisión del SEA Los Lagos de poner término anticipado al procedimiento de evaluación, por falta de antecedentes necesarios para una adecuada ponderación de efectos del mismo.

Este aprendizaje fue internalizado por la Municipalidad y, por lo mismo, considerando las exigencias expresadas por el SEA Los Lagos y por el SAG, agregando las exigencias propias de la pandemia, el segundo cronograma propuesto justificó fundadamente la necesidad de extender el plazo de tres meses, cumpliendo además, con el requerimiento realizado por la SMA sobre esa circunstancia.

Por lo mismo, atendiendo todas las consideraciones vertidas en este capítulo, resulta procedente solicitar a S.S. Ilustre que acoja el presente reclamo, interpuesto en contra de la Res. Ex. N° 746 y la Res. Ex. N° 1100, ambas de la SMA, dejándolas sin efecto y ordenando a la SMA que adopte las medidas que en derecho sean procedentes, para que proceda a otorgar a la I. Municipalidad de Ancud el plazo de ingreso al SEIA del “Relleno Sanitario Puntra”, en los términos solicitados mediante el Ord. IMA N° 329/2021, esto es, a más tardar el 30 de septiembre de 2021.

VI. LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS SE FUNDAN EN UN SUPUESTO ERRÓNEO PARA RECHAZAR EL CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA; ESTO ES, QUE LA MUNICIPALIDAD DE ANCUD “HA INCUMPLIDO LAS MEDIDAS PROVISIONALES”.

A. Sobre las medidas provisionales en general, y especialmente, las de carácter temporal.

De conformidad a lo dispuesto por el inciso primero del artículo 48 de la LOSMA:

“Cuando se haya iniciado el procedimiento sancionador, el instructor del procedimiento, con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá solicitar fundadamente al Superintendente la adopción de alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales [...]”.

Esta facultad que el legislador ha entregado al instructor de un procedimiento administrativo sancionador se relaciona, directamente, con la función y atribución que la letra g) del artículo 3° de la LOSMA confiere a la Superintendencia, señalando lo siguiente:

“Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio”.

***ambiente**, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones”.*

En este sentido, interpretando ambas disposiciones legales, en un estudio sobre los criterios de autorización para decretar medidas provisionales en un procedimiento administrativo ambiental, se ha podido sostener lo siguiente:

*“De este modo, **la ley le reconoce expresamente a la SMA la facultad para adoptar medidas provisionales**, las que deberán tener por propósito evitar un daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas”¹³.*

Así las cosas, es importante consignar que el legislador ha conferido esta atribución a la SMA con un objetivo evidentemente cautelar del medio ambiente y la salud de las personas. De hecho, analizado el listado de medidas que se encuentran consagradas por el artículo 48, la doctrina nacional ha interpretado que se “*trata de una enumeración genérica, que permite un margen de apreciación a la autoridad ambiental*”¹⁴.

Ahora bien, cabe precisar el significado de la idea de “provisionalidad”, pues con ello podemos comprender la temporalidad que deben tener las mismas, sin que puedan derivarse de ellas efectos permanentes, al menos, mientras el conflicto ambiental no se encuentre firme y ejecutoriado. De este modo, la doctrina nacional se ha pronunciado del siguiente modo:

*“[...] **la provisionalidad está ligada a la efectividad de la medida cautelar y su intensidad**. En efecto, cuando se decreta una medida, no solo existe un juicio acerca de los presupuestos sino además sobre la idoneidad técnica y adecuación para hacerse cargo de la situación modificar la medida en cualquier estado del juicio, cuando se detecte la insuficiencia de esta para hacerse cargo de ese peligro o, por el contrario, si se verifica que existen otras menos gravosas que cumplan idéntica función”¹⁵.*

Particular atención para nuestro caso debe tener la causal del literal a) del artículo 48 de la LOSMA, pues, como veremos en los siguientes apartados, la Superintendencia ordenó medidas provisionales pre-procedimentales a la I. Municipalidad de Ancud, en relación a la operación transitoria del “Relleno Sanitario Puntra”, amparándose en la generalidad o textura abierta de la norma referida, cuyo tenor literal señala:

*“a) **Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño**”.*

¹³ HEPNER, Felipe. *Criterios de autorización de medidas provisionales y de medidas urgentes y transitorias de la Superintendencia del Medio Ambiente empleados por los Tribunales Ambientales*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2016, Profesora Guía: Pilar Moraga Sariago, p. 12.

¹⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2015, p. 501.

¹⁵ HUNTER AMPUERO, Iván. *Tutela cautelar en el contencioso ambiental*. DerEdiciones, Santiago, 2021, p. 52.

Como se puede apreciar con su simple lectura, el literal a) del artículo 48 de la LOSMA entrega un margen de discrecionalidad a la Superintendencia para establecer, en concreto, las medidas provisionales que *“impidan la continuidad en la producción del riesgo o daño”*. Esta amplitud de acción es lo que, justamente, ha ocurrido en el presente caso, tal como daremos cuenta a continuación.

B. Sobre el procedimiento de medidas provisionales, Rol N° MP-29-2020 de la SMA, que ordenó seis medidas de carácter temporal a la I. Municipalidad de Ancud.

Mediante el Memorándum N° 024, de 18 de junio de 2020, la Jefa de la Oficina SMA Región de Los Lagos, doña Ivonne Mancilla Gómez, le solicitó al Superintendente del Medio Ambiente, señor Cristóbal De la Maza, que decretara medidas provisionales pre-procedimentales en relación a la operación transitoria del “Relleno Sanitario Puntra”, considerando diversos antecedentes que, a su juicio, hacían procedente adoptar tal decisión administrativa.

Resolviendo la solicitud planteada por la Jefa de la Oficina SMA Región de Los Lagos, el Superintendente dictó la Resolución Exenta N° 1064, de 25 de junio de 2020, ordenando seis *“medidas provisionales pre-procedimentales a la I. Municipalidad de Ancud, en el marco de la operación del relleno sanitario Puntra”*, de conformidad a la facultad conferida en el artículo 48 letra a) de la LOSMA.

Las seis medidas ordenadas, que se encuentran detalladas en el expediente de medidas provisionales Rol N° MP-029-2020 de la SMA, fueron clasificadas en cuatro categorías por la propia autoridad ambiental, de las que podemos dar cuenta sintetizada del siguiente modo:

(1) Manejo de aguas lluvias. Interior de la zanja.

- a. Extraer el agua lluvia mezclada con residuos acumulados en el área de la zanja donde aún no se han dispuesto residuos, trasladar y disponer en lugar autorizado.
- b. Implementar sistema que impida el ingreso de aguas lluvias a través de las chimeneas de ventilación pasiva de biogás, sin interrumpir la adecuada evacuación de los gases.

(2) Manejo de aguas lluvias. Canales perimetrales.

- a. Implementar un sistema de canalización perimetral de aguas lluvias a los costados de la zona de disposición de residuos, que permita el escurrimiento continuo de aguas lluvias.

(3) Manejo de residuos sólidos dispuestos.

- a. Efectuar el reordenamiento de los residuos sólidos que se encuentran fuera del frente de trabajo activo del relleno, en especial los residuos que se encuentran mezclados con la acumulación de aguas lluvias en el área de la zanja sin disposición de residuos.
- b. Ejecutar cobertura diaria de residuos que son dispuestos en la zanja durante el día de trabajo, de manera de disminuir el ingreso de aguas lluvias al frente de trabajo. Asimismo, en dicho plan se debe considerar también cubrir los residuos expuestos en los taludes.

(4) Cierre perimetral.

- a. Completar el cierre perimetral de la zona de disposición en los sectores oeste y sur del recinto, cerrando además todos los espacios que puedan existir a ras de suelo, con el objetivo de impedir el ingreso de fauna silvestre (mamíferos) y cualquier otro vector sanitario, en todo el recinto.

Estas medidas, lejos de ser impugnadas por la I. Municipalidad de Ancud, fueron adoptadas e informadas a la SMA, previo solicitud de aumento de plazo para cumplirlas, considerando la complejidad de desarrollarlas en su totalidad dentro de los quince días de plazo conferidos por la Resolución Exenta N° 1064.

C. Mediante Ord. N° 1270, del 11 de agosto 2020, la I. Municipalidad de Ancud informó el cumplimiento de las seis medidas provisionales ordenadas por la SMA. Dicha presentación, luego de nueve meses, nunca fue resuelta por la SMA. Así, no es efectivo que la SMA haya resuelto dicho procedimiento o haya constatado algún incumplimiento.

Como anticipamos, con fecha 11 de agosto de 2020, mediante el Oficio IMA N° 1270, la I. Municipalidad de Ancud informó del cumplimiento de las seis medidas provisionales ordenadas por la SMA, empleando los medios de verificación que fueron consignados por la Resolución Exenta N° 1064, acompañando, además, antecedentes complementarios a los exigidos por la autoridad ambiental para abundar en las acciones adoptadas.

Con ello, la Municipalidad dio íntegro cumplimiento a las seis medidas provisionales ordenadas por la Resolución Exenta N° 1064, del 25 de junio del 2020, de la SMA, sin que existiera objeción o reproche alguno por falta de integridad a su respecto, como tampoco alguna constatación de incumplimiento respecto de aquellas medidas, por parte de la SMA, durante más de seis meses, contados desde que fuera presentado el informe de cumplimiento.

No obstante lo anterior, en el considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100, en que la SMA dio cuenta de sus conclusiones para rechazar el recurso de reposición que fue interpuesto por la I. Municipalidad de Ancud en contra de la Res. Ex. N° 746, que rechazó la propuesta de

cronograma de trabajo para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, de manera sorpresiva e incongruente con los antecedentes que obran en su poder y han sido notificados a esta parte, la SMA señaló que en el presente caso se “*ha incumplido con las medidas provisionales*”, tal como puede apreciarse con la siguiente imagen:

	f) Conclusión
	64° De esta forma, la situación contingente revela que:
	(i) Estamos frente a un proyecto que sigue en una hipótesis de elusión al SEIA;
	(ii) Que ha incumplido el requerimiento de ingreso al SEIA, que se efectuó por medio de la Resolución Exenta N°1048/2020, conforme lo dispuesto en el artículo 3° literal i) de la LOSMA, sobre la base de un cronograma presentado por la misma Municipalidad;
	(iii) Que no ha logrado asegurar el reingreso en un plazo razonable;
	(iv) Que ha generado situaciones de riesgo ambiental que han ameritado la dictación de medidas provisionales;
	(v) <u>Que ha incumplido las medidas provisionales.</u>

Esta circunstancia errónea, ya que **no ha sido constatado por ningún acto administrativo emanado por la SMA, ni tampoco ha sido notificado previamente a las resoluciones reclamadas, que la I. Municipalidad de Ancud haya incumplido alguna de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas con relación a la operación transitoria del “Relleno Sanitario Puntra”, que fue aprobada y dispuesta por la SEREMI de Salud de Los Lagos, de conformidad a las atribuciones extraordinarias conferidas por el Ministerio de Salud, mediante el acto administrativo que decretó la “Alerta Sanitaria para la Provincia de Chiloé”, ante la emergencia suscitada por la falta de un lugar donde disponer los residuos domiciliarios de la comuna de Ancud.**

Lo anterior, puede demostrarse con total facilidad, simplemente, accediendo al expediente electrónico de medidas provisionales, Rol N° MP-029-2020 de la SMA¹⁶, donde no es posible constatar una actuación posterior al Ord. N° 1270, de 11 de agosto de 2020, por medio del cual la I. Municipalidad de Ancud informó el cumplimiento de las seis medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA, tal como se muestra en las siguientes capturas de pantalla:

¹⁶ Disponible en línea: <https://snifa.sma.gob.cl/MedidaProvisional/Ficha/208>. Última visita: viernes 4 de junio de 2021.

Snifa | Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental


INICIO • FISCALIZACIONES • PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS • **MEDIDAS PROVISIONALES** • REGISTRO SANCIONES • CATASTRO UNIDADES FISCALIZABLES • NORMATIVA AMBIENTAL • OTROS DOCUMENTOS • ESTADÍSTICAS & DATOS

Medidas Provisionales

Expediente: MP-029-2020

📅 Fecha creación: 25-06-2020
📅 Fecha Inicio : 25-06-2020
📌 Estado: Con Sancionatorio

Unidad fiscalizable
▶ **RELLENO SANITARIO PUNTRA**
Ancud - Región de los Lagos



Documentos (9) Sanccionatorios asociados (1)

#	Nombre Documento	Tipo Documento	Fecha	Link
1	Solicita medida provisional	Solicitud Medida Provisional	18-06-2020	Descargar
2	Acta de Inspección Puntra	Otro	18-06-2020	Descargar
3	Res SMA 1064 MP Puntra	Resolución Medida Provisional	25-06-2020	Descargar
4	Notificación Res. Ex. 1064 a municipalidad	Notificación Medida Provisional	26-06-2020	Descargar
5	Notificación Res. Ex. 1064 a denunciantes	Notificación Medida Provisional	26-06-2020	Descargar
6	ORD IMA N 1178 MUNICIPALIDAD DE ANCUD SOLICITA AUMENTO DE PLAZO	Otro	30-07-2020	Descargar
7	RESOL 1330 SMA 2020	Otro	04-08-2020	Descargar
8	Notificación Res. Ex. 1330	Otro	04-08-2020	Descargar
9	OFICIO IMA N° 1270 MUNICIPALIDAD DE ANCUD INFORMA MEDIDAS	Informe Titular	11-08-2020	Descargar

La imagen es elocuente. Luego de la presentación del Oficio IMA N° 1270, de fecha 11 de agosto de 2020, de la I. Municipalidad de Ancud, en que se informó el cumplimiento de las medidas ordenadas por la SMA, no ha habido ninguna otra actuación en el procedimiento de medidas provisionales pre-procedimentales, ni actividades de fiscalización ni reproches a lo informado por la Municipalidad.

En consecuencia, solo es posible concluir que la afirmación señalada en el considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100, con respecto a que la Municipalidad “*ha incumplido las medidas provisionales*”, se trata de un presupuesto fáctico carente de toda realidad, una imputación de un hecho infraccional sin que se haya verificado acto alguno en forma previa, vulnerando la debida congruencia con respecto a los antecedentes que obran en poder de la Administración y afectando el derecho al debido proceso administrativo de esta parte, en tanto, se emite un juicio sobre incumplimiento e infracciones administrativas, sin existir un procedimiento administrativo sancionador previo a la dictación de los actos impugnados, y tampoco, una sanción administrativa que lo acredita.

De tal modo, esta imputación no puede ser estimada como un fundamento válido para motivar congruentemente las resoluciones que rechazan la reposición y la propuesta de nuevo cronograma de trabajo para ingresar, nuevamente, el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, como ha sido la voluntad consistente de la Municipalidad en todo el procedimiento administrativo de ejecución del cronograma de cumplimiento sustanciado ante la SMA. Todo lo cual, abunda en la ilegalidad denunciada de la Res. Ex. N° 1100, mediante esta reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600.

VII. SOBRE LA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y DE ABSTENCIÓN EN EL PRESENTE CASO, POR ADELANTAR DECISIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO ORDENADO INICIAR.

A. Sobre el deber de imparcialidad. Las autoridades administrativas no deben adelantar opiniones previas sobre las materias que les corresponde resolver.

S.S. Ilustre, el reconocimiento legal del deber de imparcialidad en los procedimientos administrativos se refiere a la exigencia que pesa sobre las autoridades y funcionarios públicos en relación con su objetividad y, en particular, para que apreciaciones o consideraciones ajenas al mérito del procedimiento influyan indebidamente en la resolución final del asunto.

Por lo mismo, es posible comprender que el principio de imparcialidad exige, a las autoridades que sustancian un procedimiento administrativo, actuar con equilibrio, neutralidad e independencia. De esta forma, la imparcialidad y objetividad de la autoridad administrativa se erige como un elemento fundamental para el adecuado ejercicio de la función pública.

El principio de imparcialidad en materia administrativa está regulado en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, prescribiendo que la Administración debe actuar con objetividad en la substanciación de un procedimiento y, sobre todo, en la toma de resolución final. Señala el tenor literal de esta norma:

*“Artículo 11. Principio de imparcialidad. **La Administración debe actuar con objetividad** y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, **tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.***

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han comprendido que el principio de abstención se encuentra relacionado con el principio de abstención que, en primer lugar, se regula por el artículo 12 de la LBPA, respecto a las autoridades y los funcionarios de la Administración, respecto a los cuales concurren algunas de las circunstancias de abstención que indica la referida disposición legal.

Asimismo, el deber de abstención también ha sido consagrado en algunos numerales del artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), estableciendo que los funcionarios deben abstenerse de conocer los procedimientos, donde exista “**cualquier circunstancia que le reste imparcialidad**”. Sobre el particular, esta norma señala:

“Artículo 62.- Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas: [...]

6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.

Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.

Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta”.

Analizando estas disposiciones legales, el profesor Claudio Moraga ha señalado que la autoridad que ejerce un cargo público debe mantener siempre su imparcialidad, debiendo declarar inmediatamente su abstención o implicancia, ante cualquier circunstancia:

*“El principio de abstención –también conocido como de implicancia- no tiene como destinatario a un órgano [...] administrativo, sino que en lo medular se dirige a la persona natural que es titular o que por otras razones se encuentra ejerciendo un cargo público, **para que evite actuar dentro de un procedimiento administrativo específico, de forma tal de mantener incólume la necesidad de que las personas naturales que intervengan por la Administración mantengan la debida imparcialidad sobre los derechos e intereses en juego, así como la suficiente libertad de juicio y decisión**”¹⁷.*

La jurisprudencia administrativa ha refrendado la plena vigencia de los principios de objetividad e imparcialidad, señalando que cualquier circunstancia que pueda provocar un eventual conflicto de interés es materia de abstención. Así, por ejemplo, ha sido dictaminado

¹⁷ MORAGA, Claudio. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VII: La Actividad Formal del Estado*. Abeledo Perrot, Santiago, 2010, p. 174.

por la Contraloría General de la República¹⁸, extendiendo el asunto incluso a cualquier conflicto de interés, ya sea actual o potencial, en cuyo caso las autoridades administrativas deben abstenerse de conocer la materia:

“Al respecto, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control contenida, entre otros, en sus dictámenes Nos 30.313, de 2013, y 21.414 y 76.394, ambos de 2014, ha manifestado que el objetivo de la preceptiva expuesta es impedir que participen en el examen, estudio o resolución de determinados asuntos, aquellas personas que en el ejercicio de una función pública tengan un conflicto de intereses en razón de circunstancias objetivas que puedan restarle la imparcialidad con que deben desempeñarse, aun cuando ese conflicto sea potencial.

En este orden normativo es posible sostener que, para que se entienda que se presenta un conflicto de intereses que implique que una autoridad deba inhibirse de conocer un determinado asunto, es menester que existan antecedentes que objetiva y fundadamente acrediten que se ha configurado tal hipótesis”¹⁹.

Como forma conclusiva de los alcances sobre el principio de imparcialidad y abstención, cabe señalar que **sus implicancias se refieren, especialmente, a que los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones, no deben adelantar juicios u opiniones sobre las materias que les corresponderá conocer y resolver, pues se pierde la debida imparcialidad.** En consecuencia, de ocurrir dicha circunstancia, es exigible el deber de abstención para conocer y resolver la materia sobre la cual han emitido juicios previos. Así lo ha dictaminado el ente contralor:

“(…) los sumarios administrativos son procesos reglados que constituyen el medio idóneo con que cuenta la Administración para hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que pueda incurrir el empleado que infringe sus obligaciones y deberes funcionarios, por lo que a su respecto no caben otros trámites o instancias que los previstos en la ley N° 18.834, la que no otorga facultades a este Órgano Fiscalizador para emitir una opinión anticipada respecto de aquellos, sobre cuyos resultados tendrá oportunidad de pronunciarse al efectuar el control previo de legalidad del acto administrativo que los afine, de ser procedente, de acuerdo con

¹⁸ Dictamen N° 39.841/2017: “En otro orden de ideas, cumple con advertir que de acuerdo con la documentación examinada el señor Moyano Monreal individualizó en su “Currículum Vitae” como referencia laboral a don Jaime Campos Quiroga, según consta a fojas 441 del expediente del concurso ya referido, quien, como Ministro de Justicia y Derechos Humanos, suscribió el decreto en examen, no obstante que, **acorde con lo prescrito en el artículo 62, N° 6 de la ley N° 18.575,** debió abstenerse de decidir sobre el nombramiento en comento atendida la referencia antes señalada.

Al respecto, cabe recordar que esta Contraloría General ha informado, entre otros, en su dictamen N° 51.933, de 2016, que **el objetivo de la normativa expuesta es impedir que participen en el examen, estudio o resolución de determinados asuntos, aquellas personas que en el ejercicio de una función pública tengan un potencial conflicto de intereses en razón de circunstancias objetivas que puedan restarle la imparcialidad con que deben desempeñarse, tal como se observa en la especie”.**

¹⁹ Dictamen N° 51.933/2016.

lo establecido en la resolución N° 10, de 2017, de esta Institución de Control (aplica criterio contenido en el dictamen N° 3.859, de 2018)”²⁰.

Lo anterior es, precisamente, lo que es posible observar que ha ocurrido en el presente caso. La Superintendencia ha vulnerado el principio de objetividad e imparcialidad que deben mantener los órganos, autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, en tanto ya manifestó una opinión referida a la conclusión eventual de un procedimiento administrativo sancionatorio que ordenó instruir en las resoluciones reclamadas e, incluso, realizando alusiones conclusivas que debieron haber sido abstenidas de pronunciamiento, en atención al deber de imparcialidad que rige en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, en los términos que se explica a continuación

B. La falta al debido proceso administrativo ambiental, en especial, a la imparcialidad y objetividad por haber sido manifestada, de forma anticipada, una opinión conclusiva en lo relativo a hechos que aún no son resueltos, en definitiva, dentro del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio que la SMA ordenó iniciar.

En los antecedentes que hemos dado cuenta hasta el momento, el deber de imparcialidad y objetividad que rige a los órganos de la Administración incorpora la prohibición de emitir opiniones conclusivas anticipadas, respecto a hechos que aún no se encuentran resueltos en un procedimiento administrativo. Esto ha ocurrido en estos autos, especialmente, en relación con la determinación de eventuales incumplimientos como asuntos que, según lo que se desprende de las resoluciones recurridas, se encuentran ya resueltas en el fuero interno de la SMA.

Ciertamente, la más grave de todas las apreciaciones realizadas en las resoluciones reclamadas se refiere a la señalada en el considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100, toda vez que señala, categóricamente, que la I. Municipalidad de Ancud ha incumplido con las medidas provisionales ordenadas por la SMA, sin que haya, hasta la fecha de dictación de este acto administrativo, constatación alguna en el expediente de medidas provisionales respectivo, sobre algún eventual incumplimiento de ellas, adelantando un juicio que no está basado en antecedentes objetivos y fidedignos que consten en el procedimiento.

Lo anterior, puede apreciarse en la siguiente imagen:

²⁰ Dictamen N° 17.594/2018.

	f) <u>Conclusión</u>
	64° De esta forma, la situación contingente revela que:
hipótesis de elusión al SEIA; razonable; han ameritado la dictación de medidas provisionales;	(i) Estamos frente a un proyecto que sigue en una
	(ii) Que ha incumplido el requerimiento de ingreso al SEIA, que se efectuó por medio de la Resolución Exenta N°1048/2020, conforme lo dispuesto en el artículo 3° literal i) de la LOSMA, sobre la base de un cronograma presentado por la misma Municipalidad;
	(iii) Que no ha logrado asegurar el reingreso en un plazo
	(iv) Que ha generado situaciones de riesgo ambiental que
	(v) <u>Que ha incumplido las medidas provisionales.</u>

De este modo, **es posible sostener que el órgano administrativo ha faltado a su deber de imparcialidad, pues ha perdido objetividad en la sustanciación del procedimiento, sin perjuicio de los vicios de incongruencia y desmotivación que se han explicitado anteriormente, todo lo cual, perturba el derecho al debido proceso administrativo para esta parte.** En efecto, solo mediante la completa tramitación de un procedimiento administrativo sancionador y sus diversas etapas, la autoridad administrativa puede resolver el “incumplimiento de una medida provisional”.

Así, aún cuando resolver la impugnación realizada al rechazo del cronograma de trabajo, para el reingreso del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, era un aspecto ineludible de pronunciamiento para la resolución reclamada, en ningún momento previo se había observado, objetado o analizado, con la debida antelación, un eventual incumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la SMA.

Lo anterior es una actuación innovativa de la SMA, que solo puede entenderse como un anticipo de conclusiones, ajenas al mérito del procedimiento administrativo de autos y, en conclusión, totalmente improcedentes

Por cuanto, **en el expediente administrativo correspondiente no existen antecedentes ni actos administrativos previos, notificados a la titular del proyecto, objetando o rechazando la presentación realizada mediante el Oficio IMA N° 1270, de fecha 11 de agosto de 2020, que informó sobre el cumplimiento e implementación de las medidas provisionales pre-procedimentales que ordenó la SMA y tampoco la autoridad ambiental alude a informes o antecedentes que acrediten su aseveración.**

Evidentemente, de la sola lectura del numeral (v) del considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100, es posible observar que **la SMA cometió una infracción al principio de objetividad e imparcialidad, en tanto no sólo fueron aseguradas circunstancias y hechos que no se**

encuentran acreditados, en forma previa, en el procedimiento de medidas provisionales respectivo, sino que sostiene aseveraciones conclusivas, previo a que se sustancie el procedimiento sancionatorio.

Incluso, por la conclusión expresada en la Res. Ex. N° 1100, concurre en el caso una omisión respecto a la debida separación de funciones del órgano administrativo, pues se emiten opiniones concluyentes sobre una fiscalización y sobre el resultado posible de un procedimiento sancionador inexistente al momento de dictar las resoluciones reclamadas en estos autos.

Así, S.S. Ilustre puede apreciar una circunstancia que acredita una condena previa a la debida sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, sin que se hayan realizado las debidas acreditaciones para formularlas y fundarlas, dando cuenta que la autoridad administrativa tiene un juicio predeterminado sobre las circunstancias referidas.

Concluyendo, estas declaraciones de la SMA constituyen una falta al principio de objetividad e imparcialidad, en tanto no sólo se ha formado una convicción previa, sin que se hayan realizado las diligencias procesales necesarias para sustentarla, en abierta contravención a los principios de objetividad y abstención, procediendo que la resoluciones reclamadas sean dejadas sin efecto, por esta infracción legal.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES: LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA HISTÓRICA DE LA PROPIA SMA HA SEÑALADO REITERADAMENTE QUE, CUANDO SE RECHAZA UN CRONOGRAMA DE INGRESO AL SEIA, EN EL MISMO ACTO, PROCEDE QUE LA SMA DETERMINE DE OFICIO EL PLAZO DE INGRESO AL SEIA. ADEMÁS, ES EL SEA Y NO LA SMA, QUIEN RESUELVE LA VÍA DE INGRESO AL SEIA.

Tal como se ha señalado a lo largo de esta presentación, la Res. Ex. N° 746 de la SMA rechazó el cronograma de trabajo para el reingreso al SEIA del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, propuesto por la I. Municipalidad de Ancud y, además, ordenó derivar los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento, para iniciar un procedimiento sancionatorio.

Esta resolución fue impugnada mediante el recurso de reposición consagrado en la Ley N° 19.880 que, entre otros argumentos, dio cuenta que lo resuelto por la SMA se apartaba de la jurisprudencia administrativa histórica de la propia autoridad ambiental. En efecto y de forma reiterada, al momento de rechazar cronogramas de ingreso, este organismo ha resuelto, en esos mismos actos, que procede determinar de oficio el nuevo plazo de ingreso al SEIA.

Lo anterior, ha ocurrido en numerosos casos. Así, por ejemplo, ocurrió en la Resolución Exenta N° 612, del 11 de marzo 2021, en el marco del procedimiento REQ-024-2019. En dicha resolución, la SMA rechazó el plazo de ingreso al SEIA propuesto por la empresa y, en su lugar, estableció de oficio un plazo, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

RESUELVO:

PRIMERO: **RECHAZAR** la solicitud de aumento de plazo solicitado por Áridos Catalán Herrera Hermanos y Compañía Limitada, ya que excede con creces las condiciones bajo las cuales fue aprobado el cronograma de presente procedimiento.

SEGUNDO: **HACER PRESENTE** que el reingreso del proyecto al SEIA, deberá materializarse a más tardar el día viernes 30 de abril del año 2021.

Similar criterio tuvo la SMA en la Resolución Exenta N° 2188, del 03 de noviembre 2020, en el procedimiento rol REQ-009-2020. Al rechazar el cronograma, nuevamente de oficio, la SMA estableció un nuevo plazo de ingreso al SEIA:

SEGUNDO: **RECHAZAR** la solicitud de ampliación de plazo, realizada por señor Antonio Godoy, en representación de la empresa Inmobiliaria e inversiones Kotaix Spa., con fecha 26 de mayo de 2020.

TERCERO: **CONCEDER** un nuevo plazo de 6 meses, contados desde la notificación de la presente resolución, al señor Antonio Godoy, en representación de la empresa Inmobiliaria e inversiones Kotaix Spa., para entregar el cronograma de trabajo señalado en la Resolución Exenta N°738, de fecha 7 de mayo de 2020, en caso que persista en la realización de actividades que cumplan con alguna de las tipologías de ingreso listadas en el artículo 10 de la Ley N°19.300.

Idéntico criterio fue señalado en la Resolución Exenta N° 1399, del 03 de octubre 2019, en el marco del procedimiento REQ-008-2018. Nuevamente, al rechazar el plazo para presentar el cronograma de ingreso al SEIA, de oficio, la SMA fijó un nuevo plazo:

RESUELVO:

PRIMERO: **RECHAZAR** la solicitud de Aníbal Pérez de Arce Zañartu, en representación de la empresa Caleta Bay S.p.A., de ampliación de plazo, presentada con fecha 25 de septiembre de 2019.

SEGUNDO: **CONCEDER** un nuevo plazo a la empresa Caleta Bay S.p.A., para que ingrese su proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, según lo señalado en las Res. Ex. N°20/2019 y Res. Ex. N°997/2019, el cual debe realizarse a más tardar el día 18 de octubre de 2019.

De este modo, si en el caso del “Relleno Sanitario Puntra”, la SMA no aceptó el cronograma de ingreso al SEIA propuesto por la I. Municipalidad de Ancud -de ingresar en fecha que no superase el 30 de septiembre 2021-, de acuerdo al propio criterio histórico de la SMA, procedía que dicho organismo, de oficio, fijara un nuevo plazo de ingreso al SEIA. Nada de eso ocurrió, como ya hemos señalado y, por lo mismo, se presentó el recurso de reposición contemplado en la Ley N° 19.880.

Resolviendo dicho recurso, mediante la Res. Ex. N° 1100, la SMA no se hizo cargo del establecimiento de una diferencia arbitraria, evadiendo esta situación y omitiendo que, en su requerimiento realizado por la Res. Ex. N° 357, concedió la posibilidad de proponer un plazo mayor a los tres meses, siempre que se justificara fundadamente, como ya hemos explicado. Por el contrario, lo que hizo la SMA frente a esta constatación de cambio jurisprudencial respecto a casos análogos, referidos a requerimientos de ingreso al SEIA, fue manifestar un criterio estricto, con una clara voluntad de castigar a la Municipalidad, como se muestra en la siguiente imagen:

59° No obstante lo anterior, dicho plazo entregado por la SMA es imposible de cumplir por las graves deficiencias de la presentación original de la Municipalidad en el SEIA. Esas deficiencias no pueden ser asumidas ni por la SMA, ni por el medio ambiente, sino por el titular que debe tener un proyecto serio al momento de su regularización, en cumplimiento de un cronograma original propuesto por el mismo.

Al respecto, cabe reiterar que fue la propia SMA quien concedió la posibilidad que el cronograma de trabajo excediera los tres meses, si es que se justificaba fundadamente tal propuesta. El plazo que la Municipalidad sometió a la revisión de la SMA no fue un acto de desacato; muy por el contrario, se procuró entregar todos los antecedentes que permiten sustentar la necesidad de extender las acciones destinadas a presentar, nuevamente, el proyecto de “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, hasta el 30 de septiembre de 2021, como plazo límite.

No ha habido, en ningún momento, un afán de evadir la evaluación ambiental. De hecho, la operación del relleno sanitario ha sido una decisión de la SEREMI de Salud que la Municipalidad, frente a la declaración de “Alerta Ambiental en la Provincia de Chiloé”, ha cumplido y que, con posterioridad, cuando la SMA le requirió ingresar el proyecto al SEIA, orientó todas sus acciones a cumplir con dicho requerimiento; e igual voluntad existió con respecto a las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA, informando respecto a ellas, sin que exista reproche alguno hasta la fecha de esta presentación, como fue explicado en los capítulos anteriores.

Por último, cabe advertir el carácter de Declaración o Estudio de impacto ambiental que deben tener los proyectos sometidos al SEIA, en primer término, corresponden al titular; pero, en definitiva, la resolución respecto a su correspondencia es una facultad que, normativa y privativamente, le corresponde al SEA. De hecho, como señala en lo pertinente el artículo 9º de la Ley N° 19.300:

“El titular de todo proyecto o actividad comprendido en el artículo 10 deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda [...]

Las Declaraciones de Impacto Ambiental o los Estudios de Impacto Ambiental se presentarán, para obtener las autorizaciones correspondientes [...].

El proceso de revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental y de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental considerará la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental, en las materias relativas al respectivo proyecto o actividad, para lo cual la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio, en su caso, requerirá los informes correspondientes.

Los pronunciamientos de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, deberán ser fundados y formulados dentro de las esferas de sus respectivas competencias”.

En este sentido, lo dispuesto en el artículo 3º letra i) de la LOSMA, es coherente con lo que señalamos, pues la ley faculta a la SMA en los siguientes términos:

“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: i) Requerir, previo informe del Servicio de evaluación, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la ley N°19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente.”

De lo anterior, es posible inferir que la SMA tiene la atribución de requerir el ingreso al SEIA de los proyectos que deban someterse, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 19.300, a evaluación ambiental. Sin embargo, la determinación respecto a la necesidad de presentar una Declaración o un Estudio, en último término, corresponde al SEA, atendiendo que se trata del órgano competente en la administración del SEIA, según lo dispuesto expresamente en el artículo 9º y en el inciso final del artículo 8º, ambos de la Ley N° 19.300.

POR TANTO, en atención a los argumentos de hecho y de derecho que se han expuesto en esta presentación, además de lo dispuesto en el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 56 de la LOSMA,

SOLICITO A S.S. ILUSTRE: tener por presentada la reclamación del artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, interpuesta en contra de la Res. Ex. N° 1100/2021 y la Res. Ex. N° 740/2021, ambas dictadas por la SMA, declararla admisible, admitiéndola a trámite y, en definitiva, tenga a bien acoger la reclamación en todas y cada una de sus partes, revocando las resoluciones impugnadas y dejándolas sin efecto, ordenando a la SMA reabrir el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso REQ-014-2020, para que la autoridad ambiental resuelva, conforme a derecho, el Ord. IMA N° 329, de 05 de marzo de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud que contiene el cronograma de ingreso del proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, acogiendo o en subsidio otorgando un plazo de 3 meses para ingresar al SEIA, y se abstengan de intervenir en todo procedimiento administrativo sancionador, relacionado a las medidas provisionales MP-029-2020, las autoridades o funcionarios que hayan adelantado juicio sobre el eventual incumplimiento de medidas provisionales o lo que S.S. Ilustre estime pertinente.

PRIMER OTROSÍ: Solicito a S.S. Ilustre tener por acompañados los siguientes documentos, con la finalidad que los tenga presente al momento de conocer y fallar la reclamación presentada en estos autos:

1. **Resoluciones reclamadas y, además, la resolución que ordena presentar un nuevo cronograma de trabajo, todas dictadas por la SMA:**
 - a. Resolución Exenta N° 357, de 19 de febrero de 2021, la SMA requiere informar a la I. Municipalidad de Ancud del estado de tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y, además, proponer el cronograma de trabajo para reingresar el proyecto al SEIA.
 - b. Resolución Exenta N° 746, de 31 de marzo de 2021, que rechazó el cronograma de ingreso al SEIA, presentado por la I. Municipalidad de Ancud, respecto del “proyecto: Relleno Sanitario Puntra”
 - c. Resolución Exenta N° 1100, de 17 de mayo de 2021, que rechazó el recurso de reposición presentado por la I. Municipalidad de Ancud.
2. **Decreto de Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé,** de la Región de Los Lagos, para enfrentar la emergencia de salud derivada del adelantamiento del término de vida útil del vertedero de la comuna de Ancud y la falta de un lugar para la disposición final de residuos domiciliarios; además de sus respectivas prórrogas:
 - a. **Decreto N° 12, de abril de 2019, del Ministerio de Salud,** Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos y otorga facultades extraordinarias que indica, para enfrentar la emergencia de salud derivada del

adelantamiento del término de la vida útil del vertedero de la comuna de Ancud y la falta de un lugar para la disposición final de residuos domiciliarios.

- b. **Decreto N° 18, de 30 de mayo de 2019, del Ministerio de Salud**, que modifica Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 31 de diciembre de 2019.
 - c. **Decreto N° 64, de 24 de diciembre de 2019, del Ministerio de Salud**, que modifica Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 30 de junio de 2020.
 - d. **Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud**, que prorroga vigencia de Alerta Sanitaria declarada y de facultades extraordinarias conferidas mediante Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, extendiéndola hasta el 5 de febrero de 2021.
 - e. **Decreto N° 2, de 22 de enero de 2021, del Ministerio de Salud**, que modifica el Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé, de la Región de Los Lagos, para enfrentar la emergencia de salud que puede producirse por la acumulación de residuos domiciliarios en la comuna de Ancud, extendiendo su vigencia hasta el 31 de julio de 2021.
3. **Resoluciones de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos que autorizan lugar transitorio de disposición de residuos, etapa 1-2, del proyecto construcción y operación de sitio de disposición transitoria Puntra, Ancud:**
- a. Resolución Exenta CP N° 668/2020, de 10 de enero de 2020.
 - b. Resolución Exenta CP N° 5722/2020, de 11 de febrero de 2020.
 - c. Resolución Exenta CP N° 7180/2020, de 25 de febrero de 2020.
 - d. Resolución Exenta CP N° 8843/2020, de 24 de marzo de 2020.
 - e. Resolución Exenta CP N° 9925/2020, de 26 de abril de 2020.
 - f. Resolución Exenta CP N° 11144/2020, de 23 de mayo de 2020.
 - g. Resolución Exenta CP N° 12895/2020, de 3 de julio de 2020.
 - h. Resolución Exenta CP N° 15932/2020, de 27 de agosto de 2020.
 - i. Resolución Exenta CP N° 16186/2020, de 1 de septiembre de 2020.
 - j. Resolución Exenta CP N° 18266/2020, de 1 de octubre de 2020.
 - k. Resolución Exenta CP N° 20688/2020, de 31 de octubre de 2020.
 - l. Resolución Exenta CP N° 22969/2020, de 1 de diciembre de 2020.
 - m. Resolución Exenta CP N° 25854/2020, de 31 de diciembre de 2020.
 - n. Resolución Exenta CP N° 875/2021, de 16 de enero de 2021.
 - o. Resolución Exenta CP N° 2024/2021, de 1 de febrero de 2021.

- p. Resolución Exenta CP N° 4450/2021, de 2 de marzo de 2021.
 - q. Resolución Exenta CP N° 6975/2021, de 1 de abril de 2021.
 - r. Resolución Exenta CP N° 9630/2021, de 29 de abril de 2021.
 - s. Resolución Exenta CP N° 12737/2021, de 1 de junio de 2021.
4. **Resoluciones de la SEREMI de Salud**, relativas a adecuación de zanja sanitaria y modificación del proyecto Sitio de Disposición Transitorio Puntra:
- a. Resolución Exenta CP N° 1028/2021, de 16 de enero de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que aprueba adecuación Zanja Sanitaria N° 1 Sitio de Disposición Transitorio Puntra El Roble, Ancud.
 - b. Resolución Exenta CP N° 1711/2021, de 27 de enero de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que aprueba modificación del proyecto Sitio de Disposición Transitorio Puntra.
 - c. Resolución Exenta CP N° 4735/2021, de 5 de marzo de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que autoriza adecuación Zanja Sanitaria N° 1 Sitio de Disposición Transitorio Puntra.
5. **Decretos que declaran el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, con ocasión de la pandemia COVID-19; y sus respectivas prórrogas:**
- a. Decreto N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que declara Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, por un plazo de 90 días desde su publicación.
 - b. Decreto N° 269, de 12 de junio de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que prorroga declaración de Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, por 90 días adicionales al plazo estipulado en el Decreto Supremo N° 104/2020.
 - c. Decreto N° 400, de 10 de septiembre de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que prorroga declaración de Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, por 90 días adicionales al plazo prorrogado por el Decreto Supremo N° 269/2020.

- d. Decreto N° 646, de 9 de diciembre de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que prorroga el estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, declarado en el territorio chileno mediante decreto supremo N° 104, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y sus modificaciones, por un plazo adicional de 90 días, a contar del vencimiento del periodo previsto en el decreto supremo N° 400, de 2020, del mismo origen.
 - e. Decreto N° 72, de 11 de marzo de 2021, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que prorroga declaración de Estado de Excepción Constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, y reemplaza a los jefes de la Defensa Nacional, según indica, hasta el 30 de junio de 2021, a contar del vencimiento del período previsto en el decreto supremo N° 646, de 2020, del mismo origen, de conformidad a la aprobación comunicada por Of. N° 16.344, de 11 de marzo de 2021, de la H. Cámara de Diputados, en los términos señalados.
 - f. Decreto N° 4, de 5 de febrero de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria en todo el territorio de la República, por el período de un año desde su publicación, y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV).
 - g. Decreto N° 1, de 7 de enero de 2021, del Ministerio de Salud, que prorroga vigencia del Decreto N° 4, de 2020, del mismo oficio, hasta el día 30 de junio del 2021.
6. **Decreto N° 230, de 17 de septiembre de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Reglamento Sanitario Internacional (2005)** adoptado por la 58° Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud y aprobado por el Congreso Nacional, según consta en el Oficio N° 7.661, de 21 de agosto de 2008, de la Honorable Cámara de Diputados.
7. **Copia autorizada y certificado de vigencia, ambos de 21 de septiembre de 2020, de la Notario Público y Conservador de Bienes Raíces, Comercio y Minas de las comunas de Ancud y Quemchi, doña Martita Worner Tapia, del mandato judicial de la I. Municipalidad de Ancud a don Óscar Mauricio Díaz del Campo, de fecha 2 de febrero de 2017, ante la Notario Público y Conservador de Bienes Raíces, Comercio y Minas de las comunas de Ancud y Quemchi.**

Al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente pido, tener los documentos individualizados por acompañados, con citación.

SEGUNDO OTROSÍ: Vengo en acreditar mi personería para actuar en representación de la Ilustre Municipalidad de Ancud, de conformidad a las facultades expresamente conferidas en el mandato judicial otorgado mediante escritura pública, de fecha 02 de febrero de 2017, ante la Notaria Público y Conservador de Bienes Raíces, Comercio y Minas de las comunas de Ancud y Quemchi, doña Martita Worner Tapia, cuya copia autorizada y certificado de vigencia, de fecha 21 de septiembre de 2020, ha sido acompañada en el numeral 7 del primer otrosí.

Al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente pido, tener presente la personería.

TERCER OTROSÍ: Solicito a S.S. Ilustre tener presente que, en mi calidad de abogado, por este acto, vengo en asumir personalmente el patrocinio y poder de representación de la Ilustre Municipalidad de Ancud en estos autos, todo de conformidad a las facultades expresamente conferidas en el mandato judicial ya individualizado.

Al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente pido, tenerlo presente.

CUARTO OTROSÍ: Solicito a S.S. Ilustre tener presente que, dentro de las facultades que me han sido otorgadas por la mandante I. Municipalidad de Ancud, vengo en delegar poder a los abogados habilitados para el ejercicio de la profesión don **CRISTÓBAL OSORIO VARGAS**, cédula de identidad N° 16.007.212-1; don **DANIEL CONTRERAS SOTO**, cédula de identidad N° 16.073.463-9; y don **LEONARDO VILCHES YÁÑEZ**, cédula de identidad N° 16.260.865-7, todos abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, con mi mismo domicilio.

Al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente pido, tener presente la delegación de poder.

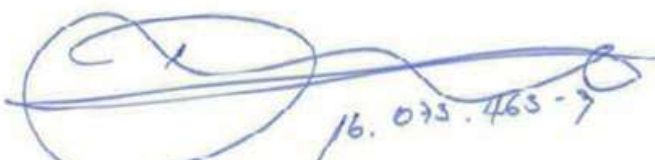
QUINTO OTROSÍ: Solicito a S.S. Ilustre que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N° 20.600, las notificaciones de las resoluciones del presente procedimiento de reclamación se realicen a los siguientes correos electrónicos: oscar.diaz@muniAncud.cl; rafael.alvarez@muniAncud.cl; crisobal@osva.cl; daniel@osva.cl; leonardo@osva.cl

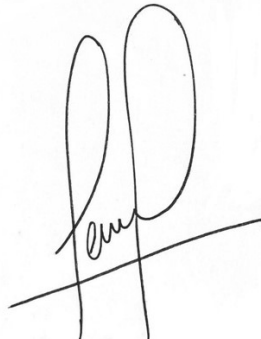
Al Ilustre Tercer Tribunal Ambiental respetuosamente pido, acceder a lo solicitado.


OSCAR DÍAZ DEL CAMPO
ASESOR JURÍDICO I.M.A.




16004212-7


16.073.463-7



16.260.865-7