

Valdivia, dieciocho de enero de dos mil veintidós.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., don CAMILO DURÁN CARVAJAL, abogado, en representación convencional de la **UNIDAD VECINAL NÚMERO 33 PUNTRA ESTACION** -en adelante "la Reclamante"-, ambos domiciliados para estos efectos en Sector Rural Puntra, comuna de Ancud, Región de Los Lagos, interpuso recurso de reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 en contra de la **SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE** -en adelante "SMA" o "la Reclamada"- por la dictación de la **Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020** ("la Resolución Reclamada") que resolvió acoger recurso de reposición interpuesto por la Municipalidad de Ancud en contra de la Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020, de la SMA, y aprobó el cronograma de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") presentado por dicha Municipalidad, respecto del Proyecto Relleno Sanitario Puntra ("el Proyecto"), cuyo titular es la Municipalidad de Ancud.

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

2. De los antecedentes administrativos presentados en estos autos, que rolan a fs. 119 y ss., consta en el cuaderno del procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA:
 - a) A fs. 120 y ss., Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-144-X-SRCA y sus anexos.
 - b) A fs. 445, Of. Ord. N°881/2020, de 31 de marzo de 2020, dirigido por la SMA al SEA de Los Lagos, requiriendo informe del art. 3 letra i) de la LOSMA.
 - c) A fs. 451, Res. Ex. N°551, de 1 de abril de 2020, por la que la SMA da inicio al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA del Proyecto.



- d) A fs. 459, Of. Ord. I.M.A N° 781, de 19 de mayo de 2020, de la Municipalidad de Ancud, por el que la Municipalidad de Ancud solicita aumento de plazo para evacuar traslado.
- e) A fs. 461, Res. Ex. N°861, de 25 de mayo de 2020, por la que accede a la antedicha solicitud.
- f) A fs. 465, Of. Ord. I.M.A. N°888, de 4 de junio de 2020, por el que la Municipalidad de Ancud evacúa traslado conferido por la antedicha Res. Ex. N° 551.
- g) A fs. 671, Documento Digital N°20201010273, de 12 de junio de 2020, que contiene oficio dirigido por el SEA de Los Lagos a la SMA, que informa indicando que el Proyecto Relleno Sanitario Puntra debe ingresar al SEIA según dispone el art. 3 literal o.5) del Reglamento del SEIA.
- h) A fs. 677, Res. Ex. N°1048, de 23 de junio de 2020, por la que la SMA requiere ingreso al SEIA del Proyecto Relleno Sanitario Puntra, otorgando un plazo de 10 días para la presentación de cronograma de trabajo para ingreso, previniendo que los proyectos en elusión no pueden seguir ejecutándose.
- i) A fs. 689, Of. Ord. N°1640, de 6 de julio de 2020, dirigido por la SMA a la Secretaría Regional Ministerial de Salud (SEREMI de Salud) de la Región de Los Lagos, poniendo en conocimiento de ésta la situación del Proyecto.
- j) A fs. 691, Of. Ord. I.M.A. N°1046, de 8 de julio de 2020, por el que la Municipalidad de Ancud solicita aumento de plazo para cumplir lo ordenado por la antedicha Res. Ex. N° 1048, incluyendo la orden de cese de operaciones, hasta el 5 de febrero de 2021 o hasta el alzamiento de la alerta sanitaria decretada para Chiloé, por el problema de disposición de residuos sólidos domiciliarios.

- k) A fs. 706, Res. Ex. N°1169, de 13 de julio de 2020, por la que la SMA concede aumento de plazo sólo por 5 días adicionales respecto de la presentación del cronograma de trabajo para ingreso.
 - l) A fs. 712, recurso de reposición deducido por la Municipalidad de Ancud, en contra de lo dispuesto en el resuelvo cuarto de la antedicha Res. Ex. N° 1169, solicitando modificar lo resuelto respecto de la orden de cese de operaciones.
 - m) A fs. 736, Of. Ord. I.M.A. N°1110 de 21 de julio de 2020, por el que la Municipalidad de Ancud informa el cronograma de ingreso del relleno sanitario al SEIA.
 - n) A fs. 796, Res. Ex. N°1301, de 30 de julio de 2020, que acoge recurso de reposición y aprueba el cronograma de ingreso, que es reclamada en autos.
3. Consta además, en el cuaderno de medidas provisionales, lo siguiente:
- a) A fs. 807, Memorándum N°024, de 18 de junio de 2020, dirigido por el Jefe de la Oficina SMA de Los Lagos al Superintendente del Medio Ambiente, por el que solicita la adopción de medidas provisionales pre-procedimentales.
 - b) A fs. 817, Acta de Inspección Ambiental de 15 de junio de 2020.
 - c) A fs. 825, Res. Ex. N°1064, de 25 de junio de 2020, por la que la SMA adopta medidas provisionales pre-procedimentales aplicables al Proyecto.
 - d) A fs. 837, Of. Ord. I.M.A. N°1178, de 30 de julio de 2020, por el que la Municipalidad de Ancud solicita ampliación de plazo para dar cumplimiento a la antedicha Res. Ex. N°1064.
 - e) A fs. 840, Res. Ex. N°1330, de 4 de agosto de 2020, por la que la SMA concede aumento de plazo.
 - f) Ord. I.M.A. N°1270, de 11 de agosto de 2020, por el que

la Municipalidad de Ancud informa sobre el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas.

I. Antecedentes de la reclamación judicial

4. Del expediente judicial de autos, consta lo siguiente:

- g) A fs. 1 y ss., la reclamante interpuso recurso de reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 en contra de la Resolución Reclamada.
- h) A fs. 79, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y solicitó informe a la Reclamada, así como copia autenticada del expediente administrativo.
- i) A fs. 92, la Reclamada evacuó informe y acompañó copia autenticada del expediente administrativo; y a fs. 946, el Tribunal tuvo por evacuado el informe y ordenó pasar los autos al relator.
- j) A fs. 947, la Municipalidad de Ancud solicitó hacerse parte como tercero coadyuvante de la Reclamada; y a fs. 960 el Tribunal lo tuvo como parte en la calidad solicitada.
- k) A fs. 970, consta certificación del Secretario Abogado sobre recepción de comunicación de resolución dictada por el Tribunal Constitucional en causa Rol N°9418-20-INA, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Municipalidad de Ancud, respecto del art. 8°, inciso primero, de la Ley N°19.300, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), en el proceso de autos, por la que se ordenó la suspensión del mismo, como consta a fs. 1010.
- l) A fs. 1014, consta certificación del Secretario Abogado sobre recepción de sentencia definitiva dictada por el Tribunal Constitucional en causa Rol N°9418-20-INA, por la que se rechazó el antedicho requerimiento de inaplicabilidad.

- m) A fs. 1041, el Relator certificó estado de relación.
- n) A fs. 1042, se decretó autos en relación y se fijó la vista de la causa para el 24 de agosto de 2021, a las 9:30 horas, por videoconferencia.
- o) A fs. 1408, que la Municipalidad de Ancud solicitó modificar su calidad de tercero coadyuvante de la Reclamada a la de tercero independiente, y a fs. 1527 el Tribunal proveyó resolver en definitiva sobre la solicitud.
- p) A fs. 1524 el acta de instalación del Tribunal, a fs. 1525 el certificado de alegatos, y a fs. 1526 el certificado de estudio.
- q) A fs. 1530 se certificó el acuerdo, y a fs. 1531 se designó ministra redactora.
- r) A fs. 1532, se certificó la entrega del proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO

II. Discusión de las partes

PRIMERO. La Reclamante solicitó al Tribunal dejar sin efecto la Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la SMA, la cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por la Municipalidad de Ancud en contra de la Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020, y aprobó el cronograma de ingreso al SEIA. En términos generales, la Reclamante reprochó lo siguiente: i) que la Resolución Reclamada autoriza el funcionamiento del relleno sanitario, aún cuando éste no cuenta con una RCA. Esto, según la Reclamante, constituiría una vulneración al art. 8° de la LBGMA; y, ii) que la SMA renunció, injustificada e ilegalmente, a fiscalizar y sancionar según el mandato de la ley. En específico, la Reclamante alegó lo siguiente:

- 1) **Que la alerta sanitaria no autoriza una excepción al**

art. 8° de la LBGMA (fs. 6 a 11). En primer término, la Reclamante señaló que la alerta sanitaria para la provincia de Chiloé - vigente con anterioridad a la pandemia desatada por el COVID 19 - sólo autoriza el ejercicio de facultades extraordinarias para ciertas autoridades y que dichas facultades deben ser interpretadas restrictivamente. En ningún caso la alerta sanitaria otorgaría un permiso amplio a la autoridad para adoptar decisiones, como lo habría entendido la SMA. Además, el último decreto que aplazó la alerta sanitaria en Chiloé no estaría vinculado al estado de excepción constitucional relacionado a la pandemia del Covid 19, sino que se remitiría al estado de alerta sanitaria previo al inicio de dicho estado de excepción.

- 2) **Que la SMA se habría inhibido de ejercer sus potestades sancionatorias, de manera ilegal y arbitraria (fs. 11 a 16).** La Reclamante señaló que la SMA debió ejercer sus competencias con el fin de asegurar una pronta evaluación de los impactos ambientales que puede generar el Proyecto. En concreto, según la Reclamante, la SMA debió fiscalizar que cumpliera con lo dispuesto en los arts. 8° y 10 de la LBGMA. Junto con lo anterior, la Reclamante sostuvo que la SMA ha amparado y protegido a un titular contumaz y desafiante ante la legalidad, al reconocer el amparo otorgado por la autorización de la SEREMI de Salud, que permitiría no cumplir con la obligación prevista en el art. 8°. Agregó que esto podría ser aún más grave, ya que como consta en las fiscalizaciones de la SMA, existiría una deficiente gestión del sitio de disposición, que estaría ocasionando impactos en el medio ambiente y en la salud de las personas.
- Lo anterior, vendría acompañado -según la Reclamante- de una llamativa falta de rigor en las fiscalizaciones

efectuadas por la SMA, que afectarían las motivaciones y decisiones contenidas en la Resolución Reclamada. En concreto, alegó que la falta de evaluación del gran nivel de generación de lixiviados generado por la alta pluviometría, acarrearía problemas en dos dimensiones:

- a) En una dimensión física. Al respecto, la Reclamante alegó que en el acta de fiscalización solo constarían consideraciones anecdóticas y opiniones sin apoyo técnico instrumental. Incluso, habiendo sido suficiente lo constatado por el fiscalizador para recomendar la aplicación de medidas provisionales pre-procedimentales, dichas recomendaciones no tendrían sustento técnico alguno.
 - b) En una dimensión química. La Reclamante alegó que pese a lo constatado en el memorándum N°024, de 18 de junio de 2020, relativo a la inspección de dos chimeneas pasivas de biogás -en las que se constató burbujeo del agua lluvia- la SMA habría evitado tomar muestras para determinar la composición química de los eventuales lixiviados. Junto con lo anterior, alegó genéricamente que la SMA "no ha querido o no ha podido abordar aspectos cruciales" pasando a señalar una serie de medidas que debió haber realizado.
- 3) **Que la SMA debe dar cumplimiento a los principios de eficacia, eficiencia y coordinación (fs. 16 a 18).** La Reclamante alegó que la SMA orientaría sus actuaciones en un sentido contrario a lo establecido por la Corte Suprema en la causa rol N° 79.462-2020. En efecto, en dicha sentencia -que resolvió un recurso de protección presentado por la comunidad de Puntra - El Roble en contra del funcionamiento del vertedero ilegal- el Tribunal Superior ordenó que se dé cumplimiento a los principios de eficacia, eficiencia y coordinación, y

que, además, se resuelva de manera efectiva y global este conflicto. La Reclamante alegó que la interpretación que la SMA efectuó respecto del principio de coordinación sería errada. Esto, ya que entendería su aplicación únicamente para justificar las actuaciones del titular y la SEREMI de Salud. Finalmente, alegó que la Resolución Reclamada permite la producción de impactos nocivos en el medio ambiente, al incrementar diariamente el riesgo al que se ven expuestos los distintos componentes ambientales en el sector Puntra - El Roble. Lo anterior, se ve agravado por el envío de los lixiviados del vertedero a la planta de tratamiento de aguas servidas de ESSAL en Castro, cuya RCA no contempla la autorización para tratar dichos residuos.

SEGUNDO. Por su parte, la Reclamada solicitó declarar que la Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020, es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con costas. Argumentó, para ello, lo siguiente:

- 1) **Que la SMA ha actuado dentro de sus competencias al requerir el ingreso al SEIA del Relleno Sanitario Puntra y reconocer la situación de alerta sanitaria declarada por el Ministerio de Salud (fs. 99).** La Reclamada argumentó que la Resolución Reclamada no entregó ninguna autorización ni estableció excepción a lo previsto en el art. 8° de la LBGMA. Por el contrario, lo que habría hecho la SMA es reconocer una realidad jurídica, esto es, que el Proyecto debe ingresar al SEIA previo a su operación, por una parte; y que, por otra, el Proyecto cuenta con una autorización provisoria amparada en el art. 36 del Código Sanitario y en los hechos descritos en los actos que han decretado y renovado la declaración de alerta sanitaria en la provincia de Chiloé (fs. 100). Al respecto, precisó lo siguiente:
 - a) **En relación a la alerta sanitaria decretada por el**

MINSAL para la provincia de Chiloé (fs. 100 a 103).

La Reclamada señaló que la Resolución Reclamada tuvo como antecedente -para acoger el recurso de reposición- una serie de decretos que establecieron las alertas sanitarias para la Provincia de Chiloé, precisando que estos decretos tienen como fundamento jurídico el art. 19 N° 19 de la Constitución Política; los arts. 10, 36, 57, 89 y 155 del Código Sanitario; los arts. 69 y 70 de la LBGMA; los arts. 1, 4, 7, 10 y 12 del DFL N° 1 de 2005 del MINSAL; y los arts. 5, 6, 8 y 9 del DS N° 136, de 2004, del Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud. Agregó que el fundamento fáctico que justificó la declaración de alerta sanitaria fue la grave situación que se generó asociada a la disposición de residuos sólidos domiciliarios en la provincia de Chiloé, describiendo lo ocurrido con el cierre progresivo del vertedero de Ancud en marzo de 2019 y la imposibilidad de encontrar otro lugar para cumplir estas funciones.

b) **En relación a las autorizaciones de funcionamiento del Relleno Sanitario Puntra (fs. 103 a 105).** La Reclamada señaló que, en el contexto de la alerta sanitaria vigente en la Provincia de Chiloé, se han dictado diferentes actos que permiten la utilización del Relleno Sanitario Puntra como sitio de disposición transitoria:

- i) Resolución N° 2, de 10 de enero de 2020, de la Unidad de Residuos Departamento de Acción Sanitaria de la SEREMI de Salud, la cual estableció que los antecedentes acompañados por la Municipalidad relativos al Proyecto de Disposición Transitorio Puntra, acreditaron el cumplimiento de la normativa sanitaria. De esta forma, la SEREMI de Salud aprobó el Sitio de

Disposición Transitorio, con una capacidad de recepción de 12.000 metros cúbicos, una vida útil de 12 meses y diferentes condiciones relativas al plan operacional, la impermeabilización y el cierre del Proyecto.

- ii) Res. Ex. N° 12, de la SEREMI de Salud, que autorizó, hasta el 25 de febrero de 2020, el sitio de disposición de residuos correspondiente a la Etapa N° 2 del Sitio de Disposición Transitorio Puntra.
 - iii) Resolución CP N° 7180, de 25 de febrero de 2020, de la SEREMI de Salud, que volvió a autorizar la operación de la Etapa 2 del Proyecto de Disposición Transitorio Puntra, amparándose nuevamente en el objetivo de evitar el riesgo sanitario que genera la falta de disposición de residuos.
- c) **Que el Ministerio de Salud se encuentra ejerciendo sus competencias en la gestión de una alerta sanitaria que ha puesto en riesgo la salud de la población (fs. 105 a 106).** La Reclamada reiteró que la autorización del Sitio Disposición Transitorio Puntra ha sido gatillada por la dictación de una alerta sanitaria provocada, a su vez, por la falta de recintos para el depósito de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud. Lo anterior, amparado en el art. 36 del Código Sanitario, que habilitaría a la autoridad sanitaria para la adopción de medidas de carácter extraordinarias "que se puedan llevar adelante incluso estando pendiente permisos que exige la propia legislación". Por lo anterior, según la Reclamada, en la Resolución N° 2 se señala la necesidad de que se debe tramitar la respectiva RCA, solicitando al titular del Proyecto que acredite

el ingreso del mismo a evaluación en un plazo de 90 días.

- d) **Que la SMA no ha restringido sus competencias al dictar la Resolución Reclamada (fs. 106 a 107).** La Reclamada señaló que no restringió sus competencias de fiscalización y sanción, sino que sólo corrigió la Res. Ex. N° 1169, teniendo presente que existía una autorización de funcionamiento entregada por la SEREMI de Salud en base a facultades extraordinarias, agregando que solo reconoció la procedencia de una autorización concedida por el Ministerio de Salud. Postuló finalmente que el desconocimiento de dicha autorización sí habría implicado incurrir en extralimitaciones.
- e) **Que la autorización de la SEREMI de Salud tiene como fundamento la crisis sanitaria de la provincia de Chiloé, la cual se ve agravada por la pandemia de Covid-19 (fs. 107 a 108).** La Reclamada señaló que la pandemia de Covid 19 reforzó la necesidad de contar con un sistema de recolección de residuos, sin que se omita la existencia de alertas sanitarias previas (fs. 108).
- f) **Que la declaración de alerta sanitaria le entrega competencias específicas a la SEREMI de Salud para autorizar sitios de disposición transitoria (fs. 108 a 109).** La Reclamada señaló que es válido el argumento de la Reclamante en cuanto las facultades extraordinarias otorgadas a la SEREMI de Salud en razón del art. 36 del Código Sanitario no son amplias y están limitadas al decreto que autoriza dicha alerta, agregando que la alerta sanitaria declarada mediante el Decreto N° 12 del Ministerio de Salud, sí entrega competencias expresas para autorizar sitios de disposición temporal de residuos. Esto, en

el art. 2 N° 4, letra g), del Decreto referido.

- 2) **Que la SMA no ha renunciado a las potestades fiscalizadoras y sancionatorias que le entrega la LOSMA (fs. 109).** La Reclamada sostuvo que, contrariamente a lo señalado por la Reclamante, la SMA ha fiscalizado en diferentes oportunidades al Proyecto en cuestión. Dichas fiscalizaciones habrían derivado en el inicio de un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA y la dictación de la Res. Ex. N° 1048 mediante la cual se requirió el ingreso. Preciso lo anterior, en base a lo siguiente:

- a) **En relación al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA (fs. 110).** La Reclamada señaló que la potestad fiscalizadora tiene una finalidad preventiva y una correctiva. Dentro de esta última se enmarcaría el requerimiento de ingreso al SEIA, mediante el cual la SMA constata el incumplimiento de las reglas sobre el ingreso al SEIA. Señaló que esto se desprende de la ley y del Dictamen N° 60.563, de 2012, de la Contraloría General de la República. Por lo tanto, siendo esta finalidad correctiva una parte de la potestad fiscalizadora de la SMA, no sería posible establecer que se estaría renunciando a ella.
- b) **En relación a las medidas provisionales adoptadas (fs. 112).** La Reclamada señaló que dictó medidas provisionales pre-procedimentales que han permitido abordar adecuadamente los riesgos que fueron constatados en las fiscalizaciones, las que habrían estado dirigidas específicamente a la generación de lixiviados producto de la lluvia. Luego, dio cuenta de la dictación de la Res. Ex. N° 1064 que ordenó medidas pre-procedimentales a la Municipalidad de Ancud y que estas considerarían, justamente, medidas asociadas al manejo de lluvias, directamente

relacionadas con los riesgos enunciados por la Reclamante, a saber: manejo de aguas lluvias al interior de la zanja, manejo de aguas lluvias en canales perimetrales, y manejo de residuos sólidos dispuestos y cierres perimetrales.

- 3) **Sobre el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y coordinación (fs. 117).** Al respecto, la Reclamada señaló que habría cumplido adecuadamente con los principios referidos. Esto, ya que la decisión adoptada en esta causa, habría pretendido justamente una adecuada coordinación con el Ministerio de Salud el cual sería el servicio encargado de gestionar la alarma sanitaria que enfrenta la Provincia de Chiloé.

III. Controversias

TERCERO. Que, de acuerdo a lo antes reseñado, las controversias de la presente causa, que son competencia de este Tribunal, recaen en las siguientes materias:

- 1) En cuanto al cambio de la calidad de tercero coadyuvante a tercero independiente solicitada por la Municipalidad de Ancud.
- 2) Si la alerta sanitaria autorizó una excepción a lo previsto en el art. 8° de la LBGMA.
- 3) Si se inhibió la SMA de ejercer sus potestades sancionatorias respecto del Proyecto en cuestión.
- 4) Si se vulneraron los principios de coordinación, eficacia y eficiencia por parte de la SMA.

- 1) **En cuanto al cambio de la calidad de tercero coadyuvante a tercero independiente solicitada por la Municipalidad de Ancud.**

CUARTO. A fs. 1408, la Municipalidad de Ancud solicitó que se

modificara su calidad de tercero coadyuvante en estos autos respecto de la Reclamada -la SMA-, reconocida en la resolución de este Tribunal de fecha 22 de septiembre de 2020, por la de tercero independiente, en razón de que, con ocasión de la medida cautelar decretada de oficio con fecha 17 de julio de 2021, la Reclamada habría realizado declaraciones, en la audiencia del 5 de agosto de 2021, que manifiestan un interés incompatible con el de la Municipalidad, al decidir no oponerse al establecimiento de la medida. A fs. 1527, este Tribunal señaló que lo solicitado se resolvería en la sentencia definitiva.

QUINTO. Sobre el punto, a fs. 947, en su solicitud de 14 de septiembre de 2020, complementada por su escrito de fecha 21 de septiembre de 2020 (fs. 954), la Municipalidad de Ancud solicitó hacerse parte de la presente causa como tercero coadyuvante de la Reclamada. Al respecto, mediante resolución de fecha 22 de septiembre de 2020, se accedió a lo solicitado, resolviendo tenerla como parte en calidad de tercero coadyuvante.

SEXTO. Con posterioridad, el 15 de julio de 2021 (fs. 1043), la Reclamante solicitó que se decrete la medida cautelar conservativa de clausura del sitio de disposición final Puntra - El Roble, por los motivos expresados en dicha presentación. Ante tal requerimiento, a través de la resolución de fecha 17 de julio de 2021 (fs. 1208), este Tribunal resolvió rechazar la medida cautelar solicitada y decretar de oficio y con citación, *"la medida cautelar de paralización de recepción de residuos en todas las instalaciones del vertedero Puntra incluyendo las que se encuentran en construcción y pudiesen ser habilitadas al efecto, sin que la paralización afecte a las actividades que se desarrollen para su gestión ambiental, especialmente las medidas decretadas por la SMA para el manejo de lixiviados"*. En la misma resolución, se ordenó la apertura de un cuaderno separado para la tramitación de la medida cautelar.

SÉPTIMO. A fs. 1210, con fecha 21 de julio de 2021, la Municipalidad de Ancud dedujo oposición a la medida cautelar

decretada, requiriendo que ésta se dejara sin efecto. En resolución de 27 de julio de 2021, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 24, inciso cuarto, de la Ley N° 20.600, se citó a las partes a audiencia para el 5 de agosto del mismo año, la que se llevó a efecto. A fs. 374 del cuaderno separado, por resolución dictada el día 10 de agosto de 2021, se resolvió *"Rechazar la solicitud de alzamiento de la medida, atendido el carácter preventivo de la misma y a que no altera la situación actual del Municipio de Ancud"*, la cual, a esa fecha, no se encontraba disponiendo residuos en el sitio en cuestión.

OCTAVO. Como se advierte en sus alegaciones, la Municipalidad de Ancud requiere que se modifique su calidad de tercero coadyuvante de la SMA por la de tercero independiente, en razón de las declaraciones que esta última realizó en la respectiva audiencia, por las cuales indicó que no se opondría a la señalada medida cautelar, lo que, a juicio de la Reclamante, implica que los intereses de ambas partes se tornan incompatibles.

NOVENO. Al respecto, al ser las medidas cautelares accesorias e instrumentales a la cuestión principal, lo que se discute respecto de las primeras no incide directamente en lo que se resuelva en la sentencia definitiva respecto de las alegaciones referidas a la legalidad de la actuación que se impugna. En ese entendido, la eventual variación en la posición en la que las partes estiman que se encuentran en sede cautelar no es un argumento suficiente para alterar la comparecencia en lo principal. Además, se debe tener presente que la posición de la SMA no se ha modificado en momento alguno, pues sigue sosteniendo la legalidad del acto que se impugna. En consecuencia, la solicitud de la I. Municipalidad de Ancud será rechazada.

2) En cuanto a que la alerta sanitaria autorizó una excepción a lo previsto en el art. 8° de la LBGMA.

DÉCIMO. La Reclamante señaló que la alerta sanitaria para la

provincia de Chiloé -vigente con anterioridad a la pandemia desatada por el COVID 19- sólo autoriza el ejercicio de facultades extraordinarias para ciertas autoridades y que dichas facultades deben ser interpretadas restrictivamente (fs. 6 a 11). En ningún caso la alerta sanitaria otorgaría un permiso amplio a la autoridad para adoptar decisiones por encima de la ley, como lo habría hecho la SMA al excepcionar el cumplimiento del art. 8°. Además, el último decreto que aplazó la alerta sanitaria en Chiloé no estaría vinculado al estado de excepción constitucional relacionado con la pandemia de COVID-19, sino que se remitiría al estado de alerta sanitaria previo al inicio de dicho estado de excepción. Esto sería relevante porque la Resolución Reclamada fundamentó su decisión en la situación excepcional producida por la pandemia de COVID-19, en circunstancias que no sería así.

UNDÉCIMO. La Reclamada argumentó que el acto impugnado no entregó ninguna autorización ni estableció excepción al art. 8° de la LBGMA. Por el contrario, la SMA reconoció una realidad jurídica, esto es, que el Proyecto debe ingresar al SEIA previo a su operación; y reconoció, además, la autorización provisoria entregada por la autoridad sanitaria, al amparo del art. 36 del Código Sanitario, y los hechos descritos en los actos que han decretado y renovado la declaración de alerta sanitaria en la provincia de Chiloé (fs. 100).

DUODÉCIMO. Sobre el particular, cabe tener presente que frente el término anticipado de la vida útil del Vertedero de Ancud, informado en abril de 2019, y ante la imposibilidad de la Municipalidad de eliminar los residuos domiciliarios de la comuna en otros sitios de disposición final de la Isla de Chiloé, con los consecuentes riesgos sobre la salud de la población y el medio ambiente, el Ministerio de Salud dictó el Decreto N° 12, de fecha 12 de abril de 2019, ("Decreto N°12"), que declaró alerta sanitaria por residuos domiciliarios a toda la provincia de Chiloé hasta el 1 de junio del mismo año y facultó

extraordinariamente a la SEREMI de Salud para disponer, en el marco de sus atribuciones legales, las acciones de salud necesarias para prevenir y controlar los efectos sanitarios que se pueden derivar de la acumulación de basura en la vía pública. Dicha alerta fue modificada por el Decreto N° 18, de 30 de mayo de 2019, que estableció su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019, plazo que fue prorrogado en forma sucesiva por el Decreto N° 64, del 24 de diciembre de 2019 y por el Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, extendiendo este último, tanto la alerta sanitaria como las facultades extraordinarias de la SEREMI de Salud, hasta el 5 de febrero de 2021 (fs. 168 a 179).

DECIMOTERCERO. En tanto, mediante la Res. Ex. N° 2, de 10 de enero de 2020, de la SEREMI de Salud, se aprobó sanitariamente el proyecto "Sitio de Disposición Transitorio Puntra", de la Municipalidad de Ancud, emplazado en Ruta W340 a 14 kms de la Ruta 5, en el sector Puntra, de la señalada comuna, para la disposición de residuos sólidos y asimilables, considerando una capacidad de 12.000 m³ y estimando una vida útil de 12 meses. Dicha autorización, en sus resuelvos número 2 a 9, determinó una serie de consideraciones para el funcionamiento de la instalación, dentro de las cuales se deja establecido, en los resuelvos número 7 y 8, que sin perjuicio de las facultades extraordinarias que posee la autoridad sanitaria de acuerdo a la alerta sanitaria ya referida, es de responsabilidad del titular del Proyecto dar cumplimiento con la LBGMA y su reglamento, otorgando un plazo de 90 días para acreditar ante dicha autoridad el inicio de la evaluación ambiental del Proyecto. Con esa misma fecha, dicha autoridad dictó la Res. Ex. N° 668, que autorizó el lugar y funcionamiento transitorio de la Etapa 1, hasta el 10 de febrero de 2020. En tanto, el 11 de febrero del mismo año, por la Res. Ex. N° 5722 se autorizó el funcionamiento de la Etapa 2 del sitio, hasta el 25 de febrero de 2020, mientras que la Res. Ex. N° 7180, de 25 de febrero, lo prorrogó nuevamente, esta vez hasta el 25 de marzo de 2020 (fs.

193).

DECIMOCUARTO. Por otro lado, a consecuencia de una denuncia presentada por el Comité de Defensa Medio Ambiental Chiloé sin Basura y por la Unidad Vecinal N° 33 de Puntra Estación por la operación sin previa evaluación ambiental de un relleno sanitario en el sector de Puntra - El Roble, por parte de la Municipalidad de Ancud, y las posteriores actividades de fiscalización, consistentes en una inspección a terreno y revisión de información documental, la SMA (fs. 451), mediante la Res. Ex. N° 551, de fecha 1 de abril de 2020, dio inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA del Proyecto, para determinar si se configuraba la tipología del art. 10, letra o) de la LBGMA, desarrollada en el art. 3°, letra o.5) del Reglamento del SEIA (RSEIA). En este procedimiento, se solicitó a la Dirección Regional del SEA de Los Lagos un pronunciamiento respecto de dicha hipótesis de elusión. Este último organismo indicó, a través de su OF. Ord. N° 20201010273, de fecha 12 de junio de 2020, que la instalación tipifica como un proyecto o actividad que debe ser sometido al SEIA, en virtud de lo dispuesto en el art. 3°, literal o.5, del RSEIA, debido a que se disponen residuos domiciliarios y asimilables generados para una población superior a 5.000 habitantes (fs. 93). Posteriormente, mediante la Res. Ex. N° 1048, de fecha 23 de junio de 2020, la SMA requirió, en su resuelvo primero, bajo apercibimiento de sanción, a la Municipalidad de Ancud, el ingreso al SEIA del Relleno Sanitario Puntra, por configurarse la señalada tipología de ingreso; mientras que en el resuelvo segundo se otorgó un plazo de 10 días hábiles para presentar un cronograma de trabajo donde se identificaran plazos y acciones para realizar dicho ingreso. En tanto, el resuelvo tercero se estableció lo siguiente: "**prevenir** (i) que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la ley N° 19.300, las actividades que han eludido el SEIA, no podrán seguir ejecutándose, mientras no cuenten con una resolución de calificación ambiental que lo

autorice; y (ii) que el titular, al ingresar su proyecto al SEIA, deberá hacer presente la circunstancia de haber sido requerido por esta Superintendencia" (fs. 684).

DECIMOQUINTO. En relación a dicho acto, la Municipalidad de Ancud, mediante el Ord. I.M.A. N° 1046, de 8 de julio de 2020, es decir, en el transcurso para ingresar el cronograma de trabajo previsto en el resuelvo segundo de la citada Res. Ex. N° 1048, presentó una solicitud de ampliación del plazo para dar cumplimiento a dicho término y a lo establecido en el resuelvo tercero. En respuesta a esta solicitud, la SMA, a través de la Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020, respecto al plazo para presentar cronograma, otorgó, en el resuelvo primero, un aumento de 5 días hábiles contados desde el vencimiento del plazo originalmente otorgado; en lo que refiere a la solicitud de aumentar el plazo de la prevención que estaría asociado al resuelvo tercero de la Res. Ex. N° 1048, se estableció que *"no ha lugar al aumento de plazo solicitado para dar cumplimiento a lo establecido en el resuelvo tercero de la Res. Ex. N° 1048, de fecha 23 de junio de 2020, de la SMA, dado que corresponde a una prevención que explicita la obligación legal que tienen todos los titulares de proyecto o actividades que se encuentran sujetos a la obligación de contar con una resolución de calificación ambiental favorable para dar ejecución a su respectiva iniciativa"* (fs. 710).

DECIMOSEXTO. Respecto de esta última resolución, el 17 de julio de 2020, la Municipalidad interpuso un recurso de reposición ante la SMA (fs. 712), el cual, en su petitorio requiere que este órgano proceda a *"enmendar conforme a derecho el resolutivo cuarto de la resolución recurrida, en el sentido, que la Superintendencia **tenga presente** que conforme al artículo 36 del Código Sanitario y la Alerta Sanitaria, fijada por el decreto supremo N° 22, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud, se prorrogó hasta el 5 de febrero de 2021, la vigencia de la alerta sanitaria y la pandemia COVID-19, continuar con la*

disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en Ancud en el Sitio de Disposición Transitoria Puntra El Roble Etapa 2 encontrándose a Ilustre Municipalidad obligada a cumplir las instrucciones decretadas por la autoridad sanitaria". En tanto, a través del Of. Ord. I.M.A. N° 1110, el 21 de julio del mismo año, la Municipalidad de Ancud presentó el cronograma de ingreso del relleno sanitario al SEIA, mediante el cumplimiento consecutivo de una serie de hitos, correspondiendo el último al ingreso del Proyecto al SEIA, el cual se estimó para el 27 de noviembre de 2020 (fs. 739).

DECIMOSÉPTIMO. Así, la Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020 (fs. 796), que se impugna en autos, resolvió esta última presentación, acogiendo el recurso de reposición, considerando, en síntesis: (i) el Decreto N° 12, en relación a las facultades extraordinarias entregadas a la autoridad sanitaria en virtud de la alerta sanitaria; (ii) la Res. Ex. N° 2, respecto de la aprobación sanitaria del proyecto de relleno sanitario; (iii) lo establecido en el Resuelvo N° 7 del mismo acto, esto es, que sin perjuicio de las facultades extraordinarias entregadas a la autoridad sanitaria, es responsabilidad del titular dar cumplimiento a la LBGMA y el Reglamento del SEIA; (iv) la Res. Ex. N° 1169, que requiere el ingreso del Proyecto al SEIA, y que tuvo por objetivo orientar la actividad del titular al cumplimiento de la LBGMA, debido a que establece que debe ingresar al SEIA y obtener su respectiva RCA; (v) que, advierte que el funcionamiento del Sitio de Disposición Transitoria Puntra - El Roble, Etapa 2, se enmarca en el contexto de la alerta sanitaria declarada por el Decreto N° 12 y cuya última prórroga se realizó por el Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, teniendo en consideración la pandemia de Covid-19, lo que requiere garantizar una adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos generados en Chiloé; (vi) que, en el marco de dichas facultades extraordinarias, la SEREMI de Salud ha autorizado el funcionamiento del Sitio, hasta el 31 de julio

de 2020, acorde a la última resolución dictada al efecto. De este modo, se resuelve, en primer término, acoger el recurso de reposición presentado por la Municipalidad en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso, en contra de la Res. Ex. N° 1169, haciendo presente, en su resuelvo segundo, que no obstante que el funcionamiento del Proyecto se encuentra amparado por una autorización sectorial, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria. En el resuelvo tercero, en tanto, aprueba el cronograma de ingreso al SEIA del Proyecto, que indicaba como plazo para este hito el 27 de noviembre de 2020.

DECIMOCTAVO. De lo anteriormente expuesto se advierte, en lo que interesa en la presente causa, que la Res. Ex. N° 1048, en su resuelvo primero, además de requerir a la Municipalidad de Ancud, bajo apercibimiento de sanción, el ingreso al SEIA del Proyecto, otorgando el respectivo plazo para presentar un cronograma de trabajo, en el resuelvo tercero estableció una prevención respecto de la vigencia de lo dispuesto en el art. 8° de la LBGMA (fs. 684). Lo anterior, a juicio del Tribunal, no es sino la reiteración de una advertencia que ya había sido puesta en su conocimiento por la autoridad sanitaria, particularmente en la Res. Ex. N°2, y además, dicha prevención no contenía en sí ningún plazo respecto del cual procediera una ampliación, como pretendió la Municipalidad en su solicitud de aumento de plazos presentada por el Ord. I.M.A. N° 1046. Por tal motivo, la Res. Ex. N° 1169 no dio lugar a la solicitud de ampliación del término ya concedido.

DECIMONOVENO. Por su parte, el recurso de reposición presentado por la Municipalidad solicitó enmendar la Res. Ex. N° 1169 en el sentido de que "se tenga presente" que, conforme a las normas sanitarias que cita, la alerta sanitaria se prorrogó hasta el 5 de febrero de 2021 autorizando a la Municipalidad de Ancud a continuar con la disposición de residuos en el Sitio, por lo que la entidad edilicia habría estado obligada a cumplir las

instrucciones decretadas por la autoridad.

Luego, mediante el acto reclamado, particularmente, en el resuelvo primero, la SMA acogió dicho recurso, teniendo presente lo solicitado por la recurrente. De esta forma, el resuelvo segundo de este acto dispone "hacer presente" que el funcionamiento del Proyecto está amparado en una autorización sectorial, y que dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria, momento en que se hará aplicable lo dispuesto en el art. 8° de la LBGMA.

VIGÉSIMO. Sobre el particular, en primer lugar, es necesario dejar establecido que el art. 8° de la LBGMA prevé, en lo que interesa, que *"Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley"*. Esta norma consagra el carácter preventivo del SEIA, ampliamente reconocido como el eje estructurante de dicho sistema. De hecho, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 15 de junio de 2021, en rol 9418-20-INA, pronunciándose respecto de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del mismo art. 8° respecto del presente Proyecto, ha señalado en el Considerando Vigésimo Tercero (fs. 1027) *"Que de acuerdo a lo expresado, se puede colegir del propio mandato constitucional de protección del medioambiente, de su preservación y de la conservación del patrimonio ambiental, que es la propia Constitución la que tácitamente consagra o se basa en los principios preventivo y precautorio, definidos anteriormente, además del de responsabilidad, pues, tras ese deber lo que se pretende evitar son daños y riesgos al medio ambiente así como a la vida y a la salud.(...) Por lo demás, la propia legislación ambiental, expresión del mandato constitucional de protección ambiental, ha recogido tales principios, como consta en la parte de los fundamentos de la Ley N° 19.300, donde se señaló expresamente que uno de ellos era el principio preventivo, para cuyo efecto se establecen cuatro*

instrumentos: educación ambiental, sistema de evaluación de impacto ambiental, planes preventivos de contaminación y responsabilidad por daño ambiental (...)". En tanto, agrega en su considerando Vigésimo Cuarto *"Que lo señalado anteriormente sirve en parte para comprender adecuadamente la necesidad de someter previamente a evaluación de impacto ambiental, el cuestionado proyecto de relleno sanitario, según lo prescribe el inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 19.300. Cabe agregar además, que el mismo legislador en el citado y cuestionado precepto legal, señala en términos generales que deberán someterse a evaluación de impacto ambiental los proyectos o actividades indicados en el artículo 10 del mismo texto legal (...)"*.

VIGÉSIMO PRIMERO. Atendiendo, entonces, que lo que se discute en autos se relaciona con los efectos jurídicos de un acto dictado por la SMA, esto es, la Res. Ex. N° 1301, en relación a si ésta habría autorizado una excepción a lo previsto en el citado art. 8°, cabe señalar que, según el art. 3°, inciso primero, de la ley N° 19.880, los actos administrativos *"son las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública"*, en tanto, su inciso sexto indica que *"Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias"*.

En relación a la definición de acto administrativo, se han destacado por la doctrina los elementos propios de este tipo de actos, dentro de los cuales se encuentran el carácter decisorio, y el contenido de una declaración de voluntad, en ejercicio de una potestad pública. Respecto del carácter decisorio, éste se ha entendido como el hecho de *"tomar una decisión de aplicación del ordenamiento jurídico a un caso concreto de una determinada forma"*; en tanto, la declaración de voluntad puede expresarse

como *"la exteriorización de una intención seria de producir efectos jurídicos con la actuación que emana de un sujeto capaz de ello"*. (Bermúdez S., Jorge. Derecho Administrativo General. Segunda Edición. Editorial Legal Publishing- Abeledo Perrot, 2011, pp. 154 y 155). Finalmente, para el mismo autor, la actuación en ejercicio de una potestad pública implica, en síntesis, que se trata de una relación unilateral en la que la Administración Pública se impone al particular, y que el acto administrativo siempre estará reglado por el Derecho Público.

VIGÉSIMO SEGUNDO. De acuerdo a las consideraciones señaladas en los puntos anteriores, a juicio de este Tribunal, si bien el resuelvo primero del acto reclamado indica que se acoge el recurso de reposición presentado, ya que efectivamente se tiene presente aquello que fue solicitado por el recurrente en su petitorio, lo señalado por la autoridad es una consideración que no posee en realidad un contenido decisorio que establezca la aplicación del ordenamiento jurídico en un caso concreto de una forma específica, decretando un determinado proceder; sino que más bien realiza la constatación de una serie de circunstancias que determinan la actual operación del Proyecto. En tal sentido, tampoco resultó procedente solicitar siquiera un aumento de plazo respecto de lo previsto en el resuelvo tercero de la Res. Ex. N° 1048, por cuanto, como se dijo, ésta no dispuso término alguno que pudiera ampliarse.

Algo similar ocurre en lo que se indica el resuelvo segundo del acto reclamado, ya que la SMA también *"hace presente"* el amparo del que goza la operación del sitio en virtud de la autorización sectorial, pero no expresa una declaración de voluntad en el sentido de exteriorizar una intención seria de producir efectos jurídicos conforme a sus atribuciones legales.

VIGÉSIMO TERCERO. De este modo, contrario a lo que postula la Reclamante, esta declaración no otorga una autorización de funcionamiento, como tampoco, por cierto, ordena la detención u otra actuación en orden a determinar el destino del Proyecto.

Lo anterior, por cuanto, como se dijo, reconoce que la autorización del Proyecto proviene únicamente de un acto sectorial enmarcado dentro de una alerta sanitaria, cuya eficacia, por lo demás, pudo impugnarse separadamente por la vía correspondiente.

VIGÉSIMO CUARTO. Lo anterior se debe a que la SMA, al resolver de la manera indicada el recurso de reposición, no está -en los hechos- ejerciendo ninguna de las potestades públicas que le han sido conferidas por su ley orgánica para la fiscalización y sanción de las infracciones a la normativa ambiental. En ese sentido, al encontrarse regida por el Derecho Público y por el principio de legalidad contemplado en el art. 7° de la Constitución Política en relación con el art. 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que prescribe que *"Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico"*, al desplegar su rol dentro de la institucionalidad ambiental, la SMA, conforme a lo que disponen los arts. 8° de la LBGMA y 3° de la LOSMA, no se encuentra habilitada para autorizar ni admitir el funcionamiento de un Proyecto, respecto del cual ha detectado que se encuentra en una hipótesis de elusión al SEIA. De esta forma, el mero reconocimiento que efectúa el acto impugnado de la existencia de autorizaciones dictadas en el marco de la normativa sanitaria que permitían el funcionamiento del Proyecto, de ninguna manera implica la inhibición del ejercicio de sus propias atribuciones. Esto último se ve reafirmado, además, por lo resuelto en relación a este Proyecto por la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 6811-2021, en orden a que *"(...) las facultades de la autoridad de salud, aún en situaciones de alerta o emergencia sanitaria, no habilitan para eludir la aplicación de preceptos legales, y por tanto de mayor jerarquía, como los atinentes al proyecto de*

que se trata y que se encuentran establecidos en la Ley N°19.300 y demás normativa aplicable". Adicionalmente, como se indica en el informe de la Reclamada (fs. 109 y ss.), la SMA, mediante la dictación de otros actos administrativos, ejerció efectivamente sus potestades respecto del Proyecto, según se revisará más adelante.

VIGÉSIMO QUINTO. En consecuencia, la actuación de la SMA a través de la R.E. N° 1301 no ha establecido la suspensión de los efectos del art. 8° de la LBGMA, como tampoco autorizado el funcionamiento del Proyecto en virtud de decretado por la autoridad sanitaria, como plantea la Reclamante, por lo que esta alegación debe ser rechazada.

3) En cuanto a si se inhibió la SMA de ejercer sus potestades respecto del Proyecto en cuestión:

VIGÉSIMO SEXTO. De acuerdo a la Reclamante, la SMA no ejerció sus competencias con el fin de asegurar una pronta evaluación de los impactos ambientales que puede generar el Proyecto, controlando su cumplimiento en relación a lo dispuesto en los arts. 8° y 10 de la LBGMA. Junto con lo anterior, la Reclamante sostuvo que la SMA ha reconocido el amparo otorgado por la autorización de la SEREMI de Salud, lo que le permitiría no cumplir con la obligación del art. 8° de la LBGMA. Agregó que todo lo anterior es de extrema gravedad, ya que como consta en las fiscalizaciones de la SMA, existiría una deficiente gestión del Sitio, que estaría ocasionando impactos en el medio ambiente y en la salud de las personas, cuestionando el análisis efectuado por el informe de fiscalización IFA DFZ-2020-144-X-SRCA respecto de lo que denomina la "dimensión física" y "dimensión química" del problema.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. A su vez, la SMA indicó que no ha renunciado a las potestades fiscalizadoras y sancionatorias que le entrega la LOSMA (fs. 109). Sostuvo que, contrariamente a lo señalado

por la Reclamante, la SMA ha fiscalizado en diferentes oportunidades el Proyecto en cuestión, habiendo dado inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA y la dictación de la R.E. N° 1048, mediante la cual se requirió, finalmente, el ingreso al sistema. Esto, en virtud de la finalidad correctiva contenida en su potestad fiscalizadora. Además, señaló que dictó medidas provisionales pre-procedimentales que han permitido abordar adecuadamente los riesgos que fueron constatados en las fiscalizaciones, las que habrían estado dirigidas específicamente a la generación de lixiviados producto de la lluvia, cuyo cumplimiento se ha fiscalizado.

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, con la finalidad de establecer si la SMA ejerció correctamente sus facultades, es preciso recordar en primer término que, de acuerdo a la doctrina, en el marco de la actividad de policía que ejerce la Administración, cuyo objeto estaría dado por *"garantizar a la comunidad que sus individuos ejercerán sus derechos de propiedad y libertad sin dañar o afectar los derechos o intereses del resto de la colectividad"* (Bermúdez S., Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, pp. 450 y 451) ésta puede desarrollar cuatro esferas de poder: reserva de autorización, regulación, fiscalización y potestad sancionadora. En cuanto a las dos últimas, indica el profesor Bermúdez, *"la fiscalización se presenta como un mecanismo necesario para asegurar que los particulares ajusten sus actuaciones a la legalidad. De aquí que, si bien la potestad sancionadora sea excepcional (sólo una mínima cantidad de infracciones son punidas), las competencias fiscalizadoras y de inspección suponen un ejercicio continuo por parte de la Administración del Estado"*.

VIGÉSIMO NOVENO. En tal contexto, conforme al art. 2°, inciso primero, de la LOSMA, le corresponde a la SMA fiscalizar el cumplimiento de las resoluciones de calificación ambiental, las

normas de emisión y de calidad, las medidas establecidas en los planes de prevención y descontaminación, así como todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. En el marco de esta facultad, la SMA cuenta con diversas atribuciones otorgadas en el art. 3° de la LOSMA. Si bien para cierta parte de la doctrina, el Requerimiento de Ingreso al SEIA constituye directamente una facultad dentro de su labor fiscalizadora (Guzmán R., Rodrigo. Derecho Ambiental Chileno: Principios, Instituciones e Instrumentos de Gestión, Editorial Planeta Sostenible, 2014, pp. 190), para otra parte, dicha solicitud es en realidad un instrumento coadyuvante a la fiscalización ambiental, es decir, que ayuda a obtener el cumplimiento normativo y de las condiciones y medidas de los instrumentos de gestión ambiental, ante la omisión parcial o absoluta de sometimiento al instrumento, y en la hipótesis de fraccionamiento de proyectos (art. 3 letras i), j) y k)), lo cual se realiza bajo el apercibimiento de sanción (Bermúdez, 2014, Op. cit. pp. 465). Por otra parte, el art. 3°, letra o), de la misma ley prescribe que la SMA podrá imponer sanciones, atribución que regula la LOSMA en sus arts. 35 y siguientes, estableciéndose en el art. 48, inciso segundo, la facultad de fijar medidas provisionales antes del inicio de un procedimiento sancionatorio, con fines exclusivamente cautelares, las que se denominan medidas provisionales pre-procedimentales.

TRIGÉSIMO. Ahora bien, de los antecedentes vertidos en estos autos se verifica que la SMA ha materializado una serie de acciones en ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionatorias en relación con el Proyecto. En primer lugar, conforme consta en autos (fs. 93), con fecha 18 de enero de 2020, la SMA llevó a cabo una actividad de inspección ambiental al sitio donde se emplaza el Proyecto, luego de recibir denuncias por parte de un grupo de vecinos, dentro de los cuales se encuentra la Reclamante, el día 24 de diciembre de 2019. Junto con la inspección en terreno, se analizó la información

documental, especialmente aquella relacionada con la declaratoria de alerta sanitaria en la provincia de Chiloé y sus sucesivas prórrogas, y la resolución sanitaria de aprobación del Proyecto y sus autorizaciones de funcionamiento por parte de la SEREMI de Salud, todo lo cual dio origen al Informe de Fiscalización Ambiental (IFA) DFZ-2020-144-X-SRCA. Enseguida, con fecha 1 de abril de 2020, mediante la Res. Ex. N° 551, la SMA dio inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, respecto del cual, una vez recepcionadas las alegaciones presentadas por la Municipalidad y el pronunciamiento de la Dirección Regional del SEA de Los Lagos, a través de la Res. Ex. N° 1048, de 23 de junio de 2020, requirió, bajo apercibimiento de sanción, a la Municipalidad de Ancud, el ingreso al SEIA del Proyecto, por configurarse la tipología establecida en el art. 10 literal o) de la LBGMA, desarrollado en el literal o.5 del art. 3° del RSEIA, otorgando plazo al titular para presentar el respectivo cronograma de ingreso.

TRIGÉSIMO PRIMERO. De forma paralela a lo anterior, la SMA ejecutó actividades de fiscalización (fs. 815) el día 15 de junio de 2020, detectando una serie de hechos que revelaban una deficiente operación del Proyecto y el riesgo al medio ambiente y a la salud de las personas, que dieron lugar a la dictación de la Res. Ex. N°1064 (fs. 825) que ordenó medidas pre procedimentales a la Municipalidad, las cuales consideraron los siguientes puntos (fs. 114 y 115):

- 1) Sobre el manejo de aguas lluvias al interior de la zanja se ordenó 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 e implementar un 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) Sobre el manejo de aguas lluvias en canales

perimetrales, se ordenó 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, y con ello dar continuidad a las zanjias de aguas lluvias en las zonas en que no existen. Dichas zanjias deberán tener las dimensiones adecuadas, de acuerdo a un diseño hidráulico, que deberá considerar las aguas aportantes, ya sea por escurrimientos del terreno, saturación del mismo y aporte de aguas lluvias, con pendientes hacia zonas de salida de la instalación. Una vez construidas en su totalidad, y habiendo igualmente retirado los restos de material de tierra de los canales ya existentes, se deberá mantener una adecuada conservación de estos canales perimetrales.

- 3) Sobre el manejo de residuos sólidos dispuestos, se ordenó efectuar el reordenamiento de los residuos 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 y 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) Sobre los cierres perimetrales, se ordenó 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.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. Posteriormente, el día 21 de julio de 2021,

la SMA efectuó una inspección ambiental, teniendo como objetivo verificar el cumplimiento de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas. Tras ello, mediante el Of. Ord I.M.A. N° 1178, de 30 de julio de 2020, el Municipio solicitó un aumento de plazo para dar cumplimiento a lo requerido por la SMA, el que fue acogido mediante la Res. Ex. N°1330, de 4 de agosto de 2020. El día 18 de agosto de 2020, la SMA realizó una nueva inspección ambiental, con el mismo objetivo, y la verificación de lo reportado por el municipio en el informe Ord. IMA N° 1270 presentado respecto del cumplimiento de tales medidas, con fecha 11 de agosto de 2020; antecedentes que se encontraban en análisis al momento de la emisión del informe presentado por la SMA en la tramitación de la presente causa.

TRIGÉSIMO TERCERO. En síntesis, una vez recepcionada la señalada denuncia, la SMA inició sus actividades de fiscalización respecto del Proyecto a través de la realización de inspecciones en terreno, análisis de documentos y la dictación, consecutivamente, de la Res. Ex. N° 1048, que verificó una hipótesis de elusión al SEIA y estableció un requerimiento de ingreso al SEIA al titular del Proyecto de relleno sanitario por estimar que se configuraba la tipología del literal o.5 del art. 3° del RSEIA, al atender a una población de 30.410 habitantes, lo que supera el umbral de 5.000 habitantes fijado en ese literal. Este último acto otorgó el correspondiente plazo para la presentación de un cronograma de trabajo, el cual fue, además, ampliado a solicitud del titular por la Res. Ex. N° 1169, siendo finalmente presentado mediante el Ord. IMA N°1110, de fecha 21 de julio de 2020, de la Municipalidad de Ancud, y aprobado por la Res. Ex. N° 1301.

TRIGÉSIMO CUARTO. Que, paralelamente a dichas actuaciones, en el ejercicio de su potestad sancionadora y en virtud de los hechos verificados en terreno por las actividades de fiscalización, la SMA dictó la Res. Ex. N° 1064, ordenando medidas provisionales pre-procedimentales, que consideran,

entre otras, medidas asociadas al manejo de aguas lluvia, las que tienen directa relación con riesgos descritos por la Reclamante. Así, respecto de la "dimensión física del problema" que enuncia, ésta se vincula a las deficiencias en la acumulación de líquidos lixiviados mediante una piscina. En tanto, la "dimensión química" hace referencia a los fuertes olores y el burbujeo de la chimenea de biogás que se generarían a partir del deficiente manejo de tales líquidos.

TRIGÉSIMO QUINTO. Al respecto, cabe indicar que las medidas impuestas por la autoridad tuvieron como finalidad hacerse cargo de los problemas identificados en las actividades de fiscalización, los que consideran, entre otras, las dimensiones física y química del manejo de lixiviados a las que alude la Reclamante.

Así, como se puede advertir de los antecedentes revisados, las medidas ordenadas por la SMA buscan rectificar el manejo de aguas lluvias al interior de la zanja, a través de la extracción de tales aguas y la implementación de un sistema que impida el ingreso de aguas lluvias a través de las chimeneas de ventilación pasiva de biogás, junto con la implementación de 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 y el manejo de los residuos mezclados con aguas lluvias en el área de la zanja y ejecutar la cobertura diaria de residuos de manera de disminuir el ingreso de aguas lluvias al frente de trabajo. Todo lo descrito precedentemente corresponde a medidas correctivas de los efectos aludidos por la Reclamante, en las dos dimensiones que han sido identificadas por ésta.

TRIGÉSIMO SEXTO. Respecto de estas medidas, la SMA informó que realizó una actividad de inspección, el 21 de julio de 2020, en la cual se detectó que éstas no se encontraban completamente implementadas (fs. 116). Posteriormente, el 11 de agosto de 2020, la Municipalidad de Ancud informó el cumplimiento de las

medidas provisionales dictadas, lo que fue fiscalizado por la autoridad el 18 de agosto de 2020, estando este punto pendiente al momento de la emisión del informe de la SMA presentado en autos.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. De este modo, la SMA goza de discrecionalidad para llevar adelante sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras, las cuales, a juicio del Tribunal, ejerció a través de las actividades de inspección en terreno, análisis documental, y el requerimiento de ingreso del Proyecto al SEIA, además de la adopción de medidas provisionales pre-procedimentales que buscaron hacerse cargo en lo inmediato de una serie de aspectos relacionados con el Proyecto, que son de especial interés de la Reclamante. Estas acciones demuestran que no ha existido una inhibición en el ejercicio de sus atribuciones por parte de la SMA a consecuencia de la alerta sanitaria decretada por la autoridad sectorial, por lo que esta alegación de la Reclamante será rechazada.

4) Sobre si se vulneraron los principios de coordinación, eficacia y eficiencia por parte de la SMA

TRIGÉSIMO OCTAVO. La Reclamante indicó que la SMA habría orientado sus actuaciones en un sentido contrario a lo establecido por la Excmá. Corte Suprema en la sentencia dictada causa rol N° 79.462-2020 -que resolvió un recurso de protección presentado por la comunidad de Puntra - El Roble en contra del funcionamiento ilegal del vertedero- en la cual el Tribunal Superior ordenó que se dé cumplimiento a los principios de eficacia, eficiencia y coordinación, y que, además, se resuelva de manera efectiva y global el conflicto derivado del Proyecto. La Reclamante alegó que la interpretación que la SMA efectuó respecto del principio de coordinación sería errada. Esto, ya que entendería su aplicación únicamente para justificar las actuaciones del titular y la SEREMI de Salud. Finalmente, alegó

que la Resolución Reclamada permite la producción de impactos nocivos en el medio ambiente, al incrementar diariamente el riesgo al que se ven expuestos los distintos componentes ambientales en el sector.

TRIGÉSIMO NOVENO. Al respecto, la Reclamada señaló que habría cumplido adecuadamente con los principios referidos (fs. 117). Esto, ya que las decisiones adoptadas respecto del Proyecto habrían pretendido justamente una adecuada coordinación con el Ministerio de Salud, el cual sería el servicio encargado de gestionar la alerta sanitaria que enfrenta la Provincia de Chiloé.

CUADRAGÉSIMO. Que, en cuanto a lo que alega la Reclamante, con fecha 28 de julio de 2020, la Excma. Corte Suprema en causa rol N° 79.462-2020, revoca la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt respecto de un recurso de protección interpuesto por vecinos cercanos al Proyecto en contra de la actuación del Municipio de Ancud en orden a autorizar su instalación, acogiendo dicho recurso *"sólo en cuanto se dispone que la Superintendencia del Medio Ambiente deberá resolver el procedimiento administrativo pendiente, dentro del término de 30 días contados desde esta fecha, debiendo informar a esta Corte sobre dicho cometido. Asimismo, la Superintendencia, coordinadamente con los demás organismos públicos con competencia sectorial, ejercerá de manera eficaz y oportuna las funciones que la ley les encomienda, a fin de adoptar de manera conjunta las medidas pertinentes que conduzcan a la resolución efectiva y global de este conflicto"*.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. Que, como se puede apreciar, lo dispuesto por la sentencia señalada respecto a lo que alega la Reclamante, esto es, el deber de la SMA de actuar de forma coordinada con los demás organismos, así como su deber de ejercer eficaz y oportunamente sus deberes, adoptando las medidas pertinentes para la solución del problema, reitera y reafirma los deberes de actuación de forma coordinada, eficiente y

oportuna, que se desprenden del art. 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575 y que rigen el ejercicio de las funciones de los órganos administrativos.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. Así, en cuanto al principio de coordinación, desarrollado en el inciso segundo del art. 5° de la ley recién mencionada, establece que los órganos de la Administración deben cumplir sus cometidos de manera coordinada y propender a la unidad de acción con el objeto de evitar la duplicación e interferencia de funciones. Al respecto, cabe indicar que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, contenida, por ejemplo, en sus dictámenes N°s 210, de 2014, y 26.955, de 2018, ha precisado que la coordinación entre los órganos de la Administración es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y que, en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. Respecto de la eficiencia y oportunidad a la que se hace referencia en la sentencia de la Excmá. Corte Suprema, deben recordarse los principios de eficiencia y eficacia previstos en el art. 3°, inciso segundo, ya aludido, y el deber de actuar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones procurando la simplificación y rapidez de los trámites, que impone a los organismos públicos el art. 8° de la misma ley, así como también lo previsto en el art. 7° de la ley N° 19.880, relativo al principio de celeridad. Finalmente, como añade el dictamen N° 35.073, de 2020, a la jurisprudencia administrativa ya citada, *"Los mismos pronunciamientos agregan que, constituyendo la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen funcionen ajustando las acciones que llevan a cabo, al aludido principio de coordinación, lo que no sólo implica evitar la*

duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común, y que dicho objetivo se traduce en facilitar el acceso de la ciudadanía a las distintas prestaciones de las entidades públicas mediante el mecanismo de la coordinación y con ello dar cumplimiento al deber de servicialidad del Estado".

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Como se ha expuesto en los considerandos previos, y en el ámbito de competencia de este Tribunal, consta en el expediente que la SMA hizo ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionatorias en miras del cumplimiento de los señalados principios rectores de la actividad de la Administración. Particularmente, en lo que se refiere a la coordinación sostenida con la autoridad sanitaria para abordar el funcionamiento del relleno sanitario a consecuencia de la alerta sanitaria decretada, se advierte que la SMA, al ejecutar sus actuaciones con la finalidad de dar aplicación a lo previsto en el art. 8° de la LBGMA, ha considerado permanentemente en el fundamento de los actos que forman parte del procedimiento administrativo en cuestión el rol del Ministerio de Salud en la gestión sanitaria de la situación, sin que esto haya sido un impedimento para llevar adelante las funciones encomendadas por la LOSMA.

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Finalmente, respecto del cumplimiento de lo que ordena el fallo de la Excm. Corte Suprema en la causa rol N° 79.462-2020, cabe indicar que ésta es una materia que escapa del ámbito de control de este órgano jurisdiccional.

CUADRAGÉSIMO SEXTO. Que, por los motivos anteriores, y no advirtiendo ilegalidad en la actuación de la SMA a través de la Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020, la presente reclamación será rechazada en todas sus partes.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 20, 24, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 2, 3, 35, 48, 56 y demás aplicables de la Ley N° 20.417, Orgánica

de la Superintendencia del Medio Ambiente; arts. 8° y 10, letra o), de la Ley N° 19.300 y art. 3, letra o), del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente; art. 37 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 2 y 3 de la ley N° 18.575; arts. 158, 160, 161, inciso segundo, 164, 169, 170 y 254 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

SE RESUELVE:

- I. Rechazar la solicitud de cambio de calidad del tercero coadyuvante requerido por la Municipalidad a fs. 1408, por los motivos expresados en el Considerando Noveno de este acto.
- II. Rechazar la reclamación de fs. 1 y ss., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, declarándose que la Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente fue dictada conforme a la normativa vigente.
- III. En virtud de lo anterior, déjese sin efecto la medida cautelar dictada a fs. 1208.
- IV. No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Roll N° R-26-2020

Maria Elena
Llanos Morales

Firmado digitalmente por
Maria Elena Llanos Morales
Fecha: 2022.01.18 16:06:01
-03'00'

IVAN ALBERTO
HUNTER
AMPUERO

Digitally signed by
IVAN ALBERTO
HUNTER AMPUERO
Date: 2022.01.18
16:25:53 -03'00'

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado

por el Ministro Sr. Iván Hunter Ampuero, y las Ministras Sra. Sibel Villalobos Volpi y Sra. María Elena Llanos Morales. No firma la Ministra Sra. Villalobos por encontrarse haciendo uso de feriado legal, sin perjuicio de haber concurrido al acuerdo.

Redactó la sentencia la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a dieciocho de enero de dos mil veintidós, se anunció por el Estado Diario.