

Valdivia, dieciocho de enero de dos mil veintidós.

VISTOS:

1. A fs. 1 y ss., el 4 de junio de 2021, compareció el abogado Sr. ÓSCAR MAURICIO DÍAZ DEL CAMPO, actuando en representación de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANCUD**, RUT N° 69.230.100-5, ambos con domicilio en Av. Blanco Encalada N° 660, comuna de Ancud, ("la Reclamante") quien interpuso la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Res. Ex. N° 746, de 31 de marzo de 2021, y la Res. Ex. N° 1100 de 17 de mayo de 2021 ("las Resoluciones Reclamadas"), ambas dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA"), por medio de las cuales se resolvió y confirmó el rechazo del cronograma de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ("SEIA") presentado por la Municipalidad de Ancud relativo al proyecto "Relleno Sanitario Puntra" ("el Proyecto"), confirmando la derivación de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para que actúe en atención a sus atribuciones respecto a la infracción de elusión al SEIA, constatada en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso REQ-014-2010.
2. De acuerdo al informe evacuado en autos por la SMA, el Proyecto consiste en la operación de un relleno sanitario para atender a una población de 30.410 habitantes, emplazado en una superficie de 1,5 hectáreas, con un volumen útil de 12.000 m³ de recepción de residuos domiciliarios. Se ubica en la Ruta W340, a 14 km de la Ruta 5, sector Puntra, comuna de Ancud y su funcionamiento se lleva a cabo en el contexto del Decreto N°12, de fecha 12 de abril de 2019, del Ministerio de Salud, que decreta alerta sanitaria para la Provincia de Chiloé con el propósito de enfrentar la emergencia de salud derivada de la falta de lugares autorizados para disponer de residuos sólidos domiciliarios, en atención al cierre anticipado del vertedero municipal de Ancud, ubicado en el sector de Huicha. La alerta sanitaria ha sido prorrogada en sucesivas oportunidades. Mediante la Resolución CP N° 7180, de 25 de



febrero de 2020, la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos ("SEREMI de Salud") autorizó en forma transitoria el lugar y funcionamiento del sitio de disposición de residuos correspondiente a la Etapa N°2 del denominado "Proyecto de Disposición Transitorio Puntra, Ancud".

3. La Reclamante solicitó en su libelo de reclamación:
 - a) Revocar las Resoluciones Reclamadas y dejarlas sin efecto.
 - b) Ordenar a la SMA reabrir el procedimiento de requerimiento de ingreso REQ-014-2020 para que la autoridad ambiental resuelva, conforme a derecho, el Of. Ord. I.M.A. N° 329, de 05 de marzo de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud, que contiene el cronograma de ingreso del Proyecto al SEIA, acogiendo o en subsidio otorgando un plazo de 3 meses para ingresar al SEIA.
 - c) Que 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 dichas medidas, o lo que S.S. Ilustre estime pertinente.

I. Antecedentes del acto administrativo reclamado

4. En el informe evacuado a fs. 242, la SMA acompañó el expediente de requerimiento de ingreso al SEIA, con certificado de autenticidad, donde consta:
 - a) A fs. 295, denuncia presentada el 24 de diciembre de 2019 ante la SMA, por parte del Comité de Defensa Medioambiental Chiloé sin Basura y la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación, acusando la ejecución del Proyecto sin una RCA. Otras denuncias ciudadanas, en similar sentido, constan a fs. 333, por parte del Sr. César Opazo Ruiz, y a fs. 371 por el Sr. Alejandro Heinz Cárcamo.
 - b) A fs. 654, Informe Técnico de Fiscalización Ambiental DFZ-2020-144-X-SRCA 2020 y sus anexos.
 - c) A fs. 979, Ord. N° 881, de 31 de marzo de 2020, dirigido por la SMA a la Dirección Regional del Servicio de

Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos (SEA Los Lagos), solicitando pronunciamiento conforme al art. 3 letra i) de la LOSMA.

- d) A fs. 288, 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, y confirió traslado a la Municipalidad de Ancud.
- e) A fs. 992, 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.
- f) A fs. 1198, oficio dirigido por el SEA Los Lagos a la SMA, en virtud del cual concluye que los hechos constitutivos de infracción, informados en el Of. Ord. N° 881, tipifican como un proyecto o actividad que debe ser sometido al SEIA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 literal o.5) del RSEIA.
- g) A fs. 1204, Res. Ex. N° 1048, de 23 de junio de 2020, por la que la SMA requiere ingreso al SEIA del Proyecto, bajo apercibimiento de sanción, por configurarse la tipología de ingreso contenida en el art. 10 literal o) de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente ("LBGMA"), desarrollado, en particular, en el literal o.5) del artículo 3° del Reglamento del SEIA (RSEIA), otorgando un plazo de 10 días para la presentación de cronograma de trabajo para ingreso; y previniendo, en el resuelvo tercero, que los proyectos en elusión no pueden seguir ejecutándose.
- h) A fs. 1237, Of. Ord. N° 1640, de 6 de julio de 2020, dirigido por la SMA a la SEREMI de Salud, poniendo en conocimiento de ésta la situación del Proyecto.
- i) A fs. 1216, Of. Ord. I.M.A. N°1046, de 8 de julio de 2020, por el que la Municipalidad pidió ampliación de plazo para cumplir los puntos 2 y 3 de la Res. Ex. N° 1048.
- j) A fs. 1231, Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020, por la que la SMA concedió aumento de plazo sólo por 5 días adicionales respecto de la presentación del cronograma de

trabajo para ingreso, pero rechazó el aumento de plazo para dar cumplimiento al resuelvo tercero de la Res. Ex. N°1048.

- k) A fs. 1241, se presentó recurso de reposición por la Municipalidad de Ancud, en contra de la antedicha Res. Ex. N° 1169, en el sentido que la SMA tenga presente que conforme al art. 36 del Código Sanitario y la alerta sanitaria, prorrogada hasta el 5 de febrero de 2021, se autoriza a la Municipalidad de Ancud, durante su vigencia, continuar con la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en Ancud en el Sitio de Disposición Transitoria Puntra-El Roble, Etapa 2.
- l) A fs. 1263, 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.
- m) A fs. 1323, Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020, que acoge recurso de reposición y aprueba el cronograma de ingreso.
- n) A fs. 1340, Res. Ex. N° 357, de 19 de febrero de 2021, de la SMA, que requirió a la Municipalidad de Ancud informe sobre el estado de tramitación del Proyecto ante el SEA, y también le solicitó presentar, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que será reingresado al SEIA el Proyecto. Para ambas solicitudes se estableció un plazo de cinco días hábiles.
- o) A fs. 1346, el Of. Ord. I.M.A. N° 289, de 25 de febrero de 2021, por el cual la Municipalidad de Ancud solicitó ampliación de plazo para dar cumplimiento a la Res. Ex. N° 357.
- p) A fs. 1349, la Res. Ex. N° 434, de 1 de marzo de 2021, que acogió la solicitud de la Municipalidad, otorgando plazo para dicho efecto hasta el 5 de marzo de 2021.
- q) A fs. 1355, el Of. Ord. I.M.A. N° 329, de 5 de marzo de 2021, que propone cronograma de reingreso del Proyecto al SEIA, estableciendo el 30 de septiembre de 2021 como fecha de reingreso, y solicita su aprobación.

- r) A fs. 1362, Res. Ex. N° 746, de 31 de marzo de 2021, de la SMA, que rechazó el cronograma anterior y derivó los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA.
- s) A fs. 1369, consta la presentación de un recurso de reposición de la Municipalidad de Ancud contra la resolución anterior, en que solicitó dejar sin efecto el acto recurrido, y en su lugar, proceda a aceptar el cronograma propuesto de ingreso al SEIA, que estableció un plazo de ingreso en fecha máxima del 30 de septiembre de 2021; en subsidio de lo anterior, que la SMA decrete que el relleno sanitario tiene un plazo para ingresar al SEIA de tres meses contado desde la resolución del presente recurso.
- t) A fs. 1401, Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021, que rechazó el recurso de reposición anterior y confirmó la derivación de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA.
- u) A fs. 1419, consta certificado de autenticidad de copia digital del expediente de requerimiento de ingreso Rol REQ-014-2020, relativo al Proyecto.

II. Antecedentes del proceso de reclamación

- 5. En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional derivado de aquélla, consta en el cuaderno principal de autos que:
 - a) A fs. 1 y ss. se inició el procedimiento mediante reclamación del art. 17 N° 3 presentada por la Reclamante el 4 de junio de 2021 contra las Resoluciones Reclamadas, en la que se acompañaron los documentos que constan en autos de fs. 56 a 225.
 - b) A fs. 229, se dictó la resolución que admitió a trámite la reclamación. Se ordenó informar por parte de la autoridad reclamada en plazo legal y se tuvieron por acompañados los documentos, con excepción de los siguientes, por no haberse

agregado al proceso por la Reclamante: (1) Resolución Exenta CP N° 875/2021, de 16 de enero de 2021; y (2) Decreto N° 269, de 12 de junio de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

- c) A fs. 242, la SMA evacuó informe y acompañó copia digital del expediente de requerimiento de ingreso al SEIA REQ-014-2020, con certificado de autenticidad. A fs. 1441, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.
- d) A fs. 1422, la Reclamante solicitó como medida cautelar una orden de no innovar consistente en suspender el procedimiento sancionatorio iniciado por la Res. Ex. N° 1/Rol D-122-2021, de 18 de mayo de 2021, de la SMA.
- e) A fs. 1442, la SMA solicitó el rechazo de dicha solicitud, petición que el Tribunal rechazó por no existir a la fecha un pronunciamiento. Se ordenó formar cuaderno separado para la tramitación de la medida cautelar. Por resolución de 15 de julio de 2021, rolante a fs. 28 del cuaderno creado, se rechazó la orden de no innovar.
- f) A fs. 1450, compareció, por medio de letrado, la Unidad Vecinal Número 33 Puntra Estación, solicitando se le tenga como parte en calidad de tercero coadyuvante de la SMA. A fs. 1459 el Tribunal accedió a lo solicitado.
- g) A fs. 1457, se certificó la causa en relación y, a fs. 1458, consta el decreto de autos en relación, fijándose audiencia de alegatos para el miércoles 25 de agosto de 2021, a las 09:30 horas, por medio de videoconferencia. Se tuvieron además por acompañados los documentos presentados por la SMA en el otrosí del informe de fs. 242.
- h) A fs. 1460 y 1461 consta el anuncio de las partes, y su providencia, en resolución de fs. 1462.
- i) A fs. 1463, el tercero coadyuvante de la Reclamada delegó poder, y la Reclamante, a fs. 1464, acompañó los documentos que rolan a fs. 1466 y 1471, presentaciones proveídas a fs. 1473.

- j) A fs. 1472, Acta de Instalación del Tribunal, a fs. 1474 certificación de la realización de la audiencia el 24 de mayo de 2021 y, a fs. 1475, certificación de causa en estudio.
- k) A fs. 1476, certificación de acuerdo, y a fs. 1477 designación de Ministro redactor.
- l) A fs. 1478, certificación de entrega de proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Discusión de las partes

A. Argumentos del Reclamante

PRIMERO. En términos generales, la Reclamante explicó que la operación del Proyecto obedece a una solución transitoria a la que se recurrió de urgencia ante la grave crisis de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud, y los riesgos sanitarios derivados de la pandemia del COVID-19, siendo una de las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria con ocasión de una alerta sanitaria, dictada conforme al art. 36 del Código Sanitario.

SEGUNDO. En particular, que informó a la SEREMI de Salud que se había adelantado el término de la vida útil de su histórico vertedero, por alcanzar 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 Municipalidad de Ancud realizó diversas gestiones con las comunas vecinas para intentar obtener soluciones transitorias, las cuales fueron infructuosas. Debido al riesgo sanitario, a través del Ord. I.M.A. N° 761, de 11 de abril de 2019, informó dicha situación al Ministerio de Salud, que entonces dictó el Decreto N° 12, de fecha 12 de abril de 2019, estableciendo una "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" (fs. 6), la cual se ha prorrogado hasta el 31 de julio de 2021. Explicó que

el comienzo de la disposición de los residuos domiciliarios de la comuna de Ancud en el Proyecto fue autorizado por la SEREMI de Salud en sucesivos permisos sanitarios otorgados entre enero de 2020 y junio de 2021. De esta forma, la actividad de disposición se ha desarrollado, únicamente, en virtud de las facultades extraordinarias dictadas por el Ministerio de Salud y, en especial, por la señalada en el art. 2, N° 4, del Decreto N° 12, de 12 de abril 2019, por la cual se instruyó a la Municipalidad de Ancud la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en la comuna y operación correspondiente a la Etapa N°2 del denominado "Proyecto de Disposición Transitorio Puntra, Ancud".

TERCERO. La Reclamante explicó que mediante la Res. Ex. N° 1048, de fecha 23 de junio 2020, la SMA requirió el ingreso al SEIA del Relleno Sanitario Puntra-El Roble, solicitando un cronograma con las actividades necesarias para el ingreso. Agregó que la Municipalidad pidió autorización para continuar la operación transitoria de la instalación durante el transcurso de tiempo que se mantenga vigente la alerta sanitaria y el COVID-19, y que mediante Res. Ex. N° 1301, de fecha 30 de julio de 2020, de la SMA, se fijó como plazo fatal de ingreso del proyecto al SEIA el 27 de noviembre de 2020. Por tanto, recalcó que dadas las particularidades del presente caso, con expresa autorización de la SMA, el relleno se mantiene operando en el intertanto hasta que obtenga la resolución de calificación ambiental ("RCA") favorable del Proyecto.

CUARTO. Añadió que mediante Res. Ex. N° 1064, de fecha 25 de junio de 2020, en el procedimiento administrativo de medidas provisionales MP-029-2020, la SMA ordenó la ejecución de medidas provisionales pre-procedimentales a la Municipalidad, conforme al art. 48 letra a) de la LOSMA, particularmente, porque consideró riesgos al medio ambiente y a la salud de las personas, asociados a 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. Respecto a ellas, mediante el Of. I.M.A. N° 1270, de fecha 11 de agosto de 2020, la Municipalidad de Ancud informó a la SMA sobre las medidas adoptadas, ocupándose

de cada una de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la autoridad.

QUINTO. Preciso que con fecha 16 de noviembre de 2020 ingresó el proyecto "Construcción y Operación Relleno Sanitario de RSD Puntra" ante el SEA Los Lagos, y con fecha 2 de febrero de 2021, el Servicio determinó poner término anticipado al procedimiento de evaluación ambiental, al establecer que los antecedentes presentados eran insuficientes y, por tanto, el Proyecto carecía de información esencial. Agrega que, tomando conocimiento de la decisión del SEA Los Lagos, la SMA dictó la Res. Ex. N° 357, de 19 de febrero de 2021, que requiere información a la Municipalidad de Ancud respecto a la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental, solicitando, además, que se presente, 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" (fs. 11).

SEXTO. Prosiguió explicando que el 5 de marzo de 2021, mediante el Of. Ord. I.M.A. N° 329, la 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. Dada la complejidad para subsanar las deficiencias que fueron detectadas en el Proyecto sometido a evaluación, 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.

SÉPTIMO. Expresó que, resolviendo la presentación de la Municipalidad de Ancud, y omitiendo que la propia autoridad había señalado que al menos daría 3 meses al regulado para nuevamente ingresar al sistema, con fecha 31 de marzo de 2021, la SMA dictó la Res. Ex. N° 746 que rechazó la propuesta de cronograma presentada. Luego, previa reposición de dicha decisión, con fecha 17 de mayo de 2021, mediante la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021, la SMA decidió rechazarla en todas sus partes, derivando los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA, con la finalidad que actúe conforme a sus atribuciones. En contra

de estas dos últimas resoluciones de la SMA es que se interpuso la presente reclamación.

OCTAVO. Ante todo lo expuesto, la Reclamante alegó, en síntesis, lo siguiente:

- 1) En relación con la naturaleza de los actos reclamados y relativo a la admisibilidad de la reclamación, que acorde a los arts. 56 de la LOSMA y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 es procedente la reclamación contra todas las resoluciones de la SMA que cumplan con las condiciones del art. 15 de la Ley N° 19.880. Enseguida, estimó que los actos administrativos reclamados son actos trámite cualificados conforme al art. 15 ya que (a) ponen término al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, y (b) producen indefensión porque se derivan los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para proseguir un procedimiento sancionatorio por elusión desestimando los antecedentes del municipio en su propuesta de reingreso al SEIA. Señaló también que de manera previa se fijó un incumplimiento de medidas provisionales sin el respectivo procedimiento sancionatorio. Añadió que la SMA adoptó un acto de ejecución que se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento, toda vez que el acto primitivo -Res. Ex. N° 357- indicaba que a todo evento se concedería un plazo de 3 meses para ingresar al SEIA. Citó en abono la causa Rol N° R-4-2019 de este Tribunal, que indicó que los actos de ejecución -como sería la solicitud de cronograma de ingreso- son impugnables ante los Tribunales Ambientales en la medida que impidan continuar el procedimiento. También alegó que la SMA se aparta del acto que le sirve de sustento al fundar el rechazo en supuestos incumplimientos de medidas provisionales.
- 2) Infracción al principio de congruencia: La Reclamante desarrolló diversas consideraciones sobre su reconocimiento en el ordenamiento jurídico. Luego expresó que la infracción se produjo porque se resolvió el rechazo de la propuesta de nuevo cronograma de ingreso al SEIA en contravención a una resolución previa de la propia SMA -Res. Ex. N° 357- que requirió a la Municipalidad bajo apercibimiento que propusiera un nuevo

cronograma señalando de forma expresa que podía justificarse fundadamente un plazo mayor a los tres meses. Agregó que los actos reclamados en vez de pronunciarse sobre el cronograma presentado, resolvieron una cuestión diversa como es la "idoneidad jurídica" de presentar el nuevo cronograma, sin referirse a las consideraciones o motivos técnicos que hacían procedente extender el plazo de tres meses. No obstante, a su juicio, el plazo propuesto superior a tres meses se encontraba justificado, principalmente, para realizar una caracterización de emisiones odoríferas, así como una modelación del impacto de olor del lugar donde se encuentra el relleno sanitario, mediciones que deben realizarse a lo largo de las distintas estaciones del año, como también monitorear a la fauna local en la época del año con mayor actividad, esto es, la primavera.

- 3) Las Resoluciones Reclamadas se encuentran insuficientemente motivadas, en tanto no se han pronunciado sobre ninguna razón técnica para rechazar el nuevo cronograma. Preciso que el municipio propuso cinco acciones para hacerse cargo de las exigencias del SEA, pero la SMA omitió pronunciamiento al respecto, no obstante la Res. Ex. N° 1100 en su Considerando 55° señala que, en la actualidad, es necesario "levantar antecedentes técnicos y elaborar informes para poder hacer un ingreso serio al SEIA" (fs. 29). Alegó que 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.
- 4) Las Resoluciones Reclamadas, que han rechazado otorgar el plazo solicitado por la Municipalidad, han omitido la situación de pandemia que actualmente vive el país, lo cual dificulta la realización de cualquier gestión relacionada al ingreso del Proyecto al SEIA, en especial considerando las instrucciones impartidas por la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 3.610, de 2020, en relación al Decreto N° 22, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud, que prorrogó la alerta sanitaria.

- 5) Las Resoluciones Reclamadas se fundan en un supuesto erróneo para rechazar el cronograma de ingreso, esto es, que la Municipalidad de Ancud ha incumplido medidas provisionales. Explicó que las seis medidas ordenadas se encuentran detalladas en el expediente de medidas provisionales Rol N° MP-029-2020 de la SMA, que se relacionan a manejo de aguas lluvias al interior de la zanja y en canales perimetrales; manejo de residuos sólidos dispuestos y cierre perimetral. Reprochó que mediante el Of. Ord. N° 1270, del 11 de agosto de 2020, la Municipalidad informó el cumplimiento de las seis medidas provisionales ordenadas por la SMA, pero dicha presentación, aún transcurridos nueve meses, no ha sido resuelta por ese organismo. Así, entiende que no es efectivo que la SMA haya resuelto dicho procedimiento o haya constatado algún incumplimiento, lo cual vulnera el derecho al debido proceso administrativo en tanto se emite un juicio sobre un incumplimiento e infracciones administrativas sin existir un procedimiento administrativo sancionador previo.
- 6) Infracción al principio de imparcialidad y de abstención: según la Reclamante, la SMA manifestó de forma anticipada una opinión conclusiva en lo relativo a hechos que aún no son resueltos dentro del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio. La Reclamante citó al efecto los arts. 11 y 12 de la Ley N° 19.880, art. 62 de la Ley N° 18.575 y el Dictamen N° 39.841, de 2017, de la Contraloría General de la República, expresando que el considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100 tiene una apreciación grave, toda vez que señala categóricamente que la Municipalidad de Ancud ha incumplido con las medidas provisionales ordenadas sin que haya, hasta la fecha de dictación de ese acto administrativo, constancia de ello en el expediente de medidas, adelantando un juicio que no está basado en antecedentes objetivos y fidedignos que consten en el procedimiento. Consideró que el órgano administrativo ha faltado a su deber de imparcialidad, pues ha perdido objetividad en la sustanciación del procedimiento. Además, concurre, a su juicio, 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.

- 7) Por último, que la jurisprudencia administrativa histórica de la propia SMA, en base a los casos que cita, ha señalado 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, lo que no ocurrió en autos. Además, que es el SEA y no la SMA quien resuelve la vía de ingreso. Manifestó que la SMA adoptó un criterio estricto "con una clara voluntad de castigar a la Municipalidad" (fs. 48) y que fue la propia SMA la que concedió la posibilidad que el cronograma de trabajo excediera los tres meses, si es que se justificaba fundadamente. La Reclamante concluyó expresando que no ha habido, en ningún momento, un afán de evadir la evaluación ambiental.

B. Informe de la SMA

NOVENO. La SMA informando a fs. 242, solicitó el rechazo de la reclamación por las siguientes consideraciones:

- 1) Como cuestión preliminar, se refirió al mérito de lo obrado en el expediente de requerimiento de ingreso al SEIA REQ-14-2020, atinente al reclamo de autos, y al procedimiento sancionatorio iniciado por la SMA contra la Reclamante con posterioridad a las Resoluciones Reclamadas, Rol D-122-2021.
- 2) Enseguida, alegó que la reclamación debe declararse inadmisibles por cuanto ésta sólo procede respecto de actos terminales o actos de mero trámite cualificados y los actos reclamados no tienen esa naturaleza. Tampoco considera que son actos de mero trámite que impidan continuar el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA o que causen indefensión. A su juicio, el procedimiento materia de la litis (requerimiento de ingreso) no concluyó con los actos reclamados sino con la resolución que efectivamente requirió el ingreso al SEIA (Res. Ex. N° 1048). Enfatizó que las solicitudes posteriores, referidas a la presentación de cronogramas, se realizan en el marco de su

potestad de fiscalización. Señaló que no existe indefensión porque la Municipalidad reconoció la obligatoriedad de someterse al SEIA, de manera que no hay ningún cambio ni perjuicio, ya que dicha obligación se ha generado con el inicio de la construcción del Proyecto y se mantiene mientras no se obtenga la respectiva RCA. Añadió que la Municipalidad conserva todos los derechos que la ley le concede para defenderse en el procedimiento sancionatorio, y recalcó que la derivación de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento no equivale a tomar una decisión sobre lo que deberá resolverse. Reiteró que el requerimiento de ingreso al SEIA reconoce una obligación preexistente y las resoluciones dictadas con posterioridad al acto terminal no buscan ejecutar una sanción, sino fiscalizar el cumplimiento del requerimiento de ingreso.

DÉCIMO. De forma subsidiaria a lo anterior, la SMA expuso una serie de motivos, a su juicio, de fondo, por los cuales estimó que debe rechazarse la reclamación, que en síntesis son:

- 1) El deber de ingreso al SEIA comienza con la ejecución de un proyecto o actividad encuadrado en el art. 10 de la LBGMA, y no con el requerimiento de ingreso efectuado por la SMA. Explicó que con dicho requerimiento se mandata a un titular a cumplir con la ley, conforme al ejercicio de la potestad fiscalizadora de la SMA, y corresponde a una medida correctiva o de restablecimiento de la legalidad.
- 2) La potestad de requerir de ingreso no constituye requisito previo o impedimento para el ejercicio de la potestad sancionatoria por elusión.
- 3) Se verificó que la medida correctiva de restablecimiento de la legalidad no estaba siendo cumplida, justificando así la derivación al Departamento de Sanción y Cumplimiento, tras haberse cumplido con las etapas del procedimiento de requerimiento de ingreso y luego de haber transcurrido el plazo comprometido por el mismo titular, sin que se hayan ejecutado de forma diligente y oportuna las actuaciones necesarias para obtener la RCA.

- 4) La derivación de los antecedentes en ningún caso significa la vulneración al principio de imparcialidad y de abstención, sino que implica que los antecedentes que forman parte del procedimiento de requerimiento de ingreso serán analizados en su mérito y, si corresponde, se iniciará un procedimiento sancionatorio, examen en virtud de cual se dio inicio al procedimiento sancionatorio D-122-2021, en el cual el titular podrá efectuar todas las defensas que estime pertinentes.
- 5) El hecho de que el Proyecto se encontrara en operación pese a no contar con autorización ambiental hacía mucho más urgente que se cumpliera prontamente con el deber de ingresar al SEIA y obtener la respectiva RCA. De acuerdo al informe, era responsabilidad de la Municipalidad de Ancud tramitar dicha autorización de forma diligente, lo cual no hizo.
- 6) El plazo de ingreso al SEIA según el primer cronograma era el 27 de noviembre de 2020 y la Municipalidad presentó una Declaración de Impacto Ambiental el 16 de noviembre de 2020 respecto de la cual el SEA puso término anticipado por carecer de una predicción de impactos por emisiones odoríferas en el área de influencia, así como de información sobre fauna íctica, terrestre y avifauna. El titular, al presentar el nuevo cronograma el 5 de marzo de 2021 no informó ningún avance en el reingreso del Proyecto, como tampoco en el escrito de fecha 9 de abril de 2021 que repone el rechazo del cronograma.
- 7) El principio de congruencia se regula en el art. 54 LOSMA y protege al titular en el sentido de su derecho a conocer los hechos imputados y defenderse. La SMA argumentó que este principio se vincula con el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, lo que no ocurre en la especie, porque corresponde a un procedimiento correctivo de requerimiento de ingreso al SEIA.
- 8) La Res. Ex. N° 357 no contiene una garantía de aprobación del cronograma de reingreso al SEIA y, por lo tanto, no existe incongruencia con las Resoluciones Reclamadas. Además, manifestó que no es efectivo lo planteado por la Reclamante al indicar que habría una infracción al principio de congruencia por un supuesto cambio de criterio de la SMA al requerir un cronograma de reingreso y luego rechazarlo. Esto porque en la

Res. Ex. N° 357 no hay ningún criterio de aprobación que prejuzgue el cronograma de reingreso al SEIA. Por el contrario, indica que el nuevo cronograma debe ser revisado y luego proceder a su validación, si es que procede.

UNDÉCIMO. Agregó la SMA que la Res. Ex. N° 746 contiene las razones y motivos que se tuvieron a la vista para rechazar el cronograma de reingreso presentado por el titular. En este sentido, señaló que el procedimiento de requerimiento de ingreso dejó ser la vía idónea para poder reestablecer la legalidad, porque en vista de los plazos comprometidos por el titular en el cronograma de reingreso (30 de septiembre de 2021), no existe certeza de un resultado positivo de la evaluación del reingreso del relleno sanitario. Además, la SMA rechazó el nuevo cronograma de ingreso considerando que la Municipalidad incumplió los plazos que ella misma presentó en un comienzo y expresó que a la fecha del informe no había registro de acciones por parte de la Reclamante para un ingreso serio al SEIA.

Por último, concluyó que todos los temas resueltos y tratados en la Res. Ex. N° 746 dicen relación con los asuntos discutidos dentro del procedimiento, por lo que malamente se podría acreditar una infracción al principio de congruencia. Finalizó su argumentación refiriendo que no se infringió el tenor del art. 41 de la Ley N° 19.880 porque el procedimiento no se "tramitó a solicitud del interesado", sino que se inició por denuncia.

DUODÉCIMO. Sobre la supuesta falta de motivación, por no indicar la razón técnica para rechazar el nuevo cronograma de ingreso al SEIA propuesto por la Municipalidad, la SMA descartó las alegaciones del Reclamante ya que la Res. Ex. N° 357 requirió la presentación de un nuevo cronograma, haciendo referencia a un plazo máximo de tres meses. Ese plazo consideraba que la Municipalidad ya se había retrasado en la tramitación de la evaluación ambiental del Proyecto en más de un año y que había incumplido los plazos que ella misma se había impuesto. En consecuencia, como indica el informe, teniendo en consideración la respuesta de la Municipalidad, la SMA determinó que el plazo de tres meses no sería cumplido y que, en cambio, lo que se pretendía era un plazo mucho mayor, que se sumaba al período de más de un año de retraso que ya

arrastraba el titular. Consideró que las importantes deficiencias detectadas en el Proyecto requieren de un tiempo mucho mayor al esperado en un procedimiento de naturaleza correctiva, cuyo plazo original era 27 de noviembre de 2020, por tanto, aprobar el cronograma propuesto implicaría avalar que, por una negligencia del titular en su presentación, se siguiera perpetuando la elusión.

DECIMOTERCERO. En relación a la supuesta falta de consideración de la situación de pandemia por COVID-19, la SMA descartó la alegación señalando que el plazo de ingreso del Proyecto al SEIA del 27 de noviembre de 2020 fue propuesto por el mismo titular estando ya el país bajo la pandemia y que, a junio de 2021, no había cumplido.

DECIMOCUARTO. Respecto del incumplimiento de las medidas provisionales, expuso que corresponde a un elemento que sólo fue considerado secundariamente en la Res. Ex. N° 1100, en base a antecedentes serios y suficientes que constan en el IFA DFZ-2020-2695-X-MP, de manera que la Municipalidad podrá defenderse en el procedimiento sancionatorio D-122-2021, en que el primer cargo formulado en la Res. Ex. N°1/ROL D-122-2021 consiste en el incumplimiento de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas en la Res. Ex. N° 1064.

DECIMOQUINTO. Sobre la supuesta infracción al principio de imparcialidad y de abstención, descartó la alegación reiterando que la SMA ponderó, en base al análisis de antecedentes y conclusiones del IFA DFZ-2020-2695-X-MP, que existían antecedentes que daban cuenta de que el titular no habría cumplido completamente con las medidas provisionales ordenadas, abonado al hecho de que la Municipalidad no solo estaba operando un proyecto sin contar con la respectiva RCA, por la situación de emergencia sanitaria, sino que estaba descuidando las medidas necesarias para evitar riesgos ambientales, por lo que el procedimiento de corrección no resultaba eficaz. Ello a su juicio es independiente de la imputación de una infracción y la sanción por aquellos hechos, para lo cual se debe tramitar el respectivo procedimiento sancionatorio, en el que se ponderarán todas las defensas de la Municipalidad.

DECIMOSEXTO. Respecto a otros casos de requerimiento de ingreso al SEIA, la SMA expresó que atendido a que el titular se encuentra facultado para operar por la alerta sanitaria, el riesgo de su

elusión es especialmente relevante y no es equiparable a los casos mencionados en la reclamación. Para ilustrar su postura, citó procedimientos de requerimiento de ingreso al SEIA donde también se han derivado los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento.

DECIMOSÉPTIMO. Finalmente, en lo relacionado con la falta de atribuciones para determinar la vía de ingreso al SEIA, la SMA señaló que el titular no controvierte de ninguna forma lo expuesto en las Resoluciones Reclamadas y, además, que en este caso ha sido el SEA el organismo que ha determinado que el proyecto presentado carecía información esencial, por lo que no era posible establecer la inexistencia de los efectos, características o circunstancias del art. 11 de la LBGMA.

II. Controversias

DECIMOCTAVO. Conforme con los argumentos señalados precedentemente, las controversias en esta causa son las siguientes:

- 1) Procedencia de la reclamación del art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600, en relación al art. 56 de la LOSMA, respecto de las Resoluciones Reclamadas.
- 2) Contravención al principio de congruencia.
- 3) Falta de motivación de las Resoluciones Reclamadas por ausencia de pronunciamiento técnico.
- 4) Omisión de la situación de la pandemia por Covid-19 para el ingreso del Proyecto al SEIA.
- 5) Contravención con el principio de imparcialidad y abstención.
- 6) Criterio de la SMA en otros casos de requerimiento de ingreso al SEIA.

DECIMONOVENO. De esta forma, el Tribunal se abocará al análisis de la primera de las controversias, esto es, si procede la reclamación de los actos impugnados. La decisión de este asunto resulta necesaria, ya que sólo ante la conclusión de que resulta procedente el reclamo, es posible pronunciarse respecto de las demás alegaciones. En el caso contrario, la revisión de las controversias restantes resulta improcedente.

1) Procedencia de la reclamación del art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600, en relación al art. 56 de la LOSMA, respecto de las Resoluciones Reclamadas.

VIGÉSIMO. Sobre este punto, la Reclamante señala que los arts. 56 de la LOSMA y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 indican que se puede interponer una reclamación contra todas las resoluciones de la SMA que cumplan con las condiciones del art. 15 de la Ley N° 19.880, por cuanto dichas normas no hacen distinción alguna al respecto. Además, agregó que los actos administrativos reclamados son actos trámite cualificados ya que, conforme al art. 15 (a) ponen término al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, y (b) producen indefensión, porque se derivan los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para proseguir un procedimiento sancionatorio por elusión desestimando los antecedentes del municipio en su propuesta de reingreso al SEIA. Señaló también que de manera previa se fijó un incumplimiento de medidas provisionales sin el respectivo procedimiento sancionatorio. Añadió que la SMA adoptó un acto de ejecución que se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento, toda vez que el acto primitivo -Res. Ex. N° 357- indicaba que a todo evento se concedería un plazo de tres meses para ingresar al SEIA. Mencionó la sentencia de este Tribunal recaída en causa Rol N° R-4-2019, para argumentar que los actos de ejecución -como sería la solicitud de cronograma de ingreso- son impugnables ante los Tribunales Ambientales, en la medida que impidan continuar el procedimiento.

También alegó que la SMA se aparta del acto que le sirve de sustento al fundar el rechazo en supuestos incumplimientos de medidas provisionales.

VIGÉSIMO PRIMERO. La Reclamada, en tanto, argumentó que la reclamación debe declararse inadmisibile por cuanto esta acción sólo procede respecto de actos terminales o actos de mero trámite cualificados, en circunstancias que los actos reclamados no tienen esa naturaleza. Tampoco considera que el acto reclamado corresponda a aquellos que impidan continuar el procedimiento de requerimiento

de ingreso al SEIA. A su juicio, dicho procedimiento no concluyó con los actos reclamados sino con la resolución que requirió el ingreso al SEIA (Res. Ex. N° 1048). Enfatizó que las solicitudes que posteriormente formuló la SMA al titular para la presentación de cronogramas, se realizan en el marco de su potestad de fiscalización. Señaló que tampoco existe indefensión porque la Municipalidad reconoció la obligatoriedad de someterse al SEIA, de manera que no hay ningún cambio ni perjuicio por cuanto tiene la obligación de contar con una RCA favorable, la cual se generó al inicio de la etapa de construcción del Proyecto y se mantiene inalterable mientras no se obtenga la respectiva RCA.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Añadió que la Municipalidad mantiene todos los derechos que la ley le concede para defenderse en el procedimiento sancionatorio en lo relativo a la razonabilidad del cronograma o del cumplimiento de las medidas provisionales, y recalcó que derivar los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento no equivale a tomar una decisión sobre lo que deberá resolverse, reiterando que el requerimiento de ingreso al SEIA reconoce una obligación preexistente y las resoluciones dictadas con posterioridad al acto terminal no buscan ejecutar una sanción, sino fiscalizar el cumplimiento del requerimiento.

VIGÉSIMO TERCERO. En primer término, en cuanto a lo señalado en el informe de la reclamada respecto de que el recurso debe ser declarado inadmisibile por dirigirse en contra de resoluciones que no son reclamables al corresponder a actos de mero trámite, cabe indicar, como cuestión previa, que estas alegaciones planteadas en su informe son extemporáneas, toda vez que una vez declarada la admisibilidad de la reclamación, mediante la resolución de fecha 8 de junio de 2021, la reclamada pudo impugnarla a través de la interposición del respectivo recurso de reposición, con la finalidad de que se declarara la inadmisibilidad por concurrir algunas de las causales previstas en el artículo 27 de la Ley N° 20.600; sin embargo, no lo hizo, perdiendo la oportunidad procesal para revisar la admisibilidad del reclamo. Lo anterior es sin perjuicio, tal como se analizará a continuación, de que la naturaleza de los actos reclamados pueda discutirse como una cuestión de fondo que influya en la impugnabilidad de los mismos.

VIGÉSIMO CUARTO. Enseguida, es preciso señalar que, para dilucidar la procedencia de la reclamación interpuesta, corresponde determinar la naturaleza jurídica de los actos administrativos que se reclaman, a través de la revisión de su contenido y fundamentación, lo cual precisa un análisis exhaustivo de los antecedentes por parte del Tribunal.

VIGÉSIMO QUINTO. Sobre el punto, se debe tener presente que el art. 17 N°3 de la Ley N° 20.600 prevé que corresponde a los Tribunales Ambientales conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la SMA, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la LOSMA, el cual prevé que *"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, esta norma no precisa qué tipo de resoluciones de la SMA son efectivamente reclamables. Al respecto, para Bermúdez, *"la literalidad de la disposición no limita la impugnación a los actos administrativos sancionadores, si no a cualquier resolución de ésta (...)"* (Bermúdez S., Jorge. Fundamentos de Derecho Ambiental, Segunda Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, pág. 531). En términos similares razonó el fallo de este Tribunal citado por la Reclamante, dictado en causa rol N° R-4-2019, que advierte que la reclamación del art. 17 N° 3 procede sobre cualquier tipo de resoluciones de la SMA, sea que recaigan contra actos sancionatorios o no sancionatorios del mencionado organismo. Sin embargo, tanto para la doctrina como para la jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema a la que hace referencia el fallo mencionado (SCS Rol N°3572-2018, Considerandos 8 y 9), las restricciones a la impugnabilidad previstas para los recursos administrativos que contempla la Ley N° 19.880 resultan también aplicables a la impugnabilidad mediante acciones jurisdiccionales.

VIGÉSIMO SEXTO. En efecto, se ha establecido que lo dispuesto en los arts. 17 N° 3 de la ley N° 20.600 y 56 de la LOSMA debe ser entendido en el contexto de la distinción efectuada en el art. 15 de la Ley N° 19.880 que regula la impugnabilidad de los actos administrativos, el cual señala, en su inciso primero, que *"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"; en tanto que el inciso segundo agrega que "Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión".

Dicha distinción es relevante para determinar las vías recursivas de que gozan los interesados para la impugnación de actos administrativos como el de la especie.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. En este contexto, es necesario tener en consideración lo que dispone el art. 18 de la Ley N° 19.880, que define el procedimiento administrativo como *"una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*. Al respecto, ha señalado el mismo profesor Bermúdez que *"Son actos trámites aquellos que se dictan dentro de un procedimiento administrativo y que dan curso progresivo al mismo. Actos terminales o decisorios son aquellos en los que radica la resolución administrativa, es decir, la decisión que pone fin al procedimiento. Se trata de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo y en la que se contiene la decisión de las cuestiones planteadas por los interesados o por la propia Administración Pública"* (Bermúdez S. Jorge. Derecho Administrativo General. Editorial Thomson Reuters. 2014, págs. 142-143). A su vez, para Luis Cordero, la distinción se plasma entre el acto definitivo y el acto trámite, siendo el primero el que contiene la decisión que se pronuncia sobre todas las cuestiones planteadas a lo largo del procedimiento, y se caracteriza por ser inmediatamente ejecutivo, mientras que el acto trámite es el que se dicta en la tramitación de un procedimiento siempre que no ponga fin al mismo (Cordero V. Luis. Lecciones de Derecho Administrativo. Editorial Thomson Reuters, 2015, págs. 253-254).

VIGÉSIMO OCTAVO. Sobre la materia, la doctrina española efectúa la distinción entre ambos actos en términos similares a los revisados, al establecer la existencia de actos resolutorios y de

trámite, precisando que estos últimos "*son actos instrumentales de las resoluciones, las preparan, las hacen posibles*" (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Thomson Reuters. 2013, pág. 616). En tanto, como hace presente la sentencia Segundo Tribunal Ambiental de fecha 29 de septiembre de 2017, recaída en causa Rol R-82-2015, acorde a otra parte de la doctrina española, y en cuanto a la impugnabilidad de los actos trámite, se señala que ésta procederá cuando las causales contempladas para que ello ocurra "implican que el mismo se ha transformado en un acto trámite "cualificado", los que, sin embargo, no se encuentran *ex ante* definidos. En todo caso, cuando el supuesto que cualifica el acto administrativo se refiere a la indefensión, también se afirma la necesidad de su interpretación restrictiva, precisamente por constituir la excepción y no la regla, y se ha dicho al respecto que debe tratarse de una indefensión material en el seno de un procedimiento administrativo". Adicionalmente, la doctrina ha reconocido la recurribilidad de los actos trámites que deciden sobre el fondo del asunto (Considerandos Décimo Cuarto y Décimo Quinto).

VIGÉSIMO NOVENO. De esta forma, aún cuando el citado art. 56 de la LOSMA no distingue entre tipos de resoluciones que pueden ser reclamadas, esta acción debe entenderse referida, por regla general, a un acto administrativo terminal dictado por la SMA. También se entenderá procedente la impugnación cuando se trate de un acto trámite que cumpla con los requisitos del inciso segundo del art. 15 de la Ley N° 19.880, es decir, se trate de un acto trámite "cualificado", esto es, que conforme a los términos de nuestra normativa, determine la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzca indefensión.

TRIGÉSIMO. En lo que se refiere al presente caso, se debe recordar que a consecuencia de una denuncia presentada ante la SMA por la operación sin previa evaluación ambiental de un relleno sanitario y luego de actividades de fiscalización; mediante la Res. Ex. N° 551, de 1 de abril de 2020, la SMA 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 RSEIA. En dicho

procedimiento se le confirió traslado al titular para que hiciera valer sus observaciones, alegaciones o pruebas, las cuales fueron presentadas mediante el Of. Ord. I.M.A. N° 888, de 4 de junio de 2020 (fs. 1206 y 1207). Así también, se solicitó al SEA Los Lagos, por el Oficio ORD. N° 881, de 31 de marzo de 2020, un pronunciamiento respecto de dicha hipótesis de elusión, el cual fue respondido a través del Of. Ord. N° 20201010273, de fecha 12 de junio de 2020, señalando 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. 1198).

Luego del análisis de los antecedentes, mediante la Res. Ex. N° 1048, de fecha 23 de junio de 2020 (fs. 1204), la SMA requirió, en su resuelvo primero, bajo apercibimiento de sanción, a la Municipalidad de Ancud, el ingreso al SEIA del relleno sanitario, 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 estableció una prevención en relación al deber de cumplir con lo que dispone el art. 8° de la LBGMA.

TRIGÉSIMO PRIMERO. Cabe agregar que, con posterioridad al mencionado requerimiento de ingreso, se sucedieron una serie de trámites ante la SMA y el SEA Los Lagos, vinculados, principalmente, a la forma y oportunidad en que debía cumplirse con lo dispuesto en la Res. Ex. N° 1048. Las presentaciones efectuadas por el titular y los respectivos actos que les dan respuesta se señalan de manera resumida a continuación:

- 1) El 8 de julio de 2020, se presentó el Of. Ord. I.M.A. N° 1046 (fs. 1216), por el que la Municipalidad pidió ampliación de plazo para cumplir los puntos 2 y 3 de la Res. Ex. N° 1048, esto es, para presentar el cronograma de acciones para el ingreso al SEIA, y respecto de la prevención señalada en su resuelvo tercero.
- 2) La Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020 (fs. 1231), de la SMA, concedió aumento de plazo por 5 días adicionales respecto

de la presentación del cronograma de trabajo para el ingreso, pero no accedió a lo solicitado respecto de lo resuelto en el punto 3 de la Res. Ex. N° 1048, dado que corresponde a una prevención que explicita la obligación legal que tienen todos los titulares de proyectos o actividades que se encuentran sujetos a contar con una resolución de calificación ambiental favorable para dar ejecución a su respectiva iniciativa.

- 3) En contra de dicho acto, la Municipalidad, dedujo, en lo principal, un recurso de reposición parcial (fs. 1241), donde hace presente que en virtud de la alerta sanitaria dictada en base a las facultades del art. 36 del Código Sanitario, el relleno sanitario cuenta con autorización para operar hasta el 5 de febrero de 2021.
- 4) A través del Of. Ord. I.M.A. N° 1110, de 21 de julio de 2020 (fs. 1263), la Municipalidad de Ancud informa el cronograma de ingreso del relleno sanitario al SEIA, en el cual establece como plazo para el ingreso al SEIA el 27 de noviembre de 2020.
- 5) La Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020 (fs. 1323), que acoge el recurso de reposición, aprueba el cronograma de ingreso, ordenando que el ingreso del Proyecto al SEIA debía realizarse con fecha 27 de noviembre de 2020, y tiene presente lo solicitado por el recurrente en relación a la vigencia de la alerta sanitaria y la autorización sectorial que ampara al Proyecto.
- 6) Con fecha 16 de noviembre de 2020, esto es, dentro del plazo comprometido, la Municipalidad presentó una DIA por el proyecto "Construcción y Operación Relleno Sanitario de RSD Puntra", ante el SEA Los Lagos.
- 7) Mediante Resolución Exenta N° 27, de 2 de febrero de 2021, el SEA Los Lagos puso término anticipado al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del Proyecto porque la DIA *"carece de información esencial, por lo que no es posible evaluar si éste genera o presenta alguno de los efectos, características o circunstancias contemplados en los literales a), b), c), d), e) del artículo 11 de la Ley N° 19.300, lo cual no es susceptible de ser subsanado mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones"*.

- 8) Considerando lo anterior, la Res. Ex. N° 357, de 19 de febrero de 2021 (fs. 1340) requirió a la Municipalidad de Ancud, en el resuelvo primero, que informe sobre el estado de tramitación del Proyecto ante el SEA, y también le requirió, en su resuelvo segundo, presentar, para su revisión y validación, un cronograma de trabajo donde se identifiquen los plazos y acciones en que sería reingresado el Proyecto. Para ambas solicitudes se estableció un plazo de cinco días hábiles. Se ordenó, además, que el cronograma mencionado no podría proponer un plazo de ingreso superior a los tres meses de notificada esta resolución, salvo que se justificara fundadamente un plazo mayor. Dicha resolución, por otra parte, estableció que la información y el cronograma solicitado deberán entregarse en el plazo y la forma que indica, bajo el apercibimiento de la remisión de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA, para dar inicio al correspondiente procedimiento sancionatorio.
- 9) Por el Of. Ord. I.M.A. N° 289, de 25 de febrero de 2021 (fs. 1346), la Municipalidad de Ancud solicitó ampliación de plazo para dar cumplimiento a la Res. Ex. N° 357.
- 10) La Res. Ex. N° 434, de 1 de marzo de 2021 (fs. 1349) acogió la solicitud de la Municipalidad, otorgando plazo para dicho efecto hasta el 5 de marzo de 2021.
- 11) El Of. Ord. I.M.A. N° 329, de 5 de marzo de 2021 (fs. 1355), de la Municipalidad de Ancud, propuso un cronograma de reingreso del Proyecto al SEIA, estableciendo el 30 de septiembre de 2021 como fecha de reingreso, y solicitó su aprobación.
- 12) La Res. Ex. N° 746, de 31 de marzo de 2021 (fs. 1362) de la SMA, rechazó el cronograma anterior y derivó los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento, para que actúe en atención a sus atribuciones respecto a la infracción de elusión al SEIA constatada en el marco del procedimiento REQ-014-2020. Además, hizo presente que el titular debe dar cumplimiento a la brevedad posible a la normativa ambiental.
- 13) Frente a dicho acto, la Municipalidad de Ancud presentó un recurso de reposición (fs. 1369), en que solicitó dejar sin efecto el acto recurrido, y en su lugar, proceder a aceptar el

cronograma propuesto de ingreso al SEIA, que estableció un plazo de ingreso en fecha máxima del 30 de septiembre de 2021; en subsidio de lo anterior, que la SMA decrete que el relleno sanitario tiene un plazo para ingresar al SEIA de tres meses contado desde la resolución del recurso.

- 14) Finalmente, la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021 (fs. 1401) rechazó el recurso de reposición anterior y confirmó la derivación de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento para que actúe en el marco de sus atribuciones. Cabe agregar que, como se indica en el informe de la Reclamada (fs. 258), el Departamento de Sanción y Cumplimiento realizó el análisis de los antecedentes y, en virtud de ello, resolvió formular cargos, dando inicio a un procedimiento sancionatorio caratulado con el número de expediente D-122-2021, que se encuentra en curso.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. En cuanto a la naturaleza del requerimiento de ingreso que efectúa la SMA, de acuerdo al art. 3°, letra i), a dicho órgano le corresponde requerir, previo informe del SEA, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de proyectos o actividades que conforme al art. 10 de la LBGMA debieron someterse al SEIA y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente. 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).

TRIGÉSIMO TERCERO. Como puede apreciarse, el requerimiento de ingreso al SEIA establecido por la Res. Ex. N° 1048 corresponde al acto terminal del respectivo procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, iniciado por la Res. Ex. N° 551, y llevado adelante mediante la dictación de oficio de los correspondientes actos de instrucción que consideraron el traslado a la Municipalidad de Ancud para que hiciera presentes sus alegaciones, y el Of. Ord. N° 881, por el que la SMA solicitó pronunciamiento al SEA Los Lagos, respecto de la hipótesis de elusión ya mencionada, así como el análisis de los antecedentes. Respecto de dicho acto terminal, no cabe duda de que procede la impugnación prevista en el art. 56 de la LOSMA en relación con el art. 17 N° 3 de la ley N° 20.600, como hace presente el resuelto sexto de la Res. Ex. N° 1048.

TRIGÉSIMO CUARTO. En relación con lo anterior, de acuerdo a lo establecido en la sentencia de este Tribunal en causa Rol R-4-2019, hecha valer por la Reclamante, los actos dictados con posterioridad a la conclusión del procedimiento administrativo sancionatorio y en el procedimiento de ejecución del acto terminal, corresponden a actos trámite, por cuanto no contienen decisión alguna, si no que su objeto es dar curso al cumplimiento o ejecución de la decisión contenida en el acto terminal previamente dictado. Agrega el fallo que, como acto de ejecución, en la medida que apunta a la realización de lo dispuesto en un acto anterior, en principio no gozaría de autonomía para efectos de su impugnación, pues su validez depende de la del acto que le da sustento. No obstante, como se desprende del art. 50 de la Ley N° 19.880, toda actuación de ejecución de una resolución debe fundarse jurídicamente en una resolución previamente adoptada, descansando en ésta su eficacia legitimadora. Por tanto, este acto de ejecución podría estar desprovisto de legitimidad, ya sea porque no existe el acto legitimador o porque el acto de ejecución se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento. (Considerandos Vigésimo Quinto, Vigésimo Sexto, Vigésimo Séptimo y Vigésimo Octavo).

Sobre el criterio contenido en la aludida sentencia, es importante destacar que éste se vincula a la dictación de actos trámite

posteriores a la conclusión de un procedimiento de naturaleza sancionatoria, en el cual los actos evacuados luego del dictamen de la SMA, como el que se impugna en ese caso -consistente en una resolución de dicho órgano que requiere que el infractor indique la forma en que cumplirá con el cierre de sus instalaciones a consecuencia de la imposición de la sanción de clausura definitiva- tienen por objetivo, justamente, la ejecución de la sanción impuesta en ese dictamen. Esta situación difiere de la que se revisa en autos, por cuanto esta última se enmarca dentro de la función fiscalizadora de la SMA, mediante la cual, como se señaló previamente, se busca asegurar que los particulares ajusten sus actuaciones a la legalidad. En tal sentido, no es posible establecer que las actuaciones posteriores a la Res. Ex. N° 1048 correspondan a actos de ejecución previstos en el art. 50 de la ley N° 19.880, sino que se trata más bien de actuaciones destinadas a materializar el cumplimiento de un deber legal, esto es, la obligación de la Municipalidad de ingresar el Proyecto al SEIA, reconocida aún antes de la dictación de dicha resolución.

TRIGÉSIMO QUINTO. Dejando establecido lo anterior, respecto de la impugnabilidad de las Resoluciones Reclamadas corresponde revisar si éstas corresponden a actos trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, también denominados "actos trámite cualificados".

TRIGÉSIMO SEXTO. En cuanto a lo primero, la Reclamante indicó que las Resoluciones Reclamadas generaron la imposibilidad de continuar con el procedimiento de requerimiento de ingreso. Al respecto, como se expresara en el Considerando 33° de esta sentencia, el procedimiento administrativo en cuestión finalizó con la dictación de su acto terminal, esto es, la Res. Ex. N° 1048, por la cual, en su resuelto primero, se requirió el ingreso al SEIA del Proyecto bajo apercibimiento de sanción. De esta forma, es imposible que los actos dictados con posterioridad a este acto terminal impidieran continuar con un procedimiento ya finalizado, sino que la dictación de éstos, como se ha indicado previamente, estuvo encaminada a verificar la forma y oportunidad en que el destinatario cumplía con dicho requerimiento, en ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras de la SMA.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Respecto a lo que señala la Reclamante respecto a la segunda hipótesis de impugnabilidad prevista en el mencionado art. 15 de la ley N° 19.880, esto es, que las Resoluciones Reclamadas le causan indefensión, debe recordarse que, por una parte, el deber de sometimiento del Proyecto al SEIA fue reconocido por el titular durante en el transcurso del procedimiento administrativo como también en la presente reclamación, de manera que no cabe establecer que la dictación de los actos reclamados le imponga nuevas obligaciones, o desmejore su posición. Por otra parte, tal como se señaló en el Considerando 33, durante el procedimiento de requerimiento de ingreso iniciado por la Res. Ex. N° 551 se confirió traslado a la Reclamante, quien hizo valer sus defensas a través del Of. Ord. I.M.A. N° 888, las cuales fueron ponderadas en el acto terminal, cumpliendo con las reglas del debido proceso en sede administrativa.

Es más, en el contexto de dicho procedimiento, la Municipalidad efectuó un ingreso del Proyecto al SEIA, el cual, no obstante, fue desestimado por el SEA Regional, al declararse el término anticipado en razón de que el titular presentó antecedentes insuficientes y, por tanto, el Proyecto carecía de información esencial. Finalmente, se destaca que, en la etapa de instrucción del procedimiento sancionatorio iniciado por la SMA, la Municipalidad contará nuevamente con la oportunidad de efectuar sus respectivos descargos, conforme al art. 49 de la LOSMA. En consecuencia, los antecedentes expuestos no permiten a este Tribunal determinar que la dictación de las Resoluciones Reclamadas produce indefensión a la Reclamante.

TRIGÉSIMO OCTAVO. Que, por consiguiente, atendido que las Resoluciones Reclamadas corresponden a actos de mero trámite que no determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento ni producen indefensión, conforme requiere el art. 15 de la Ley N° 19.880 para la impugnabilidad de los actos de esa naturaleza, éstas no son reclamables por la acción prevista en el art. 17 N° 3 de la ley N° 20.600 en relación con el art. 56 de la LOSMA.

TRIGÉSIMO NOVENO. En cuanto a las demás controversias singularizadas, al resultar su revisión incompatible con lo ya razonado, se omitirá pronunciamiento respecto de éstas.

POR TANTO 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 Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417; 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; arts. 15, 15, 50 y demás aplicables de la Ley N° 19.880; arts. 158, 160, 161, inciso segundo, 164, 169, 170 y 254 del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excm. 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 reclamación de fs. 1 y ss., en virtud de las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II.** No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Notifíquese y regístrese.

Rol N° R-9-2021

**Maria Elena
Llanos
Morales**

Firmado
digitalmente por
Maria Elena Llanos
Morales
Fecha: 2022.01.18
16:04:07 -03'00'

**IVAN
ALBERTO
HUNTER
AMPUERO**

Digitally signed by
IVAN ALBERTO
HUNTER AMPUERO
Date: 2022.01.18
16:26:17 -03'00'

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Iván Hunter Ampuero, 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.