



EN LO PRINCIPAL: FORMULA DESCARGOS; EN EL PRIMER OTROSÍ: ACOMPAÑA DOCUMENTOS; EN EL SEGUNDO OTROSÍ: SOLICITA OFICIO QUE INDICA.

SR. FISCAL INSTRUCTOR DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

ÓSCAR DÍAZ DEL CAMPO, Abogado, en representación de la I. Municipalidad de Ancud, en procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia del Medio Ambiente, Rol N° D-122-2021, al señor Fiscal Instructor respetuosamente digo:

Que, encontrándome dentro del plazo legal, según lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “LOSMA”), **vengo en formular descargos respecto a las imputaciones de infracción a la normativa ambiental que se han expresado en la formulación de cargos realizada por Resolución Exenta N° 1/Rol D-122-2021, de fecha 18 de mayo de 2021**, dictada por don Pablo Ubilla Eitel, en su calidad de Fiscal Instructor del Departamento de Sanción y Cumplimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente, “Res. Ex. N° 1” o “Formulación de Cargos”), **solicitando la completa absolución de todos los cargos formulados a la I. Municipalidad de Ancud, en su calidad de titular del relleno sanitario Puntra. En subsidio de lo anterior, se solicita tener especialmente presente diversas circunstancias atenuantes, para efectos de determinar la debida proporcionalidad de la eventual sanción.**

Para una mejor comprensión de los argumentos que sustentan estos descargos, se presenta la siguiente tabla de contenidos:

I. DESCARGOS CON RELACIÓN AL CONTEXTO FÁCTICO Y JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA OPERACIÓN TRANSITORIA DEL “RELLENO SANITARIO PUNTRA”: LA ALERTA SANITARIA, LA PANDEMIA Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS.	6
A. La declaración de “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé mediante Decreto Supremo del Ministerio de Salud. La Autoridad Sanitaria regional instruyó a la I. Municipalidad de Ancud a operar transitoriamente el “relleno sanitario Puntra”	6
B. En el presente caso ha concurrido una doble excepcionalidad: la “Alerta Sanitaria” y la pandemia COVID-19 exigieron al máximo las capacidades de la I. Municipalidad de Ancud para resguardar la vida y la salud de toda la población comunal, junto al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.	12

C. En el transcurso de la tramitación del requerimiento de ingreso del proyecto “relleno sanitario Puntra” al SEIA, mediante Res. Ex. N° 1301/2020, la propia SMA autorizó la operación transitoria del relleno mientras se mantuviera vigente la Alerta Sanitaria.	14
D. Sobre el procedimiento de medidas provisionales pre procedimentales Rol N° MP-29-2020. La SMA no resolvió la presentación de la I. Municipalidad de Ancud que solicitó tener por cumplidas las medidas ordenadas, ni representó disconformidad alguna respecto a la información proporcionada.	15
E. La Municipalidad de Ancud paralizó la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” a partir del 01 de julio de 2021, un mes antes que cesara la vigencia de la Alerta Sanitaria. Desde entonces, solo se ejecutan las medidas provisionales ordenadas por la SMA.....	17
F. La situación crítica de toda la Provincia de Chiloé en relación a la disposición de residuos ha obstaculizado encontrar soluciones en las comunas vecinas de Ancud. La Municipalidad ha debido gestionar un plan de contingencia, trasladando los residuos domiciliarios a un relleno autorizado ubicado en la comuna de Los Ángeles.	20
G. La Municipalidad de Ancud ingresó al SEIA el proyecto de “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, para su correspondiente evaluación ambiental.	22
II. DESCARGOS EN RELACIÓN AL HECHO INFRACCIONAL N° 1: LA IMPUTACIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE DOS MEDIDAS PROVISIONALES ORDENADAS POR LA SMA NO SON CONGRUENTES CON LAS ACTUACIONES QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE ROL N° MP-029-2020.	23
A. La descripción del Hecho Infraccional N° 1 realizada en la Formulación de Cargos del presente procedimiento sancionatorio.	23
B. Sobre el Procedimiento de Medidas Provisionales, Rol N° MP-029-2020. Lo imputado por la formulación de cargos se refiere a sólo 2 de las 6 medidas provisionales ordenadas por la SMA	25
1. Mediante Resolución Exenta N° 1064/2020, la SMA ordenó seis medidas provisionales a la I. Municipalidad de Ancud en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.	25
2. La I. Municipalidad de Ancud ejecutó las seis medidas provisionales en el plazo requerido, e informó a la SMA del cumplimiento mediante Oficio N° 1270/2020, solicitando expresamente que se tuvieran por cumplidas las medidas. En casi un año calendario, la SMA nunca se pronunció sobre el cumplimiento o eventual incumplimiento de dichas medidas.....	29
C. Sobre la improcedencia del Hecho Infraccional N° 1: La Municipalidad de Ancud cumplió con todas las medidas provisionales, de conformidad a lo informado en el Ord. N° 1270/2020.	31
1. Respecto al Hecho Infraccional 1.1.: la Municipalidad de Ancud dispuso las acciones necesarias para el cumplimiento de la medida provisional de extraer el agua lluvia mezclada con residuos, extrayéndolas, trasladándolas y disponiéndolas en un lugar autorizado.	31

2. Respecto al Hecho Infraccional 1.2.: La Municipalidad cumplió con la medida de implementar un sistema de canalización perimetral de las aguas lluvias a los costados de la zona de disposición de residuos. La imputación formulada es incongruente con los términos en que la medida provisional fue ordenada por la SMA, ya que no fue exigido entregar el diseño hidráulico como medio de verificación.	36
3. Consideración adicional sobre el cumplimiento de la medida de implementar un sistema de canalización perimetral de las aguas lluvias: las exigencias del cargo formulado son innovativas en relación a las medidas ordenadas por la SMA, particularmente, en lo referido al “diseño hidráulico”.	39
D. Consideración general sobre el Hecho Infraccional N° 1: la formulación de cargos omite la inactividad y ausencia de pronunciamiento de la SMA respecto a la información proporcionada por la Municipalidad, lo cual permite considerar que no existían indicios de riesgo o urgencia en la operación transitoria del relleno sanitario.....	41
E. Sobre el incumplimiento del principio de coordinación administrativa y la concurrencia de los requisitos para declarar la pérdida de eficacia jurídica o “decaimiento” del procedimiento de medidas provisionales.....	42
1. Sobre el principio de coordinación administrativa, el deber de los órganos de la Administración para tender a la unidad de acción y su incumplimiento en el presente caso.	42
2. Sobre la pérdida de eficacia jurídica del procedimiento administrativo y los requisitos para la declaración de su decaimiento, de conformidad con la jurisprudencia reciente de la Excma. Corte Suprema.....	45
3. En el presente caso, si la SMA estimaba incumplidas las medidas provisionales por parte de la Municipalidad de Ancud, debió resolver la solicitud contenida en el Oficio N° 1270/2020. Por el contrario, solo representó un supuesto incumplimiento parcial de las medidas provisionales en la Res. Ex. N° 1100/2021, más de nueve meses después de la última actuación relacionada.	48
III. DESCARGOS EN RELACIÓN AL HECHO INFRACCIONAL N° 2 Y N° 3, AMBOS REFERIDOS A LA OPERACIÓN DEL RELLENO PUNTRA SIN RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL.....	51
A. Sobre la improcedencia del cargo N° 3 relativo al incumplimiento del requerimiento de ingreso. La falta de un procedimiento sancionador para determinarlo y la ausencia de imparcialidad del Superintendente.	53
B. Sobre la errónea formulación de los cargos N° 2 y 3, por contravenir el principio del <i>non bis in idem</i>	55
1. La aplicación del principio del <i>non bis in idem</i> y la improcedencia de sancionar administrativamente dos veces por el mismo hecho. Los requisitos que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado para determinar estas contravenciones.	55
2. Existe identidad jurídica entre el hecho infraccional N° 2 (“operar relleno sanitario Puntra para atender a población que excede 5.000, generando riesgo al no	

contar con RCA”) y el hecho infraccional N° 3 (“incumplir el requerimiento de ingreso al SEIA”).....	60
C. Sobre la obediencia debida, el estado de necesidad y la confianza legítima con la que obró la I. Municipalidad de Ancud, en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, sin contar, de forma previa, con la resolución de calificación ambiental correspondiente. Los actos de la SEREMI de Salud de Los Lagos y de la Superintendencia del Medio Ambiente que incidieron a que la Municipalidad siguiera ejecutando el proyecto.	62
1. Consideración preliminar: los hechos infraccionales N° 2 y N° 3 omiten que la Res. Ex. N° 1301/2020 de la propia SMA autorizó a la Municipalidad de Ancud para continuar la operación transitoria del relleno Puntra, en el intertanto que se tramitara su ingreso al SEIA y se mantuviera la Declaración de “Alerta Sanitaria”. La aplicación del principio de confianza legítima, en tanto la propia autoridad ambiental autorizó el comportamiento de la Municipalidad de Ancud que, posteriormente, ha imputado como infracción ambiental en este procedimiento.	63
2. En el Derecho Administrativo Sancionador, es causal eximente de responsabilidad obrar en cumplimiento de un deber o mandato emanado de parte de la autoridad.	64
3. Sobre el estado de necesidad en el Derecho Administrativo Sancionador. La Municipalidad de Ancud se encuentra en una hipótesis de exculpación de responsabilidad administrativa, pues ha obrado con el objeto de evitar un mal mayor cuyo peligro era inminente, esto es, buscó impedir que la basura generada en la comuna de Ancud quedara en las calles, ante la ausencia de un lugar para disponerla.....	66
4. Sobre la confianza legítima. La I. Municipalidad de Ancud operó transitoriamente el relleno sanitario conforme a derecho, previa autorización de la SMA, en atención a la Alerta Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud.	70
5. Conclusión: la I. Municipalidad de Ancud implementó y comenzó a operar el “relleno sanitario Puntra” siguiendo estrictas instrucciones de la SEREMI Salud de Los Lagos, otorgadas en virtud de un Decreto Supremo de “Alerta Sanitaria” del Ministerio de Salud, dictado “por orden del Presidente de la República” y, sobre todo, frente a la ausencia de otro relleno sanitario que pudiera recibir los desechos domiciliarios de Ancud. Adicionalmente, la continuidad de esta operación transitoria fue autorizada por la propia SMA, en la Res. Ex. N° 1301/2020.	72
D. Sobre el principio de incentivo al cumplimiento y el ingreso del proyecto de “relleno sanitario para la disposición de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud”, al SEIA.	76
1. Sobre el principio de incentivo al cumplimiento.....	76
2. El contexto en el cual se realizó el ingreso al SEIA del proyecto de “relleno sanitario Puntra”. Las suspensiones de procedimientos de evaluación producto del COVID-19 y el requerimiento de ingreso de la SMA.	79
3. La Municipalidad de Ancud, con fecha 02 de julio de 2021, hizo nuevamente ingreso al SEIA del proyecto de “relleno sanitario para residuos sólidos	

domiciliarios para la comuna de Ancud”, para su correspondiente evaluación ambiental.	80
E. Respecto al Hecho Infracional N° 2.2: La Municipalidad adoptó diversas medidas para contener, reducir y eliminar los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario, con el objeto de impedir la generación de vectores y malos olores, lo que da cuenta de la improcedencia de formular cargos al respecto.....	83
IV. EN SUBSIDIO, SOLICITA QUE SE CONSIDEREN LAS SIGUIENTES CIRCUNSTANCIAS PARA DETERMINAR LA DEBIDA PROPORCIONALIDAD DE UNA EVENTUAL SANCIÓN ADMINISTRATIVA.	88
A. Sobre el legítimo ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. .	88
B. Sobre el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas en general.	89
C. Sobre la importancia del peligro y el eventual número de personas afectadas. En el presente caso, la Municipalidad ha ejecutado permanentemente acciones para reducir los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra, el cual está ubicado en una zona rural escasamente poblada.	91
1. La Municipalidad de Ancud ha ejecutado, de forma permanente, diferentes acciones para evitar y reducir efectos derivados de la operación transitoria del relleno sanitario, incluyendo todas las medidas que la SMA ha ordenado.	91
1.1. La operación transitoria del relleno sanitario Puntra se explica por el contexto normativo y los deberes sobre la recolección, traslado y disposición de residuos sólidos domiciliarios que impusieron la necesidad de decretar la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé, ante la ausencia de recintos disponibles en la comuna de Ancud.	92
1.2. La ponderación de los riesgos ocasionados con la operación transitoria del relleno sanitario Puntra deben considerar el estado de necesidad en la cual se debió realizar, particularmente, por la gravedad de la situación constatada al decretarse la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé.	93
1.3. La Municipalidad de Ancud ha adoptado diferentes acciones y ha ejecutado las medidas que la SMA ha ordenado, todas con la finalidad de evitar o reducir los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra.	94
2. El relleno sanitario Puntra se localiza en una zona rural escasamente poblada y, hasta la fecha, no se han reportado casos de afectación a la salud de personas relacionados a la operación transitoria.	95
D. Sobre la ausencia de beneficio económico y la capacidad económica en el presente caso. La Municipalidad de Ancud es una persona jurídica de Derecho Público y, además, tiene un bajo presupuesto para ejercer las funciones que la Ley le ha encomendado. Una multa desproporcionada puede generar efectos nocivos para el cumplimiento de las demás funciones municipales.....	96
1. La Municipalidad de Ancud, en tanto Corporación de Derecho Público, no ha obtenido beneficios económicos por la operación transitoria del relleno sanitario Puntra. Por el contrario, los costos involucrados representan un importante porcentaje del presupuesto municipal, incrementados por el actual plan de	

- contingencia, atendiendo la paralización del proyecto desde el 1 de julio de 2021..... 97
2. La capacidad económica de la Municipalidad de Ancud es baja, considerando que sus ingresos anuales son limitados y los gastos que legalmente debe cubrir reducen sus capacidades de pago..... 101
- E. La irreprochable conducta anterior. La I. Municipalidad de Ancud no ha sido sancionada anteriormente, por ninguna infracción ambiental, ni en el actual sistema sancionatorio, ni el antiguo régimen..... 104
- F. No es procedente atribuir una “intencionalidad” a la Municipalidad de Ancud en la comisión de la infracción, por cuanto ha debido operar transitoriamente el relleno sanitario en consideración al estado de necesidad derivado de la “Alerta Sanitaria” declarada en la Provincia de Chiloé. Asimismo, ha procurado actuar con diligencia, contratando prestadores especializados, cumpliendo con los estándares de probidad administrativa que rigen todas sus actuaciones. 105
1. La Municipalidad ha debido operar transitoriamente el relleno sanitario Puntra en razón de la situación excepcional ocasionada por la “Alerta Sanitaria” decretada, previa autorización de la SEREMI de Salud de Los Lagos que, con posterioridad, fue ratificada por la SMA. 106
2. La Municipalidad de Ancud, al no tratarse de una entidad especializada en la operación de rellenos sanitarios, gestionó la contratación de empresas con calificación técnica en cumplimientos ambientales, de acuerdo a los principios de legalidad y probidad administrativa, para el desarrollo de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra. 107

I. DESCARGOS CON RELACIÓN AL CONTEXTO FÁCTICO Y JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA OPERACIÓN TRANSITORIA DEL “RELLENO SANITARIO PUNTRA”: LA ALERTA SANITARIA, LA PANDEMIA Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS.

Sr. Fiscal Instructor, antes de exponer los fundamentos de derecho que hacen procedente solicitar que se tengan por desestimados los cargos formulados en el presente procedimiento administrativo sancionatorio, se ha considerado imprescindible dar cuenta de diversos antecedentes relacionados al “relleno sanitario Puntra” y su operación transitoria, los cuales permiten comprender de mejor manera el contexto en el que ocurrieron los hechos objeto de estos autos.

A. La declaración de “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé mediante Decreto Supremo del Ministerio de Salud. La Autoridad Sanitaria regional instruyó a la I. Municipalidad de Ancud a operar transitoriamente el “relleno sanitario Puntra”

En primer término, cabe recordar que la operación del “relleno sanitario Puntra” obedece a una solución transitoria que, lamentablemente, se debió implementar con ocasión de la emergencia producida con el cierre anticipado del histórico vertedero municipal, por haberse alcanzando su máxima capacidad, años antes de lo previsto por el Plan de Cierre aprobado por dicha autoridad en el año 2016.

De este modo, en diciembre de 2018, la I. Municipalidad de Ancud informó a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos (en adelante, “SEREMI de Salud de Los Lagos” o “SEREMI de Salud”, indistintamente) la grave crisis de disposición de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud.

Con la finalidad de evitar un agravamiento de la situación, entre las diversas alternativas buscadas, se realizaron diversas gestiones con las comunas vecinas para encontrar soluciones transitorias. Sin embargo, los resultados esperados no prosperaron por diversos motivos. El 22 de marzo de 2019, por ejemplo, la I. Municipalidad de Ancud informó a la SEREMI de Salud que podría disponer de sus residuos domiciliarios en el vertedero de Dicham, en la comuna de Chonchi. Lamentablemente, pocos días después, el 11 de abril de 2019, la Municipalidad de Ancud debió comunicar que la disposición de residuos se había visto imposibilitada, por acciones de terceros que impidieron el ingreso de los camiones municipales al vertedero.

La falta de un lugar para disponer los residuos domiciliarios representó un riesgo sanitario crítico que fue ponderado por el Ministerio de Salud, en su calidad de órgano competente en la materia. De hecho, evaluando el peligro inminente para la población, con el objeto de mantener un adecuado sistema de vigilancia epidemiológica y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, investigar los brotes de enfermedades y coordinar la aplicación de medidas de control, consideró que la ausencia de un vertedero comunal y la imposibilidad de poder desplazar los desechos a otras comunas, ponía en grave riesgo la salud y la vida de los habitantes de la comuna de Ancud, constituyendo una amenaza de epidemia o aumento notable de alguna enfermedad.

Así, **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Código Sanitario, el Ministerio de Salud dictó el Decreto Supremo N° 12, de fecha 12 de abril de 2019, decretando “Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos, otorgando facultades extraordinarias a la SEREMI de Salud, para enfrentar la emergencia de salud” producida por las circunstancias ya referidas.** Dicho decreto señaló expresamente que era dictado “por orden del Presidente de la República”.

El artículo 2° N° 4 del Decreto Supremo N° 12/2019, otorgó a la SEREMI de Salud de Los Lagos la facultad extraordinaria de instruir a la I. Municipalidad de Ancud

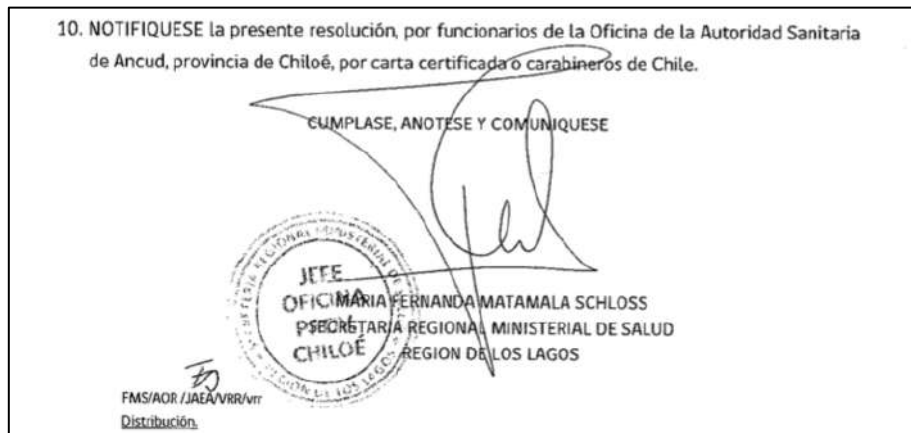
el transporte y disposición de los residuos recolectados en lugares transitorios de disposición de desechos, autorizándole para tales efectos.

Asimismo, en el artículo 3° se dispuso, expresamente, que era indispensable la colaboración de las otras autoridades administrativas, respecto a las medidas que las autoridades de salud pudieran requerir para el cumplimiento de la función de resguardo a la salud pública, encomendadas legalmente.

Atendiendo esta situación, **la SEREMI de Salud de Los Lagos, en ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto Supremo N° 12/2019, instruyó a la I. Municipalidad de Ancud para que esta le propusiera un lugar de disposición transitoria para los residuos domiciliarios generados en su comuna**. En el intertanto, se autorizó la disposición en el vertedero Punahuel, administrado por Aconser Residuos SpA, sólo hasta el 31 de diciembre de 2019, en atención al Plan de Cierre ratificado por Resolución N° 2864/2019 de la SEREMI de Salud de Los Lagos.

Antes que expirara el plazo arriba señalado, **la Municipalidad de Ancud presentó ante la autoridad sanitaria el “Proyecto de Disposición Transitoria Puntra”, el que fue finalmente fue aprobado por Resolución N° 2, de fecha 10 de Enero de 2019, de la Jefa de la Oficina Provincial de Chiloé de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, doña María Fernanda Matamala Schloss, en el marco de la “Alerta Sanitaria” decretada, según puede observarse en las siguientes imágenes extraídas del documento que se acompaña íntegramente en el primer otrosí de esta presentación:**

 <p>Ministerio de Salud Unidad Residuos Depto. Acción Sanitaria</p>	<p>APRUEBA PROYECTO SITIO DE DISPOSICIÓN TRANSITORIO PUNTRA</p> <p>RESOLUCIÓN N° 02</p> <p>● CASTRO, 10 de Enero 2020</p>
<p>RESOLUCION SANITARIA:</p> <p>1. <u>SE APRUEBA el proyecto denominado “SITIO DE DISPOSICIÓN TRANSITORIO PUNTRA”, de propiedad de I. MUNICIPALIDAD DE ANCUD., RUT: 69.230.100-5, ya individualizado, emplazado en Ruta W340 a 14 km de Ruta 5 , Sector Puntra, Comuna de Ancud, Provincia de Chiloé, con una superficie total del proyecto es de 1,5 ha, con el siguiente emplazamiento:</u></p>	



Posteriormente, luego de inspecciones y la constatación de cumplimiento a las exigencias formuladas por la autoridad sanitaria, **a través de Resolución Exenta CP N° 668/2020, de 10 de enero de 2020, se autorizó a disponer los residuos sólidos domiciliarios generados en la comuna de Ancud, en la “etapa 2 del Sitio de Disposición Transitoria de Puntra, El Roble”, autorización que fue prorrogada mes a mes, por casi un año y medio**, previa realización de visitas inspectivas y constatación del cumplimiento de los requisitos sanitarios exigidos, todo según puede apreciarse en las siguientes imágenes extraídas del acto administrativo referido:



Las sucesivas prórrogas de autorización, otorgadas por la SEREMI de Salud de Los Lagos, dan cuenta que **la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” se desarrolló a los estándares exigidos por el Decreto N° 189, de 2005, que aprueba el Reglamento de sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios.**

En efecto, la disposición de residuos sólidos domiciliarios generados en la comuna de Ancud solo pudo materializarse en el denominado “Proyecto de Disposición Transitorio Puntra” por expresa autorización de la autoridad sanitaria regional, en atención de las facultades especiales que le fueron otorgadas de conformidad con el artículo 36 del Código Sanitario. De hecho, el funcionamiento del relleno sanitario se produjo de conformidad con las sucesivas resoluciones exentas, dictadas por la SEREMI de Salud de Los Lagos, que autorizaron el uso temporal del relleno sanitario, todas las cuales se acompañan en el primer otrosí de esta presentación.

Por lo demás, **el Ministerio de Salud, por orden del Presidente de la República, prorrogó sucesivamente la declaración de “Alerta Sanitaria” para la Provincia de Chiloé y, con ello, prolongó en el tiempo las facultades extraordinarias otorgadas a la SEREMI de Salud, para adoptar las medidas más eficaces en atención a la crisis en la recolección y disposición de residuos domiciliarios.** Lo anterior puede corroborarse con la lectura de los decretos que también se acompañan en esta presentación y corresponden a los siguientes:

1. **Decreto Supremo N° 12, de abril de 2019, del Ministerio de Salud,** Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos y otorga facultades extraordinarias que indica, para enfrentar la emergencia de salud derivada del adelantamiento del término de la vida útil del vertedero de la comuna de Ancud y la falta de un lugar para la disposición final de residuos domiciliarios.
2. **Decreto Supremo N° 18, de 30 de mayo de 2019, del Ministerio de Salud,** que modifica Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 31 de diciembre de 2019.
3. **Decreto Supremo N° 64, de 24 de diciembre de 2019, del Ministerio de Salud,** que modifica Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 30 de junio de 2020.
4. **Decreto Supremo N° 22, de 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud,** que prorroga vigencia de Alerta Sanitaria declarada y de facultades extraordinarias conferidas mediante Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, extendiéndola hasta el 5 de febrero de 2021.
5. **Decreto Supremo N° 2, de 22 de enero de 2021, del Ministerio de Salud,** que modifica el Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé, de la Región de Los Lagos, para enfrentar la emergencia de salud que puede producirse por la acumulación de residuos

domiciliarios en la comuna de Ancud, extendiendo su vigencia hasta el 31 de julio de 2021.

Estos actos del Ministerio de Salud, dictados por orden del Presidente de la República, fundamentaron jurídica y materialmente el estado de necesidad que ha concurrido y enfrentado la I. Municipalidad de Ancud en el presente caso, respecto a desarrollar la operación del “Sitio de Disposición Transitoria Puntra”.

Además de lo señalado, la emergencia de salud relativa a la disposición de residuos domiciliarios en la comuna de Ancud se agravó por las consecuencias derivadas de la pandemia COVID-19. En efecto, el Decreto N° 2/2021 del Ministerio de Salud expresó que las condiciones y medidas de prevención para contener la pandemia COVID-19 eran un elemento preponderante para prorrogar la “Alerta Sanitaria”, tal como consta en los considerandos que se transcriben a continuación:

“8. *Que, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que, durante el brote de cualquier enfermedad infecciosa, resulta esencial, para proteger la salud humana, el adecuado saneamiento básico de la población, por lo que, tomando en cuenta la gravedad con que la pandemia por Covid-19 ha afectado a nuestro país, es necesario garantizar una correcta recolección y disposición final de los residuos sólidos generados en la provincia de Chiloé.*

9. *Que, según el Informe Epidemiológico N° 87 del Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud, de fecha 18 de enero de 2021, en la Región de Los Lagos existen 34.193 casos confirmados de Covid-19, con una tasa de incidencia acumulada de 4.251,0 por cada 100.000 habitantes.*

10. *Que, mediante Oficio CP N° 589/2021, de fecha 15 de enero de 2021, la Secretaria Regional Ministerial de Salud (S) de la Región de Los Lagos solicita prorrogar la referida alerta sanitaria por cuanto aún no existen alternativas viables para la disposición de los residuos de Ancud en algún lugar dentro de Chiloé y por un lapso de tiempo de, al menos, 6 meses más.*

11. *Que, para evitar que la población de Ancud y de la provincia de Chiloé se vea expuesta nuevamente a una emergencia sanitaria, lo que podría agravarse aún más con las actuales cifras de contagios por Covid-19 en la Región de Los Lagos, se ha estimado necesario prorrogar la vigencia de la alerta sanitaria ya decretada a fin de que las autoridades de salud sigan contando con facultades extraordinarias para disponer las acciones necesarias para prevenir y controlar los efectos sanitarios derivados de una eventual acumulación de basura y desperdicios en la vía pública”.*

Sobre estas mismas consideraciones, en el siguiente apartado se entregan mayores antecedentes.

B. En el presente caso ha concurrido una doble excepcionalidad: la “Alerta Sanitaria” y la pandemia COVID-19 exigieron al máximo las capacidades de la I. Municipalidad de Ancud para resguardar la vida y la salud de toda la población comunal, junto al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Sr. Fiscal Instructor, además de la situación excepcional y de emergencia sanitaria referida en el apartado anterior, no es posible omitir las dificultades mayúsculas que la pandemia de COVID-19 han impuesto a todo el mundo; y, en relación al presente caso, al funcionamiento de la I. Municipalidad de Ancud.

En particular, es necesario consignar que la “Alerta Sanitaria” decretada para toda la Provincia de Chiloé exigió redireccionar funcionarios y presupuesto municipal para posibilitar la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”. Posteriormente, ya oficializado el Estado de Excepción Constitucional por estado de catástrofe, con ocasión de la propagación del virus SARS-Cov-2 en todo el territorio nacional, el funcionamiento de la Municipalidad de Ancud se vio doblemente exigido.

Esta situación excepcional ha sido caracterizada como un “caso fortuito” por la Contraloría General de la República que, mediante el Dictamen N° 3.610/2020, señaló:

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

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

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

Evidentemente, esta situación ha alterado el normal funcionamiento de todos los órganos del Estado y, además, ha exigido grandes esfuerzo por parte de todos los funcionarios públicos, para compatibilizar el cumplimiento de sus funciones y la protección a la vida y salud de todas las personas.

Por lo demás, estas circunstancias fueron expresamente consideradas por el Decreto N° 22/2020 del Ministerio de Salud, que prorrogó la “Alerta Sanitaria” y las facultades extraordinarias de la SEREMI de Salud, como ya adelantamos. En este acto administrativo fue señalada la necesidad de continuar operando la disposición de residuos sólidos domiciliarios, generados en la comuna de Ancud, en el “Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2”, en particular, por la situación de pandemia de COVID-19, la cual requiere garantizar una adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos, tal como consta en los siguientes considerandos del referido decreto:

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

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

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

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

Por todas estas razones, estimamos necesario proporcionar estos elementos de consideración al Sr. Fiscal Instructor. En efecto, la pandemia exige la adecuada recolección y disposición de los residuos domiciliarios, especialmente, atendiendo la

imperiosa necesidad de evitar la acumulación de vectores sanitarios que puedan agravar la propagación epidemiológica en la población. Así, la doble excepcionalidad que ha debido enfrentar la I. Municipalidad de Ancud no pueden ser omitidas en el presente caso.

C. En el transcurso de la tramitación del requerimiento de ingreso del proyecto “relleno sanitario Puntra” al SEIA, mediante Res. Ex. N° 1301/2020, la propia SMA autorizó la operación transitoria del relleno mientras se mantuviera vigente la Alerta Sanitaria.

Sr. Fiscal Instructor, como es de su pleno conocimiento, el presente expediente sancionatorio se encuentra vinculado con el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso REQ-014-2020, iniciado mediante la Resolución Exenta N° 551, de 1 de abril de 2020, dictada por el Superintendente del Medio Ambiente, don Cristóbal De la Maza Guzmán.

En dicho acto administrativo, se dio inicio al requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”) de la “operación de relleno sanitario Puntra”, cuyo responsable es la I. Municipalidad de Ancud, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3° letra i) de la LOSMA.

Dentro de la tramitación de este procedimiento administrativo se puede encontrar otro antecedente ineludible en la identificación de los motivos jurídicos que han justificado la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”. En particular, debemos referirnos a la **Resolución Exenta N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente; pues, mediante dicho acto administrativo, la SMA autorizó la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, considerando la declaración de “Alerta Sanitaria” del artículo 36 del Código Sanitario, decretada por el Ministerio de Salud como un antecedente esencial.** Así consta en el numeral primero de su resuelto primero, según puede apreciarse en la siguiente imagen:

RESUELVO:

PRIMERO. En relación al recurso de reposición parcial deducido con fecha 17 de julio de 2020, por don Cristóbal Osorio Vargas, en representación de la Ilustre Municipalidad de Ancud, en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, REQ 014-2020, en contra de la Resolución Exenta N°1169, de fecha 13 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente:

1. **A lo principal:** acoger el recurso de reposición, en cuanto se tiene presente que el funcionamiento del Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2 está amparado en el artículo 36 del Código Sanitario y en el Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, que permiten continuar con la disposición de residuos sólidos domiciliarios en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia por COVID 19, los que se complementan con las resoluciones dictadas por la SEREMI de Salud que han autorizado su funcionamiento, siendo la última dictada al efecto, la Resolución N° 12.985, de 3 de julio de 2020.

2. **Al otrosí;** téngase por acompañados los documentos.

SEGUNDO. **HACER PRESENTE** que no obstante encontrarse amparado el funcionamiento actual del proyecto en una autorización sectorial, entendiéndose esta Superintendencia la situación de contingencia que lo ha motivado, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria, momento en que será aplicable lo dispuesto el artículo 8° de la Ley N°19.300.

En estos términos, podemos sostener que **la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” ha contado con las respectivas autorizaciones de las autoridades competentes y, en particular, se encontraba sustentada en el amparo de las facultades conferidas a la autoridad sanitaria, de conformidad al artículo 36 del Código Sanitario, que sirvieron de fundamento para la continuación de las operaciones del “Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2”, en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia de COVID-19.**

Asimismo, como se puede apreciar en el resuelto segundo de la Resolución Exenta N° 1301/2020 de la SMA, la operación transitoria del relleno sanitario consideró la decisión de la autoridad sanitaria que, según detallamos anteriormente, contaba con todas las facultades legales para prorrogar la “Alerta Sanitaria” y otorgar autorización para continuar con la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, por cuanto no existían *“alternativas viables para la disposición de los residuos de Ancud en algún lugar dentro de Chiloé”*.

D. Sobre el procedimiento de medidas provisionales pre procedimentales Rol N° MP-29-2020. La SMA no resolvió la presentación de la I. Municipalidad de Ancud que solicitó tener por cumplidas las medidas ordenadas, ni representó disconformidad alguna respecto a la información proporcionada.

Mediante la Resolución Exenta N° 1064, de 25 de junio de 2020, el Superintendente del Medio Ambiente ordenó seis “medidas provisionales pre-procedimentales a la I. Municipalidad de Ancud, en el marco de la operación del relleno sanitario Puntra”, de conformidad a la facultad conferida en el artículo 48 letra a) de la LOSMA.

En el expediente de medidas provisionales, Rol N° MP-029-2020, la SMA especificó seis medidas específicas, clasificándolas en cuatro categorías, las cuales podemos sintetizar del siguiente modo:

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

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

(2) Manejo de aguas lluvias. Canales perimetrales.

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

(3) Manejo de residuos sólidos dispuestos.

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

(4) Cierre perimetral.

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

Estas medidas, fueron adoptadas por la I. Municipalidad de Ancud e informadas a la SMA, mediante el Oficio IMA N° 1270 de 11 de agosto de 2020. Así, el Municipio informó del cumplimiento de todas las medidas provisionales ordenadas por la SMA, empleando los medios de verificación que fueron consignados por la Resolución Exenta

Nº 1064, acompañando, además, antecedentes complementarios a los exigidos por la autoridad ambiental para abundar en las acciones adoptadas.

Al respecto, cabe consignar que en el referido expediente de medidas provisionales pre procedimentales, luego de la presentación del Oficio IMA Nº 1270 de la Municipalidad de Ancud, no se registra ninguna actividad adicional en el expediente Rol Nº MP-029-2020.

De este modo, en dicho procedimiento **no existen objeciones o reproches por falta de integridad en la ejecución de las medidas ordenadas, como tampoco algún requerimiento de información adicional por parte de la SMA. En efecto, transcurrieron más de nueve meses, desde que fuera presentado el informe de cumplimiento, sin que hubiese sido notificada alguna infracción al respecto.**

Fue solo mediante la dictación de la Resolución Exenta Nº 1100, de 17 de mayo de 2021, que la SMA hizo referencia a un eventual incumplimiento en relación a las medidas provisionales y, como cabe advertir, dicho acto administrativo se dictó en el procedimiento Rol Nº REQ-14-2020, siendo un antecedente inmediato a la formulación de cargos del actual procedimiento sancionatorio.

Por último, es necesario señalar que profundizaremos más detalles relativos al procedimiento de medidas provisionales con relación a los descargos que formularemos en contra del hecho infraccional Nº 1, en donde se especifica un eventual incumplimiento de lo ordenado por la SMA.

E. La Municipalidad de Ancud paralizó la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” a partir del 01 de julio de 2021, un mes antes que cesara la vigencia de la Alerta Sanitaria. Desde entonces, solo se ejecutan las medidas provisionales ordenadas por la SMA.

Como ya hemos expresado al sr. Fiscal Instructor, la “Alerta Sanitaria” decretada para la Provincia de Chiloé fue prorrogada sucesivamente por el Ministerio de Salud, extendiéndose hasta el 31 de julio de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nº 2/2021, antes citado. Acaecida esa fecha, la autoridad sanitaria no renovó la medida excepcional, en consonancia con lo solicitado por la propia Municipalidad de Ancud.

De hecho, como es necesario hacer presente, **la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” fue paralizada por la Municipalidad de Ancud a partir del 1 de julio de 2021, tal como puede apreciarse en el considerando 13º del Decreto Alcaldicio Nº 1.195, de 15 de julio de 2021:**

13.- Que a partir del 1 de julio de 2021, se ha suspendido la recepción de residuos sólidos domiciliarios en el sitio de disposición transitoria de Puntra El Roble, en tanto no se cuente con las autorizaciones de la autoridad sanitaria que permitan reanudar su operación.

Este acto administrativo dispuso la suspensión de obras del proyecto “prolongación de celda y sobrecelda zanja sanitaria N° 1, sitio de disposición transitorio RSD, sector Puntra el Roble”, que fue aprobada por la SEREMI de Salud de Los Lagos con fecha 17 de junio de 2021. Además, dispuso mantener por tiempo indefinido “la suspensión de recepción de residuos sólidos domiciliarios en el sitio de disposición transitorio RSD, sector Puntra el Roble, para la adecuada ejecución de las medidas provisionales decretadas por la Superintendencia del Medio Ambiente”, según se observa en la siguiente imagen:

DECRETO:


1.- **DISPÓNGASE LA SUSPENSIÓN DE LAS OBRAS** proyecto “Prolongación de celda y sobrecelda Zanja sanitaria N° 1, sitio de disposición transitorio RSD sector Puntra el Roble, por el plazo de 30 días hábiles a contar del 15 de julio de 2021, para la adecuada ejecución de las medidas provisionales decretadas por la Superintendencia de Medio Ambiente, mediante resolución N° 1.526, de 3 de julio de 2021.


2.- **MANTENGASE por tiempo indefinido la suspensión de recepción de residuos sólidos domiciliarios, en el sitio de disposición transitorio RSD sector Puntra el Roble, para la adecuada ejecución de las medidas provisionales decretadas por la Superintendencia de Medio Ambiente, mediante resolución N° 1.526, de 3 de julio de 2021.**

3.- **INSTRUYASE** a la Dirección de Obras Municipales dar estricto cumplimiento a lo decretado previamente, dejando constancia en el libro de obras.

4.- **NOTIFÍQUESE** de la presente resolución a don Juan Carlos Patricio Ampuero Barrientos, domiciliado para estos efectos en calle Quilquico s/n, sector rural de la ciudad de Castro, en calidad de representante legal, en su calidad de representante legal del proveedor “Sociedad de Inversiones Grupo San Osvaldo Ltda.”, a través de carta certificada o por medio de correo electrónico, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46 de la ley 19.880.

Anótese, Comuníquese, Cúmplase, y Archívese en su oportunidad.


LEYLA AGUAYO VALENZUELA
SECRETARIA MUNICIPAL


CARLOS GOMEZ MIRANDA
ALCALDE DE LA COMUNA DE ANCUD

En efecto, **mediante Resolución Exenta N° 1526, de 3 de julio de 2021, la SMA ordenó medidas provisionales procedimentales**, principalmente, enfocadas en la ejecución de acciones tendientes a corregir el manejo de lixiviados, líquidos y aguas lluvias del relleno sanitario, como también referidas a la estabilidad de la masa de residuos, según es posible

constatar en el expediente administrativo Rol N° MP-041-2021. Su ejecución exigió a la Municipalidad a priorizar las actividades a realizar en el recinto, estimando que era incompatible continuar con la disposición de residuos en esas condiciones.

La paralización de las operaciones transitorias del relleno sanitario Puntra, además, pudo verificarse en terreno por la SMA, tal como fue señalado en el Acta de Fiscalización de fecha 23 de julio de 2021, firmada por la fiscalizadora de la SMA, señora Javiera Chinchilla Sandoval, dando cuenta que el recinto se encontraba “sin operación”, tal como puede apreciarse en la siguiente imagen:

1. ANTECEDENTES		
1.1 Fecha de Inspección: 23-07-2021	1.2 Hora de inicio: 12:07	1.3 Hora de término: 14:54
1.4 Nombre de la Unidad Fiscalizable: Relleno sanitario Puntra	1.4 Estado operacional de la Unidad Fiscalizable: Sin operación	
1.6 Ubicación de la Unidad Fiscalizable: Ruta W340 a 14 km de Ruta 5, sector Puntra	Comunas: Ancud	Región (es): Región de Los Lagos
1.7 Titular (es) de la Unidad Fiscalizable: I. Municipalidad de Ancud	Domicilio: Blanco encalada 660, Ancud.	

Con posterioridad, la SMA dictó la Resolución Exenta N° 1828, de 17 de agosto de 2021, y luego la Resolución Exenta N° 2070, de 16 de septiembre de 2021, que ordenaron y reiteraron medidas provisionales.

De esta manera, desde el mes de julio, **la Municipalidad de Ancud solo ha realizado labores de gestión ambiental del “relleno sanitario Puntra”, centrándose en la extracción de lixiviados, mediciones del nivel piezométrico de las cámaras de inspección de la sobrecelda, en el mejoramiento de los taludes de zanja, en la mantención de canales de aguas lluvia y caminos exteriores, entre otras actividades relacionadas con las medidas provisionales ordenadas por la SMA.**

En el mismo sentido, no puede dejar de mencionarse lo resuelto por el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, con fecha el 17 de julio de 2021, en causa Rol N° R-26-2020, caratulada “Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación con Superintendencia del Medio Ambiente”, oportunidad en que fue decretada la medida cautelar “*de paralización inmediata de la recepción de residuos en todas las instalaciones del vertedero o relleno sanitario Puntra*”, precisándose que esta paralización no podía afectar “*las actividades*

que se desarrollen para su gestión ambiental especialmente las medidas decretadas por la SMA para el manejo de lixiviados” al ser indispensable su extracción.

En conclusión, la operación transitoria del relleno sanitario Puntra fue paralizada con el objeto de ejecutar las medidas provisionales que ha ordenado la SMA, las cuales han sido desarrolladas y debidamente informadas, mediante los reportes semanales, realizándose además los análisis técnicos requeridos, previa contratación pública de los servicios profesionales capacitados para ello.

F. La situación crítica de toda la Provincia de Chiloé en relación a la disposición de residuos ha obstaculizado encontrar soluciones en las comunas vecinas de Ancud. La Municipalidad ha debido gestionar un plan de contingencia, trasladando los residuos domiciliarios a un relleno autorizado ubicado en la comuna de Los Ángeles.

Sr. Fiscal Instructor, como ya se ha expuesto con sumo detalle, el origen de la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” se vincula con la declaración de “Alerta Sanitaria” por la falta de lugares disponibles para la disposición de residuos domiciliarios en la comuna de Ancud.

Sin embargo, este contexto quedaría incompleto sin hacer la necesaria referencia a la crítica situación que se vive en toda la Provincia de Chiloé e, incluso, en la Región de Los Lagos, en relación a la disposición de residuos y la gestión de los diferentes proyectos de saneamiento ambiental en esta zona geográfica.

En efecto, la ausencia de lugares aptos e idóneos para realizar la disposición de los residuos domiciliarios sólidos no es un problema que solo afecta a la comuna de Ancud, como puede acreditarse con la información pública disponible en el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental¹, según la cual, existen diferentes procedimientos administrativos ante la SMA, relativos a proyectos de saneamiento ambiental en las comunas cercanas a Ancud:

1. **Vertedero Ancoser Mocopulli (Ex Najar), comuna de Dalcahue, Rol N° D-145-2021:** el cual se encuentra en curso, con formulación de cargos notificada y con observaciones al Programa de Cumplimiento pendientes.
2. **Relleno Industrial Corcovado, comuna de Dalcahue, Rol N° D-099-2019:** se encuentra con Programa de Cumplimiento en ejecución.

¹ Información disponible en línea: <https://snifa.sma.gob.cl/Sancionatorio/Resultado> Al respecto, se han empleado como criterios de búsqueda los siguientes: en categoría de unidad fiscalizable, “saneamiento ambiental”; y en región, “Región de Los Lagos”.

3. **Vertedero Dicham, comuna de Chonchi, Rol N° D-052-2019:** se encuentra con procedimiento sancionatorio en curso y medidas provisionales ordenadas por la SMA. Anteriormente, además, en el procedimiento sancionatorio Rol N° D-004-2013, este vertedero ya fue sancionado por la autoridad ambiental.
4. **Vertedero de Castro, comuna de Castro, Rol N° F-041-2019:** actualmente, con Programa de Cumplimiento en ejecución.
5. **Relleno Sanitario Laja, comuna de Puerto Varas, Rol N° D-080-2017:** el cual fue se encuentra concluido, con sanción confirmada por la Excm. Corte Suprema y que se encuentra pendiente de pago, según es señalado en el Registro Público de Sanciones.
6. **Vertedero Osorno, comuna de Osorno, Rol N° F-036-2018:** se encuentra, en la actualidad, con Programa de Cumplimiento en ejecución.
7. **Vertedero El Empalme Roxin Ltda., comuna de Maullín, Rol N° D-068-2017:** fue sancionado y el pago de la multa respectiva se encuentra pendiente, según lo señalado en el Registro Público de Sanción.

Por lo demás, no puede dejar de mencionarse la situación del **Relleno Sanitario La Laja**, ubicado en la comuna de Puerto Varas, el cual fue sancionado por la SMA en el procedimiento D-080-2017, resolución ratificada por el Tercer Tribunal Ambiental y la Excm. Corte Suprema en las instancias judiciales de revisión.

Como se puede apreciar, **la situación general es crítica, por cuanto las alternativas para la disposición de residuos, tanto en la Isla Grande de Chiloé como en el territorio continental de la Región de Los Lagos, se encuentran con problemas de cumplimiento a la normativa ambiental, lo cual fue considerado por la autoridad sanitaria, a propósito de la “Alerta Sanitaria” declarada, autorizando la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, en la comuna de Ancud.**

Todas estas circunstancias dan cuenta del estado de necesidad que ha concurrido en el presente caso. De hecho, la Municipalidad de Ancud ha debido emplear medidas urgentes y encontrado soluciones transitorias de emergencia, con el objeto de evitar mayores daños a la comunidad, tal como se produciría por la acumulación de basura en las vías públicas, especialmente, en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Pues bien, considerando que la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” fue paralizada desde el 1 de julio de 2021, el Municipio debió desarrollar un plan de contingencia, frente a la crítica situación de no contar con un sitio de disposición de residuos en la comuna, ni tampoco dentro de la Región de Los Lagos.

De hecho, pese al encarecimiento de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios de la comuna, la basura recolectada en Ancud se ha debido trasladar hasta la ciudad de Los Ángeles, Región del Bío Bío, para su disposición final en un sitio que cuenta con la respectiva autorización ambiental y sanitaria vigente. Así puede acreditarse con los antecedentes relacionados a la Licitación Pública ID N° 2660-1-LE21 “Disposición Residuos Asimilables a Domiciliarios” de la Ilustre Municipalidad de Ancud, que fue adjudicada a la Empresa KDM S.A. mediante el **Decreto N° 113, de 19 de enero de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud**, que se acompaña como documento a esta presentación, junto al **Decreto N° 1317, de 4 de agosto de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud**, que autoriza la prórroga a la contratación de la empresa KDM S.A., para la prestación del servicio de “Disposición de Residuos sólidos domiciliarios, asimilables y voluminosos”.

G. La Municipalidad de Ancud ingresó al SEIA el proyecto de “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, para su correspondiente evaluación ambiental.

Sr. Fiscal Instructor, como ya se expuso en el apartado anterior, **aunque la declaración de “Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé” se mantuvo vigente solo hasta el 31 de julio, la Municipalidad de Ancud paralizó la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” a partir del 01 de julio de 2021**, lo que fue constatado por la SMA en fiscalizaciones realizadas al recinto.

Desde entonces, la disposición de los residuos sólidos domiciliarios de la comuna se ha gestionado trasladándolos hasta la comuna de Los Ángeles a un sitio autorizado. Por lo mismo, considerando la excepcional situación y la inexistencia de soluciones más próximas en términos geográficos, la Municipalidad debió proyectar una mayor estabilidad para garantizar la continuidad del servicio, en términos más eficientes, tanto económica como medioambientalmente.

Por lo mismo, **con el afán de optimizar y agilizar el proceso de conformidad con la normativa ambiental, respecto a la operación del “relleno sanitario Puntra”, la Municipalidad de Ancud debió decidir el adelantamiento del ingreso al Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos (en adelante, “SEA Los Lagos”) la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto denominado “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, con el objeto de obtener la resolución de calificación ambiental favorable requerida, iniciando el respectivo procedimiento administrativo de evaluación ambiental**. Así puede comprobarse con la siguiente imagen extraída del certificado de ingreso:

Declaración de Impacto Ambiental	
"RELLENO SANITARIO PARA RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS DE LA COMUNA DE ANCUD"	
Ilustre Municipalidad de Ancud Rep. Legal: Carlos Heriberto Gómez Miranda	
Fecha de Ingreso al sistema electrónico:	2 de julio de 2021
Fecha de Presentación de la Declaración:	
<ul style="list-style-type: none">• Antecedentes Generales del proyecto<ul style="list-style-type: none">◦ Nombre del Proyecto RELLENO SANITARIO PARA RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS DE LA COMUNA DE ANCUD◦ Región Región de Los Lagos◦ Comunas Ancud	

Al respecto, debe señalarse que la Municipalidad de Ancud acompañó copia de todos los documentos incorporados a la DIA ingresada, entre los cuales se incluyeron estudios relativos a las diferentes variables medioambientales involucradas, entre las cuales se cuentan el sistema de tratamiento de lixiviados y aguas lluvias, cámaras de biogás y análisis de olores, los que se refieren a dos de los tres hechos infraccionales imputados en este procedimiento administrativo sancionatorio.

De tal modo, solicitamos tener presente estas circunstancias, como también la documentación que se ha acompañado en este procedimiento administrativo, la cual pedimos que se tenga totalmente reproducida en esta oportunidad, por razones de economía procesal.

II. DESCARGOS EN RELACIÓN AL HECHO INFRACCIONAL N° 1: LA IMPUTACIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE DOS MEDIDAS PROVISIONALES ORDENADAS POR LA SMA NO SON CONGRUENTES CON LAS ACTUACIONES QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE ROL N° MP-029-2020.

A. La descripción del Hecho Infraccional N° 1 realizada en la Formulación de Cargos del presente procedimiento sancionatorio.

Antes de proceder a evacuar los descargos en relación al Hecho Infraccional N° 1, es necesario precisar su contenido, el cual se refiere a la imputación de incumplimiento de medidas provisionales ordenadas por la SMA mediante la Resolución Exenta N° 1064, de 25 de junio de 2020, dictada por el señor Superintendente del Medio Ambiente, don Cristóbal de la Maza Guzmán (“Res. Ex. N° 1064/2020”).

Al respecto, de acuerdo a la Formulación de Cargos del presente procedimiento administrativo sancionatorio, el primer hecho constitutivo de infracción que se imputa consiste en:

“Incumplimiento de las medidas provisionales pre - procedimentales ordenadas por la Resolución Exenta SMA N°1064/2020 en lo relativo a: no efectuar el retiro de las aguas mezcladas con residuos para disponerlas en lugar autorizado, recirculando los líquidos lixiviados hacia la zanja de residuos; y a no elaborar un diseño hidráulico del canal perimetral e implementar el canal de forma tardía”.

Esta imputación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 35, letra l), de la LOSMA es considerado una infracción por incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales ordenadas, según lo previsto en el artículo 48, letra a), de la LOSMA.

Para mayor claridad, transcribimos el cargo formulado por la SMA, en forma literal:

N°	Hechos constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas
1	<p>Incumplimiento de las medidas provisionales pre - procedimentales ordenadas por la Resolución Exenta SMA N°1064/2020 en lo relativo a: no efectuar el retiro de las aguas mezcladas con residuos para disponerlas en lugar autorizado, recirculando los líquidos lixiviados hacia la zanja de residuos; y a no elaborar un diseño hidráulico del canal perimetral e implementar el canal de forma tardía.</p>	<p>Resolución Exenta N° 1064, 25 de junio de 2020</p> <p><i>“Ordenar las medidas provisionales contempladas en la letra a) del artículo 48 de la LOSMA a la I. Municipalidad de Ancud (...):</i></p> <p><i>1) 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. Plazo de ejecución: a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.</i></p> <p><i>Medio de verificación: reporte diario, detallado y exhaustivo, que indique el responsable de la acción, y la implementación de los mecanismos de control, retiro y disposición final de las aguas lluvias, que incluyan fotografías fechadas y georreferenciadas de constatación de dicho control, retiro y disposición final, y todas las acciones o mecanismos de control aplicadas.</i></p> <p><i>3) 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 zanjas de aguas</i></p>

	<p><i>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.</i></p> <p>Plazo de ejecución: a partir de tercero día siguiente a la notificación de la presente resolución.</p> <p>Medio de verificación: fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales”.</p>
--	---

Pues bien, como se analizará en lo que sigue, el hecho infraccional se sustenta en supuestos fácticos erróneos, los cuales pueden deberse a una incorrecta interpretación del tenor literal de las medidas provisionales ordenadas por la propia SMA, o bien, a una apreciación incorrecta de las acciones desarrolladas por la I. Municipalidad de Ancud; pero que, en definitiva, hacen improcedente imputar una infracción a la normativa ambiental respecto a ellas.

Para fundamentar adecuadamente lo anterior, a continuación nos referiremos al procedimiento de medidas provisionales, Rol N° MP-029-2020, en particular.

B. Sobre el Procedimiento de Medidas Provisionales, Rol N° MP-029-2020. Lo imputado por la formulación de cargos se refiere a sólo 2 de las 6 medidas provisionales ordenadas por la SMA

Sr. Fiscal Instructor, para delimitar el Hecho Infraccional N° 1, en este apartado se identificarán las seis medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas mediante la Res. Ex. N° 1064/2020; como un asunto previo al análisis particular de la infracción imputada por la Formulación de Cargos del presente procedimiento sancionatorio.

1. Mediante Resolución Exenta N° 1064/2020, la SMA ordenó seis medidas provisionales a la I. Municipalidad de Ancud en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.

La Res. Ex. N° 1064/2020, luego de determinar la configuración de los requisitos que hacían procedente ordenar medidas provisionales, en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 48 literal a) de

la LOSMA, dispuso ordenar seis medidas clasificadas en cuatro categorías que fueron cumplidas por la I. Municipalidad de Ancud, como revisaremos a continuación.

La primera categoría de medidas provisionales ordenadas por la SMA en la Res. Ex. N° 1064/2020 correspondió al “manejo de aguas lluvias” en el “interior de la zanja”. Al respecto, fueron ordenadas dos medidas en concreto —la primera de ellas tiene gran importancia para este procedimiento sancionatorio, por cuanto se trata de uno de los dos incumplimientos imputados por la SMA—; a saber:

1. **“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”.**
2. **“Implementar sistema que impida el ingreso de aguas lluvias a través de las chimeneas de ventilación pasiva de biogás, sin interrumpir la adecuada evacuación de los gases”.**

Lo anterior, se puede comprobar con una imagen extraída del numeral I del resuelve primero de la resolución en comento:

RESUELVO:

PRIMERO: ORDENAR las medidas provisionales pre-procedimentales, contempladas en la letra a) del artículo 48 de la LOSMA, a la Ilustre Municipalidad de Ancud, RUT N°69.230.100-5, respecto de la Unidad Fiscalizable “Relleno Sanitario Puntra”, ubicado en la Ruta W340, a 14 Km de Ruta 5, sector Puntra, Comuna de Ancud, Región de Los Lagos, por un plazo de 15 días hábiles, contados desde la notificación de la presente resolución, según se indica a continuación:

I. Manejo de aguas lluvias. Interior de la zanja

1) 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. Plazo de ejecución: a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.

Medio de verificación: reporte diario, detallado y exhaustivo, que indique el responsable de la acción, y la implementación de los mecanismos de control retiro y disposición final de las aguas lluvias, que incluyan fotografías fechadas y georreferenciadas de constatación de dicho control, retiro y disposición final y todas las acciones o mecanismo de control aplicados.

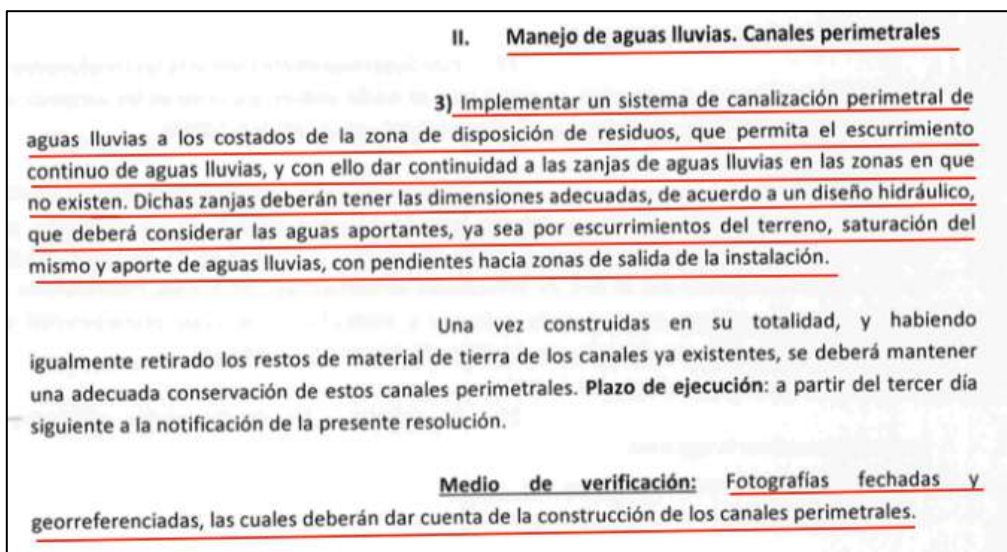
2) Implementar sistema que impida el ingreso de aguas lluvias a través de las chimeneas de ventilación pasiva de biogás, sin interrumpir la adecuada evacuación de los gases. Plazo de ejecución: a partir del tercer día siguiente a la notificación de la presente resolución.

Medio de verificación: Fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la implementación del sistema.

La segunda categoría de medidas provisionales se refirió al “manejo de aguas lluvias” en relación a los “canales perimetrales”. Al respecto, la SMA ordenó una medida en concreto, consistente en:

3. *“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”.*

Esta medida también es de vital importancia para este procedimiento sancionatorio, toda vez que otro de los incumplimientos imputados en la formulación de cargos se refiere, en particular, a lo señalado precedentemente —más adelante se regresará sobre este asunto con más detalle—. Por lo mismo, para facilitar la acreditación de lo que hemos transcrito más arriba, adjuntamos la imagen extraída del numeral II del resuelto primero de la Res. Ex. N° 1064/2020, a la que estamos haciendo referencia en este apartado:



La tercera categoría de medidas provisionales ordenadas por la SMA se refieren al “manejo de residuos sólidos dispuestos”. A este respecto, se dispusieron dos medidas en concreto, las cuales consistieron en:

4. *“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”.*

5. **“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”.**

Lo anterior, puede acreditarse con la siguiente imagen extraída del numeral III del resuelto primero de la Res. Ex. N° 1064/2020:

	<p>III. <u>Manejo de residuos sólidos dispuestos</u></p> <p>4) <u>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. Plazo de ejecución: a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.</u></p> <p><u>Medio de verificación:</u> Reporte detallado y exhaustivo de la implementación de los mecanismos de control, que incluyan fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de todas las acciones o mecanismos de control para su cumplimiento.</p> <p>5) <u>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. Plazo de ejecución: a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.</u></p> <p><u>Medio de verificación:</u> Fotografías fechadas y georreferenciadas de cada día, que muestren el estado de la cobertura al terminar la jornada de trabajo.</p>
--	---

La cuarta categoría de medidas provisionales ordenadas por la SMA se refirió al “cierre perimetral”, para lo cual se dispuso una medida en concreto, consistente en:

6. **“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 objeto de impedir el ingreso de fauna silvestre (mamíferos) y cualquier otro vector sanitario, en todo el recinto”.**

Se acredita lo anterior con la siguiente imagen extraída del numeral IV del resuelto primero de la Res. Ex. N° 1064/2020:

	<p>IV. <u>Cierre perimetral</u></p> <p>6) <u>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. Plazo de ejecución: a partir del tercer día siguiente de la notificación de la presente resolución</u></p> <p><u>Medio de verificación:</u> Fotografías fechadas y georreferenciadas.</p>
--	--

Determinado, entonces, el contenido preciso de las medidas provisionales pre-procedimentales, ordenadas por la SMA en la Res. Ex. N° 1064/2020, a continuación daremos cuenta del cumplimiento de todas y cada una de ellas por parte de la I. Municipalidad de Ancud, como forma previa a referirnos en concreto sobre los errores contenidos en la formulación de cargos del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

2. **La I. Municipalidad de Ancud ejecutó las seis medidas provisionales en el plazo requerido, e informó a la SMA del cumplimiento mediante Oficio N° 1270/2020, solicitando expresamente que se tuvieran por cumplidas las medidas. En casi un año calendario, la SMA nunca se pronunció sobre el cumplimiento o eventual incumplimiento de dichas medidas.**

Sr. Fiscal Instructor, como usted podrá apreciar con una simple revisión del expediente administrativo SMA, Rol N° MP-029-2020, la I. Municipalidad de Ancud ejecutó dentro de plazo las seis medidas previsionales, y luego, mediante el Oficio N° 1270 de 11 de agosto de 2020, cumplió con informar el cumplimiento de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA.

Esto es un antecedente relevante para tener en consideración, pues **el Oficio N° 1270/2020 es la última actuación que consta en dicho expediente administrativo y, en consecuencia, la SMA no manifestó un eventual incumplimiento de la I. Municipalidad de Ancud, respecto a las medidas provisionales pre-procedimentales que se ordenaron con relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”**. Esta imputación fue expresada, recién, en la Resolución Exenta N° 1100, de 17 de mayo de 2021, precedente inmediato del inicio de este procedimiento sancionatorio.

De hecho, lo señalado más arriba puede demostrarse, simplemente, accediendo al expediente electrónico de medidas provisionales, Rol N° MP-029-2020 de la SMA², donde no es posible encontrar alguna actuación posterior al Ord. N° 1270, de 11 de agosto de 2020, por medio del cual la I. Municipalidad de Ancud informó el cumplimiento de las seis medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA, tal como se muestra en la siguiente captura de pantalla:

² Disponible en línea: <https://snifa.sma.gob.cl/MedidaProvisional/Ficha/208>. Última visita: jueves 14 de octubre de 2021.

C. Sobre la improcedencia del Hecho Infraccional N° 1: La Municipalidad de Ancud cumplió con todas las medidas provisionales, de conformidad a lo informado en el Ord. N° 1270/2020.

Sr. Fiscal Instructor, de acuerdo a la formulación de cargos en el presente procedimiento administrativo sancionatorio, se imputa a la Municipalidad de Ancud el incumplimiento de dos de las seis medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas en la Res. Ex. N° 1064/2020 de la SMA.

Como ya hemos anunciado, dentro del expediente administrativo Rol N° MP-029-2020, la Municipalidad de Ancud informó del cumplimiento de todas y cada una de las medidas ordenadas por la SMA, mediante la presentación del Ord. N° 1270, de 11 de agosto de 2020, acompañando en dicha oportunidad los medios de verificación que acreditaron lo ya referido.

Por lo mismo, es necesario considerar la improcedencia del primer hecho infraccional, individualizado por la formulación de cargos, estimando, además, los argumentos que se exponen a continuación.

1. Respecto al Hecho Infraccional 1.1.: la Municipalidad de Ancud dispuso las acciones necesarias para el cumplimiento de la medida provisional de extraer el agua lluvia mezclada con residuos, extrayéndolas, trasladándolas y disponiéndolas en un lugar autorizado.

Con el afán de precisar el cumplimiento de la medida provisional que se ha imputado incumplida, en primer lugar, reiteramos el tenor literal de la misma, de acuerdo a lo señalado en la Resolución Exenta N° 1064/2020 de la SMA:

“1) *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.*

Plazo de ejecución: a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.

Medio de verificación: reporte diario, detallado y exhaustivo, que indique el responsable de la acción, y la implementación de los mecanismos de control, retiro y disposición final de las aguas lluvias, que incluyan fotografías fechadas y georreferenciadas de constatación de dicho control, retiro y disposición final, y todas las acciones o mecanismos de control aplicadas”.

Pues bien, considerando el contenido expreso de la medida provisional ordenada, mediante el Ord. N° 1270/2020, la Municipalidad de Ancud expuso las características

constructivas del relleno sanitario. De este modo, en primer lugar, se implementó un sistema de captación, recolección y reinyección –en caso de ser necesario- de lixiviados, incluyendo drenes adosados al talud interior de la zanja y un pozo de reinyección, con la debida autorización de la SEREMI de Salud de Los Lagos.

Mediante este sistema, se procuró dar condiciones más seguras para el manejo de las aguas lluvias mezcladas con residuos, en atención a las siguientes consideraciones técnicas:

- Mantener un volumen mínimo de líquidos lixiviados en la masa de residuos que no afectare la estabilidad de las celdas de disposición.
- Favorecer la captación de líquidos lixiviados en la base del talud basal de las celdas de disposición de residuos.
- Controlar de forma más eficiente el flujo de reinyección de líquidos lixiviados a la masa de residuos.
- Evitar afloramientos de líquidos lixiviados en niveles superiores de las celdas de disposición de residuos.
- Minimizar la producción de biogás en las celdas de disposición que pudiese sobresaturar el sistema de extracción pasivo.

Al respecto, es necesario considerar que las condiciones materiales en que se tuvo que desarrollar la medida ordenada exigieron desarrollar acciones preliminares, para evitar un agravamiento de la situación y atendiendo la inexistencia en la Provincia de Chiloé, al momento de notificarse la medida provisional, de una planta de tratamiento —para las aguas lluvias mezcladas con residuos acumulados en el área de la zanja donde no había residuos— que contara con la respectiva autorización, tal como fue exigido por la SMA.

Esta imposibilidad temporal obligó a buscar soluciones para evitar la acumulación de líquidos lixiviados que afectarían la estabilidad de las celdas de disposición de residuos. Así, por ejemplo, se realizó la limpieza de residuos flotantes y se aplicó el procedimiento establecido en el proyecto de ingeniería aprobado por SEREMI de Salud, para tales finalidades.

Por lo mismo, en forma previa, se debieron realizar las gestiones necesarias para solicitar la caracterización de los líquidos que debían extraerse y las capacidades instaladas en las plantas de tratamiento más cercanas, para asegurarse de un adecuado manejo y la factibilidad técnica requerida.

De esta forma, **la medida de extracción y traslado de las aguas lluvias fue cumplida apenas la empresa sanitaria ESSAL tuvo conocimiento de la caracterización de los líquidos a extraer del relleno de Puntra. En efecto, con fecha 7 de agosto de 2020, pudo confirmar a la Municipalidad de Ancud que contaba con la factibilidad técnica**

necesaria para recepcionar y tratar el agua lluvia mezclada con residuos acumulados que la SMA ordenó extraer.

Desde ese mismo momento, **la Municipalidad contrató el servicio de transporte de las aguas extraídas con el proveedor “ACONSER”, lo que fue debidamente acreditado a la presentación realizada en el expediente MP-029-2020**, acompañando documentos que dieron cuenta de la ejecución de la medida ordenada y, además, mediante carta emitida por el Gerente Técnico de la empresa ESSAL, que informa sobre la recepción de los residuos líquidos provenientes del “relleno sanitario Puntra”, cuyo extracto de imagen se adjunta a continuación:

<p>Sr. Alexis Latorre Administrador Municipal Ilustre Municipalidad de Ancud</p>	<p>Materia: Recepción de residuos líquidos en planta de aguas servidas Castro</p>
<p>De nuestra consideración,</p> <p>Por la presente certifico que, hasta el día de ayer, 10 de agosto de 2020, se han recepcionado 75 m³ de residuos líquidos en la planta de aguas servidas de la ciudad de Castro, provenientes de recinto PUNTRA El Roble, ubicado en el sector del mismo nombre, en la comuna de Ancud, según el detalle de las siguientes guías de despacho.</p> <ul style="list-style-type: none">- N°443 camión patente : BKVF41-JP4646, fecha 08-08-20 cantidad : 30 m³- N°446 camión patente: BKVF41, fecha 09-08-20 cantidad : 15 m³- N°449-450 camión patente : BKVF41-JP4646, , fecha 10-08-20 cantidad : 30 m³ <p>Saluda atentamente;</p>	 <p>Andrés Duarte Pino Gerente Técnico ESSAL S.A.</p>

Adicionalmente, en la misma oportunidad se incluyeron fotografías fechadas y georreferenciadas de constatación de las acciones ejecutadas, dando cuenta incluso de aquellas desplegadas en el período en que no se contaba con la respuesta de factibilidad técnica de la planta de tratamiento que recibiría los líquidos lixiviados extraídos del relleno sanitario. Así, puede darse cuenta con las siguientes capturas de pantalla, extraídas del Ord. N° 1270, incorporado en el expediente administrativo Rol N° MP-029-2020 de la SMA:

Coordenadas UTM 18S	X (este)	Y (norte)
Zanja Sanitaria Frente Activo	593142	5339463

Imagen del miércoles 08 de julio de 2020: Recirculación de aguas lluvias de area sin disposicion de zanja sanitaria a pozo de recirculacion.



Por lo demás, cabe señalar que la Municipalidad siempre actuó de buena fe, disponiendo medidas contingentes autorizadas por la autoridad sanitaria, con la finalidad de gestionar adecuadamente el relleno Puntra, mientras se realizaban las consultas correspondientes sobre la factibilidad técnica de la planta de tratamiento; entonces, en ningún momento hubo una voluntad de incumplir con la medida provisional ordenada. De hecho, los retrasos en la extracción se ocasionaron

exclusivamente por la falta de un recinto que contara con la capacidad instalada para recibir los líquidos extraídos del relleno sanitario, lo cual no pudo realizarse con la inmediatez deseada por los retrasos propios de los estudios que se debieron realizar.

Lamentablemente, con posterioridad a la extracción y traslados realizados en agosto de 2020, la Superintendencia de Servicios Sanitarios advirtió a ESSAL S.A. la improcedencia de recibir los líquidos provenientes del “relleno sanitario Puntra”; pero tal situación no puede ser imputada a la Municipalidad de Ancud, en especial, porque el estudio de caracterización y factibilidad técnica fue realizado por la planta de tratamiento, el cual había concluido que contaba con las capacidades y autorizaciones necesarias.

De modo que, en el momento de ejecutar la medida provisional existía, al menos, una apariencia de regularidad y no era posible, razonablemente, que la Municipalidad de Ancud pudiera saber o debiera saber de la imposibilidad sobreviniente de ESSAL, considerando que fue la propia empresa quien informó positivamente sobre las capacidades de sus instalaciones. En efecto, la imputación se refiere a actuaciones de terceros y sobre documentos o antecedentes respecto a los cuáles la Municipalidad no tuvo conocimiento previo.

En conclusión, pese a todos los obstáculos que se debieron enfrentar, podemos sostener que la Municipalidad de Ancud ejecutó la medida provisional ordenada por la SMA, acompañando los medios de verificación del cumplimiento de esta obligación, implementando los mecanismos para la gestión, control, retiro y disposición final de las aguas lluvias extraídas del “relleno sanitario Puntra”.

Incluso, en el intertanto de confirmar la factibilidad técnica de la planta de tratamiento de aguas lluvias, que contara con la autorización exigida, la Municipalidad implementó medidas de urgencia, como el sistema de captación, recolección y reinyección de lixiviados, de conformidad al sistema autorizado por la SEREMI de Salud de Los Lagos, para evitar un agravamiento de la situación detectada por la SMA.

Por último, se hace presente que en el primer otrosí de esta presentación se acompañan documentos que acreditan la extracción de las aguas lluvias mezcladas con residuos, los que se pueden individualizar a continuación:

- i. Informe de Recepción de Muestras de aguas residuales, con lixiviados, extraídas del “relleno sanitario Puntra”, elaborado por la empresa ANAM (Análisis Ambientales), de fecha 27 de julio de 2020.

- ii. Informe preliminar de diagnóstico de líquido lixiviado, correspondiente al “Sitio de Disposición Transitorio Puntra”, comuna de Ancud, elaborado por la empresa Crecer (Centro de Gestión Ambiental y Servicios), de julio de 2020.
- iii. Carta remitida por el Gerente Técnico de ESSAL S.A., dirigida al Alcalde la I. Municipalidad de Ancud, dando cuenta de la recepción de los residuos líquidos extraídos del “relleno sanitario Puntra”, en cumplimiento de la medida provisional ordenada por la SMA, de trasladarlos a una planta de tratamiento autorizada.
- iv. Registros fotográficos y videos que acreditan la realización de las acciones de extracción de aguas lluvias mezcladas con lixiviados, además de la toma de muestras para los análisis realizados.

Todo lo anterior, permite demostrar que la Municipalidad ha aportado todos los antecedentes que sean necesarios para dar cuenta de las medidas implementadas, según lo ordenado por la SMA, sin que la autoridad ambiental haya emitido pronunciamiento alguno, con anterioridad, para reprochar la falta de cumplimiento o falta de idoneidad de las acciones realizadas para contener, reducir y/o eliminar los efectos contrarios al adecuado manejo medioambiental del “relleno sanitario Puntra”.

2. Respecto al Hecho Infraccional 1.2.: La Municipalidad cumplió con la medida de implementar un sistema de canalización perimetral de las aguas lluvias a los costados de la zona de disposición de residuos. La imputación formulada es incongruente con los términos en que la medida provisional fue ordenada por la SMA, ya que no fue exigido entregar el diseño hidráulico como medio de verificación.

De acuerdo a la Formulación de Cargos, el Hecho Infraccional N° 1 imputa el incumplimiento de una segunda medida provisional. Por lo mismo, en esta oportunidad, se reitera el tenor literal de lo señalado en la Resolución Exenta N° 1064/2020 de la SMA:

“3) 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 zanjas de aguas lluvias en las zonas en que no existen. Dichas zanjas 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.

Plazo de ejecución: a partir de tercero día siguiente a la notificación de la presente resolución.

Medio de verificación: fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales".

Ahora bien, cabe considerar que la Formulación de Cargos ha imputado como hecho infraccional “no elaborar un diseño hidráulico del canal perimetral e implementar el canal de forma tardía”.

En este sentido, debe señalarse que **la imputación no es congruente con los términos en que la medida provisional fue impartida, ni tampoco con las acciones efectivamente adoptadas por la Municipalidad de Ancud, para dar cumplimiento a lo ordenado por la SMA.** Así, una vez notificada de la Res. Ex. N° 1064/2020, la Municipalidad comenzó a realizar todas las gestiones necesarias para implementar el sistema de canalización perimetral de las aguas lluvias.

Por lo mismo, en primer lugar, **la Municipalidad gestionó la contratación de una empresa que cumpliera con la capacidad y las condiciones técnicas para la correcta ejecución del sistema ya descrito.** Esto, en atención a que ninguno de los funcionarios municipales contaba con la experticia necesaria para realizar este tipo de obras y, en consecuencia, no podía realizarse con la inmediatez deseada.

Una vez realizada la gestión anterior, con fecha 1 de julio de 2020 se iniciaron las labores de retiro de áridos acopiados que estaban como barrera natural en continuidad del cierre perimetral; y, además, comenzó a prepararse la cancha para el canal perimetral de aguas lluvias, dando estricto cumplimiento a la medida ordenada por la SMA, entregándose los términos técnicos de referencia para las actividades que debía desarrollar la empresa contratista, incluyendo la necesidad de contar con un diseño hidráulico y las dimensiones adecuadas.

Así, **pudo darse pleno cumplimiento a la medida ordenada por la SMA, acompañando los medios de verificación exigidos, esto es, las “fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales”**, según puede apreciarse con la siguiente imagen extraída del Ord. N° 1270:

Medios de verificación: Fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales.

Imagen del miércoles 01 de julio de 2020. Retiro de áridos y materia vegetal para comenzar con canalización perimetral de aguas lluvias.



Imagen del viernes 10 de julio de 2020. Canalización de aguas lluvias en área de la quebrada.

En conclusión, podemos sostener que la Municipalidad de Ancud cumplió plenamente con la medida ordenada, acompañando los medios de verificación del cumplimiento de esta obligación, según lo exigido por la SMA en la Res. Ex. N° 1064/2020, la que no pudo haberse implementado sin un diseño hidráulico *ad-hoc*; de hecho, además de las imágenes anteriores, se acompañó la factura y orden de compra que acreditaba la contratación y pago de las obras realizadas, a nombre de “Comercial Paz Daniela Ruiz E.I.R.L”, coincidentes a su fecha de término, esto es, el 21 de julio de 2021:



88.236.100-5 Blanco Encastado 080		Demandante: MUNICIPALIDAD DE ANCUDE Unidad de Compra: Secretaría Comunal de Planificación Fecha Emisión OC: 21-07-2020 17:39:47 Estado: Aceptada						
No: 56-65-2487676		Nº: 2660-32-SE20						
ORDEN DE COMPRA								
SEÑOR (ES): Comercial Paz Daniela Ruiz Cholox E.I.R.L.		A Br (X): Par Daniela Ruiz Cholox						
DIRECCIÓN: Carlos Barreque 58 Ancud		Región de los Lagos FONDO: 2-45-822023						
RUT: 76.644.395-8		FAX: -						
NOMBRE ORDEN DE COMPRA: Ejecución obras complementarias Relleno Sanitario								
FECHA ENTREGA PRODUCTOS: -								
DIRECCIÓN DE ENVÍO FACTURA: Blanco Encastado 080 Ancud Región de los Lagos								
DIRECCIÓN DE DESPACHO: -								
MÉTODO DE DESPACHO: -								
FORMA DE PAGO: Obs. Ver Instrucciones								
CONTACTO OC: PATRICIO HERNAN BRULE GUÍÑEZ 88-65-2487676 patricio.brule@municipal.cl								
Código	Producto	Cantidad / Unidad	Especificaciones Comproedor	Especificaciones Proveedor	Precio Unitario	Descuento	Cargos	Valor Total
7233102	Construcción de obras civiles	1 Unidad no definida	Construcción e instalación de obras complementarias en Relleno Sanitario en Sector Punta El Roble, de acuerdo a especificaciones técnicas adjuntas, por un monto total de \$8.042.017 IVA incluido, con plazo de ejecución de 30 días corridos desde la entrega de terreno.	Construcción e instalación de obras complementarias en Relleno Sanitario en Sector Punta El Roble, de acuerdo a especificaciones técnicas adjuntas.	5.042.017,0	0,00	0,00	5.042.017
Orden de Compra Emergencia, urgencia o imprevisible					Monto	\$		5.042.017
					Imp. IVA	\$		0
					Cargos	\$		0
					Subtotal	\$		5.042.017
					19% IVA	\$		957.983
					Total	\$		6.000.000

COMERCIAL PAZ DANIELA RUIZ CHOLOUX EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDAD		R.U.T.: 76.644.395-8			
CIR: SERVICIOS Y COMERCIO MONTAJE Y DESMONTAJE HIDRAULICOS SIMART FERRE Y MAT CONEST ARTURO PRAT 215- ANCUDE		FACTURA ELECTRONICA Nº388			
eMail: PAZ.DANIELAR@GMAIL.COM Teléfono: -		S.L.I. - ANCUDE			
TIPO DE VENTA: DEL GIRO		Fecha Emisión: 10 de Agosto del 2020			
SEÑOR(ES): MUNICIPALIDAD DE ANCUDE					
R.U.T.: 88.236.100-5					
CIR: ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA					
DIRECCION: BLANCO 580					
COMUNA: ANCUDE CIUDAD: Ancud					
CONTACTO: -					
TIPO DE COMPRA: DEL GIRO					
Código	Descripción	Cantidad	Precio	Número de Factura	Valor
-	Construcción e instalación de obras complementarias Relleno Sanitario Sector Punta El Roble, de acuerdo a especificaciones técnicas	1	5.042.017		5.042.017
Referencias: - Orden Compra N° 2660-32 del 2020-07-21					
Método de Pago: Crédito					
					MONTO NETO \$ 5.042.017
					I.V.A. 19% \$ 957.983
					IMPUESTO ADICIONAL \$ 0
					TOTAL \$ 6.000.000
Res. 20 de 2014 Verifique documento: www.sii.cl					
Recibido: _____ RUT: _____ Fecha: _____ Recibido: _____ Firma: _____					
* Al sacar de recibo que se declara en este acto, de acuerdo a lo dispuesto en la letra b) del Art. 4º, y la letra c) del Art. 3º de la Ley 17.983, acredita que la entrega de mercaderías o servicios prestados ha sido recibidos.*					
CEDHILL					

Se hace presente que, en el primer otrosí de esta presentación, se vuelven a acompañar documentos para acreditar el cumplimiento de la medida ordenada por la SMA, como es **el “Informe de obras complementarias” para el “relleno sanitario Puntra”, elaborado por la empresa contratista “Mawunko Soluciones Hidráulicas” que señala haber cumplido con las especificaciones técnicas contenidas en la Res. Ex. N° 1064/2020.**

Por lo demás, no puede dejar de considerarse que, al tratarse la Municipalidad de Ancud de un organismo público, los procedimientos de contratación y adjudicación de las obras necesarias para dar cumplimiento a las medidas provisionales han debido sujetarse a los requisitos de legalidad del gasto; por lo mismo, concurrieron dificultades para cumplir a cabalidad con los plazos que dispuso la SMA en la Res. Ex. N° 1064/2020.

Sin embargo, en todo momento se realizaron las gestiones requeridas con la mayor celeridad posible, según consta en el Oficio N° 1270/2020, que da cuenta de los avances y las gestiones realizadas para ejecutar las obras de implementación del canal perimetral de aguas lluvias. Esto da cuenta que no ha existido intencionalidad de dilaciones ni menos de incumplir con las medidas provisionales ordenadas por la SMA.

- 3. Consideración adicional sobre el cumplimiento de la medida de implementar un sistema de canalización perimetral de las aguas lluvias: las exigencias del cargo formulado son innovativas en relación a las medidas ordenadas por la SMA, particularmente, en lo referido al “diseño hidráulico”.**

Sr. Fiscal Instructor, coherente a los antecedentes expuestos, es posible afirmar que el cargo formulado con el hecho infraccional N° 1 resulta innovativo en relación al contenido de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA en la Resolución Exenta N° 1064/2020, particularmente, en lo referido al diseño hidráulico del sistema de canalización perimetral de aguas lluvias.

Esta circunstancia es trascendente para tener por desestimado dicho cargo, atendiendo el error en su formulación, ya que imputa el incumplimiento de la medida, por no haber cumplido con una exigencia que, en el acto administrativo original, no fue contemplada dentro de los medios de verificación, por lo que no procede atribuir responsabilidad respecto a circunstancias que no se condicen con los antecedentes concretos.

Para simplificar la comprobación de lo señalado, se adjunta la siguiente tabla comparativa:

Resolución Exenta N° 1064/2020	Formulación de cargos
<p>“3) <u>Implementar un sistema de canalización perimetral de aguas lluvias a los costados de la zona de disposición de residuos</u>, que permita el escurrimiento continuo de aguas lluvias, y con ello dar continuidad a las zanjas de aguas lluvias en las zonas en que no existen. <u>Dichas zanjas deberán tener las dimensiones adecuadas, de acuerdo a un diseño hidráulico</u>, 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.</p> <p><u>Plazo de ejecución:</u> a partir de tercero día siguiente a la notificación de la presente resolución.</p> <p><u>Medio de verificación: fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales”.</u></p>	<p><i>Incumplimiento de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la Resolución Exenta SMA N°1064/2020 en lo relativo a: [...] no elaborar un diseño hidráulico del canal perimetral e implementar el canal de forma tardía.</i></p>

Pues bien, como puede apreciarse con la simple lectura, **la exigencia de un diseño hidráulico solo se contempló para la implementación del sistema de canalización perimetral de aguas lluvias, pero no fue requerido dentro del medio de verificación dispuesto por la SMA, para acreditar su cumplimiento, los cuales solo se refirieron**

a “fotografías fechadas y georreferenciadas, las cuales deberán dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales”.

La Municipalidad, por su parte, dio pleno cumplimiento a los medios de verificación exigidos, a través del Oficio N° 1270/2020, acompañando las fotografías fechas y georreferencias para dar cuenta de la construcción de los canales perimetrales. **Asunto diferente es que la SMA realice, extemporáneamente, una apreciación de insuficiencia de los antecedentes entregados en base a sus propios requerimientos. Pero, como es constatable con la sola lectura de la medida provisional ordenada, la entrega de un diseño hidráulico no fue considerada como un medio de verificación en la ejecución de la misma.**

De este modo, la SMA carece de base fáctica para imputar el incumplimiento de la medida provisional en los términos que lo ha hecho. En el presente caso, incluso, pudo haber requerido la información correspondiente con posterioridad; pero, en vez de aquello, no realizó ninguna actuación en el expediente Rol N° MP-029-2020 y optó por formular cargos, innovando en lo ordenado por ella misma en la Res. Ex. N° 1064/2020.

Sin perjuicio de lo anterior, para abonar a la voluntad colaborativa de la I. Municipalidad de Ancud, en el primer otosí de esta presentación se acompañan documentos que dan cuenta de haber implementado el sistema de canalización, de acuerdo a un sistema hidráulico, tal como fue ordenado por la SMA.

D. Consideración general sobre el Hecho Infracional N° 1: la formulación de cargos omite la inactividad y ausencia de pronunciamiento de la SMA respecto a la información proporcionada por la Municipalidad, lo cual permite considerar que no existían indicios de riesgo o urgencia en la operación transitoria del relleno sanitario.

De acuerdo a lo que se ha sostenido en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, para evaluar si un procedimiento es racional y justo debe considerarse, especialmente, el principio de la eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la LOCBGAE.

En este mismo sentido, conviene puntualizar que las resoluciones de los órganos administrativos deben ser oportunas. Así, aquellas que se dictan luego de extensos períodos de inactividad pueden provocar que el procedimiento sustanciado pierda su eficacia jurídica. Al respecto, **la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ha desarrollado criterios objetivos para determinar cuándo una dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva el decaimiento del mismo, considerando**

esta circunstancia cuando los antecedentes concretos del caso ameritan estimar la dilación como excesiva e injustificada.

En este sentido, considerando que las medidas provisionales pre-procedimentales, Rol N° MP-029-2020, fueron ordenadas por la SMA con fecha 25 de junio de 2020 y que el cumplimiento de las mismas fue informado por la Municipalidad de Ancud, luego de solicitada y concedida una prórroga, con fecha 11 de agosto de 2020, sin que conste en el expediente ninguna actuación posterior, es posible concluir que no habían indicios de riesgo o incumplimiento urgente en el caso.

Es más, como se desarrollará en el próximo apartado, **la formulación de cargos de este procedimiento sancionatorio se basa en una apreciación extemporánea del supuesto incumplimiento parcial de las medidas provisionales ordenadas;** pues, el transcurso del tiempo que ha mediado entre la última actuación en dicho expediente y el momento en que la SMA ha imputado la infracción, resulta a todas luces como una dilación excesiva, injustificada e inconsistente con la valoración del riesgo o peligro que se pretende otorgar ahora.

En consecuencia, es contradictorio imputar, después de nueve meses de inactividad, un supuesto incumplimiento a las medidas provisionales, sin que previamente se hayan realizado objeciones, observaciones o requerimientos de mayores antecedentes para acreditar los hechos infraccionales, especialmente, si consideramos los errores denunciados con anterioridad.

E. Sobre el incumplimiento del principio de coordinación administrativa y la concurrencia de los requisitos para declarar la pérdida de eficacia jurídica o “decaimiento” del procedimiento de medidas provisionales.

Sr. Fiscal Instructor, en los siguientes numerales se expondrán los argumentos que permiten afirmar, jurídicamente, el incumplimiento al principio de coordinación administrativa en el presente caso; además, se advertirá que concurren los requisitos considerados por la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema para declarar el decaimiento del procedimiento administrativo de medidas provisionales —Rol N° MP-029-2020— y que, por lo tanto, no resultaba procedente estimar, de la forma extemporánea en que se hizo, su incumplimiento parcial para formular cargos a la Municipalidad de Ancud.

- 1. Sobre el principio de coordinación administrativa, el deber de los órganos de la Administración para tender a la unidad de acción y su incumplimiento en el presente caso.**

De conformidad con la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (“LOCBGAE”), entre los principios que deben observar los órganos, autoridades y funcionarios de la Administración, se encuentra consagrado el principio de coordinación. Así, luego de haberlo incluido en la enumeración del artículo 3°, en el artículo 5° de la LOCBGAE se señala:

“Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”.

En este sentido, el objetivo del legislador orgánico constitucional, para favorecer la eficiencia e idoneidad en el ejercicio de la función pública, mandata a los órganos de la Administración del Estado a cumplir sus finalidades de forma coordinada, propendiendo a la unidad de acción, para evitar que se dupliquen o existan interferencias en las actuaciones realizadas.

Por lo mismo, respecto a los alcances del principio de coordinación, es posible citar a la Contraloría General de la República, que ha señalado en su Dictamen N° 31.951/2006 lo siguiente:

*“[...] En este contexto, es del caso recordar que el artículo 37 de Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, previene, en lo que interesa, que **para los efectos de la resolución de los procedimientos administrativos, estos órganos podrán solicitar aquellos informes que ‘se juzguen necesarios para resolver’, lo cual tiene por objeto procurar el mejor acierto de las decisiones administrativas y permitir al organismo responsable del procedimiento fundamentar, en un sentido u otro, la resolución que en definitiva se adopte.**”*

En un sentido similar al que se viene exponiendo, la doctrina comparada ha descrito los objetivos del principio de coordinación y cooperación, en los siguientes términos:

*“[...] persigue la integración de la diversidad de las partes [...], **evitando contradicciones y reduciendo disyunciones** que, de subsistir, impedirán o dificultarán respectivamente la realidad del sistema”³.*

³ CADEMARTORI GAMBOA, David. Buena administración y procedimientos de selección de contratistas: análisis de los mecanismos jurídicos e informativos para alcanzar la eficiencia de las licitaciones públicas. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, 2009, p. 48.

A su vez, dotando de un contenido práctico a estas definiciones conceptuales, el administrativista español Jaime Rodríguez-Arana, ha sostenido que el principio de coordinación administrativa promueve que:

“[...] *todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de las respectivas competencias*”⁴.

La jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema también se ha pronunciado sobre los alcances y sentidos del principio de coordinación de la función administrativa, en particular, con el objeto de evitar que los órganos de la Administración del Estado dupliquen sus acciones, ejecutando tareas que puedan entorpecer los ámbitos de competencia de otros. En este sentido, se promueve la unidad de acción, conforme a las siguientes consideraciones:

“[...] **El principio de coordinación de la función administrativa atañe a la disposición metódica y racional de las actividades que desarrollan los órganos administrativos, individualmente y en su conjunto, para el cumplimiento más eficiente y eficaz de la función administrativa y la mayor satisfacción de las necesidades colectivas a cargo del Estado, con el menor costo financiero y social posible.** Por medio de este principio, se pretende evitar que los órganos administrativos en sus diversos niveles no ejecuten tareas que entraben o perturben las que deben desplegar otros órganos de la Administración o de precaver que no se produzca una duplicidad de esfuerzos con el consiguiente derroche de recursos humanos, económicos y financieros, puesto que una o más de las funciones que se realizan descoordinadamente serían inútiles y perjudiciales, ocupándose además dicho principio de que las políticas, los planes, programas y acciones se cumplan y ejecuten oportunamente, **procurándose una suma de esfuerzos a fin de alcanzar un efecto multiplicador en el grado de satisfacción de las necesidades colectivas por parte de los servicios de la Administración** [...]”⁵.

En estos términos, **la unidad de acción de la función administrativa presupone el efectivo cumplimiento del principio de coordinación**, en el mismo sentido que se viene exponiendo. En efecto, para las situaciones en que concurren diversos órganos de la Administración con relación a la misma clase de hechos o necesidades públicas, debe optarse por una actuación coordinada que evite decisiones contradictorias u obstaculizadoras, atendiendo a las diferentes competencias específicas que el ordenamiento jurídico les asigne.

⁴ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales de Colombia*, N° 6, 2014, p. 52.

⁵ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 37.834-2017, c. 7°.

Asimismo, resultará esencial en estos aspectos que la adecuada coordinación entre los diversos organismos de la Administración favorecerá que los escasos recursos sean optimizados para el cumplimiento de la satisfacción de las necesidades sociales.

Estas consideraciones son fundamentales para comprender las circunstancias en las que se tuvo que implementar la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”. Como ya se expuso en los antecedentes, **el origen de la decisión administrativa para trasladar los residuos domiciliarios producidos en Ancud, hacia el “Sitio de Disposición Transitoria”, fue una medida de emergencia para enfrentar paliativamente la falta de lugares habilitados para disponer de residuos en la Provincia de Chiloé, luego que la Municipalidad de Ancud informara a la autoridad sanitaria que la vida útil del antiguo vertedero de la comuna había concluido antes de lo previsto por el Plan de Cierre aprobado el año 2016.**

De ahí que surgiera un imperativo jurídico y funcional para que todos los órganos involucrados y competentes, en relación a las condiciones operativas del “relleno sanitario Puntra”, hayan actuado coordinadamente. De hecho, como el sr. Fiscal Instructor tiene conocimiento, en la sentencia del recurso de protección, Rol N° 79.635-2020, caratulada “*Cecilia Sánchez Uribe y otros con Municipalidad de Ancud y otros*”, la Excm. Corte Suprema resolvió específicamente que:

“[...] la Superintendencia del Medio Ambiente y la Seremi de Salud de la Región de Los Lagos, deberán coordinarse para ejercer de manera eficaz y oportuna, cada una de ellas, 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”.

Lamentablemente, los hechos han demostrado que la I. Municipalidad de Ancud ha debido responder a los diferentes requerimientos exigidos, descoordinadamente, por las dos autoridades señaladas, sin que se haya podido cumplir, de forma satisfactoria, el objetivo de conducirse hacia “*la resolución efectiva y global*” del conflicto suscitado por la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.

Pues bien, tomando en cuenta todos estos elementos, resulta evidente que en el presente caso se ha infringido el principio de coordinación, con el cual debe actuar la Administración del Estado, ya que las actuaciones de fiscalización y sanción desarrolladas por la SMA han omitido el actuar trascendente de la SEREMI de Salud de Los Lagos en el funcionamiento transitorio del “relleno sanitario Puntra”.

2. Sobre la pérdida de eficacia jurídica del procedimiento administrativo y los requisitos para la declaración de su

decaimiento, de conformidad con la jurisprudencia reciente de la Excma. Corte Suprema.

De acuerdo a lo señalado por los profesores José Miguel Valdivia y Tomás Blake que, a su vez, es concordante con la doctrina desarrollada por el administrativista español Gómez Puente, la institución del «decaimiento del procedimiento administrativo» opera como una reacción frente a las dilaciones excesivas en la tramitación. En estos términos:

“[...] La noción se inserta en el contexto más amplio de los remedios que el derecho administrativo provee frente a la inactividad o pasividad en el ejercicio de las funciones administrativas, respecto de los cuales la figura del decaimiento presenta una originalidad cierta.

La administración está obligada a adoptar sus decisiones en forma oportuna, especialmente si la ley define plazos para hacerlo. Por eso, la infracción de los plazos legales configura una situación antijurídica, que es susceptible de comprometer la responsabilidad tanto del funcionario a quien sea imputable el retraso, como del organismo público mismo.⁶”

De esta forma, el elemento de oportunidad y los plazos que la ley determine para concluir un procedimiento han sido conceptualmente relevantes para determinar los alcances que la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ha perfilado respecto a la concurrencia de requisitos que hagan procedente declarar el decaimiento de un procedimiento administrativo.

En efecto, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, los plazos que determinados por el legislador para concluir los procedimientos son fundamentales. Así, resulta indispensable considerar, como garantía legal para los administrados, lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880:

“Artículo 27.- Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final”.

En efecto, este es el criterio que se ha considerado recientemente por la Excma. Corte Suprema, señalándolo como un plazo que los órganos de la Administración deben cumplir. Por lo demás, tiene especial aplicación en aquellos casos que la inactividad procedimental excede con creces el término legal dispuesto en la Ley N° 19.880.

Para dar cuenta de lo anterior estimamos conveniente citar la consideración completa que la Excma. Corte Suprema ha señalado sobre el asunto, pues vincula el decaimiento con los modos de terminar el procedimiento administrativo, señalando al respecto:

⁶ VALDIVIA, José Miguel y BLAKE, Tomás (2015), pp. 95-96.

“[...] Que, así las cosas, si bien el decaimiento de los actos de la Administración se produce en el contexto del demérito o pérdida de eficacia primero por desaparición sobreviniente de los presupuestos de hecho que ocasionan la imposibilidad de producir sus efectos, en que la substancia o contenido del acto pierde su eficacia, y, en segundo lugar, producto de su falta de legitimidad por antijuricidad del acto también con posterioridad a su dictación, por alteración del ordenamiento jurídico sobre cuya base se dictó y que determina que, en el nuevo escenario, el acto sea ilegal o, a lo menos ilegítimo. Así, el profesor Enrique Sayagués Laso caracteriza los motivos del decaimiento en: a) Por la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez de un acto; b) Por la derogación del precepto legal en que se funda el acto, cuando dicha regla es indispensable para su vigencia, y c) Por modificación del régimen legal, en términos tales que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto, por lo que define esta causal como “la pérdida de eficacia que experimenta un acto administrativo por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensable para su existencia” (“Tratado de Derecho Administrativo”, Editorial Talleres Bianchi-Altuna, Montevideo, 1953, páginas 518 y 519, citado por Hugo A. Olgún Juárez en “Extinción de los Actos Administrativos”, Universidad de Chile, páginas 268 y 269).

Vinculado a lo anterior, nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por ‘la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento’ (art. 14) como por la ‘imposibilidad material de continuarlo por causas supervinientes’ (art. 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento del solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que **nada impide darle aplicación en relación a presupuestos de derecho, pues, en tal caso, la Administración tampoco podrá actuar materialmente.**

Ante la claridad del precepto del artículo 27, que ‘el procedimiento no podrá exceder de 6 meses’ de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto tiende, precisamente, a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que su incumplimiento únicamente genera responsabilidades administrativas, entre otros aspectos, **se ha de concluir que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento y que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, razonable contexto en el que todo el actuar posterior de la Administración deviene en ineficaz por ilegalidad.**

Teniendo presente que dentro de los presupuestos de la institución en análisis no se encuentra descartado que el antecedente de la ilegalidad esté previsto al momento de dictarse el acto, corresponde darle aplicación, en este caso, en torno

al procedimiento sustanciado. De resolver en sentido contrario, la ley no habría solucionado una situación que expresamente contempló entre sus objetivos”⁷.

De este modo, el efecto jurídico del decaimiento se vincula a la pérdida de uno de los presupuestos de derecho que aseguran la legalidad de las actuaciones de la Administración y, por tanto, la consecuencia de la inactividad administrativa por un transcurso de tiempo que exceda el determinado por la ley para concluirlo, produce la extinción y pérdida de eficacia del procedimiento, que es el criterio jurisprudencial asentado en la Excm. Corte Suprema, como puede apreciarse con la siguiente cita:

“[...] El decaimiento se ha definido como la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo.

El elemento de hecho sobreviniente en el caso de autos, es el tiempo excesivo transcurrido desde la resolución que fija la multa hasta la dictación de la resolución que falló la reposición, que alcanzó a 3 años y un día, lo que ha afectado el contenido jurídico del procedimiento administrativo tornándolo abiertamente ilegítimo”⁸.

Al respecto, ya es posible que podamos identificar la concurrencia de los requisitos fundamentales que ha señalado la jurisprudencia para declarar la pérdida de eficacia jurídica del procedimiento administrativo de medidas provisionales pre-procedimentales que la SMA ha ordenado a la Municipalidad de Ancud en relación con la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.

En efecto, al haberse extendido dicho procedimiento por más de seis meses y habiéndose materialmente paralizado por un término largamente superior al indicado, corresponde declarar, de conformidad a lo previsto en el artículo 40, inciso segundo, de la Ley 19.880, la imposibilidad material de continuar dicho proceso.

Lo anterior, se explica con mayor detalle a continuación.

- 3. En el presente caso, si la SMA estimaba incumplidas las medidas provisionales por parte de la Municipalidad de Ancud, debió resolver la solicitud contenida en el Oficio N° 1270/2020. Por el contrario, solo representó un supuesto incumplimiento parcial de las medidas provisionales en la Res. Ex. N° 1100/2021, más de nueve meses después de la última actuación relacionada.**

⁷ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 127.415-2020, c. 8°.

⁸ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 7.502-2009, c. 5°.

Sr. Fiscal Instructor, considerando los antecedentes ya expuestos, además de los fundamentos jurídicos señalados en el numeral anterior, es posible concluir que, el procedimiento administrativo de medidas provisionales pre-procedimentales ordenado por la SMA en contra de la I. Municipalidad de Ancud ha perdido uno de los presupuestos de derecho que aseguran la legalidad de la actuación administrativa, a saber, su eficacia jurídica producida por la inactividad por un plazo mayor a los 6 meses contemplado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

En efecto, las medidas provisionales pre-procedimentales, relativas a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, fueron ordenadas por el señor Superintendente del Medio Ambiente, don Cristóbal de la Maza Guzmán, mediante la Res. Ex. N° 1064, de 25 de junio de 2020, sustanciándose en el expediente Rol N° MP-029-2020. Por su parte, la Municipalidad de Ancud, mediante el Oficio N° 1270 de 11 de agosto de 2020, cumplió con el requerimiento de información relativo al cumplimiento de las medidas ordenadas por la SMA.

Al respecto, debe señalarse que, **luego de la presentación realizada por la I. Municipalidad de Ancud con fecha 11 de agosto de 2020, no existe constancia de alguna objeción, reproche o solicitud de mayores antecedentes respecto a la información presentada por la Municipalidad en dicho expediente. Por el contrario, la siguiente noticia relativa a las medidas provisionales se encuentra en lo señalado por el considerando 64° de la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021**, ocasión en que la SMA dio cuenta de sus conclusiones para rechazar el recurso de reposición que fue interpuesto por la I. Municipalidad de Ancud en contra de la Res. Ex. N° 746, que rechazó la propuesta de cronograma de trabajo para reingresar el proyecto “Relleno Sanitario Puntra” al SEIA, tal como puede apreciarse con la siguiente imagen:

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

De esta forma, la imputación de un incumplimiento parcial de las medidas provisionales pre-procedimentales ordenadas por la SMA, en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, que se ha realizado en la formulación de cargos del presente procedimiento sancionatorio, transgreden el plazo de 6 meses, contados desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, según lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Al respecto, es necesario considerar que, de conformidad con el artículo 62 de la LOSMA, “en todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880”.

Finalmente y a mayor abundamiento, debe consignarse que el legislador ha dotado a las medidas provisionales un carácter esencialmente temporal y, por lo mismo, su renovación solo procede mediante resolución fundada. Sin embargo, nada de esto ocurre en el presente caso, pese a lo que señala el tenor literal del inciso tercero del artículo 48 de la LOSMA:

“Las medidas contempladas en este artículo serán esencialmente temporales y tendrán una duración de hasta 30 días corridos. En caso de renovación, ésta deberá ser decretada por resolución fundada cumpliendo con los requisitos que establece este artículo”.

De tal forma, habiéndose constatado que el procedimiento Rol N° MP-029-2020 estuvo por más de seis meses sin gestiones materiales, sin que se hayan renovado o modificado las medidas, ni tampoco se haya solicitado mayores antecedentes por parte de la SMA, el trámite procedimental excede largamente el término legal para su conclusión, correspondiendo declarar, de conformidad a lo previsto en el artículo 40, inciso segundo, de la Ley N° 19.880, la imposibilidad material de continuar dicho proceso.

En consecuencia, debemos concluir que el procedimiento administrativo de medidas provisionales pre-procedimentales, Rol N° MP-029-2020, ha perdido su eficacia jurídica, no resultando procedente que se impute una supuesta infracción por incumplimiento parcial de las medidas que fueron ordenadas en dicha instancia, comprendiendo que el procedimiento ya se encontraba jurídicamente extinguido, sin que conste en su expediente algún reproche de incumplimiento por parte de la Municipalidad de Ancud.

La actuación de la SMA, en cambio, al formular cargos respecto al eventual incumplimiento parcial de las medidas provisionales que ordenó el 25 de junio de 2020, configura el establecimiento de una diferencia arbitraria, pues se trata de una imputación contraria a la legislación vigente, afectando una garantía asegurada a la Municipalidad de Ancud en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política vigente.

III. DESCARGOS EN RELACIÓN AL HECHO INFRACCIONAL N° 2 Y N° 3, AMBOS REFERIDOS A LA OPERACIÓN DEL RELLENO PUNTRA SIN RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL.

Sr. Fiscal Instructor, en este capítulo se formularán los descargos relativos a los hechos infraccionales N° 2 y 3. Se tratarán en conjunto, toda vez que la Formulación de Cargos distingue circunstancias y normas eventualmente infringidas, agravando las conductas imputadas, pese a que, en los hechos, se reitera la misma imputación relativa al funcionamiento operativo del “relleno sanitario Puntra” sin que éste cuente con la resolución de calificación ambiental correspondiente.

Lo anterior será desarrollado, en primer término, fundamentando razones de hecho y de derecho que dan cuenta del error cometido por la SMA, realizando una doble imputación respecto a un mismo hecho infraccional, lo que constituye una flagrante infracción al principio del *non bis in ídem* dentro de este procedimiento administrativo sancionatorio.

En segundo lugar, se presentarán los descargos en relación al segundo hecho presuntamente contrario a la normativa ambiental, cual es, la generación de malos olores y la proliferación de vectores por la operación del “relleno sanitario”, proporcionando antecedentes que acreditan las diferentes medidas adoptadas al respecto y que, en consecuencia, hacen procedente solicitar que se tenga por desestimado el cargo formulado por la SMA.

Para una mejor comprensión de los argumentos a desarrollar en este capítulo, se transcriben los cargos formulados por la SMA, de forma literal, en relación a los hechos infraccionales N° 2 y 3, respectivamente:

N°	Hechos constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas
2	<p>Operación Relleno Sanitario Puntra para atender a una población que excede las 5.000 personas generando vectores sanitarios y malos olores, sin contar con la respectiva Resolución de Calificación Ambiental favorable.</p>	<p>Ley N°19.300, artículo 10, literal o):</p> <p><i>Art. 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:</i></p> <p><i>o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos”.</i></p>

	<p>Decreto Supremo 40/2013 que aprueba el Reglamento del SEIA, artículo 3°, literal o.5):</p> <p><i>“Se entenderá por proyectos de saneamiento ambiental al conjunto de obras, servicios, técnicas, dispositivos o piezas que correspondan a: o.5 Plantas de tratamiento y/o disposición de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, estaciones de transferencia y centros de acopio y clasificación que atiendan a una población igual o mayor a cinco mil (5.000) habitantes.”</i></p>
--	---

Nº	Hechos constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas
3	<p>Incumplimiento al requerimiento de ingreso (REQ-14- 2020) al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental efectuado con fecha 23 de junio de 2020, sobre la base del cronograma aprobado mediante Resolución Exenta N°1301 de 2021.</p>	<p>Artículo 3, letra i) LOSMA: <i>“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones: i) Requerir, previo informe del Servicio de evaluación, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la ley N°19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente.”</i></p> <p>Resolución Exenta N°1048 de 23 de junio de 2020 “RESUELVO: PRIMERO: REQUERIR, BAJO APERCIBIMIENTO DE SANCIÓN, a la Ilustre Municipalidad de Ancud, RUT N°69.230.100-5, en su carácter de titular del proyecto “Relleno Sanitario Puntra, ubicado en la Ruta W340, a 14 Km de Ruta 5, sector Puntra, Comuna de Ancud, el ingreso de este al SEIA, por configurarse la tipología de ingreso contenida en el artículo 10 literal o) de la Ley N°19.300, desarrollado, en particular, en el literal o.5) del artículo 3° del RSEIA.”</p>

Pues bien, como puede apreciarse con la transcripción realizada a los cargos formulados, tanto el hecho infraccional N° 2 como el N° 3, se refieren a una idéntica imputación. La SMA reprocha a la I. Municipalidad de Ancud que no cuente con una resolución de calificación ambiental para la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, caracterizándola, en forma retórica, como dos infracciones normativas diferentes. Esta circunstancia es lo que revisaremos, en primer lugar, como una contravención al principio del *non bis in idem*.

Luego, en el último apartado del capítulo, se proporcionarán los antecedentes que sustentan desacreditar, además, la generación de vectores sanitarios y malos olores, atendiendo las medidas adoptadas por la Municipalidad.

A. Sobre la improcedencia del cargo N° 3 sobre incumplimiento del requerimiento de ingreso. La falta de un procedimiento sancionador para determinarlo y la ausencia de imparcialidad del Superintendente.

Al respecto, y como el Sr. Fiscal bien sabe, no es posible iniciar un procedimiento de ingreso sin que se haya iniciado y terminado, previamente, un procedimiento administrativo sancionador.

En efecto, solo es posible determinar la existencia de una infracción administrativa y la necesidad de ingreso conforme al procedimiento administrativo sancionador que regula la LOSMA. Al respecto la jurisprudencia ha señalado:

“Decimotercero. Que en el caso de autos, si la Superintendencia concluyó conforme a los antecedentes aportados en las denuncias del Señor Espinola González, el Informe de Fiscalización y el informe evacuado por la Dirección Ejecutiva del SEA, que Inmobiliaria Alameda 2001 S.A. debía ingresar su proyecto ‘Santiago Downtown’ al SEIA, lo que estaba haciendo era constatar un eventual caso de ‘elusión’, y como consecuencia de ello, debió dar inicio a un proceso administrativo sancionador. A esta actuación, tal como lo señaló este Tribunal en la citada sentencia Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental Rol R N°14-2013, ‘podrá sumarse, discrecionalmente, la atribución contemplada en la letra i) del artículo 3°, es decir, requerir el ingreso al SEIA. Y si fuera del caso que el titular del proyecto incumple luego dicho requerimiento, se verificaría otra infracción, contemplada en la parte final del mismo artículo 35, letra b)[...]’. Es decir, una vez determinado que ciertos hechos han sido acreditados en un procedimiento idóneo y que constituyen una infracción, la SMA podrá - recién en ese momento- requerir el ingreso al SEIA del proyecto en cuestión, requerimiento que de ser incumplido, constituirá una nueva infracción, esta vez la tipificada en la segunda parte de la letra b) del artículo 35 de la LOSMA, a saber: ‘Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: [...] b) [...]el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j) y k) del artículo 3°’.

Decimoquinto. Que lo anterior no puede ser de otro modo, pues tanto el requerimiento de ingreso como el inicio del procedimiento sancionatorio por la infracción contenida en el artículo 35 letra b), tienen su fundamento en el mismo hecho, esto es, que existan antecedentes de que el titular del proyecto no ingresó su proyecto debiendo hacerlo. En este sentido, la diferencia planteada por la SMA, en cuanto a que el requerimiento de ingreso se limita a constatar un hecho que infringe el ordenamiento jurídico ambiental, ‘es decir, constata la existencia de un proyecto que eludió el SEIA, sin que ello implique un reproche de culpabilidad, ya que esto último recién se verificaría cuando posteriormente,

en virtud de la potestad sancionatoria de la SMA, se formulen cargos al regulado por haber cometido la infracción tipificada en el artículo 35 letra b) de la LOSMA', no es correcta. En efecto, y como se señaló precedentemente, la infracción del artículo 35 letra b) es de carácter formal, por lo que el reproche de culpabilidad no es el centro de la discusión dentro del proceso sancionatorio, quedando ésta relegada a un criterio específico en el artículo 40 de la LOSMA para determinar la sanción a imponer. Por el contrario, lo fundamental dentro del tipo infraccional del artículo 35 letra b), es no contar con una RCA debiendo tenerla, siendo en definitiva, la discusión sobre la existencia de la obligación de entrar al SEIA, lo relevante para acreditar la concurrencia de la infracción, cuestión que requiere establecer hechos y calificarlos jurídicamente. **Por lo tanto, no resulta posible 'constatar' que un proyecto eludió el ingreso al SEIA, si no es mediante un procedimiento sancionatorio previo que de por establecidos hechos que generen una obligación de hacerlo.**

Decimosexto. Que, el hecho de realizar un proceso administrativo sancionador como trámite previo al requerimiento de ingreso, evita la pluralidad de procesos sobre cuestiones similares y el pronunciamiento anticipado respecto a si un proyecto debe o no ingresar al SEIA. **En caso contrario, se podrían presentar situaciones -como la de autos- en que el Tribunal resolviendo una reclamación en contra de un requerimiento de ingreso, esté anticipando un juicio respecto de una situación jurídica que -eventualmente- tendrá que conocer nuevamente en la reclamación en contra de la resolución que pone fin al proceso administrativo sancionador.** Lo anterior se puede complicar aún más, en caso de presentarse sentencias contradictorias, todo lo cual lleva a concluir que lo correcto es discutir lo relativo a la obligación de ingreso dentro del procedimiento que la propia ley ha previsto para ello”⁹.

“Decimoséptimo. Que, tal como ya lo señaló esta Magistratura en la sentencia de la causa Rol R 15-2013, **‘el hecho de realizar un proceso administrativo sancionador como trámite previo al requerimiento de ingreso, evita la pluralidad de procesos sobre cuestiones similares y el pronunciamiento anticipado respecto a si un proyecto debe o no ingresar al SEIA. En caso contrario, se podrían presentar situaciones -como el de autos- en que el Tribunal resolviendo una reclamación en contra de un requerimiento de ingreso, esté anticipando un juicio respecto de una situación jurídica que -eventualmente- tendrá que conocer nuevamente en la reclamación en contra de la resolución que pone fin al proceso administrativo sancionador.** Lo anterior se puede complicar aún más, en caso de presentarse sentencias contradictorias, todo lo cual lleva a concluir que lo correcto es discutir lo relativo a la obligación de ingreso dentro del procedimiento que la propia ley ha previsto para ello’.

[...] Que, de acuerdo a lo expuesto en la consideración anterior, una vez acreditada la infracción y determinada su correspondiente sanción, la Superintendencia podrá sólo en ese momento- requerir el ingreso al SEIA del proyecto en cuestión. Ahora bien, si el requerimiento es incumplido por el sancionado, éste incurrirá en una nueva infracción, correspondiendo esta vez a

⁹ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R-15-2015.

la tipificada en la segunda parte de la letra b) del artículo 35 de la Ley de la SMA, a saber: ‘Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones: (...) b) (...) el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j) y k) del artículo 3°’¹⁰.

Justamente, en el presente caso ocurre totalmente lo contrario, la SMA decide iniciar un procedimiento de requerimiento de ingreso y una vez que ya consideró, a su juicio, que existe una elusión al SEIA, en los términos del artículo 35 letra b) de la LOSMA, inició el procedimiento sancionatorio.

Asimismo, lo señalado es una infracción al principio de separación de funciones consagrado en el artículo 7° de la LOSMA y los elementos de imparcialidad y objetividad de la garantía del debido proceso administrativa.

Lo afirmado, en tanto, al resolver el procedimiento de requerimiento de ingreso por medio de la Resolución Exenta N°1048, de 23 de junio de 2020, que requirió el ingreso del “proyecto relleno sanitario Puntra”, el Superintendente del Medio Ambiente ya emitió un juicio o decisión sobre un incumplimiento al artículo 35 letra b) de la LOSMA al considerar que el proyecto debe ingresar al SEIA, privando a esta parte de un procedimiento justo e imparcial, porque ya existe una decisión de la autoridad sobre la presente materia de autos.

De este modo, es improcedente el cargo N° 3, en tanto, para ejercer la facultad de requerimiento de ingreso se requiere previamente que la autoridad tramite un procedimiento sancionador.

B. Sobre la errónea formulación de los cargos N° 2 y 3, por contravenir el principio del *non bis in idem*.

- 1. La aplicación del principio del *non bis in idem* y la improcedencia de sancionar administrativamente dos veces por el mismo hecho. Los requisitos que la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado para determinar estas contravenciones.**

Sr. Fiscal Instructor, en el Derecho Público chileno existe un amplio consenso en relación con la aplicación matizada de los principios del Derecho Penal en el contexto de aplicación del Derecho Administrativo Sancionador.

En este sentido, se ha reconocido ampliamente la prohibición de doble persecución o sanción por un mismo hecho, a través de la consagración del denominado principio del

¹⁰ Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R-21-2013.

non bis in ídem, según el cual, nadie puede ser juzgado o sancionado dos veces por un mismo hecho.

De este modo, el referido principio tiene, por una parte, una versión sustantiva -sanción múltiple- y, por otra, una connotación procesal o adjetiva -persecución múltiple-. En este sentido, el profesor Juan Pablo Mañalich ha señalado:

*“En términos generales, el principio *ne bis in ídem* está constituido por la prohibición de que una misma persona sea juzgada y/o sancionada dos veces por un mismo hecho. En la tradición del derecho penal europeo-continental, el contenido específico del mismo se identifica con la conjunción de un estándar sustantivo de aplicación jurisdiccional de normas de sanción penal y un estándar de clausura procesal. **En tanto estándar de adjudicación, el principio *ne bis in ídem* se traduce en una prohibición de consideración o valoración múltiple de un mismo “hecho” –o más técnicamente: de una misma circunstancia o aspecto (de uno o más hechos)– en la fundamentación judicial de la sanción a ser impuesta sobre una misma persona. En tanto estándar de clausura procesal, el principio se traduce en una exclusión de la posibilidad de juzgamiento de un hecho ante la existencia de otro juzgamiento (anterior o simultáneo) relativo al mismo hecho”**¹¹.*

A su vez, la Excma. Corte Suprema ha señalado que el principio *non bis in ídem*, aun cuando no está reconocido literalmente en la Constitución vigente, tiene rango constitucional. En efecto, se considera que está consagrado en diversos instrumentos internacionales que, por aplicación del artículo 5° de la Constitución, son vinculante en el ordenamiento jurídico nacional, tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹², y la Convención Interamericana de Derechos Humanos¹³:

*“Que, amén de los principios generales que rigen la materia y que se concretan en la excepción de cosa juzgada, **el refrán del “ne bis in ídem” encuentra su consagración positiva en nuestro régimen jurídico en los artículos 14, N° 7°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de veintinueve de abril de mil novecientos ochenta y nueve, y 8°, N° 4°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, divulgada en el mismo medio de difusión, de cinco de enero de mil novecientos noventa y uno, que, como lo plantea el recurrente, no sólo tiene incidencia en el Derecho Penal, sino también en el Procesal del ramo, vale decir, es menester distinguir entre la dimensión sustantiva (nadie puede ser castigado de nuevo por un ilícito por el***

¹¹ MAÑALICH, Juan Pablo. “El principio *ne bis in ídem* en el Derecho Penal chileno”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 15, 2011, p. 140.

¹² Artículo 14: [...] 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

¹³ Artículo 8: Garantías Judiciales. [...] 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

cual ya ha sido absuelto o condenado definitivamente) y el ámbito adjetivo (nadie puede ser juzgado otra vez por un injusto por el cual ya ha sido absuelto o condenado definitivamente).

Por ende, al decir de Manuel Jaén Vallejo -no sólo se vulnera este principio sancionando al autor más de una vez por el mismo hecho, sino también cuando se lo juzga por el mismo hecho en más de una oportunidad- (“Estudios Penales”, Ediciones Lexis Nexis, Santiago de Chile, año dos mil seis, página 61)”¹⁴.

Sin perjuicio lo anterior, en relación con la “persecución múltiple” cabe señalar que es posible que un mismo hecho genere distintas clases de responsabilidad —penales, administrativas o civiles—. El legislador, la doctrina y jurisprudencia nacional, es pacífica en el sentido de reconocer que un mismo hecho puede dar origen a sanciones de diversa naturaleza. Dicha cuestión, no atenta contra el principio *non bis in idem*. Al respecto, se ha considerado:

“DECIMOSEXTO: Que la normativa ambiental considera dos regímenes de responsabilidad. El primero sobre daño ambiental (arts. 51 y siguientes LBGMA); mientras que el segundo se refiere a infracciones ambientales administrativas (Título III LOSMA). El primero persigue la reparación del medio ambiente dañado (arts. 3, 51 y 53 LBGMA); en cambio el segundo, tiene un rol disuasivo que no se cometan infracciones ambientales y represivo imposición de un castigo al infractor.

Estos dos regímenes de responsabilidad coexisten y resultan complementarios a la luz de lo dispuesto en el art. 52 LBGMA. A su vez, el art. 60 LOSMA reconoce que el principio non bis in idem solo aplica al concurso de sanciones administrativas. *De consiguiente, este Tribunal desechará las alegaciones de la Municipalidad respecto del concurso entre las sanciones administrativas aplicadas por la Resolución Reclamada y las medidas ordenadas en la sentencia del Primer Juzgado Civil de Temuco.¹⁵”*

Sin embargo, dicha situación no es procedente cuando existe una doble persecución sobre un mismo hecho, respecto a sanciones o persecuciones de la misma naturaleza jurídica, como ocurre en este procedimiento administrativo sancionatorio.

Sobre esta materia, el Profesor de Derecho Administrativo y actual Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez, ha señalado que, frente a unos mismos hechos, no se puede aplicar más de una sanción de la misma naturaleza, en la medida que concurren tres requisitos copulativos:

(1) identidad de sujeto;

¹⁴ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 297-2009.

¹⁵ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental rol R-22-2015. En el mismo sentido, Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 1785-2012.

- (2) identidad de hecho;
- (3) identidad de fundamento.

De concurrir los tres requisitos, en contra de quien se acredite una infracción administrativa, no es posible aplicar más de una sanción administrativa:

“[...] para el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador [el principio del non bis in ídem] se define como el derecho público del ciudadano a no ser castigado por el mismo hecho con una pena o sanción administrativa o con dos sanciones administrativas, siendo indiferentes que éstas operen en el tiempo de forma simultánea o sucesiva. [...] Para que proceda la aplicación de este principio se hace necesario que se verifique la triple identidad entre el sujeto, el hecho y su fundamento, impidiendo de esta forma la doble punibilidad”¹⁶.

Así, no es posible que exista doble persecución de unos mismos hechos infraccionales administrativos, como acontece en este procedimiento sancionatorio, por razones de prohibición de doble sanción y persecución de los mismos hechos. En tales casos, la doctrina ha señalado que solo procede la aplicación de UNA sola sanción administrativa:

“[...] la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”; agregando que “aunque el precepto en cuestión no dice cómo hay que sancionar en ese caso sí queda claro que sólo cabe una única sanción”¹⁷.

La prohibición de doble persecución en el Derecho Administrativo ha sido confirmada por la Excm. Corte Suprema. Frente a un mismo hecho o varios hechos de idéntica naturaleza infraccional, solo procede aplicar una sanción administrativa:

*“Sin embargo, en lo que respecta a las restantes multas cursadas, que tienen un mismo sustento jurídico, la infracción a la obligación que le impone al empleador el artículo 184 del Código del Trabajo en lo antes citado, en cuanto ha de proveer a sus dependientes de las condiciones sanitarias básicas que define el Decreto Supremo N° 594, **la actuación de la recurrida ha sido arbitraria, toda vez que sanciona en forma reiterada a la actora por hechos que constituyen manifestaciones de incumplimiento de una misma obligación, que a decir de la doctrina tienen un mismo fundamento jurídico, lo que importa vulnerar el***

¹⁶ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing, Santiago, 2011, p. 189.

¹⁷ LOZANO CUTANDA, Blanca. *Diccionario de Sanciones Administrativas*. 1ª Ed., Editorial Iustel, Madrid, 2010, p. 769.

principio “non bis in ídem” plenamente aplicable a la legislación laboral como antes ha sostenido esta Corte en la causa Rol N°5889-2004¹⁸.

Todo lo expuesto anteriormente es vital para nuestro caso, porque más allá de la descripción de los hechos infraccionales N° 2 y 3, la imputación a las normas eventualmente infringidas, la naturaleza de la infracción que pretende sancionarse en este procedimiento es la misma, pues su fundamento jurídico, en sentido estricto, se refiere a un idéntico incumplimiento de la normativa ambiental.

Así, cuando se reprocha como eventual hecho infraccional y merecedor de sanción administrativa la circunstancia que el “relleno sanitario Puntra” haya continuado operando sin contar con la respectiva resolución de calificación ambiental, por un lado, y que se incumplió el deber de ingreso del proyecto “relleno sanitario Puntra” al SEIA, ellos solo pueden dar lugar a una sola sanción, la que se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 10 literal o) de la Ley N° 19.300, según el cual, se trata de un proyecto que debe someterse a un procedimiento de evaluación ambiental; pero, en ningún caso, puede dar lugar a considerarles como dos infracciones distintas que ameritan castigos múltiples.

Por lo señalado, es posible sostener que en el presente caso se cumplen, íntegramente, los tres requisitos que deben concurrir de acuerdo al principio del non bis in ídem, entre los hechos infraccionales N° 2 y N° 3; a saber (1) identidad de sujeto; (2) identidad de hecho; y (3) identidad de fundamento; tal como se describe a continuación:

- (1) **Identidad de sujeto:** los dos hechos infraccionales se dirigen en contra de la I. Municipalidad de Ancud, que detenta la calidad de titular de la operación transitoria “relleno sanitario Puntra”.
- (2) **Identidad de hecho:** ambas imputaciones se refieren a un sola y misma circunstancia, a saber, que el “relleno sanitario Puntra” no contaba con resolución de calificación ambiental.
- (3) **Identidad de fundamento:** las dos imputaciones se basan en una idéntica fundamentación dentro del ordenamiento jurídico nacional, a saber, que la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” exigía contar con la respectiva resolución de calificación ambiental, de conformidad al artículo 10 o) de la Ley N° 19.300.

De este modo, al cumplirse la triple identidad del “non bis in ídem”, entre los dos hechos infraccionales ya individualizados, queda absolutamente vedada la doble

¹⁸ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 1.333-2013.

sanción y doble persecución por tratarse de idénticos hechos, en contra del mismo sujeto y por el mismo fundamento jurídico.

A continuación, analizaremos la concurrencia del requisito de identidad de hecho y de fundamento jurídico, atendiendo la incontrovertible identidad de sujeto que concurre en el presente caso.

2. **Existe identidad jurídica entre el hecho infraccional N° 2 (“operar relleno sanitario Puntra para atender a población que excede 5.000, generando riesgo al no contar con RCA”) y el hecho infraccional N° 3 (“incumplir el requerimiento de ingreso al SEIA”).**

Sr. Fiscal Instructor, el fundamento del hecho infraccional N° 2 y N° 3 tienen identidad jurídica, toda vez que ambas imputaciones se basan en la disposición del artículo 10 literal o) de la Ley N° 19.300, según el cual:

*“Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que **deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental**, son los siguientes:*

[...]

*o) **Proyectos de saneamiento ambiental**, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, **rellenos sanitarios**, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos”.*

Esta disposición legal, además, debe ser complementada por lo dispuesto en el artículo 3°, literal o.5) del Decreto Supremo N° 40/2013, que aprueba el Reglamento del SEIA, que señala:

*“**Se entenderá por proyectos de saneamiento ambiental** al conjunto de obras, servicios, técnicas, dispositivos o piezas que correspondan a:*

[...]

*o.5) Plantas de tratamiento y/o disposición de residuos sólidos de origen domiciliario, **rellenos sanitarios**, estaciones de transferencia y centros de acopio y clasificación **que atiendan a una población igual o mayor a cinco mil (5.000) habitantes.**”*

Al respecto, debe considerarse que en la formulación de cargos, los hechos infraccionales N° 2 y 3 se distinguen en la normativa que se imputa infringida. En efecto, lo imputado en el cargo N° 3 hace referencia a una contravención a lo señalado en el artículo 3, letra i), de la LOSMA:

“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

[...]

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

Sin perjuicio de lo anterior, la identidad jurídica de ambos cargos formulados en contra de la Municipalidad de Ancud queda en evidencia cuando se considera lo expresado en la Resolución Exenta N°1048, de 23 de junio de 2020, que requirió el ingreso del “proyecto relleno sanitario Puntra” al SEIA. Esta resolución, en lo pertinente, señaló:

“RESUELVO: PRIMERO: REQUERIR, BAJO APERCIBIMIENTO DE SANCIÓN, a la Ilustre Municipalidad de Ancud, RUT N°69.230.100-5, en su carácter de titular del proyecto “Relleno Sanitario Puntra, ubicado en la Ruta W340, a 14 Km de Ruta 5, sector Puntra, Comuna de Ancud, el ingreso de este al SEIA, por configurarse la tipología de ingreso contenida en el artículo 10 literal o) de la Ley N°19.300, desarrollado, en particular, en el literal o.5) del artículo 3° del RSEIA.”

De este modo, se constata que estamos en presencia de un mismo hecho, respecto al cual se imputan dos infracciones administrativas distintas, lo cual contraviene de forma flagrante el principio del non bis in ídem, toda vez que un hecho, aunque vulnere dos tipos infraccionales distintos, no puede ser sancionado dos veces por la misma clase de responsabilidad.

Sobre esta misma circunstancia, resultará muy ilustrativa la siguiente consideración extraída de la jurisprudencia del Tercer Tribunal Ambiental en el “caso los Fiordos”:

“[...] Lo anterior, en principio, viola el principio ne bis in ídem por cuanto existe identidad subjetiva, fáctica y de fundamento. Respecto de esta última, si los bienes jurídicos protegidos que resultan afectados -entiéndase puestos en riesgo y eventualmente dañados- por el mismo hecho, tienen una misma fundamentación teleológica o idéntico fin protector, no cabe el doble castigo del mismo [...]”¹⁹.

En conclusión, en el presente caso estamos en un supuesto de vulneración al principio del *non bis in ídem*, toda vez que, a pesar de haberse imputado la infracción de normas jurídicas diferentes, se trata del mismo hecho que afecta idéntico fundamento jurídico, de

¹⁹ Sentencia del Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-23-2015, c. 30°.

modo que no procede sancionarlo como si se tratara de dos hechos infraccionales distintos, so pena de incurrir en una ilegalidad.

C. Sobre la obediencia debida, el estado de necesidad y la confianza legítima con la que obró la I. Municipalidad de Ancud, en relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, sin contar, de forma previa, con la resolución de calificación ambiental correspondiente. Los actos de la SEREMI de Salud de Los Lagos y de la Superintendencia del Medio Ambiente que incidieron a que la Municipalidad siguiera ejecutando el proyecto.

Sr. Fiscal Instructor, en este apartado se expondrán fundamentos de derecho que permiten sostener que la conducta imputada como infraccional en el presente procedimiento administrativo —operar el “relleno sanitario Puntra” sin contar con la respectiva calificación ambiental favorable— se encuentra justificada, al concurrir diversas circunstancias exculpatorias de responsabilidad.

En efecto, como fue descrito en los antecedentes, la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” obedeció, en primer término, a la emergencia producida por el término anticipado de la vida útil del antiguo vertedero municipal, respecto a los plazos estimados por su Plan de Cierre. Así, una vez informada esta situación a las autoridades competentes, el Ministerio de Salud decidió decretar “Alerta Sanitaria para toda la Provincia de Chiloé” mediante Decreto Supremo N° 12, dictado “por orden del Presidente de la República”, delegando facultades especiales a la SEREMI de Salud de Los Lagos para adoptar todas las medidas conducentes a solucionar la inminente crisis de la basura en la comuna de Ancud, por la falta de un lugar para la disposición de los residuos domiciliarios.

Dentro de las medidas que la autoridad sanitaria dispuso, precisamente, se encuentra la indicación y autorización para que la Municipalidad de Ancud operara el “Sitio de Disposición Transitoria Punta-El Roble”, en tanto se mantuviera vigente la Alerta Sanitaria decretada.

En atención a esta circunstancia en la cual la Municipalidad operó transitoriamente el “relleno sanitario Puntra” siguiendo las instrucciones y con cobertura normativa de las autoridades competentes; entonces, nos encontramos ante la primera de las circunstancias exculpatorias de la responsabilidad administrativa, en relación al hecho infraccional N° 2 y N° 3, consistente en la operación transitoria del relleno sanitario sin contar con la correspondiente resolución de calificación ambiental, tal como profundizaremos en el primer numeral de este apartado.

Luego, se dará cuenta que la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé y la inexistencia de otros lugares de disposición de residuos, en las comunas cercanas a Ancud, que cumplieran con criterios de factibilidad técnica y económica, configuraron un estado de necesidad que impidió a la Municipalidad actuar, razonablemente, de manera diferente. Esto será fundamentado en el numeral segundo de este apartado.

Finalmente, se explicará que, en relación a este hecho infraccional también concurre, como eximente de responsabilidad, la aplicación del principio de confianza legítima, toda vez que la Municipalidad operó transitoriamente el “relleno sanitario Puntra”, únicamente, por la autorización de la SEREMI de Salud de Los Lagos y por la propia SMA, en consideración a la vigencia del decreto de “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé.

- 1. Consideración preliminar: los hechos infraccionales N° 2 y N° 3 omiten que la Res. Ex. N° 1301/2020 de la propia SMA autorizó a la Municipalidad de Ancud para continuar la operación transitoria del relleno Puntra, en el intertanto que se tramitara su ingreso al SEIA y se mantuviera la Declaración de “Alerta Sanitaria”. La aplicación del principio de confianza legítima, en tanto la propia autoridad ambiental autorizó el comportamiento de la Municipalidad de Ancud que, posteriormente, ha imputado como infracción ambiental en este procedimiento.**

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario reiterar que la propia SMA autorizó a la I. Municipalidad de Ancud a operar transitoriamente el “relleno sanitario Puntra”, considerando las circunstancias excepcionales de “Alerta Sanitaria” decretada para la Provincia de Chile —Decreto N° 12/2019— y por la pandemia de COVID-19 para todo el territorio nacional —Decreto N° 4/2020—.

En efecto, la **Resolución Exenta N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la SMA, autorizó expresamente la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, considerando la declaración de “Alerta Sanitaria” decretada por el Ministerio de Salud como un antecedente esencial para dicha autorización.**

Así, consta en el numeral primero de su resuelvo primero, según puede apreciarse en la siguiente imagen:

RESUELVO:

PRIMERO. En relación al recurso de reposición parcial deducido con fecha 17 de julio de 2020, por don Cristóbal Osorio Vargas, en representación de la Ilustre Municipalidad de Ancud, en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, REQ 014-2020, en contra de la Resolución Exenta N°1169, de fecha 13 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente:

1. **A lo principal:** acoger el recurso de reposición, en cuanto se tiene presente que el funcionamiento del Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2 está amparado en el artículo 36 del Código Sanitario y en el Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, que permiten continuar con la disposición de residuos sólidos domiciliarios en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia por COVID 19, los que se complementan con las resoluciones dictadas por la SEREMI de Salud que han autorizado su funcionamiento, siendo la última dictada al efecto, la Resolución N° 12.985, de 3 de julio de 2020.

2. **Al otrosí;** téngase por acompañados los documentos.

SEGUNDO. **HACER PRESENTE** que no obstante encontrarse amparado el funcionamiento actual del proyecto en una autorización sectorial, entendiéndose esta Superintendencia la situación de contingencia que lo ha motivado, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria, momento en que será aplicable lo dispuesto el artículo 8° de la Ley N°19.300.

En estos términos, la Municipalidad de Ancud contaba con las respectivas autorizaciones de las autoridades competentes, para continuar la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” y, en particular, se encontraba sustentada en el amparo de las facultades conferidas a la autoridad sanitaria, de conformidad al artículo 36 del Código Sanitario, que sirvieron de fundamento para la continuación de las operaciones del “Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2”, en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia de COVID-19.

Asimismo, como se puede apreciar en el resuelto segundo de la Resolución Exenta N° 1301/2020 de la SMA, arriba insertada, la operación transitoria del relleno sanitario fue sujeta a la decisión de la autoridad sanitaria.

- 2. En el Derecho Administrativo Sancionador, es causal eximente de responsabilidad obrar en cumplimiento de un deber o mandato emanado de parte de la autoridad.**

Como se sabe, de acuerdo al desarrollo doctrinario y jurisprudencial en Chile, existe un consenso mayoritario respecto a la aplicación matizada de los principios del Derecho Penal en el Derecho Administrativo Sancionador, por corresponder, ambas disciplinas, a distintas manifestaciones del *ius puniendi* estatal

De esta forma, resulta procedente considerar que el principio de culpabilidad debe concurrir en la sustanciación del presente procedimiento sancionatorio, entendiéndose necesario establecer los matices necesarios, en razón de la diferente intensidad que caracteriza a las sanciones administrativas respecto a las penas y, además, a la naturaleza jurídica de los hechos imputables por ambas clases de responsabilidad.

En este sentido, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha dictaminado que:

“El derecho administrativo sancionador se inspira, entre otros, en el principio de la culpabilidad, en virtud del cual sólo cabe imponer una sanción a quien pueda dirigirse un reproche personal por la ejecución de la conducta, quedando excluida la posibilidad de aplicar medidas punitivas frente a un hecho que sólo aparenta ser el resultado de una acción u omisión, sin verificar previamente la culpabilidad personal, como ocurre en la llamada responsabilidad objetiva”²⁰.

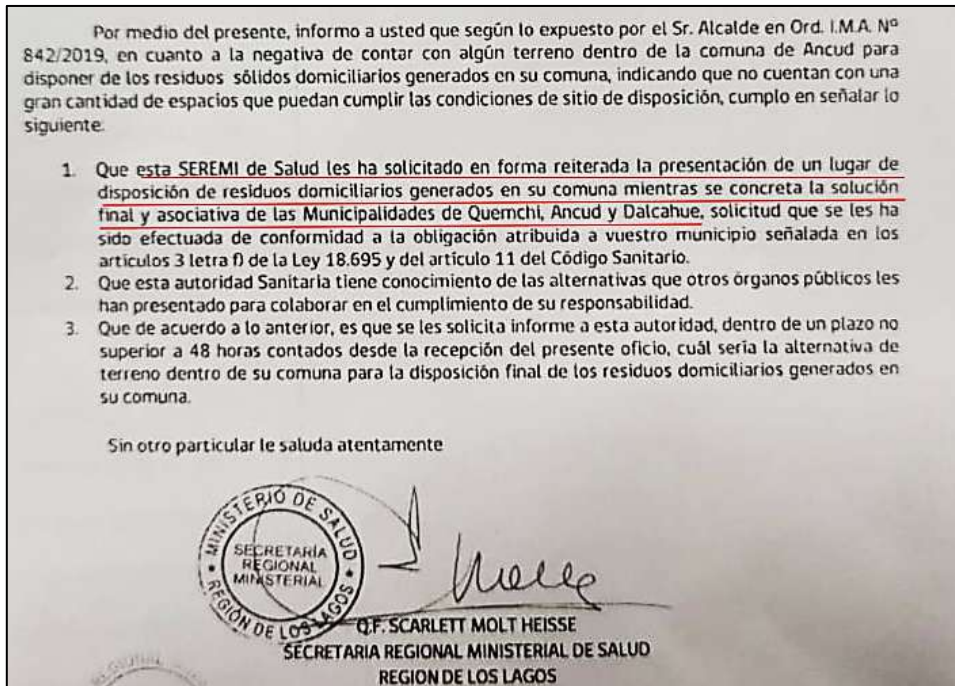
Por lo mismo, es posible sostener que dentro de las exigencias para imputar responsabilidad administrativa resultará necesario que se acredite un grado de culpabilidad en relación al incumplimiento de un deber normativo. Y, si bien es cierto que los sujetos regulados tienen el deber de adecuar sus comportamientos a las exigencias que impone el ordenamiento jurídico vigente, también **se reconocen, en términos generales, justificadas las actuaciones en cumplimiento de un deber, en el ejercicio legítimo de un derecho, o bien, autorizadas previamente por autoridad competente para hacerlo, las cuales quedarán exentas de responsabilidad.**

La aplicación matizada del elemento culpabilidad, en el sentido indicado, influirá directamente en las consideraciones para determinar la exención de responsabilidad administrativa, en aquellos casos que se configure una imposibilidad de actuar en contrario a los mandatos emanados de un órgano de la Administración que actúa en el ejercicio de sus competencias.

Lo anterior, concurre en el presente caso, en particular, si se considera lo señalado **en el Ord. N° 441, de 15 de mayo de 2019, de la SEREMI de Salud de Los Lagos, mediante el cual se impuso un plazo perentorio de 48 horas para informar de un terreno para la disposición de los residuos domiciliarios de Ancud, en respuesta a lo informado por la Municipalidad, respecto a la falta de lugares aptos para tales fines.**

Así, puede apreciarse con la siguiente imagen extraída del acto administrativo referido, cuya copia íntegra se acompaña como documento a esta presentación:

²⁰ Dictamen N° 31.239/2005.



De tal forma, si se considera la especial posición de obediencia que le corresponde a la Municipalidad de Ancud, respecto de las facultades otorgadas a la SEREMI de Salud, mediante el Decreto Supremo N° 12/2019, que decretó la “Alerta Sanitaria” para toda la Provincia de Chiloé, de conformidad con el artículo 36 del Código Sanitario, la decisión de disponer los residuos domiciliarios de Ancud en el “Sitio de Disposición Transitorio Puntra-El Roble” fue el resultado directo de un mandato de la autoridad que, considerando el estado de necesidad concurrente, tampoco era posible de resistir.

3. Sobre el estado de necesidad en el Derecho Administrativo Sancionador. La Municipalidad de Ancud se encuentra en una hipótesis de exculpación de responsabilidad administrativa, pues ha obrado con el objeto de evitar un mal mayor cuyo peligro era inminente, esto es, impedir que la basura generada en la comuna de Ancud quedara en las calles, ante la ausencia de un lugar para disponerla.

Continuando con lo expuesto en el numeral anterior, debe recordarse el imperativo circunstancial que representó la declaración de “Alerta Sanitaria”, para toda la Provincia de Chiloé, en la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.

En efecto, esta situación es perfectamente asimilable, con lo matices correspondientes, a la causal de exculpación por “estado de necesidad”. Ahora bien, más allá de matizarlos, se debe tener presente que este instituto no es privativo del Derecho Penal, sino que tiene

aplicación en las diversas disciplinas jurídicas, incluso, reconociéndose como un principio general del Derecho²¹.

Una definición amplia, que puede comprenderse en términos de principio general, podemos encontrarla en el clásico Tratado de Derecho Penal de Franz Von Lizst, quien definió el estado de necesidad como:

“Una situación de peligro actual para los intereses protegidos por el Derecho, en la cual no queda otro remedio que la violación de los intereses de otro jurídicamente protegidos”²².

Ahora bien, si bien este concepto proporciona una descripción general de aquello que podemos entender como un “estado de necesidad”, no alcanza a dar cuenta de un criterio objetivo que permita aplicarlo a los casos concretos. De ahí que en nuestra doctrina, siguiendo los criterios postulados por la dogmática penal alemana, el profesor Alberto Tala haya señalado lo siguiente:

“La base de la situación de necesidad radica en la urgencia o apremio; en lo ineludible de la acción necesaria, que lesiona o pone en peligro típicamente un bien ajeno al autor, en holocausto de un peligro inminente, que sólo por ese medio puede conjurarse”²³.

Así, traduciéndolo a términos aplicables para los procedimientos administrativos sancionatorios, quienes realicen actuaciones imputables como infracciones administrativas pueden ser exculpados de responsabilidad en aquellos casos donde la conducta se haya realizado para evitar un mal mayor o proteger un bien jurídico que, ponderado en la situación concreta, resultaba más relevante que otro.

Esta es la situación que concurre en el presente caso. **El mal que la Municipalidad debía evitar se refiere a la falta de un recinto para disponer de los residuos domiciliarios generados en la comuna de Ancud, producto del término anticipado de la vida útil del antiguo vertedero municipal y la inexistencia de otro sitio disponible, con factibilidad técnica, en las comunas aledañas.**

Al respecto, en primer lugar, debe reiterarse como consideración que el Decreto N° 12/2019 del Ministerio de Salud decretó la “Alerta Sanitaria” para toda la Provincia de Chiloé. De hecho, en el Ord. N° 441, de 15 de mayo de 2019, de la SEREMI de Salud de Los Lagos, al que se hizo referencia en el numeral anterior, es señalado expresamente que

²¹ En el mismo sentido, v.gr.: NOVOA MONREAL, Eduardo. *Curso de Derecho Penal chileno*, Vol. 1. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1960, pp. 338-341; TALA, Alberto. “La estructura objetiva del injusto aplicada al estado de necesidad”, en *Revista Chilena del Derecho*, Vol. 14, Santiago, 1988, pp. 313-323.

²² VON LIZST, Franz. *Tratado de Derecho Penal*, T. II. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1929, p. 341.

²³ TALA, Alberto. “La estructura objetiva del injusto aplicada al estado de necesidad”, en *Revista Chilena del Derecho*, Vol. 14, Santiago, 1988, p. 314.

el sitio escogido tendría el carácter de transitorio, en el intertanto que se encontrara una solución definitiva para las comunas de Quemchi, Ancud y Dalcahue.

En segundo término, **si son comparados los efectos perjudiciales por el incumplimiento de la normativa ambiental, al no contar con la correspondiente resolución de calificación ambiental en forma previa al inicio de las operaciones transitorias del “relleno sanitario Puntra”, con los perjuicios que se habría provocado a todos los habitantes de la comuna de Ancud, por la falta de disposición de los residuos domiciliarios, éstos últimos son mayores respecto a los primeros.**

En efecto, el inicio de emergencia de las operaciones transitorias del relleno sanitario constituyeron un verdadero estado de necesidad, pues se encontraba en grave riesgo el aseguramiento de las condiciones de vida y salud de todas las personas que habitan la comuna de Ancud y la Provincia de Chiloé, por cuanto la ausencia de un lugar para la disposición final de los residuos domiciliarios propiciaría la acumulación de basura en la vía pública.

Esta grave situación era inminente al momento en que se decretó la “Alerta Sanitaria” y, como ha sido ampliamente estudiado, origina condiciones favorables para la proliferación de vectores de interés sanitario, los cuales son capaces de transmitir enfermedades a la población, peligro que posteriormente se profundizó con la pandemia de COVID-19²⁴.

Considerando lo anterior, **el funcionamiento del relleno sanitario, sin contar con la resolución de calificación ambiental correspondiente, significó una situación que, pese a su inconveniencia, resultó ser la vía menos desfavorable para proteger la vida y la salud de las personas, ante el peligro inminente que se acredita por la falta de lugares donde disponer la basura, pues se había configurado una situación altamente riesgosa, por un eventual brote epidémico de enfermedades de transmisión entérica; como la hepatitis A y E, fiebre tifoidea, diarreas, tanto virales como provocadas por bacterias enteropatógenas de tipo Salmonella, Shiguella o E. Coli.**

Incluso, entre las consideraciones que no pueden dejar de expresarse, resalta la proliferación de pulgas, garrapatas y otros parásitos, gatilladas por el aumento de la población de roedores que, en el sur de Chile, incluyen aquellos propagadores del virus hanta²⁵.

²⁴ Así lo ha señalado la propia ONU, en publicaciones disponibles en línea: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472202>

²⁵ La Organización Panamericana de la Salud ha publicado estudios sobre los efectos nocivos para la salud de las personas y el medioambiente de una falta de disposición de residuos, como también las medidas de prevención para la proliferación del hanta virus, tales como los que citamos a continuación:

Asimismo, existe abundante evidencia científica sobre las nocivas consecuencias de la acumulación de basura en la vía pública, considerando las importantes cantidades de materia orgánica presente en los residuos domiciliarios, lo que afecta a la población por la generación de gases tóxicos y olores derivados de la descomposición y putrefacción, incrementándose en la medida que aumentan las temperaturas y transcurre el tiempo, sin el debido tratamiento que reciben en los rellenos sanitarios.

En tercer lugar, es necesario remarcar que, durante la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” no hubo otro medio practicable y menos perjudicial para evitarlo; pues, no había factibilidad técnica y económica de disponer los residuos en otro sitio, considerando las limitadas capacidades de la Municipalidad para financiar todas las funciones públicas que por ley le corresponden.

Por estas consideraciones estimamos que, tanto la fundamentación abstracta del estado de necesidad, como las circunstancias concretas que concurren en el presente caso, permiten sostener que estamos en presencia de una causa de exculpación de la responsabilidad administrativa, con por un simple un problema de comparación de intereses, sino por la realidad e inminencia del peligro que existía al momento en que comenzó la operación del relleno sanitario. De hecho, como se ha afirmado en la doctrina nacional:

“[...] en caso de preponderar los intereses salvaguardados, el hecho necesario estaría justificado, mientras que, ante igualdad de intereses o incluso cuando preponderaran los intereses afectados, el hecho quedaría exculpado”²⁶.

En conclusión, concurriendo todos los presupuestos del estado de necesidad, por haber existido durante la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” intereses superiores —la protección de la vida y la salud de todos los habitantes de Ancud—, la prohibición jurídica de haber operado sin la correspondiente resolución de calificación ambiental, debe entenderse supeditada a la vigencia de la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé, desapareciendo con ello la posibilidad de imputar responsabilidad administrativa por tal situación, ya que no corresponde exigir un proceder diferente, de acuerdo a las circunstancias concretas en que ocurrieron los hechos.

<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Sanemiento-Capitulo1.pdf> (pp. 24 y ss.);
<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/OPS-hantavirus-americas-guia-1999.pdf>

Igualmente, podemos citar el estudio elaborado por Carlos Pavletic, del Departamento de Programas sobre el Ambiente de la División Salud Ambiental del Ministerio de Salud, también disponible en línea:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rci/v17n3/art11.pdf>

²⁶ WILENMANN, Javier. “El fundamento del estado de necesidad justificante en el Derecho penal chileno. Al mismo tiempo, introducción al problema de la dogmática del estado de necesidad en Chile”, en *Revista de Derecho*, Vol. XXVII, N° 1, 2014, p. 217.

Los fundamentos anteriores explican, precisamente, las razones que permiten justificar la actuación de la Municipalidad de Ancud; pues, los efectos perjudiciales de la infracción que se imputa en este procedimiento sancionatorio, resultan derrotados por la gravedad del peligro inminente que configuró el estado de necesidad, acreditado por el decreto de “Alerta Sanitaria”. Entonces, resulta procedente solicitar al sr. Fiscal Instructor que acoja el presente descargo, resolviendo la exoneración de responsabilidad administrativa respecto al hecho infraccional de operar el “relleno sanitario Puntra”, sin contar con la respectiva resolución de calificación ambiental previa.

4. Sobre la confianza legítima. La I. Municipalidad de Ancud operó transitoriamente el relleno sanitario conforme a derecho, previa autorización de la SMA, en atención a la Alerta Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud.

En nuestro ordenamiento jurídico, tanto la jurisprudencia como la doctrina reconocen la aplicación de la teoría de los actos propios e, igualmente, el principio de la protección de la confianza legítima, fundada en la legítima expectativa que una persona tiene respecto a la armonía de los criterios decisorios, manifestados previamente por la autoridad –en este caso, la SMA, en tanto órgano competente de la Administración en estas materias–, continuarán de la misma forma, ante circunstancias equivalentes que ocurran en el futuro.

La doctrina comparada ha definido la confianza legítima en términos semejantes a lo expuesto, al indicar:

“[...] el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales y económicas) similares”.

Estos conceptos han sido recogidos por la jurisprudencia nacional, tal como podemos advertir en el siguiente considerando expresado por la Excma. Corte Suprema:

“(...) principio de confianza legítima, que es manifestación de la más amplia noción de seguridad jurídica y de certeza de la situación de cada ciudadano, en que se basan, entre otras las garantías que se consignan en los números 2, 3, 16 inciso tercero, 20 inciso segundo y 22 del art. 19 de la Carta Política. En tal virtud, era dable suponer que los solicitantes, de transferencia de titularidades esperarán una acogida favorable a sus pretensiones, atendiendo el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud y considerando, además, los pagos normalmente aceptados por la recurrida.²⁷”

²⁷ Sentencia de la Excma. Corte Suprema causa rol N° 1596- 2005 “Bajo esta premisa, no cabe sino concluir que la Superintendencia del ramo, que no fue consecuente con su propia interpretación, indujo a

En complemento a lo anterior, también se ha señalado que, en el desarrollo de un procedimiento administrativo, es improcedente que la autoridad administrativa inicie un sancionatorio respecto a hechos que, en sus actuaciones previas, ha informado su autorización a los regulados, conforme a la normativa aplicable.

Así, por ejemplo, la Excm. Corte Suprema ha considerado lo siguiente, frente a un caso en que se inició un procedimiento sancionador respecto a hechos que, con anterioridad, la misma autoridad había validado e informado a los regulados:

*“[...] En este contexto, **no resulta comprensible que el órgano administrativo dé inicio a un proceso que resulta en la imposición de sanciones si, según se ha establecido como un hecho de la causa, él mismo había señalado** en acciones de divulgación del marco legal y de su propia normativa, dirigidas a los sujetos pasivos de la regulación [...] A la luz de este razonamiento, **los sentenciadores concluyen que el proceder de la Autoridad Administrativa es antijurídico**, razón por la cual se dejan sin efecto tanto las multas como la sanción de cancelación de los registros sanitarios”²⁸.*

Un criterio similar ha sido recogido, también, por la Contraloría General de la República al dictaminar lo siguiente:

*“**La confianza legítima aparece justamente como reacción jurisprudencial frente a la utilización abusiva de la norma jurídica o acto administrativo, que sorprende la confianza de las personas destinatarias de la norma, que no esperaban tal reacción normativa, al menos sin unas ciertas medidas transitorias que paliasen esos efectos tan bruscos**. Lo que este principio reclama es una adecuada protección de los derechos e intereses de quienes —más allá de las cargas generales a que se someten todos los ciudadanos— puedan verse especialmente perjudicados por una modificación²⁹”.*

la empresa reclamante a obrar de una manera que, posteriormente, reprochó como incorrecta. Que este Tribunal no puede aceptar la forma en que ha obrado la Superintendencia, la que estima poco seria e impropia de un organismo de la administración del Estado (...) lo cierto es que la propia Superintendencia zanjó toda discusión o duda sobre esta materia, al estampar una afirmación categórica, provocando una actuación de la que posteriormente ha querido obtener provecho procesal (...) cuando la empresa eléctrica que ha reclamado no hizo sino seguir la pauta propuesta, confiando en que ello era lo que procedía. Tal cuestión es inadmisibles y lesiona el principio de confianza en relación con los organismos de la administración del Estado”.

El Tribunal Constitucional ha señalado: “La Constitución valora la certeza que se otorgan los derechos de propiedad adquiridos. En ellos descansa la legítima confianza que hace funcionar el sistema económico que nos rige. De allí que sean exigentes los requisitos que habilitan al legislador para afectar tales derechos de propiedad” STC rol N° 506-2006.

²⁸ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 8602-2018, c. 5°.

²⁹ Dictamen N° 6210 de 2000.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar lo señalado por la doctrina nacional en la materia, sosteniendo que:

“El principio de confianza legítima se deduce desde los principios constitucionales de Estado de Derecho (arts. 5, 6 y 7 CPR) y de seguridad jurídica (art. 19 N° 26 CPR). En virtud de él se entiende que existirá una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico. Se encuentra muy vinculado a la doctrina iusprivatista de los actos propios, de alcance más bien procesal, y aplicable a las partes del pleito, sean estas públicas o privadas. Por su parte, el principio de protección de la confianza legítima (Vertrauensschutz) supone el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto ésta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares”³⁰.

En otras palabras, en nuestro ordenamiento jurídico se reconoce, efectivamente, que la confianza depositada por una persona respecto del acto original de otro sujeto es un ámbito protegido por el Derecho, cuestión que, en el presente caso, se encuentra infringida en tanto que **la autoridad ambiental no puede desentenderse de sus propios actos, que ratificaron la autorización de la SEREMI de Salud de Los Lagos para la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”**, en especial, cuando la Municipalidad de Ancud ha actuado siguiendo las directrices de ambas autoridades sectoriales.

Adicionalmente, como ya fue expresado en la primera parte, entre los antecedentes del presente caso, no puede omitirse que la operación transitoria del relleno sanitario fue paralizada el 1 de julio de 2021, un mes antes que expirara la “Alerta Sanitaria” decretada en la Provincia de Chiloé, precisamente, en atención a las exigencias que la autoridad sanitaria y la propia SMA realizaron al respecto. La Municipalidad, en consecuencia, desde esa fecha, solo ha ejecutado las medidas provisionales ordenadas, sin que pueda reprocharse una voluntad de controvertir las autorizaciones o infringir la normativa vigente en la materia.

- 5. Conclusión: la I. Municipalidad de Ancud implementó y comenzó a operar el “relleno sanitario Puntra” siguiendo estrictas instrucciones de la SEREMI Salud de Los Lagos, otorgadas en virtud de un Decreto Supremo de “Alerta Sanitaria” del Ministerio de Salud, dictado “por orden del Presidente de la República” y, sobre todo, frente a la ausencia de otro relleno sanitario que pudiera recibir los desechos domiciliarios de Ancud.**

³⁰ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. “El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración Como Límite a La Potestad Invalidatoria”, en *Revista de Derecho*, vol.18, n.2, Valdivia, 2005, p. 85.



Adicionalmente, la continuidad de esta operación transitoria fue autorizada por la propia SMA, en la Res. Ex. N° 1301/2020.

Sr. Fiscal Instructor, en los términos que ya se ha explicado en esta presentación, la “Alerta Sanitaria” que el Ministerio de Salud decretó para la Provincia de Chiloé se fundamentó en la falta de lugares autorizados para disponer residuos sólidos domiciliarios, situación provocada por el cierre anticipado del vertedero municipal de Ancud, ubicado en el sector de Huicha.

Atendiendo esta situación, la SEREMI de Salud de Los Lagos, en ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto N° 12/2019, instruyó a la I. Municipalidad de Ancud para que informara de un lugar de disposición transitoria para los residuos domiciliarios generados en su comuna.

En cumplimiento de esa instrucción, la I. Municipalidad de Ancud, presentó ante la SEREMI de Salud de Los Lagos distintas posibilidades de terreno, sin que se encontraran alternativas satisfactorias. Así, de forma previa y transitoria, la autoridad sanitaria autorizó la disposición de residuos de Ancud en el vertedero Punahuel, administrado por Aconser Residuos SpA, solo hasta el 31 de diciembre de 2019, en atención al Plan de Cierre que la misma SEREMI de Salud aprobó por Resolución N° 1419, del 23 de Agosto de 2019, el cual fue ratificado por Resolución N° 2864, de fecha 31 de diciembre de 2019.

Previo a que expirara el plazo arriba señalado, **la Municipalidad de Ancud presentó ante la autoridad sanitaria el “Proyecto de Disposición Transitoria Puntra”, el que fue finalmente fue aprobado por Resolución N° 2, de fecha 10 de Enero de 2019, por la Jefa Provincial de la SEREMI de Salud de Chiloé, en el marco de la “Alerta Sanitaria” decretada.**

Posteriormente, luego de inspecciones y constatación de cumplimiento a las exigencias formuladas por la autoridad sanitaria, a través de Resolución Exenta CP N° 668/2020, de 10 de enero de 2020, se autorizó a disponer los residuos sólidos domiciliarios generados en la comuna de Ancud, en la “etapa 2 del Sitio de Disposición Transitoria de Puntra, El Roble”, autorización que fue prorrogada mes a mes, previa realización de visitas inspectivas y constatación del cumplimiento de los requisitos sanitarios exigidos.

Al respecto, **la SEREMI de Salud de Los Lagos estimó, en cada nueva prórroga de la autorización para la operación del “relleno sanitario Puntra”, el objetivo primordial de evitar el riesgo sanitario que irroga la falta de disposición de residuos generados por la comuna de Ancud.**

Por lo mismo, consideró un imperativo utilizar las facultades extraordinarias señaladas en el Decreto Supremo de Alerta Sanitaria N°12/2019 —dictado por el Ministerio de Salud y prorrogado, sucesivamente, hasta el 31 de julio de 2021— en especial, la facultad singularizada en el artículo segundo numeral 4° letra g), que facultó a la SEREMI de Salud de Los Lagos para “autorizar lugares transitorios de disposición de desecho”.

Posteriormente, en febrero de 2020 se dictó el Decreto Supremo N° 4 del Ministerio de Salud, que decretó “Alerta Sanitaria” por la emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por brote de COVID-19. Luego, el 18 de marzo de 2020 fue declarado el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el territorio nacional, también sucesivamente prorrogado y actualmente vigente en todo el territorio nacional.

En ese contexto, **la SEREMI de Salud de Los Lagos dictó la Resolución Exenta CP N° 8754/2020, por medio de la cual implementó medidas sanitarias para Isla de Chiloé, incluyendo en ella restricciones al transporte y movilización de personas, “constituyendo el manejo de los residuos dentro de la Isla un tema indispensable para evitar riesgo sanitario en el marco del actual estado de excepción de catástrofe”.**

Todas estas circunstancias fueron expuestas por la Municipalidad de Ancud ante la SMA en el procedimiento de requerimiento de ingreso del “proyecto de relleno sanitario Puntra” al SEIA, Rol N° REQ-014-2020, solicitando la autorización correspondiente y continuar con las operaciones transitorias, en el intertanto que el Decreto de “Alerta Sanitaria” se mantuviera vigente.

Respondiendo a tal solicitud, **mediante la Resolución Exenta N° 1301, de 30 de julio de 2020, la SMA autorizó la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, considerando la declaración de “Alerta Sanitaria” decretada por el Ministerio de Salud como un antecedente esencial para dicha autorización.** Así, en efecto, consta en el numeral primero de su resuelvo primero, según puede apreciarse en la siguiente imagen:

RESUELVO:

PRIMERO. En relación al recurso de reposición parcial deducido con fecha 17 de julio de 2020, por don Cristóbal Osorio Vargas, en representación de la Illustre Municipalidad de Ancud, en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, REQ 014-2020, en contra de la Resolución Exenta N°1169, de fecha 13 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente:

1. **A lo principal:** acoger el recurso de reposición, en cuanto se tiene presente que el funcionamiento del Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2 está amparado en el artículo 36 del Código Sanitario y en el Decreto N° 22, de 30 de junio de 2020, que permiten continuar con la disposición de residuos sólidos domiciliarios en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia por COVID 19, los que se complementan con las resoluciones dictadas por la SEREMI de Salud que han autorizado su funcionamiento, siendo la última dictada al efecto, la Resolución N° 12.985, de 3 de julio de 2020.

2. **Al otrosí;** téngase por acompañados los documentos.

SEGUNDO. HACER PRESENTE que no obstante encontrarse amparado el funcionamiento actual del proyecto en una autorización sectorial, entendiéndose esta Superintendencia la situación de contingencia que lo ha motivado, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria, momento en que será aplicable lo dispuesto el artículo 8° de la Ley N°19.300.

En estos términos, es posible sostener que:

1. **La operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” contaba con las respectivas autorizaciones de las autoridades sanitarias competentes** y, en particular, se encontraba sustentada en el amparo de las facultades conferidas a la autoridad sanitaria, de conformidad al artículo 36 del Código Sanitario, que sirvieron de fundamento para la continuación de las operaciones del “Sitio de Disposición Transitoria Punta El Roble, Etapa 2”, en el contexto de la alerta sanitaria y la pandemia de COVID-19, ambas decretadas por el Ministerio de Salud “por orden del Presidente de la República”.
2. **La operación transitoria del relleno sanitario también se encontraba autorizada por la SMA,** sujeta a la decisión de la autoridad sanitaria, tal como se puede apreciar en el resuelvo segundo de la Resolución Exenta N° 1301/2020, de 30 de julio de 2020.

En consecuencia, la Municipalidad de Ancud actuó obedeciendo a la autoridad sanitaria competente, considerando las facultades que le fueron conferidas a la SEREMI de Salud de Los Lagos mediante el Decreto de Alerta Sanitaria N° 12/2019. A su vez, la situación de no contar con otro sitio habilitado, con factibilidad técnica

para ello, distinto al “relleno sanitario Puntra”, configuraron un estado de necesidad insalvable en el presente caso. Adicionalmente, los antecedentes señalados son demostrativos que existían motivos razonables para que la I. Municipalidad de Ancud tuviera la confianza legítima que la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, pese a no contar de forma previa con la resolución de calificación ambiental correspondiente, se encontraba autorizada por las autoridades competentes y, especialmente, por la propia SMA, según la Resolución Exenta N° 1301/2020 del organismo.

Por todo lo anterior, procede solicitar al sr. Fiscal Instructor que acoja el presente descargo, resolviendo la exoneración de responsabilidad administrativa respecto al hecho infraccional de operar el “relleno sanitario Puntra”, sin contar con la respectiva resolución de calificación ambiental previa.

D. Sobre el principio de incentivo al cumplimiento y el ingreso del proyecto de “relleno sanitario para la disposición de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud”, al SEIA.

1. Sobre el principio de incentivo al cumplimiento.

Sr. Fiscal Instructor, como es de su conocimiento, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Derecho Administrativo chileno, especialmente en las últimas décadas, ha reconocido y desarrollado los alcances del denominado “principio de incentivo al cumplimiento”.

En particular, mediante este reconocimiento se pretende que la actuación de los órganos reguladores no se enfoque, únicamente, en la aplicación de sanciones. Por el contrario, lo que se busca es que las entidades reguladas tiendan al cumplimiento de la normativa vigente, de buena fe, a través de los incentivos correctos.

De esta forma, como un objetivo primordial de la Administración, aparece el ofrecimiento de asistencia a los regulados, además del incentivo y promoción del cumplimiento de la normativa que corresponda.

Por lo mismo, la doctrina nacional ha señalado que:

“[...] sin negar la dimensión de garantía propia de la luz roja, la sanción administrativa es vista por el Derecho Administrativo de la luz verde desde una perspectiva consecuencialista y de prevención general. Conforme a esta concepción, el Derecho Administrativo Sancionador constituye una dimensión esencial del proceso de ejecución y aplicación de la ley, particularmente de su cumplimiento efectivo en la realidad. El Derecho Administrativo Sancionador se

analiza, entonces, desde una perspectiva más amplia que considera el panorama completo del cumplimiento efectivo de la ley (esto es, del enforcement o compliance de las normas).

Los reguladores deben proceder conforme a estrategias complejas, que incluyan, además de la sanción, el uso de la persuasión, la negociación y lo que Black denomina ‘conversación regulatoria’. La utilización exclusiva de la sanción es frecuentemente contraproducente. Según explica Black, la aproximación autoritaria tipo bullying consistente en sancionar cualquier incumplimiento, “puede estimular la oposición a la regulación por parte de los regulados, dando lugar a no-cooperación en las investigaciones y en el proceso de compliance”³¹.

De forma similar, el profesor Luis Cordero Vega, lo explica de la siguiente manera:

“La fiscalización (y la sanción) es una actividad pública que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de las regulaciones y, con ello, tutelar los intereses generales y bienes protegidos. Esto se manifiesta en una doble vertiente: preventiva y correctora. La primera es un **estándar de eficacia, en la medida en que busca establecer incentivos para el cumplimiento efectivo de las regulaciones.** La segunda es un estándar de resultado, en el sentido que busca reaccionar adecuadamente frente al incumplimiento de la legalidad y consecuente perturbación del sistema. Ambos elementos forman parte de un círculo virtuoso (si se cumple) o bien vicioso (si alguno de ellos es ineficiente)”³².

De la búsqueda de este círculo virtuoso de cumplimiento, se coligen consecuencias jurídicas importantes. Si un regulado es representado de un eventual incumplimiento por la autoridad, en vez de objetar el presunto incumplimiento, toma nota y corrige inmediatamente su actuación; entonces, considerando ese actuar de buena fe, debiera recibir un trato de mayor benevolencia que aquel regulado que desoye a la autoridad. En caso contrario, el incentivo sería precisamente el contrario, que los regulados no atendieran los criterios de la autoridad, creándose un círculo perverso de incumplimiento constante de las normas aplicables.

El reconocimiento del principio de incentivo al cumplimiento también ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema, estableciendo que las medidas correctivas, tendientes a reparar las faltas o infracciones regulatorias, inmediatamente

³¹ MONTT, Santiago (2010): *Autonomía y responsabilidad: Dos expresiones de la vocación jurificadora del Derecho Administrativo y sus principios fundamentales*. Documento de Trabajo N° 4, Centro de Regulación y Competencia, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, p. 10.

³² CORDERO VEGA, Luis (2016): *Evaluando el sistema de fiscalización ambiental*, en: Actas de la IV Jornadas de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile-Legal Publishing, Santiago.

sean identificadas, tienen el carácter de causales de exculpación o atenuación de la responsabilidad administrativa. Al respecto, ha sido considerado:

*“[...] Decimoquinto: Que en el caso de autos el daño ocasionado se limitó a un período acotado de tiempo, sin que existan antecedentes relativos al logro de beneficios económicos obtenidos por la empresa concesionaria, o que permitieran acreditar intencionalidad o reiteración en la conducta. **Por el contrario, obran antecedentes que dan cuenta de una conducta proactiva de la reclamante en orden a aminorar los efectos perniciosos de su falta**, al proceder antes de iniciarse el sumario administrativo en su contra a desconectar 20 enlaces irregulares y a reemplazar la red monofásica construida con conductores de cobre desnudo por red trifásica de conductores ensamblados.*

Decimosexto: Que con el mérito de lo referido en el fundamento precedente, se procederá a rebajar la multa impuesta en los términos que se dispondrá en lo resolutivo de la presente sentencia”.³³

Esta evolución del Derecho Administrativo, como una herramienta que busca potenciar el cumplimiento de las respectivas normativas sectoriales, no sólo se ha plasmado en la actividad jurisprudencial que corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia, también ha tenido un correlato a nivel legislativo, precisamente, en el caso de la normativa medioambiental, donde la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente ha fijado, expresamente, los instrumentos de incentivo al cumplimiento de autodenuncia y programas de cumplimiento.

Sobre este punto, lo central a tener presente dice relación con el comportamiento de las entidades reguladas, particularmente, en relación al objeto de restablecer el orden normativo quebrantado por las infracciones administrativas. Por lo mismo, las acciones correctivas que adopten las entidades reguladas pueden ser de carácter preventivo o reparativo. En este mismo sentido, cabe señalar que nuestros Tribunales Superiores de Justicia han dotado de ciertas características a este tipo de medidas, por ejemplo, señalando que:

- i) Las medidas correctivas son causales de exculpación.
- ii) Las medidas correctivas son un fundamento de rebaja de sanciones.
- iii) Las medidas correctivas pueden acreditarse por el regulado.

Por lo anterior, a continuación expondremos la concurrencia de los supuestos que hacen aplicable este principio en el procedimiento sancionatorio en curso, dando cuenta de las medidas correctivas que, de forma continua y sucesiva, la Municipalidad de Ancud ha implementado con relación a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”.

³³ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, rol N° 31556-2014, cc. 15-16°.

2. El contexto en el cual se realizó el ingreso al SEIA del proyecto de “relleno sanitario Puntra”. Las suspensiones de procedimientos de evaluación producto del COVID-19 y el requerimiento de ingreso de la SMA.

Tal como se ha dado cuenta en forma previa, el contexto de la pandemia COVID-19 representó una dificultad adicional a las acciones desplegadas por la Municipalidad de Ancud en el presente caso, para dar cumplimiento a todas las exigencias requeridas por las autoridades competentes.

En efecto, atendiendo la situación que enfrentaba el país a inicios del 2020, el normal funcionamiento de servicios y empresas fue interrumpido. Así, tanto titulares, consultoras, profesionales y, en general, participantes de los diversos procedimientos de evaluación y calificación ambiental, no pudieron soportar el adecuado ejercicio de cargas, obligaciones y derechos.

Por ello, a fin de resguardar el debido proceso de evaluación ambiental, la adecuada evaluación y su correspondiente calificación ambiental, es que el SEA dispuso la suspensión de los plazos de tramitación de ciertos procesos que a continuación se indicarán.

En primer lugar, mediante **Resolución Exenta N°20209910194, de fecha 20 de marzo de 2020**, la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental dispuso la suspensión de los plazos **hasta el día 31 de marzo de 2020, inclusive**, asociados a procesos de evaluación de impacto ambiental tramitados ante la Dirección Ejecutiva y Direcciones Regionales del Servicio de Evaluación Ambiental.

Luego, mediante **Resolución Exenta N° 202099101137, de fecha 30 de marzo de 2020**, de la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, se dispuso una nueva prórroga **hasta el día 30 de abril de 2020, inclusive**.

Asimismo, mediante **Resolución Exenta N° 202099101326, de fecha 30 de abril de 2020**, la Dirección Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, dispuso la prórroga de la suspensión de los plazos, **hasta el día 31 de mayo de 2020, inclusive**.

En consecuencia, producto del contexto de la emergencia sanitaria, el Servicio de Evaluación Ambiental dispuso alteró la sustanciación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, al menos, hasta el día 31 de mayo de 2020.

Adicionalmente, la evaluación ambiental del relleno sanitario Puntra, bajo ningún caso podría haber operado en los términos y condiciones normales establecidas en el artículo

8 de la ley N° 19.300, considerando la doble excepcionalidad que se vivía en la zona, a saber: la “Alerta Sanitaria” decretada en la Provincia de Chiloé y la emergencia sanitaria por el brote del Covid-19 en el país, lo cual representó una situación de caso fortuito que, atendidas sus graves consecuencias, habilitó la adopción de medidas extraordinarias.

Este contexto general es ineludible en las consideraciones que se deben tener respecto a la autorización de la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” otorgada por la autoridad sanitaria, la cual se encontraba sustentada en el amparo de las facultades conferidas, de conformidad al artículo 36 del Código Sanitario.

Por lo mismo, considerando el ejercicio de las funciones y atribuciones de la SMA, manifestadas en el procedimiento de requerimiento de ingreso, Rol N° REQ-014-2020, la Municipalidad de Ancud propuso un cronograma de ingreso que, idealmente, le permitía cumplir con tal exigencia ambiental. Así, con fecha 16 de noviembre de 2020, ingresó una Declaración de Impacto Ambiental del proyecto “Construcción y Operación de Relleno Sanitario de RSD Puntra”, la cual fue admitida a trámite por resolución Exenta N° 119, de fecha 20 de noviembre de 2020, de la Dirección Regional del Servicio de Evaluación Ambiental Región de Los Lagos.

Lamentablemente, como es de conocimiento del sr. Fiscal Instructor, mediante resolución exenta N° 27, de 2 de febrero de 2021, la Dirección Regional de Los Lagos del SEA puso término al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto “Construcción y Operación de Relleno Sanitario de RSD Puntra”, sin que el ingreso pudiera ser subsanado mediante aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, según los argumentos que indicó el acto administrativo del SEA.

Posteriormente, ya con el actual procedimiento administrativo sancionatorio en curso, tratando de rectificar a la brevedad posible la situación, la Municipalidad de Ancud realizó un nuevo ingreso al SEIA, como pasamos a exponer a continuación.

- 3. La Municipalidad de Ancud, con fecha 02 de julio de 2021, hizo nuevamente ingreso al SEIA del proyecto de “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, para su correspondiente evaluación ambiental.**

En el presente caso, esta parte no desconoce los obstáculos que ha debido enfrentar para dar cumplimiento exitoso al requerimiento de ingreso al SEIA. De hecho, la circunstancia que el SEA de Los Lagos haya puesto término anticipado al procedimiento de calificación ambiental del proyecto “relleno sanitario Puntra” es lo que ha dado origen al presente procedimiento sancionatorio.

Sin embargo, es imperioso puntualizar que, desde el primer momento, la Municipalidad de Ancud ha acatado las directrices y medidas ordenadas por la SMA, contratando empresas de asesoría ambiental, tanto para la ejecución de las medidas provisionales, como para la elaboración de las correcciones necesarias para el reingreso del proyecto al SEIA.

Es así como, con el objetivo de optimizar y agilizar el proceso de conformidad con la normativa ambiental, respecto a la operación del “relleno sanitario Puntra”, la I. Municipalidad de Ancud ingresó a la Dirección Regional del SEA de la Región de Los Lagos, para iniciar el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto denominado “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, con el objeto de obtener la resolución de calificación ambiental favorable requerida, como puede apreciarse con la siguiente imagen del Certificado de ingreso referido:

Declaración de Impacto Ambiental

**"RELLENO SANITARIO PARA RESIDUOS SÓLIDOS
DOMICILIARIOS DE LA COMUNA DE ANCUD"**

Ilustre Municipalidad de Ancud
Rep. Legal: Carlos Heriberto Gómez Miranda

Fecha de Ingreso al sistema electrónico: 2 de julio de 2021
Fecha de Presentación de la Declaración:

- Antecedentes Generales del proyecto
 - Nombre del Proyecto
RELLENO SANITARIO PARA RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS DE LA COMUNA DE ANCUD
 - Región
Región de Los Lagos
 - Comunas
Ancud
 - Tipología de Proyecto:
o.5) Plantas de tratamiento y/o disposición de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios y estaciones de transferencia y centros de acopio y clasificación que atiendan a una población igual o mayor a 5.000 habitantes.

Recuérdese, en este sentido, que **la autorización del funcionamiento transitorio del relleno sanitario se encontraba vinculado a la declaración de “Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé”, la cual se mantuvo vigente solo hasta el 31 de julio. Adicionalmente, en forma previa, la Municipalidad de Ancud paralizó la operación transitoria a partir del 01 de julio de 2021, con la finalidad de ejecutar las medidas provisionales ordenadas**, lo que pudo ser constatado por la SMA en fiscalizaciones realizadas al recinto.

Este antecedente es relevante para explicar la premura que tuvo la Municipalidad de Ancud y adelantar el ingreso del proyecto a evaluación ambiental, aún cuando no tuviera certezas de contar con todos los antecedentes necesarios y se requiriera aportarlos en el transcurso del procedimiento ante el SEA de Los Lagos. En efecto, la disposición de los residuos sólidos domiciliarios de la comuna, desde el mes de julio en adelante, se ha gestionado mediante traslados hasta la comuna de Los Ángeles a un sitio autorizado y administrado por la empresa KDM S.A., según se acredita con los documentos acompañados en esta presentación.

Por lo mismo, considerando la excepcional situación y la inexistencia de soluciones más próximas en términos geográficos, la Municipalidad debió proyectar una mayor estabilidad para garantizar la continuidad del servicio, en términos más eficientes, tanto económica como medioambientalmente. El recorrido diario de los camiones recolectores, para cumplir con el propósito de disposición de residuos en un sitio autorizado, supera los 600 kilómetros y representa un elevado costo financiero que es insostenible mantener en el tiempo.

Considérese, además, que no existen recintos autorizados en la Región de Los Lagos que estén dispuestos a recibir los residuos domiciliarios generados en la comuna de Ancud y la solución contingente, acordada con la empresa KDM S.A., ha sido la más factible de desarrollar hasta el momento.

Por lo mismo, **con el afán de optimizar y agilizar el proceso de conformidad con la normativa ambiental, respecto a la operación del “relleno sanitario Puntra”, la Municipalidad de Ancud debió decidir el adelantamiento del ingreso al Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Los Lagos (en adelante, “SEA Los Lagos”), mediante la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto denominado “relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios para la comuna de Ancud”, con el objeto de obtener la resolución de calificación ambiental favorable requerida, iniciando el respectivo procedimiento administrativo de evaluación ambiental.**

En consecuencia, la Municipalidad de Ancud, cada vez que ha sido representada de un eventual incumplimiento por las autoridades competentes, en vez de objetar el presunto incumplimiento, ha tomado nota y corregido inmediatamente sus actuaciones.

Así, considerando ese actuar de buena fe, estimamos procedente solicitar que se consideren estas rectificaciones realizadas, pues velaron por el efectivo cumplimiento de la normativa ambiental. Obrar en sentido contrario, estimamos que se trastoca el principio de incentivo al cumplimiento que debe aplicarse en el presente caso.

Finalmente, en relación a esta acción, solicitamos considerar todos los documentos que fueron acompañados en este procedimiento sancionatorio, mediante la presentación escrita de fecha 15 de julio de 2021, y que consta en el expediente administrativo; pues dan cuenta de las medidas adoptadas para cumplir adecuadamente con los requerimientos exigidos para la operación del proyecto.

E. Respecto al Hecho Infracional N° 2.2: La Municipalidad adoptó diversas medidas para contener, reducir y eliminar los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario, con el objeto de impedir la generación de vectores y malos olores, lo que da cuenta de la improcedencia de formular cargos al respecto.

Sr. Fiscal Instructor, respecto a la imputación que se han generado vectores y malos olores, es necesario exponer las medidas que se adoptaron, en forma permanente, para evitar tales efectos en la operación diaria del “relleno sanitario Puntra”, mientras ésta se mantuvo vigente. De hecho, la mejor forma de sintetizar las medidas preventivas realizadas consiste en exponer, brevemente, el manejo de los residuos domiciliarios ingresados al relleno mientras se mantuvo en operación transitoria.

El procedimiento de ingreso del camión recolector al recinto sanitario contemplaba la realización de la descarga de residuos domiciliarios en el frente de trabajo ubicado al interior de la zanja, tal como se aprecia en las siguientes fotografías:



Fotografías: Operación diaria de marzo del 2021.

Luego, una vez depositados los residuos dentro del área de trabajo de la zanja, éstos se distribuían, ordenándolos para proceder al proceso de compactación de los residuos sólidos, conduciendo el equipo (excavadora) unas tres a cuatro veces sobre ellos.

Lo anterior, se puede apreciar mediante las fotografías que se adjuntan, las cuales van en orden cronológico en cuanto a proceso de operación de los residuos:



Fotografías: Operación diaria de marzo del 2021.



Fotografías: Operación diaria de marzo del 2021.

Al terminar el proceso de compactación de residuos, se cubrían con material de cobertura, alcanzando diariamente los 30 centímetros. Una vez colocado el material de cobertura sobre la masa de residuos, se procedía a compactar el área de trabajo ya cubierta, esperando alcanzar densidades cercanas a 0,75 ton/m³.

Posterior al proceso de compactación y cobertura diaria de los residuos ingresos al recinto sanitario, dentro del mismo día, se procedía a tapar el área de trabajo con malla raschel, como medida de control de aves, minimizando las posibilidades que escarben en el lugar y desorden el área de trabajo.



Finalmente, una vez terminada la jornada y ya teniendo los residuos tapados, se procedía a levantar todo residuo flotante dentro del área de trabajo, incluyendo aquellas que hayan quedado fuera, por diferentes factores —viento, aves, etc.—. Este trabajo se realizaba todos los días, con el objetivo que, al finalizar la jornada, el recinto sanitario se encontrara limpio y ordenado.

En conclusión, la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, autorizada por la SEREMI de Salud de Los Lagos y por la propia SMA, mientras estuvo vigente la “Alerta Sanitaria” decretada para la Provincia de Chiloé, pese a no contar con la respectiva resolución de calificación ambiental aprobada, se desarrolló adoptando diferentes medidas para evitar la proliferación de vectores sanitarios y malos olores.

Las medidas de prevención, pese a la paralización de la operación transitoria ya referida, continuaron desarrollándose, como parte de la gestión ambiental del recinto y el debido cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la SMA. En efecto, como puede apreciarse con las siguientes imágenes panorámicas de la actualidad del relleno, la masa de residuos se encuentra completamente cubierta, impidiendo la presencia de vectores y la generación de malos olores:



Por lo demás, **tal como consta en el Oficio N° 1270/2020, la Municipalidad de Ancud informó oportunamente que el cierre perimetral del relleno sanitario estaba implementado en su totalidad, como parte de las medidas provisionales ordenadas por la SMA, con el objeto preciso de evitar la proliferación de vectores en el recinto.**

Todas estas medidas, como se ha explicado brevemente y, además, como se acredita con otros documentos acompañados en el primer ofrosí de esta presentación, se realizaron diariamente, para garantizar las condiciones menos peligrosas o riesgosas, procurando un mantener un estándar técnico adecuado y ambientalmente racional.

Por todo lo anterior, procede solicitar al sr. Fiscal Instructor que acoja el presente descargo, resolviendo la exoneración de responsabilidad administrativa respecto al hecho infraccional de genera vectores y malos olores por operar el “relleno sanitario Puntra”, sin contar con la respectiva resolución de calificación ambiental previa.

IV. EN SUBSIDIO, SOLICITA QUE SE CONSIDEREN LAS SIGUIENTES CIRCUNSTANCIAS PARA DETERMINAR LA DEBIDA PROPORCIONALIDAD DE UNA EVENTUAL SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

Sr. Fiscal Instructor, en el improbable caso que los descargos expuestos anteriormente en esta presentación sean desestimados por usted, de forma subsidiaria solicitamos que tenga a bien considerar las siguientes circunstancias y fundamentos de derecho al momento de determinar, con la debida proporcionalidad, la imposición en el concreto de una eventual sanción administrativa a la I. Municipalidad de Ancud respecto a los cargos formulados en este procedimiento administrativo.

A. Sobre el legítimo ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

Siguiendo lo sostenido por el profesor y actual Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez:

“[...] la potestad sancionadora permite a la Administración reprimir, directamente y sin necesidad de acudir a los tribunales, mediante la imposición de sanciones administrativas, las infracciones al ordenamiento jurídico”³⁴.

Ahora bien, de forma complementaria, la profesora Gladys Camacho destaca la necesidad que el ejercicio legítimo de la potestad sancionatoria esté regulada, controlada y limitada, mediante un procedimiento administrativo. Al respecto, ha señalado:

“El ejercicio de la potestad sancionadora debe realizarse con arreglo a un procedimiento que garantice: la defensa del imputado; la imparcialidad tanto de la autoridad instructora y de la facultad para adoptar la resolución final, y la obtención de todos los antecedentes necesarios para la adopción de una decisión razonable”³⁵.

En definitiva, podemos sostener que existe un consenso doctrinario y jurisprudencial respecto a que el procedimiento administrativo sancionatorio se presenta como una garantía para los ciudadanos que permite resguardar los principios constitucionales del justo y racional procedimiento previo. Así, por ejemplo, se ha expresado el profesor José Francisco García:

“El Tribunal Constitucional ha generado una jurisprudencia sólida de respeto al debido proceso administrativo en el contexto del iuspuniendi, particularmente

³⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2º Edición. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 427.

³⁵ CAMACHO CÉPEDA, Gladys. “La actividad sustancial de la Administración del Estado”, en PANTOJA BAUZA, Rolando (coordinador). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Editorial Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 194.

desde el 2003, que no puede quedar limitado a la posibilidad de recurrir a los tribunales ordinarios, sino **el debido proceso debe respetarse en el procedimiento administrativo mismo**, respetándose a las personas derechos tan básicos como el emplazamiento y el derecho a defensa (en general las garantías del artículo 19 N° 3 de la Constitución)”³⁶.

De tal manera, la imposición de sanciones tiene por finalidad orientar la conducta de los sujetos regulados hacia el cumplimiento, ejerciendo una función disuasiva respecto de la comisión de infracciones, es decir, desincentivando futuros incumplimientos.

Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora no es ilimitado y tampoco se corresponde a un ejercicio abstracto. Debe y puede determinarse en concreto, conforme a las circunstancias específicas que se acrediten en el procedimiento respectivo.

Así, en términos generales, podemos decir que el poder disuasivo de las sanciones depende, entre otros factores, del impacto económico que estas conlleven para el infractor, de su adecuada fundamentación, coherencia, razonabilidad y proporcionalidad, así como de la efectividad de su aplicación.

B. Sobre el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas en general.

En el Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad tiene una importancia cardinal para asegurar que las sanciones impuestas por la autoridad administrativa sean razonables y no resulten excesivamente lesivas para las entidades reguladas.

Así, el principio de proporcionalidad o de “prohibición de exceso” se refiere a que debe existir una relación de razonabilidad entre el hecho sancionado por la Administración y la cuantía o gravedad de la sanción que sea aplicada en el caso concreto.

En este sentido, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha comprendido que el principio de proporcionalidad, aunque no se encuentra recogido en la Constitución vigente, es posible identificarlo, de forma implícita, en relación a diversas normas sobre el debido proceso, considerando que:

“[...] Como es conocido, la Constitución no recoge explícitamente el principio de proporcionalidad, pero los intérpretes constitucionales no pueden sino reconocer

³⁶ GARCÍA, José Francisco, *¿inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio*, en *Revista Actualidad Jurídica* N°19 tomo I (2009), p. 360.

*manifestaciones puntuales de este principio que devienen en una consagración general dentro del ordenamiento jurídico. **La doctrina ha considerado que este principio se encuentra claramente integrado dentro de los principios inherentes del Estado de Derecho, está en la base de los artículos 6° y 7° de la Constitución que lo consagran, en la prohibición de conductas arbitrarias (artículo 19, numeral 2°) y en la garantía normativa del contenido esencial de los derechos (artículo 19, numeral 26°)***³⁷.

Al respecto, debemos consignar que, en general, se reconocen dos manifestaciones a la proporcionalidad. Por una parte, el legislador debe establecer o clasificar claramente las categorías de infracciones según su gravedad y, por la otra, se obliga a la Administración a utilizar criterios claros de atenuación o agravamiento de la responsabilidad para determinar la cuantía exacta de la sanción. En este sentido, se ha señalado:

*“Este principio [de proporcionalidad] obliga, en primer lugar, al legislador a clasificar las infracciones y las sanciones en tres categorías: leves, graves y muy graves, lo que en virtud del principio de tipicidad debe establecer por Ley. Y, en segundo lugar, **obliga a aplicar sanciones, que por lo general tienen, en especial en el caso de las multas, un recorrido cuantitativo determinad, en función de ciertos criterios que establece la Ley, tales como: i) la existencia de intencionalidad o reiteración en la conducta; ii) la naturaleza de los perjuicios causados; y iii) la reincidencia (...)***³⁸.

La Contraloría General de la República también ha reconocido expresamente el principio de proporcionalidad. Así, en relación a la debida coherencia entre hecho sancionado y cuantía de la sanción, ha señalado que la Administración debe ser especialmente cuidadosa en fundamentar el acto administrativo sancionatorio, en particular, cuando aplica las sanciones más graves que la Ley le permite:

*“Al respecto, cabe hacer presente que esta Contraloría General, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales de que ha sido dotada, debe velar porque los procedimientos sumariales se ajusten a los principios de juridicidad y del debido proceso, establecidos en los artículos 6°, 7° y 19 N° 3, de la Constitución Política, fiscalizando que se substancien con estricto apego al ordenamiento jurídico, **emitiendo decisiones exentas de discriminaciones arbitrarias, aplicando sanciones que se correspondan con la gravedad de los hechos y la participación de los servidores en ellos, resguardando el principio de proporcionalidad [...]***³⁹.

³⁷ STC N° 2365, c. 34°.

³⁸ COSCULLUELA MONTANER, Luis (2014): *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas-Thomson Reuters, Madrid, p. 574.

³⁹ Dictamen N° 84.748/2016

Concordante a estos criterios generales, el artículo 40 de la LOSMA dispone las circunstancias que deben ser consideradas al momento de determinar las sanciones específicas que se apliquen en un caso concreto. Por lo mismo, en lo que sigue se abordarán estos criterios, argumentando la procedencia de ponderarlos en la eventualidad que los descargos evacuados en esta presentación sean desestimados por el Sr. Fiscal Instructor y, en consecuencia, resuelva sancionar a la Municipalidad de Ancud, atenuando la responsabilidad de acuerdo a los fundamentos que se expondrán a continuación.

Así las cosas, considerando la gravedad de las infracciones imputadas en el procedimiento administrativo sancionatorio de autos, es necesario contribuir a una adecuada ponderación de los hechos y, con ello, evitar que se infrinja el principio de proporcionalidad, por una errada consideración de las circunstancias empleadas para determinar la responsabilidad en concreto para el presente caso.

C. Sobre la importancia del peligro y el eventual número de personas afectadas. En el presente caso, la Municipalidad ha ejecutado permanentemente acciones para reducir los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra, el cual está ubicado en una zona rural escasamente poblada.

1. La Municipalidad de Ancud ha ejecutado, de forma permanente, diferentes acciones para evitar y reducir efectos derivados de la operación transitoria del relleno sanitario, incluyendo todas las medidas que la SMA ha ordenado.

Sr. Fiscal Instructor, de conformidad a lo señalado en el literal a) del artículo 40 de la LOSMA, para la determinación de las sanciones específicas que, eventualmente, en el presente caso se determine aplicar en contra de la Municipalidad de Ancud, debe considerarse *“la importancia del daño causado o del peligro ocasionado”* con la infracción cometida.

Al respecto, se ha interpretado que esta circunstancia se vincula a los efectos de la infracción cometida. Por lo mismo, como el análisis de ponderación debe realizarse en concreto, resulta necesario considerar la correlación existente entre los hechos específicamente imputados y la efectividad que se haya ocasionado daño o peligro.

Lo anterior corresponde a una consecuencia lógica del principio de congruencia que rige en todo procedimiento administrativo y, en especial, aquella que debe respetarse para la determinación de una sanción.

Los hechos imputados en autos, como ha sido analizado con ocasión de los descargos, se refieren en lo esencial a dos elementos fácticos concretos:

1° Un eventual incumplimiento de dos de las seis medidas provisionales pre procedimentales ordenadas por la SMA, mediante la Res. Ex. N° 1064/2020.

2° La operación transitoria del relleno sanitario Puntra, sin contar con resolución de calificación ambiental aprobada, lo que habría generado vectores y malos olores.

De tal forma, para realizar la ponderación de los eventuales peligros ocasionados es necesario considerar el contexto en el cual ha ocurrido la operación transitoria del relleno sanitario y, asimismo, la ejecución de diversas acciones y medidas por parte de la Municipalidad, con el objetivo de evitar o reducir los efectos producidos por la actividad, incluyéndose, todas aquellas que se han ordenado realizar por la SMA.

1.1. La operación transitoria del relleno sanitario Puntra se explica por el contexto normativo y los deberes sobre la recolección, traslado y disposición de residuos sólidos domiciliarios que impusieron la necesidad de decretar la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé, ante la ausencia de recintos disponibles en la comuna de Ancud.

En relación al contexto y los deberes que concurren en el presente caso, es dable recordar que el capítulo I de la Constitución Política de la República, denominado “Bases de la Institucionalidad”, contiene los principios básicos o fundamentales que orientan al ordenamiento jurídico vigente y con ello el actuar de todos los órganos que integran la Administración del Estado, entre ellos las Municipalidades.

En este sentido, el inciso tercero del artículo 1° de la Constitución señala:

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Luego, en su inciso 5° establece que:

“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

El deber de dar protección a la población se cumple, entre otras formas, gestionando los riesgos y peligros que pueden afectarla; dentro de los cuales, cuya gestión debe ser asumida por el Estado, se encuentran aquellos que amenazan a la población desde la perspectiva sanitaria y ambiental.

Así, es importante tener presente que el artículo 19 de la Constitución vigente, contenido en el capítulo III, “*De los Derechos y Deberes Constitucionales*”, asegura a todas las personas, entre otros, los siguientes derechos: 1°. - “*El derecho a vida y a la integridad física y psíquica*” (...). 8°. - “*El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.*”. 9°. - “*El derecho a la protección de la salud*”.

Dichos deberes de protección sanitaria y ambiental, en el ámbito de la administración comunal y, particularmente, en la materia de autos, se traducen en la gestión que realizan las municipalidades a través de las actividades de extracción, transporte y disposición de los residuos sólidos domiciliarios, constituyendo una reacción por parte del Estado frente a la amenaza o peligro de un daño a la salud y bienestar de la población, la cual no es voluntaria sino obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 3° y 25 letras a) y b) de la LOCM y en las letras a) y b) del artículo 11 del Código Sanitario.

En este contexto normativo, cabe recordar que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 36 del Código Sanitario, el Ministerio de Salud dictó el Decreto N° 12, de fecha 12 de abril de 2019, decretando “*Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos, otorgando facultades extraordinarias a la SEREMI de Salud, para enfrentar la emergencia de salud*”, la cual fue prorrogada sucesivamente hasta el pasado 31 de julio de 2021, fecha en que cesó su vigencia.

1.2. La ponderación de los riesgos ocasionados con la operación transitoria del relleno sanitario Puntra deben considerar el estado de necesidad en la cual se debió realizar, particularmente, por la gravedad de la situación constatada al decretarse la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé.

La extensión temporal que tuvo demuestra la entidad tremenda de la “Alerta Sanitaria” que fue decretada en la Provincia de Chiloé. En efecto, la acumulación de residuos en la vía pública origina condiciones favorables para la proliferación de vectores de interés sanitario, tales como moscas, cucarachas y roedores, los cuales son capaces de transmitir enfermedades a la población, entre otras consecuencias perjudiciales. Si esa acumulación, se mantiene por un tiempo indefinido, permite que importantes cantidades de materia orgánica presente en los residuos también puedan afectar a la población debido a la generación de olores derivados de su putrefacción, lo que se incrementa en la medida que

aumenta la temperatura y el transcurso del tiempo, teniendo la potencialidad de aumentar las enfermedades generadas por estos hechos descritos.

De tal modo, la necesidad de contar con un recinto habilitado para la disposición de los residuos sólidos domiciliarios se trata de un deber ineludible en la protección de la vida y salud de las personas, como también, en la protección de un medio ambiente libre de contaminación. Por esa razón, la operación transitoria del relleno Puntra fue un imperativo para enfrentar la grave crisis en la comuna de Ancud, desarrollándose en todo momento de acuerdo a las autorizaciones de la autoridad sanitaria y, además, contando con la autorización de la propia SMA, condicionada a la vigencia de la Alerta Sanitaria, por estimarse las condiciones excepcionales concurrentes en el caso.

En este escenario de necesidad, se resultó imperioso identificar y valorar, tanto los peligros como los riesgos asociados a la disposición de residuos. De hecho, se debió ponderar las acciones a ejecutar en miras del bien común local y determinar aquellos riesgos que se consideraron aceptables o tolerables, atendiendo su menor entidad relativa, estableciendo mecanismos que permitieran su seguimiento y control para garantizar a la población local aquella protección y seguridad que, también desde una perspectiva sanitaria y ambiental, requieren para su subsistencia, mantención y mejora de sus condiciones de vida.

Sobre el peligro ocasionado, necesariamente, debemos recordar lo señalado en relación al estado de necesidad que influyó en las actuaciones de la Municipalidad; pues, ponderando los perjuicios y el riesgo inminente de quedar sin un lugar de disposición para los residuos domiciliarios generados en la comuna de Ancud, la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” fue un imperativo para evitar un mal mayor y que, en definitiva, se concretara todos los riesgos existentes para la salud de la población, por el hecho de no tener un sitio de disposición final de residuos para la comuna.

1.3. La Municipalidad de Ancud ha adoptado diferentes acciones y ha ejecutado las medidas que la SMA ha ordenado, todas con la finalidad de evitar o reducir los efectos de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra.

Sr. Fiscal Instructor, sin ánimo de ser reiterativos, es necesario considerar que la Municipalidad de Ancud ha desplegado, de forma permanente, acciones destinadas a evitar o reducir los efectos asociados a la operación transitoria del relleno sanitario. Estas acciones o medidas, incluso, han seguido realizándose con posterioridad a la paralización de las actividades de disposición, con la finalidad de continuar ofreciendo una debida

gestión ambiental del relleno, evitando la producción de efectos negativos por la masa de residuos acumulados.

En efecto, como ya fue explicado en los capítulos pertinentes de los descargos, el trabajo diario que se realizaba en el recinto, durante el tiempo que se desarrolló la operación transitoria, contemplaban una serie de acciones metodológicamente ordenadas para cubrir los residuos depositados en el relleno sanitario, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los estándares exigidos por la normativa vigente y las autorizaciones de funcionamiento, evitando la proliferación de vectores o malos olores consustanciales al tipo de proyecto que se trata en este caso.

En adición, se debe considerar que existen suficientes antecedentes aportados por la Municipalidad que dan cuenta de las diferentes acciones que se realizaron para ejecutar las medidas provisionales ordenadas, permitiendo a esta parte fundamentar sus descargos en relación a su cumplimiento pleno de las mismas.

De hecho, **en ningún momento, la Municipalidad ha impugnado las medidas provisionales ordenadas. Por el contrario, ha gestionado los contratos de servicios profesionales competentes, de acuerdo a los criterios de legalidad de gasto, todos con la finalidad de dar efectivo cumplimiento a los mandatos de la SMA. Esto es particularmente importante en relación a la voluntad manifiesta de corregir los déficit de la operación y propender al cumplimiento ambiental, con la mayor celeridad posible.**

Al respecto, solo por razones de economía procesal, solicitamos que se tengan por reproducidos todos los antecedentes que se han acompañado por esta parte y, además, los fundamentos ya expuestos en esta presentación.

- 2. El relleno sanitario Puntra se localiza en una zona rural escasamente poblada y, hasta la fecha, no se han reportado casos de afectación a la salud de personas relacionados a la operación transitoria.**

Por otro lado, de acuerdo a la ponderación de la circunstancia establecida en el literal b) del artículo 40 de la LOSMA, éste examen debe realizarse en concreto, pues se contempla un factor cuantitativo, según “*el número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción*”.

A este respecto, **cabe consignar que los riesgos asociados a los hechos imputados en la formulación de cargos se vinculan a la disposición de los residuos domiciliarios en el “relleno sanitario Puntra”. Por lo mismo, estimamos que una primera e ineludible**

consideración consiste en señalar que el sitio de disposición transitorio se encuentra en una zona rural, escasamente poblada.

Por último, **hasta la fecha de presentación de estos descargos, no se ha reportado ningún caso de afectación a la salud de las personas que viven dentro de un radio de influencia de 2 kilómetros, en el sistema de salud primario.**

Estos antecedentes, atendiendo al criterio numerológico introducido por el legislador para la evaluación de esta circunstancia de ponderación, resulta fundamental para determinar que, en el presente caso, no ha habido una afectación a la salud de las personas generada por la operación transitoria del relleno sanitario Puntra.

En conclusión, las circunstancias descritas en los literales a) y b) del artículo 40 de la LOSMA no proceden ser consideradas para la determinación de la eventual sanción administrativa en este procedimiento sancionatorio.

D. Sobre la ausencia de beneficio económico y la capacidad económica en el presente caso. La Municipalidad de Ancud es una persona jurídica de Derecho Público y, además, tiene un bajo presupuesto para ejercer las funciones que la Ley le ha encomendado. Una multa desproporcionada puede generar efectos nocivos para el cumplimiento de las demás funciones municipales.

Sr. Fiscal Instructor, un elemento imprescindible para determinar la debida proporcionalidad de la sanción administrativa que, eventualmente, se imponga en contra de la Municipalidad de Ancud por los cargos formulados en este procedimiento sancionatorio, se refiere a la ausencia de beneficio económico en su calidad de corporación autónoma de derecho público y, además, a su limitada capacidad económica presupuestaria.

Al respecto, cabe reiterar que las circunstancias contempladas en el artículo 40 de la LOSMA deben ser analizadas para la determinación de la sanción que corresponda aplicar, las cuales tienen relación tanto con las características del hecho, acto u omisión constitutiva de infracción, como con la particular situación del infractor.

Particular atención en este punto merece lo señalado en el literal c) del artículo 40, que se refiere al beneficio económico obtenido con motivo de la infracción; como también lo dispuesto en el literal f) del mismo artículo 40 de la LOSMA relativo a la capacidad económica del infractor.

Estos criterios se construyen a partir de la consideración que debe realizarse al momento de determinar la sanción. Así, por ejemplo, respecto a todo beneficio económico que el infractor haya podido obtener por motivo de su incumplimiento se debe estar a dicho vínculo preciso, considerando los costos evitados o retrasados, como también a los beneficios asociados al comportamiento infraccional; mientras que la capacidad económica se determina por el nivel de ingresos y la capacidad de pago.

Es dable, entonces, indicar que ambas circunstancias de ponderación se relacionan con las características asociadas a quien se atribuye la responsabilidad administrativa; en este caso, la Municipalidad de Ancud.

Coherente a lo anterior, **uno de los principios que deben dirigir el ejercicio de la actividad sancionatoria ambiental, según se establece en las “Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA”, aprobada mediante Resolución Exenta N° 85, de 2018, es que la sanción debe ser flexible, consistente y considerar las circunstancias específicas del caso y del infractor.**

Así, la sanción debe mantener un trato justo y equitativo para los regulados. Esto implica que debe conservarse un grado de flexibilidad en la determinación de la sanción, el cual permita valorar las circunstancias particulares del caso y del infractor, haciendo legítimas diferencias a casos en apariencia similares⁴⁰.

- 1. La Municipalidad de Ancud, en tanto Corporación de Derecho Público, no ha obtenido beneficios económicos por la operación transitoria del relleno sanitario Puntra. Por el contrario, los costos involucrados representan un importante porcentaje del presupuesto municipal, incrementados por el actual plan de contingencia, atendiendo la paralización del proyecto desde el 1 de julio de 2021.**

En el presente caso es imperioso considerar que el presunto infractor es la Ilustre Municipalidad de Ancud, que corresponde a una corporación autónoma de derecho público, cuya finalidad, según señala el inciso 4 del artículo 118 de la Constitución vigente y el artículo 1° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (“LOCM”), es “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

⁴⁰ MACRORY, Richard (2006): “Regulatory Justice: Making Sanctions Effective”. *Final Report*, p. 30. Citado en *Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA*, aprobada mediante Resolución Exenta N° 85, de 2018, p. 28.

Además, el artículo 3º, letra f), de la citada LOCM, contempla entre las funciones privativas de las entidades edilicias, el aseo y ornato de la comuna, en tanto que las letras a) y b), del artículo 25 la ley N° 18.695, señalan que a la unidad municipal encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato, le corresponde, en lo pertinente, velar por la limpieza de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna, y por el servicio de extracción de basura, respectivamente.

En relación con lo anterior, cabe hacer presente que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ratifica lo señalado, de conformidad con los dictámenes N°s 15.606, de 2005 y 64.360, de 2015, entre otros, precisando que las actividades de extracción, transporte y disposición de los residuos sólidos domiciliarios constituyen el ejercicio de una función pública que deben llevar a cabo las municipalidades, esto es, un servicio que prestan a la comunidad local.

Por lo mismo, es imperioso constatar que la operación transitoria del relleno sanitario Puntra, en ningún caso, se ha tratado de una actividad con fines de lucro para la Municipalidad de Ancud; pues solo ha correspondido al cumplimiento de sus deberes emanados de la LOCM y, en particular, atendiendo la “Alerta Sanitaria” decretada para toda la Provincia de Chiloé.

Por lo demás, **considerando la naturaleza jurídica de la entidad presuntamente infractora y las finalidades colectivas perseguidas por la Municipalidad de Ancud, es necesario determinar que el beneficio económico obtenido, por motivo de las infracciones imputadas en este procedimiento sancionador, deben considerarse inexistentes o nulas.**

El fundamento de lo anterior podemos encontrarlo, precisamente, en las citadas bases metodológicas de la SMA, que señalan al respecto:

*“[...] radica en el hecho de que **estas organizaciones no tienen por objetivo la maximización de una rentabilidad financiera, sino la obtención de una rentabilidad de tipo social, por lo que el componente de beneficio económico deja de tener el sentido disuasivo de eliminar el incentivo al incumplimiento que el fin de la maximización de la rentabilidad financiera otorga a una entidad con fines de lucro.** En este mismo sentido, se asume que los recursos no invertidos en cumplir con la normativa se destinan a otros proyectos que tienen por finalidad el beneficio colectivo, y no a una actividad privada de tipo comercial con una rentabilidad financiera determinada”⁴¹.*

⁴¹ SMA. *Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales de la SMA*, aprobada mediante Resolución Exenta N° 85, de 2018, p. 55.

Por lo demás, este criterio ha sido frecuentemente aplicado por la SMA; por ejemplo, en la Resolución Exenta N° 547, de 17 de junio de 2017, que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol N° F-027-2015, seguido contra el Ministerio de Obras Públicas en su calidad de titular del proyecto “Embalse Ancoa”, se consideró que, en el caso de los organismos del Estado, al tratarse de entidades sin fines de lucro, las eventuales ganancias económicas obtenidas de la infracción deben ser invertidas en otras necesidades sociales, propias de sus finalidades públicas y sujetas al principio de legalidad presupuestaria, tal como puede apreciarse en la siguiente imagen extraída del referido acto administrativo:

206. En el caso de entidades fiscales y otras organizaciones sin fines de lucro, se trata de instituciones que no tienen como objetivo la obtención de una rentabilidad. Ello implica que las ganancias económicas obtenidas por una infracción, ya sea directamente o por el ahorro, no redundan en un beneficio económico que esta utilice para sí. Por el contrario, este beneficio implicará un incremento presupuestario que deberá ser invertido en otras necesidades sociales, propias de dicha entidad fiscal o corporación. En consecuencia, en el caso de este tipo de organismos no existe tal incentivo al incumplimiento, por lo que no se justifica del mismo modo que en organizaciones privadas con fines de lucro, el incremento de la multa para restar ese incentivo. Lo antes expuesto no se configura del mismo modo para las empresas del Estado, ya que este tipo de empresas, si bien pertenecen al patrimonio fiscal, se comportan con principios de una empresa privada, buscando el incremento de la rentabilidad para su reinversión.

Idéntico razonamiento es posible observar en la Resolución Exenta N° 834, de 13 de julio 2018, que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol N° D-080-2017, seguido contra la I. Municipalidad de Puerto Varas, ahondando que, en el caso de las municipalidades, su presupuesto está sometido a la inversiones de los fines propios de sus funciones, de modo que un eventual beneficio económico que le reportare el incumplimiento de la normativa ambiental, no es posible considerarlo como una circunstancia agravante de la responsabilidad administrativa al determinar la sanción. Así puede apreciarse con la siguiente imagen:

94. En el caso de entidades fiscales y corporaciones públicas sin fines de lucro, se trata de organizaciones que no tienen como objetivo la obtención de una rentabilidad. Ello implica que las ganancias económicas obtenidas por una infracción, ya sea directamente o por el ahorro, no redundan en un beneficio económico que se utilice para sí. Por el contrario, este beneficio implicará un incremento en el presupuesto que deberá ser invertido en otras necesidades sociales, propias de dicha entidad o corporación. En consecuencia, en el caso de este tipo de organismos no existe tal incentivo al incumplimiento, por lo que no se justifica del mismo modo que para organizaciones privadas con fines de lucro, el incremento de la multa para restar ese incentivo. Lo antes expuesto no se configura del mismo modo para empresa del Estado, ya que este tipo de empresas, si bien pertenecen al patrimonio fiscal, se comportan con principios de una empresa privada, buscando el incremento de la rentabilidad para su reinversión.

95. Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, cuya finalidad, según señala el artículo 1° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es “[...] satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Esto implica que su presupuesto está sometido a la inversión en este fin comunitario, sin que pueda considerarse que su eventual incremento provocado directa o indirectamente por el incumplimiento de una normativa ambiental, pueda ser considerado un beneficio económico en los términos que ha sido antes explicado. Por este motivo, en el presente caso no se considerará la circunstancia del beneficio económico para la determinación de la sanción específica.

En ambos casos, **la SMA ha entendido que se trata de instituciones que no tienen como objetivo la obtención de una rentabilidad. Ello implica que las ganancias obtenidas por una infracción, ya sea directamente o por el ahorro, no redundan en un beneficio económico que esta utilice para sí. Por el contrario, si es que existiera, lo que este caso no ocurre, dicho beneficio implicaría un incremento presupuestario que deberá ser invertido en otras necesidades sociales, propias de dicha entidad fiscal o corporación.**

Adicionalmente, se agrega a las consideraciones expuestas que, en el caso de este tipo de organismos, no existe incentivo al incumplimiento, por lo que no se justifica del mismo modo que en organizaciones privadas con fines de lucro, el incremento de la multa para restar ese incentivo.

Este criterio fue ratificado por la jurisprudencia ambiental. En específico, el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, en sentencia causa rol N° R-70-2018, caratulada “*Ilustre Municipalidad de Puerto Varas con Superintendencia del Medio Ambiente*”, en su considerando vigésimo cuarto, señaló que:

“[...] respecto de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, se arriba a la conclusión de que la SMA aplicó todos los factores posibles para rebajar las multas a imponer, atendido que: a) **No hubo beneficio económico para la infractora (Considerandos 93 a 95 del acto reclamado)**, por lo que este factor no aumentó la multa aplicada”.

Pues bien, en la aplicación del esquema metodológico general utilizado por la SMA, el cual se estructura la sanción pecuniaria en materia ambiental, debe descartarse la existencia de cualquier beneficio económico percibido por parte de la Municipalidad de Ancud.

Al respecto, de conformidad al Resumen de Gastos relacionados a la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra”, la Municipalidad de Ancud ha desembolsado, desde enero de 2020 hasta la fecha, una suma total que supera los \$737 millones de pesos. Y, además de este elevado monto, por cierto, se deben considerar los cuantiosos recursos necesarios para asegurar la continuidad del servicio público de disposición de residuos sólidos domiciliarios de la comuna, los que se deben trasladar al recinto de KDM S.A., ubicado en Los Ángeles, Región del Bío Bío, como ya se explicó.

De este modo, ante la eventualidad que se determine imponer una sanción administrativa a la I. Municipalidad de Ancud en este procedimiento, se hace procedente la sola aplicación del componente punitivo de la sanción administrativa por parte de la SMA, considerando la inexistencia absoluta de beneficio económico con motivo de las presuntas infracciones imputadas y, además, la necesidad de adecuar la eventual sanción al impacto que esta tendrá en la Municipalidad, de acuerdo a su capacidad económica, tal como profundizaremos a continuación.

2. La capacidad económica de la Municipalidad de Ancud es baja, considerando que sus ingresos anuales son limitados y los gastos que legalmente debe cubrir reducen sus capacidades de pago.

En segundo lugar, en este contexto de la mera aplicación del componente punitivo de la sanción, se requiere adecuar una eventual sanción al impacto que esta tendrá en el infractor de acuerdo a su capacidad económica, la cual es objetivamente pequeña, de conformidad a los antecedentes que se acompañan a esta presentación y pueden ser corroborados mediante la solicitud, vía oficio, a la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como a la Contraloría General de la República, para que el sr. Fiscal Instructor corrobore lo señalado a continuación.

En el año 2020, **los ingresos totales de la Municipalidad de Ancud ascendieron a poco más de 18 mil millones de pesos.** A modo de comparación, en el mismo período, la Municipalidad de Las Condes percibió más de 298 mil millones de pesos. Esto da cuenta de las limitadas capacidades presupuestarias de Ancud que, considerando la gravedad de las infracciones imputadas en este procedimiento sancionatorio, podría verse seriamente afectada para el cumplimiento de sus finalidades comunitarias.

Lo anterior, puede acreditarse con el siguiente cuadro extraído del Sistema Nacional de Información Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública⁴²:

ANCUD		Ingresos Municipales (M\$) 2020 (Fuente BEP)	
Información	Unidad Medida	Comunal	Nacional
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) sin Saldo Inicial de Caja	M\$	18.004.082	5.053.722.201
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	M\$	18.004.082	5.063.503.322
Ingresos por Fondo Común Municipal	M\$	5.861.842	1.557.835.542
Ingresos Propios (IPP y FCM)	M\$	7.595.833	3.409.804.781
Ingresos Propios Permanentes (PPP)	M\$	1.733.991	1.851.969.239
Ingresos por Patentes Municipales de Beneficio Municipal	M\$	471.518	560.524.666
Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal	M\$	279.734	210.963.866
Impuesto Territorial de Beneficio Municipal (Art. 37 DL 3063)	M\$	364.644	579.835.730
Patentes Mineras Ley N°19.143.	M\$	6.009	27.193.091
Casinos de Juegos Ley N°19.995.	M\$	0	10.651.305

Por su parte, cabe consignar que un gran porcentaje de los recursos municipales de Ancud se destinan a transferencias corrientes, representando más del 57% del presupuesto anual, distribuido mayoritariamente en las áreas de salud y educación. Además, cerca del 20% corresponde a gastos en personal de la Municipalidad (remuneraciones de planta, contratos y honorarios); mientras que los gastos de bienes y servicios de consumo (servicios básicos, mantenimiento, reparaciones, arriendos, servicios técnicos y profesionales) equivalen a un 15% del presupuesto; lo restante se distribuye en otros gastos corrientes, pagos de deudas y prestaciones de seguridad social.

Por lo mismo, es importante considerar **la jurisprudencia histórica de la SMA en la materia, que ha entendido la capacidad económica de los infractores a la normativa ambiental, de acuerdo a un criterio que relaciona la proporcionalidad de las multas con las capacidades económicas concretas, para evitar que se desnaturalice la finalidad de la sanción administrativa.** Así, por ejemplo, en el considerando 257 de la Resolución Exenta N° 547, de 17 de junio de 2017, que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol N° F-027-2015, seguido contra el Ministerio de Obras Públicas en su calidad de titular del proyecto “Embalse Ancoa”, consideró lo siguiente:

⁴² Disponible en línea: http://datos.sinim.gov.cl/ficha_comunal.php#tab-ingresos-municipales-m-2017-fuente-bep

letra f) de la LO-SMA)

b.4) Capacidad económica del infractor (artículo 40

257. La capacidad económica ha sido definida por la doctrina española a propósito del Derecho Tributario, como la potencialidad económica vinculada a la titularidad y disponibilidad de la riqueza, con la aptitud, la posibilidad real, la suficiencia de un sujeto de derecho para hacer frente a la exigencia de una obligación tributaria concreta por parte de la Administración Pública²⁶. De esta manera, la capacidad económica atiende a la proporcionalidad del monto de una multa con relación a la capacidad económica concreta del infractor, la que de no ser considerada podría desnaturalizar la finalidad de la sanción. De esta forma, mientras una elevada sanción pecuniaria podría ser ejecutada y cumplir su finalidad de prevención especial, en el caso de una pequeña empresa, por ejemplo, podría suponer el cierre del negocio y no ser efectiva.

258. Para las entidades fiscales, exceptuando las empresas del Estado, el factor de tamaño económico a aplicar se define según la magnitud del presupuesto anual de la entidad, de forma análoga a la definición del factor que se aplica en el caso de una empresa pública o privada de acuerdo a su tamaño económico.

259. En el caso del MOP, de conformidad con lo dispuesto en las leyes N° 20.882 y N° 20.880, que aprobaron el presupuesto para el sector público para el año 2016, este ministerio cuenta con una partida presupuestaria ascendiente a la suma de \$2.305.019.907.000, lo que permite dilucidar la capacidad económica de dicho servicio para enfrentar sus diversos compromisos.

Adicionalmente, como se puede apreciar, para determinar la capacidad económica de los organismos públicos se considera la magnitud del presupuesto anual de la entidad sancionada.

Así, para el caso particular de las municipalidades, la SMA ha considerado la susceptibilidad de presentar dificultades para enfrentar obligaciones económicas imprevistas, como el pago de una multa, lo que puede afectar el financiamiento de servicios para la comunidad, de forma especial, en aquellos municipios pequeños y de bajo presupuesto, como es el caso de Ancud, bastante similar al de Puerto Varas, que fue sancionado de conformidad a la Resolución Exenta N° 834, de 13 de julio 2018, que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol N° D-080-2017, en su calidad de titular del “relleno sanitario Laja”:

231. Como ha sido señalado, las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Lo anterior implica que su presupuesto está sometido a la inversión en este fin comunitario, encontrándose comprometido para este objetivo, sin que pueda por lo tanto considerarse que dicho presupuesto es de libre disponibilidad para fines anexos a su quehacer orientado al bien social. En este sentido, una municipalidad es susceptible de presentar dificultades para enfrentar eventuales obligaciones económicas no previstas, como lo es el pago de una multa impuesta por otra entidad, lo cual, además, al restar recursos originalmente destinados a un fin social, tiene como consecuencia un perjuicio para la comunidad.

232. En atención a lo anterior, de acuerdo con la magnitud del presupuesto anual de la municipalidad, se evalúa como procedente, la aplicación de un factor de disminución sobre el componente de afectación de la sanción. El factor de disminución a aplicar se define según la magnitud del presupuesto anual de la municipalidad, de forma análoga a la definición del factor de ajuste que se aplica en el caso de una empresa pública o privada de acuerdo a su tamaño económico, según la clasificación efectuada por el Servicio de Impuesto Internos.

233. En el caso específico de la Ilustre Municipalidad de Puerto Varas, y en función de sus ingresos municipales para el 2017, se considera como procedente la aplicación de un factor de disminución sobre el componente de afectación de la sanción. Para estos efectos, la información de los ingresos municipales fue obtenida a partir del Sistema Nacional de Información Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente de Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Conforme a lo anterior, se debe tener presente que el ejercicio de la actividad sancionatoria de la SMA no se debe basar solamente en el mero castigo, sino que debe pretender asegurar un bien futuro; en este caso, corregir y orientar para el cumplimiento de la normativa ambiental, destrabando en definitiva, esta contingencia sanitaria-ambiental.

En estos términos, procede descartar que la Municipalidad de Ancud haya obtenido algún beneficio económico por las infracciones a la normativa ambiental que se han imputado en este procedimiento sancionatorio y, además, también procede considerar su capacidad económica pequeña y exigua al momento que, eventualmente, se determine imponer una sanción de multa en estos autos.

E. La irreprochable conducta anterior. La I. Municipalidad de Ancud no ha sido sancionada anteriormente, por ninguna infracción ambiental, ni en el actual sistema sancionatorio, ni el antiguo régimen.

De conformidad a lo dispuesto en el literal e) del artículo 40 de la LOSMA, es una circunstancia atenuante de la responsabilidad administrativa que el infractor tenga una irreprochable conducta anterior.

Al respecto, cabe consignar que la Municipalidad de Ancud no ha tenido una conducta anterior negativa que pueda ser reprochada por la SMA; pues, jamás ha

sido sancionada por alguna infracción a la normativa ambiental, tanto en el sistema sancionador actual como en el antiguo sistema.

Adicionalmente, como se ha señalado a lo largo de esta presentación, pese a los inconvenientes que afectaron el funcionamiento transitorio del “relleno sanitario Puntra”, siempre ha existido una voluntad manifiesta e invariable por parte de la Municipalidad de cumplir con todos y cada uno de los requerimientos de la SMA, en adición al cumplimiento de los requisitos exigidos por la autoridad sanitaria, con el objeto de asegurar que la operación transitoria se adecuara a la normativa aplicable, incluso, mientras la “Alerta Sanitaria” se mantuvo vigente en la Provincia de Chiloé.

En estos términos, existen antecedentes suficientes que acreditan el buen comportamiento de la I. Municipalidad de Ancud, motivo por el cual esta circunstancia debiera ser ponderada para la disminución del componente de afectación, al momento de determinar una eventual multa por las infracciones a la normativa ambiental que se han imputado en este procedimiento.

F. No es procedente atribuir una “intencionalidad” a la Municipalidad de Ancud en la comisión de la infracción, por cuanto ha debido operar transitoriamente el relleno sanitario en consideración al estado de necesidad derivado de la “Alerta Sanitaria” declarada en la Provincia de Chiloé. Asimismo, ha procurado actuar con diligencia, contratando prestadores especializados, cumpliendo con los estándares de probidad administrativa que rigen todas sus actuaciones.

De conformidad con lo señalado en el literal d) del artículo 40 de la LOSMA, otra circunstancia que debe considerarse para la determinación y ponderación de la sanción específica que se estime aplicar corresponde a *“la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma”*.

Al respecto, la jurisprudencia de la Excm. Corte Suprema ha estimado que la intencionalidad en materia de derecho administrativo sancionador se verificará cuando existe una comisión dolosa del hecho infraccional. Así, se ha considerado lo siguiente:

*“[...] se debe señalar que el monto de la multa ha sido determinado por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles considerando que en el presente caso ha existido intencionalidad en el incumplimiento de la norma, pero **lo cierto es que la reclamante pretendió cumplir con ella, lo que hizo de manera insuficiente, sin concretar todas las medidas planificadas, por lo que no es posible atribuir ánimo o intencionalidad expresa de pretender eludir el cumplimiento de la disposición.** A lo anterior debe unirse el hecho que la empresa*

recurrente no ha sido sancionada anteriormente por infracciones de similar naturaleza, todo lo cual permite acceder a la petición subsidiaria de rebaja en los términos que se expresarán a continuación en lo resolutivo del fallo”⁴³.

En un sentido similar podemos encontrar pronunciamientos de la jurisprudencia ambiental, donde se ha señalado que:

*“[...] **en lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, es necesario manifestar que ésta implica el haber actuado con la intención positiva de generar un daño, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del titular que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional.** A esta conclusión se arriba tras la interpretación literal de lo dispuesto en la norma, que señala, de manera clara que se trata de ‘intencionalidad’”⁴⁴.*

En estos términos, cabe señalar que **corresponde descartar absolutamente una eventual “intencionalidad” por parte de la Municipalidad de Ancud en la comisión de los hechos imputados como infraccionales en este procedimiento**, toda vez que la operación transitoria del relleno sanitario Puntra ha obedecido al estado de necesidad producido por la “Alerta Sanitaria” declarada en la Provincia de Chiloé, sujetando este funcionamiento a las autorizaciones de las autoridades competentes; además, por no tratarse de una entidad especializada en la gestión de rellenos sanitarios, contrató de buena fe a empresas calificadas técnica y profesionalmente para esta finalidad, conforme a los principios de legalidad y probidad administrativa.

- 1. La Municipalidad ha debido operar transitoriamente el relleno sanitario Puntra en razón de la situación excepcional ocasionada por la “Alerta Sanitaria” decretada, previa autorización de la SEREMI de Salud de Los Lagos que, con posterioridad, fue ratificada por la SMA.**

Sr. Fiscal Instructor, solo por razones de economía procesal, sobre este punto se solicita tener por reproducidos los antecedentes expuestos en el primer capítulo, como también aquellos referidos al estado de necesidad que ha concurrido en el presente caso.

En efecto, **la operación transitoria del relleno sanitario Puntra se debió implementar como una medida de urgencia, atendiendo las graves circunstancias que llevaron al Ministerio de Salud a declarar la “Alerta Sanitaria” en la Provincia de Chiloé**, producto de la falta de un sitio autorizado para disponer los residuos sólidos domiciliarios

⁴³ Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 783-2013, c. 9°.

⁴⁴ Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, Rol N° R-6-2014, c. 112°.

generados en la comuna de Ancud, luego del adelantamiento del cierre del histórico vertedero municipal.

En este sentido, la Municipalidad de Ancud, previo requerimiento de la autoridad sanitaria regional, debió presentar un proyecto para implementar un sitio de disposición transitorio. Luego, apenas comenzada la operación, la pandemia de COVID-19 impuso nuevas exigencias a todos los organismos públicos, alterando su normal funcionamiento y, además, obligando a proseguir con la disposición de residuos, atendida la necesidad de evitar la proliferación de vectores para enfrentar la emergencia sanitaria mundial.

De este modo, es posible identificar que la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” se debió al cumplimiento de las instrucciones impartidas por la SEREMI de Salud de Los Lagos, en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Decreto Supremo N° 12/2019 que declaró la “Alerta Sanitaria” para toda la Provincia de Chiloé, prorrogado sucesivamente por el Ministerio de Salud, hasta el Decreto Supremo N° 2/2021.

Adicionalmente, la puesta en marcha y la continuidad de la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” fue debidamente autorizada, previa solicitud de la Municipalidad de Ancud, por la SMA, quien la sujetó a la vigencia del Decreto de “Alerta Sanitaria” antes mencionado.

La ausencia absoluta de intencionalidad en infringir la normativa vigente queda en evidencia al haberse paralizado la operación transitoria del relleno sanitario, a partir del 01 de julio de 2021, un mes antes que cesara la vigencia de la Alerta Sanitaria, concentrándose únicamente en la ejecución de las medidas provisionales ordenadas por la SMA.

De esta forma, no existen circunstancias concretas en el caso que permitan inferir que hubo una intención positiva de inferir daño o infringir la normativa vigente. Todo lo contrario, la Municipalidad siempre ha procurado contar con las autorizaciones correspondientes, manifestándose plenamente dispuesta a someter el proyecto al SEIA, como también a cumplir con todas las medidas ordenadas por la SMA y la SEREMI de Salud de Los Lagos.

- 2. La Municipalidad de Ancud, al no tratarse de una entidad especializada en la operación de rellenos sanitarios, gestionó la contratación de empresas con calificación técnica en cumplimientos ambientales, de acuerdo a los principios de legalidad y probidad administrativa, para el desarrollo de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra.**

Sin perjuicio a lo señalado previamente, aún cuando la Municipalidad de Ancud no es una entidad que se caracterice por ser especializada en materias ambientales, como es la disposición y tratamiento de residuos domiciliarios, actuó diligentemente, conforme a las reglas de derecho público y al deber de probidad administrativa, contratando de buena fe con prestadores externos calificados técnicamente, con el objetivo que desarrollaran todas las gestiones necesarias para adecuar la operación del “relleno sanitario Puntra” a la normativa ambiental.

Solo a modo de ejemplificar tal situación, se hace necesario remitirse a los expedientes de contratación pública entre la Municipalidad de Ancud y la empresa Comercial Paz Daniela Ruiz Choloux E.I.R.L, para la ejecución de obras complementarias en el relleno sanitario, o bien, al expediente de contratación pública con la empresa Aconser Residuos SpA, para la ejecución de servicios de extracción, transporte y disposición de líquidos lixiviados mezclados con aguas lluvias del “Sitio de Disposición Transitorio Puntra-El Roble”, ambos acompañados en el expediente administrativo Rol N° MP-029-2020.

De tal modo, la deficiencia de los servicios profesionales contratados ha sido contra la voluntad manifestada por la Municipalidad, que realizó todas las gestiones posibles para subsanar las inobservancias constatadas por la SMA, incluyendo la contratación de otros profesionales y servicios calificados técnicamente, como ha sido acreditado en los informes de cumplimiento acompañados en los expedientes de medidas provisionales. Todo esto, a fin de dar efectivo cumplimiento a los requerimientos y exigencias sanitarias y medioambientales en el presente caso.

Por lo tanto, Sr. Fiscal instructor, corresponde valorar las circunstancias particulares del caso y especialmente del presunto infractor, lo cual implica que deben considerarse de manera favorable los aspectos detallados previamente, tales como: la inexistencia de beneficio económico obtenido por el incumplimiento; la capacidad económica del Municipio; la falta de intencionalidad positiva de incurrir en una infracción administrativa; el comportamiento anterior; así como el grado de cooperación que se ha mantenido con la investigación y el procedimiento sancionatorio, únicamente ejerciendo las vías legales para una legítima defensa, así como también la adopción de diversas medidas correctivas; entre otros aspectos relevantes.

Por último, no puede dejar de mencionarse las dificultades que ha representado la emergencia sanitaria mundial producida por el COVID-19, pues ha significado una excepcionalidad adicional a la que se ha enfrentado la Municipalidad de Ancud, considerando la “Alerta Sanitaria” decretada en abril de 2019 para toda la Provincia de Chiloé.

POR TANTO,

Al Sr. Fiscal Instructor de la Superintendencia del Medio Ambiente respetuosamente pido: tener por evacuados los descargos en este procedimiento sancionatorio y, considerando los argumentos expuestos, tenga a bien acogerlos en todas y cada una de sus partes, procediendo en definitiva a exonerar de responsabilidad administrativa a la I. Municipalidad de Ancud respecto a los hechos infraccionales imputados. **En subsidio,** solicito que considere y pondere las circunstancias expuestas para determinar la debida proporcionalidad de una eventual sanción administrativa, rebajándola en consecuencia.

PRIMER OTROSÍ: Que vengo en acompañar los siguientes documentos, con la finalidad que sean considerados y apreciados por el sr. Fiscal Instructor del procedimiento administrativo sancionatorio, vinculados a los descargos formulados en esta presentación:

1. Documentos que acreditan el cumplimiento de las medidas provisionales, cuya infracción se imputa en el Hecho infraccional N° 1:

- 1.1. **Informe de Recepción de Muestras de aguas residuales, con lixiviados, extraídas del “relleno sanitario Puntra”, elaborado por la empresa ANAM (Análisis Ambientales), de fecha 23 de julio de 2020.**
- 1.2. **Informe preliminar de diagnóstico de líquido lixiviado, correspondiente al “Sitio de Disposición Transitorio Puntra”, comuna de Ancud, elaborado por la empresa Crecer (Centro de Gestión Ambiental y Servicios), de julio de 2020.**
- 1.3. **Carta remitida por el Gerente Técnico de ESSAL S.A., dirigida al Alcalde la I. Municipalidad de Ancud, dando cuenta de la recepción de los residuos líquidos extraídos del “relleno sanitario Puntra”, en cumplimiento de la medida provisional ordenada por la SMA, de trasladarlos a una planta de tratamiento con RCA favorable.**
- 1.4. **Set de registros fotográficos y videos que acreditan la realización de las acciones de extracción de aguas lluvias mezcladas con lixiviados, además de la toma de muestras para los análisis realizados.**
- 1.5. **Informe de obras complementarias para el “relleno sanitario Puntra”, elaborado por la empresa contratista “Mawunko Soluciones Hidráulicas” que especifica haber cumplido con las especificaciones técnicas contenidas en la Res. Ex. N° 1064/2020**

2. Documentos que acreditan la ejecución de medidas para evitar la proliferación de vectores sanitarios y la generación de malos olores en el “relleno sanitario Puntra”, que permiten desvirtuar la imputación del Hecho infraccional N° 2:

- 2.1. **Informe elaborado por la I. Municipalidad de Ancud que explica el manejo y control diario de los residuos sólidos domiciliarios**, dispuestos durante la operación transitoria autorizada del “relleno sanitario Puntra”.
- 2.2. **Registros fotográficos que muestran el estado actual del relleno sanitario**, cuya operación se encuentra paralizada desde el 1 de julio de 2021, únicamente cumpliendo las medidas provisionales ordenadas por la SMA, manteniendo la adopción de medidas para evitar la proliferación de vectores sanitarios y la generación de malos olores.

3. Copia del Certificado de Ingreso y de la Descripción del “proyecto relleno sanitario para residuos sólidos domiciliarios de la comuna de Ancud” al SEIA, ingresado con fecha 02 de julio de 2021, para iniciar la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuyo incumplimiento se imputa en el Hecho Infraccional N° 2 y N° 3.

4. Decretos Supremos de Alerta Sanitaria y Resoluciones de la SEREMI de Salud de Los Lagos que autorizaron la operación del “Sitio de Disposición Transitorio Puntra”:

4.1. Decretos Supremos de Alerta Sanitaria:

a) **Decreto Supremo N° 12, de 12 de abril de 2019, del Ministerio de Salud**, Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de Los Lagos y otorga facultades extraordinarias que indica, para enfrentar la emergencia de salud derivada del adelantamiento del término de la vida útil del vertedero de la comuna de Ancud y la falta de un lugar para la disposición final de residuos domiciliarios.

b) **Decreto Supremo N° 18, de 30 de mayo de 2019, del Ministerio de Salud**, que modifica Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 31 de diciembre de 2019.

c) **Decreto Supremo N° 64, de 24 de diciembre de 2019, del Ministerio de Salud**, que modifica Decreto N° 12, de 2019, del

Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé de la Región de los Lagos, extendiéndola hasta el 30 de junio de 2020.

d) Decreto Supremo N° 22, de 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud, que prorroga vigencia de Alerta Sanitaria declarada y de facultades extraordinarias conferidas mediante Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, extendiéndola hasta el 5 de febrero de 2021.

e) Decreto Supremo N° 2, de 22 de enero de 2021, del Ministerio de Salud, que modifica el Decreto N° 12, de 2019, del Ministerio de Salud, que declara Alerta Sanitaria en la Provincia de Chiloé, de la Región de Los Lagos, para enfrentar la emergencia de salud que puede producirse por la acumulación de residuos domiciliarios en la comuna de Ancud, extendiendo su vigencia hasta el 31 de julio de 2021.

4.2. Resoluciones de la SEREMI de Salud de Los Lagos que otorgaron la autorización transitoria del relleno sanitario Puntra:

a) Resolución N° 2, de fecha 10 de Enero de 2019, de la Jefa de la Oficina Provincial de Chiloé de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que aprueba el proyecto “Sitio de Disposición Transitoria Puntra”.

b) Resoluciones de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos que autorizan lugar transitorio de disposición de residuos, etapa 1-2, del proyecto construcción y operación de sitio de disposición transitoria Puntra, Ancud:

- i. Resolución Exenta CP N° 668/2020, de 10 de enero de 2020.
- ii. Resolución Exenta CP N° 5722/2020, de 11 de febrero de 2020.
- iii. Resolución Exenta CP N° 7180/2020, de 25 de febrero de 2020.
- iv. Resolución Exenta CP N° 8843/2020, de 24 de marzo de 2020.
- v. Resolución Exenta CP N° 9925/2020, de 26 de abril de 2020.
- vi. Resolución Exenta CP N° 11144/2020, de 23 de mayo de 2020.
- vii. Resolución Exenta CP N° 12985/2020, de 3 de julio de 2020.
- viii. Resolución Exenta CP N° 15932/2020, de 27 de agosto de 2020.
- ix. Resolución Exenta CP N° 16186/2020, de 1 de septiembre de 2020.
- x. Resolución Exenta CP N° 18266/2020, de 1 de octubre de 2020.
- xi. Resolución Exenta CP N° 20688/2020, de 31 de octubre de 2020.

- xii. Resolución Exenta CP N° 22969/2020, de 1 de diciembre de 2020.
- xiii. Resolución Exenta CP N° 25854/2020, de 31 de diciembre de 2020.
- xiv. Resolución Exenta CP N° 875/2021, de 16 de enero de 2021.
- xv. Resolución Exenta CP N° 2024/2021, de 1 de febrero de 2020.
- xvi. Resolución Exenta CP N° 4450/2021, de 2 de marzo de 2021.
- xvii. Resolución Exenta CP N° 6975/2021, de 1 de abril de 2021.
- xviii. Resolución Exenta CP N° 9630/2021, de 29 de abril de 2021.
- xix. Resolución Exenta CP N° 12737/2021, de 1 de junio de 2021.

4.3. Resoluciones de la SEREMI de Salud de Los Lagos que aprobaron la adecuación de la Zanja Sanitaria N° 1 del relleno sanitario Puntra:

a) Resolución Exenta CP N° 1028/2021, de 16 de enero de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que aprueba adecuación Zanja Sanitaria N° 1 Sitio de Disposición Transitorio Puntra El Roble, Ancud.

b) Resolución Exenta CP N° 1711/2021, de 27 de enero de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que aprueba modificación del proyecto Sitio de Disposición Transitorio Puntra.

c) Resolución Exenta CP N° 4735/2021, de 5 de marzo de 2021, de la SEREMI de Salud de la Región de Los Lagos, que autoriza adecuación Zanja Sanitaria N° 1 Sitio de Disposición Transitorio Puntra.

5. Documentos relacionados a la paralización de la operación transitoria del “relleno sanitario Puntra” y la adopción de medidas contingentes por parte de la Municipalidad de Ancud, a fin de disponer los residuos domiciliarios de la comuna de Ancud en lugar autorizado:

5.1. Decreto Alcaldicio N° 1195, de 15 de julio de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud, que decretó la suspensión de las obras del proyecto de prolongación de celda y sobrecelda de la la Zanja sanitaria N°1; manteniendo paralizada en forma indefinida la recepción de residuos sólidos domiciliarios.

5.2. Certificado N° 144, de 20 de julio de 2021, del Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la I. Municipalidad de Ancud, que certifica que la disposición de residuos sólidos domiciliarios recolectados en la comuna de Ancud, desde el 1 de julio de 2021 se realiza en las instalaciones de la empresa KDM S.A., ubicada en la comuna de Los Ángeles y que cuenta con autorización

vigente para operar, considerando que la operación transitoria del relleno Puntra se encuentra paralizada desde la misma fecha.

- 5.3. **Bases Administrativas de Licitación Pública, de la I. Municipalidad de Ancud**, para el “servicio de disposición de residuos sólidos asimilables a domiciliarios y voluminosos”.
- 5.4. **Antecedentes Técnicos de la Empresa KDM S.A.**, oferente del proceso administrativo de licitación público de “Disposición de residuos sólidos asimilables a domiciliarios y voluminosos” ID N° 2660-1-LE21.
- 5.5. **Decreto N° 113, de 19 de enero de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud que adjudicó el proceso de licitación pública** “Disposición de residuos sólidos asimilables a domiciliarios y voluminosos” ID N° 2660-1-LE21, al oferente KDM S.A.
- 5.6. **Decreto N° 1317, de 4 de agosto de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud**, que autoriza la prórroga a la contratación de la empresa KDM S.A., para la prestación del servicio de “Disposición de Residuos sólidos domiciliarios, asimilables y voluminosos”, para la recepción de un total de 500 toneladas.
- 5.7. **Orden de Compra N° 2660-39-SE21, de fecha 9 de agosto de 2021, emitida por la I. Municipalidad de Ancud**, correspondiente a la prórroga del contrato para el servicio de “Disposición de Residuos sólidos domiciliarios, asimilables y voluminosos” a la empresa KDM S.A., autorizado por el Decreto N° 1317, de 4 de agosto de 2021, de la I. Municipalidad de Ancud.
6. **Documento Resumen de Gastos, correspondientes a los recursos municipales que se han destinado a la operación transitoria y a la ejecución de las medidas provisionales ordenadas por la SMA, en relación al relleno sanitario Puntra.**

Al respecto, se hace presente que, con el objeto de asegurar el debido acompañamiento de los documentos individualizados, éstos se adjuntan ordenados por carpetas dentro de un solo archivo comprimido en formato .zip; y, en adición, estos se encuentran disponibles para su descarga en el siguiente enlace: <https://mega.nz/folder/BUoGWDib> pudiendo acceder a ellos con el código de cifrado debidamente señalado en el correo electrónico de ingreso de esta presentación.

Al sr. Fiscal Instructor respetuosamente pido: tenerlos por acompañados.

SEGUNDO OTROSÍ: Que, en atención a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 19.880, vengo a solicitar que tenga a bien dar curso al siguiente oficio, con la finalidad

que la autoridad que se individualiza informe lo especificado y por los motivos que se exponen a continuación:

- **División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**, para que informe sobre el presupuesto anual, correspondiente a los años 2019, 2020 y 2021, traspasados a la I. Municipalidad de Ancud, con la finalidad que se constate la capacidad económica del municipio, particularmente, en relación a la eventual sanción administrativa que pueda imponerse en el presente procedimiento sancionatorio. Asimismo, para que pueda proporcionar un comparativo presupuestario de la Municipalidad en relación al promedio del país.

Al sr. Fiscal Instructor respetuosamente pido: acceder a lo solicitado.



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