



Órgano : Superintendencia del Medio Ambiente
Procedimiento : Sancionatorio
Rol : D-122-2021

Recurso de reposición.

SR. FISCAL 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 Superintendente del Medio Ambiente respetuosamente digo:

Que, encontrándome dentro de plazo legal y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley N° 19.880, **vengo en interponer recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 5/Rol D-122-2021 que rechazó el Programa de Cumplimiento presentado por la Ilustre Municipalidad de Ancud, la cual fue notificada por correo electrónico de fecha 7 de octubre de 2021,** según consta en el folio N° 20 del expediente sancionatorio en curso.

En particular, **el recurso de reposición solicita que se enmiende conforme a derecho la resolución impugnada, suprimiéndose toda referencia que atribuye a la presentación del Programa de Cumplimiento un supuesto “fin manifiestamente dilatorio” en los términos del artículo 9 del D.S. N° 30/2012 MMA, por generar un agravio a esta parte únicamente subsanable por esta vía.**

I. SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE CALIFICAR LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO “CON FINES MANIFIESTAMENTE DILATORIOS”.

Como es señalado en el resuelvo primero de la Res. Ex. N° 5/Rol D-122-2021, uno de los fundamentos empleados para rechazar el Programa de Cumplimiento presentado por la Municipalidad de Ancud es que su presentación fue calificada con “fines manifiestamente dilatorios”. Así se aprecia en la siguiente imagen:

RESUELVO:	
I.	RECHAZAR EL PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO presentado por la Ilustre Municipalidad de Ancud con fecha 29 de junio de 2021, <u>por haberse presentado con fines manifiestamente dilatorios</u> y no haber dado cumplimiento al criterio de eficacia, de acuerdo a lo establecido en el art. 9° del D.S. N° 30/2012 MMA.



Al respecto el artículo 9 del D.S. N° 30/2012 MMA señala: *“En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.”*

Al respecto, **resulta necesario precisar la improcedencia de calificar la presentación del Programa de Cumplimiento “con fines manifiestamente dilatorios”, generando el agravio de imputar un comportamiento procedimental incorrecto a esta parte, lo cual se sustenta únicamente en una apreciación subjetiva sobre las actuaciones procesales que la Municipalidad ha realizado con relación al ejercicio de su legítimo derecho a defensa**, invitando la autoridad que esta parte renuncie a su derecho a la defensa y se limite solo a acoger todas las propuestas del órgano persecutor.

Aquellas consideraciones exceden con creces los méritos específicos que pueden analizarse en relación al Programa de Cumplimiento presentado, el cual, de conformidad al análisis realizado por la Superintendencia del Medio Ambiente (“SMA”), justifican el rechazo del mismo.

Así, en lo que sigue, se abordarán los diferentes motivos que permiten desestimar las apreciaciones subjetivas manifestadas en la resolución impugnada, las cuales servirán de fundamento para sustentar la improcedencia de atribuir un fin dilatorio a la presentación del Programa de Cumplimiento en estos autos.

1. Afectación al deber de motivación de los actos administrativos: Las supuestas acciones dilatorias se refieren a hechos u omisiones no relacionadas a la presentación del programa de cumplimiento

Como la autoridad administrativa bien sabe, el deber de motivación se encuentra consagrado en el artículo 8 de la Constitución y en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, siendo un imperativo que las autoridades funden adecuadamente sus actos o decisiones administrativas.

Sobre el particular, la autoridad ambiental imputa a la Municipalidad de Ancud haber presentado un programa de cumplimiento con fines dilatorios. Al respecto, y como se ha indicado, el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, al regular los requisitos que debe cumplir indica en su artículo 9 que no se aprobarán programas de cumplimientos que sean manifiestamente dilatorios.

Así, la lectura del artículo y su sentido sistemático, con relación al cuerpo normativo “Reglamento de Programas de Cumplimiento” y su ubicación en el mencionado cuerpo normativo “criterios de aprobación sobre el programa de cumplimiento”, llega a la conclusión que la determinación de “manifiestamente dilatorio” guarda relación a la presentación del programa de cumplimiento y no a otras actuaciones del procedimiento administrativo sancionador o de otros procedimientos ante la autoridad ambiental.

En efecto, de lo contrario la potestad reglamentaria del S.E. Presidente de la República hubiese señalado: “En ningún caso se aprobarán programas de cumplimiento por medio



de los cuales el infractor intente eludir su responsabilidad, aprovecharse de su infracción, o bien, que existan actuaciones manifiestamente dilatorias ante la Superintendencia del Medio Ambiente u otras Autoridades.”

Así, no se puede analizar hechos ajenos a la presentación del programa de cumplimiento para imputar supuestas actuaciones dilatorias.

En el presente caso, la Autoridad Ambiental infringe dicho axioma al fundar las supuestas actuaciones dilatorias de la Municipalidad, en hechos u omisiones diversos a la presentación del programa de cumplimiento, como se leen del siguiente considerando:

“76. Pues bien, como puede notarse de la lectura de los antecedentes descritos anteriormente, se advierte que: (i) la titular tuvo dos oportunidades en el marco del procedimiento de requerimiento de ingreso (REQ-17-2020) para someter a evaluación su proyecto de Relleno Sanitario sin lograr obtener la respectiva RCA, en el primer caso debido a sus propias omisiones en el contenido de la DIA, mientras que en el segundo por hacer caso omiso y exceder en más del duplo el plazo otorgado por esta Superintendencia para tales efectos; (ii) en el marco de la reclamación judicial Rol R-26-2020 solicitó la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del art. 8° de la Ley N°19.300 la cual si bien fue rechazada por el Excelentísimo Tribunal Constitucional, provocó la suspensión del libelo por ocho meses; (iii) la titular solicitó la suspensión de este procedimiento administrativo sancionatorio al interior del mismo en dos oportunidades invocando motivos diferentes, y en sede judicial en el procedimiento Rol R-9-2021 aduciendo que ambos procedimientos se encuentran jurídicamente vinculados, en circunstancias que seguía ejecutando un proyecto en elusión; (iv) en sede judicial en el procedimiento Rol R-26-2021 el municipio se opuso a la paralización de recepción de residuos del proyecto a sabiendas de que se encuentra en una situación de elusión, lo cual demuestra una conducta que no se condice con el retorno al cumplimiento ambiental; y (v) como corolario, en el programa de cumplimiento presentado con fecha 29 de junio de 2021 propone el ingreso de su proyecto en un lapso que va desde la eventual aprobación del mismo hasta el 31 de diciembre de 2021, en circunstancias que sometió a evaluación el proyecto sin informar a la SMA y al margen del instrumento, en tanto hizo caso omiso al propio plazo que propuso en el programa de cumplimiento, y finalmente, se constató que el proyecto que sometió a evaluación es diferente a aquel que es objeto de este procedimiento sancionatorio pues no reconoce la realidad operacional y constructiva efectivamente existente que ha sido verificado en reiteradas actividades de fiscalización sobre el proyecto.”

En el presente caso, posiblemente de manera equivocada, la Autoridad Ambiental adelanta una decisión sobre un criterio que utiliza la Superintendencia para determinar la sanción administrativa, en los términos del artículo 40 de la LOSMA, que es la cooperación en el procedimiento administrativo, pero que no es coherente con el requisito relacionado a la presentación de programas de cumplimiento, siendo



indispensable subsanar la resolución suprimiendo toda afirmación manifiestas actuaciones dilatorias de la Municipalidad.

- 2. Las solicitudes de suspensión del procedimiento administrativo de autos, únicamente, se fundamentaron en circunstancias que dificultaban el ejercicio del derecho a la debida defensa jurídica y, en todo caso, las resoluciones de la SMA al respecto, no fueron impugnadas.**

De conformidad a lo expuesto en los considerandos 65, 68 y 76 de la resolución impugnada, las solicitudes de suspensión del procedimiento que fueron presentadas por esta parte constituyen un antecedente de los supuestos “fines dilatorios” con que se ha obrado en autos.

Sin embargo, la apreciación señalada omite que dichas solicitudes se fundaron en diversas circunstancias que, a juicio de la Municipalidad, dificultaban el adecuado ejercicio de su derecho a defensa. De hecho, cuando la SMA concordó con los criterios expuestos, resolvió acoger la solicitud de suspensión, como ocurrió en la Res. Ex. N° 3/Rol D-122-2021.

En los demás casos, la SMA rechazó esas solicitudes, sin que esas resoluciones fueran objeto de impugnación por esta parte. Por lo mismo, en estos casos no hay más que una discrepancia sobre el mérito de las presentaciones realizadas, sin que pueda calificarse una intencionalidad dilatoria respecto a ellas.

De este modo, no es procedente considerar estas solicitudes como un antecedente que deba ser examinado en relación al Programa de Cumplimiento presentado, ya que tenían méritos propios que fueron ponderados en su oportunidad por la SMA.

- 3. La presentación de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, en una gestión judicial pendiente ante el Tercer Tribunal Ambiental, no constituye un antecedente válido para ser ponderado al momento de evaluar el Programa de Cumplimiento presentado en estos autos, atendido su propio mérito.**

En tercer término, y de forma más grave a la señalada en el numeral anterior, la SMA reprocha la decisión de la Municipalidad de Ancud de haber interpuesto un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en el contexto de la gestión judicial pendiente ante el Tercer Tribunal Ambiental, causa Rol N° R-26-2020. Al respecto, como señala el considerando 54 de la resolución impugnada, “*la pretensión del municipio consistía en soslayar uno de los pilares fundamentales de la institucionalidad ambiental*”.

Esta afirmación es del todo incorrecta y no se sustenta en el mérito del requerimiento presentado. La solicitud de la Municipalidad ante el Excmo. Tribunal Constitucional consistió en demostrar que la aplicación del artículo 8° de la Ley N° 19.300, en el caso concreto, atendida la situación de doble



excepcionalidad concurrente (Alerta Sanitaria decretada en la Provincia de Chiloé y pandemia Covid-19) generaba efectos inconstitucionales en la gestión judicial pendiente, por cuanto lo que se pretendía por la reclamante era paralizar la operación transitoria del relleno sanitario, en un momento en que no existían alternativas para disponer los residuos domiciliarios en un sitio autorizado.

Por lo demás, en este análisis, no puede dejar de ser considerado que el requerimiento de inaplicabilidad referido fue admitido a trámite y, además, pese a su rechazo, se manifestaron tres votos disidentes a favor de acogerlo, considerando las circunstancias concretas expuestas en el caso. Así, queda en evidencia que dicha actuación dio cumplimiento a los requisitos formales y, además, que existían fundamentos plausibles en las alegaciones formuladas sobre el fondo de la controversia. Hubo, desde luego, un legítimo ejercicio de una acción constitucional.

En consecuencia, bajo ningún aspecto, puede inferirse que el objetivo de solicitar el control concreto de constitucionalidad consistió en eludir el sistema de evaluación ambiental. Contribuye a esa conclusión que, en paralelo al control del Tribunal Constitucional, se encontraba en curso el procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, Rol N° REQ-014-2020, en el cual ya existía un cronograma presentado por la Municipalidad y que fue aprobado por la SMA.

Adicionalmente, la suspensión decretada en el referido procedimiento judicial no puede estimarse ni remotamente relacionada con el Programa de Cumplimiento presentado en estos autos, ya que en dicha fecha, el presente procedimiento administrativo sancionatorio ni siquiera se encontraba iniciado. De modo que este antecedente procede ser descartado como un criterio para fundamentar un supuesto “fin dilatorio”, como ha realizado la resolución impugnada.

- 4. La oposición a la medida cautelar decretada en la causa Rol N° R-26-2020 tampoco permite sostener un fin dilatorio, por cuanto el mérito de la actuación judicial se refería a las circunstancias concretas en que se decretó la medida y, en ningún caso, permiten suponer un afán dilatorio vinculado a los presentes autos. Asimismo, la oposición era porque el proyecto se encontraba sin operación con anterioridad a la resolución judicial.**

En cuarto lugar, es necesario precisar también que la oposición a la medida cautelar decretada por el Tercer Tribunal Ambiental, en la causa Rol N° R-26-2020, tampoco puede entenderse como una conducta que “no se condice con el retorno al cumplimiento ambiental”.

Nuevamente, la resolución impugnada, a partir de consideraciones subjetivas erradas, desconoce la finalidad explícita de las actuaciones judiciales realizadas por esta parte. **La oposición a la medida cautelar referida se fundamentó, en lo esencial, por la pérdida del humo del buen derecho y la ausencia de peligro en la mora, toda vez que la operación transitoria del relleno sanitario Puntra había cesado con**



anterioridad (1 de julio de 2021) a la resolución que decretó la medida de paralización (17 de julio de 2021).

Es imperioso remarcar que, tanto en el escrito de oposición como en la audiencia judicial realizada con fecha 5 de agosto de 2021, esta parte jamás sustentó la posibilidad de eludir la evaluación ambiental del proyecto.

Asimismo, la paralización de la operación transitoria se encontraba directamente relacionada con la ejecución de las medidas provisionales ordenadas por la SMA. De modo que esta actuación judicial solo obedece al ejercicio de las herramientas legales para la debida defensa jurídica de la Municipalidad; pues, en el caso, no se estaban considerando todos los antecedentes actualizados sobre la operación del relleno sanitario que, como es necesario insistir, se encontraba paralizada y destinada solamente a la ejecución de las medidas provisionales ordenadas por la SMA. Así, resulta del todo improcedente atribuir un supuesto fin dilatorio relacionado al Programa de Cumplimiento.

- 5. Las presentaciones del proyecto de relleno sanitario al SEIA y las variaciones de los diferentes cronogramas propuestos se explican por las circunstancias sobrevinientes y, en ningún caso, responden a afanes dilatorios, por cuanto la voluntad de la Municipalidad ha sido consistente en someter el proyecto a evaluación ambiental.**

En quinto término, la SMA ha estimado que las oportunidades en que la Municipalidad de Ancud ha comprometido el ingreso del proyecto de relleno sanitario al SEIA, sin que pueda comprobarse una actuación exitosa en ese sentido, resultan un corolario para “evidenciar la conducta dilatoria” en estos autos. Al respecto, se imputa una supuesta voluntad de eludir el sistema de evaluación ambiental.

Sin embargo, los hechos indican que, pese a los esfuerzos desplegados por la Municipalidad para dar efectivo y pronto cumplimiento a la normativa ambiental, han ocurrido obstáculos concretos que imposibilitaron obtener los resultados positivos esperados. Las exigencias derivadas de la “Alerta Sanitaria” y la emergencia producida por el COVID-19 han mermado significativamente las capacidades de la Municipalidad, atendiendo su tamaño y presupuesto municipal, para responder con mayor rapidez a todos los requerimientos que se han realizado respecto al “relleno sanitario Puntra”.

Estas circunstancias llevaron a la necesidad de ponderar y revisar permanentemente los cronogramas propuestos, tratando de encontrar las fórmulas más adecuadas para reunir los antecedentes necesarios que permitieran obtener una RCA favorable para el proyecto de “relleno sanitario”.

Si bien estos cambios de cronograma han sido reprochados por la SMA como una falta de seriedad en la acción propuesta en el Programa de Cumplimiento presentado, este criterio es sumamente distinto a la atribución de una “finalidad dilatoria”. De hecho, como puede constatarse con la suma de circunstancias sobrevinientes, la paralización de la operación transitoria del relleno sanitario (para dar efectiva ejecución a las medidas



provisionales ordenadas por la SMA) obligó a la implementación de medidas de contingencia para la disposición de residuos domiciliarios de Ancud.

En efecto, como sigue ocurriendo hasta la fecha, la Municipalidad ha debido readecuar su planificación de recolección, traslado y disposición de residuos en la comuna, para permitir que éstos sean transportados hasta la comuna de Los Ángeles, Región del Bío Bío, para asegurar su disposición final en un sitio legalmente autorizado. Sin embargo, el recorrido de los camiones (más de 600 kilómetros diarios) y los recursos involucrados en esa actividad, hacen insostenible esta medida en el largo plazo.

Esta circunstancia, llevó a la Municipalidad a modificar su programación original, que contemplaba el ingreso del proyecto de relleno sanitario al SEIA a más tardar el 31 de diciembre, adelantándolo a inicios del mes de julio, días después que fuera ingresado el Programa de Cumplimiento, aún con el riesgo de que faltaran antecedentes o se estimara, como ocurre en la resolución impugnada, que hubo una falta de seriedad en dicha actuación. El objetivo, solamente, buscaba anticipar el inicio del procedimiento de evaluación, persiguiendo la calificación ambiental lo más prontamente posible.

Por lo mismo, insistimos, estas circunstancias no permiten atribuir un supuesto fin dilatorio de la Municipalidad; por el contrario, éstas solo se relacionan con las medidas urgentes que se han debido adoptar y que se encuentran, únicamente, vinculadas a la excepcionalidad que enfrenta la comuna por la falta de un sitio de disposición de residuos más cercana, ante la negativa de los recintos de la Región de Los Lagos para recibir la basura domiciliaria generada en Ancud.

Además, tal adelanto en el ingreso del proyecto a evaluación da cuenta que la voluntad del Municipio es someter el proyecto al SEIA y no, como erróneamente atribuye la resolución impugnada, dilatar el proceso.

Por lo mismo, resulta improcedente atribuir “fines dilatorios” al respecto; por cuanto, pese a todos los obstáculos, la voluntad de la Municipalidad de Ancud ha sido consistente en someter el proyecto de relleno sanitario a evaluación ambiental, sin que jamás se haya presentado una oposición a tal requerimiento.

II. SOBRE EL AGRAVIO PRODUCIDO POR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. LAS ACTUACIONES PROCESALES DE LA MUNICIPALIDAD DE ANCUD SOLO SE ENMARCAN EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A DEFENSA Y, POR TANTO, NO PERMITEN CALIFICARSE COMO DILATORIAS.

Considerando los fundamentos expresados en el apartado anterior, cabe señalar que el agravio producido por la resolución impugnada, y que se solicita enmendar mediante el presente recurso de reposición, se refiere a atribuir un “fin manifiestamente dilatorio” con la presentación del Programa de Cumplimiento.



En efecto, las actuaciones procesales realizadas por la Municipalidad de Ancud, tanto en sede administrativa como judicial, se enmarcan exclusivamente en el ejercicio del derecho a defensa jurídica, que corresponde a una garantía constitucionalmente consagrada.

La presentación del Programa de Cumplimiento pretendió, genuinamente, proponer acciones vinculadas a los hechos infraccionales imputados en la Formulación de Cargos, cuyo análisis de mérito, corresponde a dicha presentación en particular, sin que proceda calificar las actuaciones procesales, en sede administrativa y judicial, que ha realizado esta parte ejerciendo su derecho a defensa jurídica.

En este sentido, el reproche contenido en la resolución imputa un comportamiento de mala fe procesal que genera agravio, por cuanto presupone que la buena fe procesal consistiría en omitir el ejercicio de derechos, acciones, recursos o solicitudes durante la tramitación de diferentes procedimientos, cuando éstos no se adecúen a las apreciaciones subjetivas de los juzgadores. Asimismo, un reproche de este tipo, posteriormente, puede ser utilizado como un criterio para agravar una eventual sanción administrativa, lo cual solo ahonda en el agravio producido.

Considérese, además, que es parte de las garantías al debido proceso que las partes puedan realizar las solicitudes que estimen convenientes ante las autoridades competentes, mientras se realicen de conformidad al ordenamiento jurídico. El análisis de mérito de cada una de esas presentaciones corresponderá al órgano que sustancia el procedimiento respectivo; pero, en ningún caso, puede sostenerse que el ejercicio de las herramientas legales para desplegar la defensa jurídica pueda ser constitutivo de un comportamiento dilatorio.

Tal apreciación reporta graves vicios de legalidad e inconstitucionalidad que, por lo mismo, corresponden ser enmendados acogiendo el presente recurso de reposición, suprimiendo estas consideraciones de los motivos que fundan el rechazo al Programa de Cumplimiento presentado por la Municipalidad de Ancud.

III. LA SOLICITUD CONCRETA Y LA PROCEDENCIA DE ACOGER EL PRESENTE RECURSO DE REPOSICIÓN, CON LA FINALIDAD QUE SE ENMIENDE CONFORME A DERECHO LA RESOLUCIÓN RECURRIDA.

Sr. Fiscal, como se anticipó, el presente recurso de reposición se interpone en contra de la Res. Ex. N° 5/Rol N° D-122-2021 y, en particular, aquella parte que califica la presentación del Programa de Cumplimiento realizado por la Municipalidad de Ancud con un supuesto “fin manifiestamente dilatorio”.

Esta calificación produce agravio, toda vez que atribuye un comportamiento de mala fe procesal a las actuaciones realizadas por esta parte, las cuales fueron realizadas con la única finalidad de ejercer nuestro legítimo derecho a defensa jurídica, empleando las vías legalmente reconocidas para realizar solicitudes.



Al respecto, las apreciaciones subjetivas sobre la forma de ejercer la defensa jurídica no pueden servir de fundamento para sostener, legalmente, suposiciones que contrarían los fines explícitamente señalados en cada una de las acciones reprochadas por la resolución impugnada.

Por lo mismo, procede que esta reposición sea acogida, para que se enmiende conforme a derecho el rechazo del Programa de Cumplimiento presentado por la Municipalidad de Ancud.

Consecuentemente, a modo de conclusión del presente recurso de reposición, podemos señalar lo siguiente:

1. Aunque el recurso de reposición presentado se interpone en contra de la Res. Ex. N° 5/Rol N° D-122-2021, éste se dirige específicamente a la atribución de un “fin manifiestamente dilatorio” a la presentación del Programa de Cumplimiento, toda vez que los antecedentes señalados en la resolución impugnada no reúnen los méritos para sustentar dicha calificación, atendiendo los argumentos expuestos en este recurso.
2. La resolución impugnada debe ser enmendada en todas aquellas partes que atribuyen un “fin manifiestamente dilatorio” a esta parte, por cuanto no es procedente calificar en estos términos el ejercicio del derecho a la defensa jurídica, que es parte esencial de la garantía constitucional al debido proceso.
3. Es procedente solicitar al Sr. Fiscal de la SMA que enmiende conforme a derecho la resolución impugnada, únicamente, en aquella parte que genera agravio a la Municipalidad de Ancud.

POR TANTO,

Al Sr. Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente pido: tener por interpuesto el recurso de reposición, acogerlo y, en definitiva, enmendar la resolución recurrida en los términos solicitados.


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

