

Valdivia, veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés

**VISTOS:**

1. A fs. 1 y ss., el 28 de abril de 2023, compareció el abogado Sr. Jorge Luis Ulloa Ulloa, en representación de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANCUD**, Rut N° 69.230.100-5, ambos con domicilio en Av. Blanco Encalada N° 660, comuna de Ancud, e interpuso la reclamación del art. 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, en contra de la Res. Ex. N° 625, de 10 de abril de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), la que resolvió el procedimiento sancionatorio Rol D-122-2021 y le impuso a la Ilustre Municipalidad de Ancud las siguientes multas, por las infracciones que se indican, relativas a la operación del Relleno Sanitario Puntra:
  - a) 4,2 Unidades Tributarias Anuales (UTA) por la infracción N° 1 consistente 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". Clasificada grave.
  - b) 225 UTA por la infracción N° 2 consistente en: "Operación del 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". Clasificada grave.
  - c) 13 UTA por la Infracción N° 3 consistente en: "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". Clasificada grave.



2. La Reclamante pide a fs. 38 de su libelo acoger la reclamación *"revocando la resolución impugnada y dejándola sin efecto, declarando la exculpación de la I. Municipalidad de Ancud, por los fundamentos de hecho y de derecho que se han expuesto detalladamente en esta presentación. Y en el inesperado e imprevisto suceso de que esta petición sea rechazada, solicito a S.S Ilustre rebajar proporcionalmente el monto de la sanción decretada por la SMA en la Res. Ex. N°625/2023, en consideración de la correcta valoración de la capacidad económica de la I. Municipalidad de Ancud"*.
3. La reclamación se admitió a trámite por resolución de fs. 232, la que además ordenó a la SMA que informe y remita copia del expediente administrativo según dispone el art. 29 de la Ley N° 20.600. La autoridad reclamada, a fs. 244, informó sobre la reclamación, solicitando su rechazo, con costas, y acompañó los antecedentes requeridos tanto en el informe como en las presentaciones adicionales de fs. 9861 y 11688. Se tuvo por evacuado el informe, se trajeron los autos en relación y se celebró la audiencia que consta a fs. 14365, el 29 de agosto de 2023, quedando la causa en acuerdo el 23 de octubre de 2023.

**CONSIDERANDO:**

**I. Antecedentes Relevantes**

**A. El Relleno Sanitario Puntra**

**PRIMERO.** Conforme a lo expuesto por la SMA en su informe de fs. 244, el proyecto objeto del juicio consiste en la operación de un relleno sanitario para atender a una población de 30.410 habitantes, emplazado en una superficie de 1,5 hectáreas, con un volumen útil de 12.000 m<sup>3</sup> de recepción de residuos domiciliarios. Se ubica en la Ruta W340, a 14 km de la Ruta 5, sector Puntra, comuna de Ancud. El proyecto se emplaza en el Lote C del predio N° 2, de 123,4 hectáreas, habiéndose

destinado para el relleno sanitario una superficie de 4 hectáreas.

**SEGUNDO.** Su funcionamiento se efectúa en el contexto del Decreto N° 12, de 12 de abril de 2019 (fs. 5192), del Ministerio de Salud, que decreta alerta sanitaria para la Provincia de Chiloé, con el propósito de enfrentar la emergencia de salud derivada de la falta de lugares autorizados para disponer de residuos sólidos domiciliarios, en atención al cierre anticipado del vertedero municipal de Ancud, ubicado en el sector de Huicha.

**TERCERO.** La alerta sanitaria fue prorrogada en sucesivas oportunidades, hasta la dictación del Decreto N° 2, de 22 de enero de 2021, que extendió su vigencia hasta el 31 de julio de 2021 (fs. 5205). El proyecto consta de distintas etapas, de las cuales, la etapa 1, se autorizó de forma transitoria mediante la Resolución Exenta CP N° 668/2020, de 10 de enero de 2020 (a fs. 5213), y de igual forma la etapa 2, mediante la Resolución Exenta CP N° 7180/2020, de fecha 25 de febrero de 2020 (a fs. 5218), ambas emitidas por la Seremi de Salud de Los Lagos. De acuerdo a lo informado por la SMA, aún no cuenta con una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y operó hasta que fue paralizado por la Ilustre Municipalidad de Ancud a partir del 1 de julio de 2021, según lo dispuesto en el Decreto Alcaldicio N° 1.195, de 15 de julio de 2021.

#### **B. Requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y litigación relacionada**

**CUARTO.** Consta en el expediente agregado a fs. 12316, que el 23 de junio de 2020, la SMA requirió el ingreso del proyecto al SEIA (Res. Ex. 1048/2020, procedimiento REQ-14-2020, fs. 12873), luego el 30 de julio de 2020 la autoridad aprobó un cronograma de ingreso presentado por la Municipalidad (Res. Ex. 1301, fs. 12992). El ingreso al SEIA se verificaría el 27 de noviembre de 2020. El 5 de marzo de 2021, por medio del Ord. 323, la Municipalidad de Ancud ingresó un cronograma de "reingreso", que fue rechazado por la SMA el 31 de marzo de 2021, por medio de la Res. Ex. 746 (fs. 13031), porque en su

concepto el requerimiento de ingreso "ha dejado de ser la vía idónea para el restablecimiento de la legalidad". En contra de la decisión que rechazó ese cronograma, la Municipalidad presentó la reclamación de los autos Rol R-9-2021 de este Tribunal, la cual fue desestimada en sentencia 18 de enero de 2022. Asimismo, con la misma fecha, se dictó por este Tribunal sentencia en causa Rol R-26-2020, rechazando en ese caso una reclamación presentada por una Unidad Vecinal contra la decisión de la SMA que había aprobado el primer cronograma de ingreso al SEIA (en la Res. Ex. 1301).

**QUINTO.** Por último, consta a fs. 11860 de autos una sentencia de protección de la Excm. Corte Suprema, de 6 de septiembre de 2021, en causa Rol N° 6811-2021, la que revocó sentencia apelada de la I. Corte de Apelaciones de Puerto Montt y ordenó: (1) la paralización, una vez transcurrido el plazo de 90 días de ejecutoriada la sentencia, del funcionamiento del vertedero Puntra; (2) que la Ilustre Municipalidad de Ancud y la Seremi de Salud deberán actuar, en lo sucesivo, con estricta sujeción a un proyecto de construcción y operación elaborado, evaluado y aprobado con una RCA; (3) el retiro, dentro del plazo de 90 días de ejecutoriada esta sentencia, de todo el pasivo ambiental (desechos sólidos domiciliarios) que en forma transitoria se ha ordenado disponer en el predio de "Puntra El Roble".

### **C. Medidas Provisionales**

**SEXTO.** Han existido 4 expedientes de medidas provisionales decretadas por la SMA, incorporados al proceso (MP-029-2020 a fs. 5268, MP-040-2021 a fs. 5726, MP-041-2021 a fs. 6103 y MP-050-2021 a fs. 7063 y fs. 9861), que fueron renovadas en variadas oportunidades y en síntesis dicen relación con: (i) extraer todos los líquidos lixiviados mezclados con las aguas lluvias de todo el proyecto; (ii) realizar medición diaria del nivel piezométrico de las cámaras de inspección, de los pozos de extracción, las chimeneas y del pozo de recirculación de lixiviados; y (iii) monitorear diariamente las condiciones estructurales y de limpieza de la canalización de aguas

lluvias. La SMA declaró el cumplimiento parcial de estas medidas y derivó antecedentes a la DSC de la SMA.

**D. Procedimiento Sancionatorio Rol D-122-2021**

**SÉPTIMO.** Consta a fs. 268 la formulación de cargos, con fecha 18 de mayo de 2021 (Res. Ex. N° 1/2021), teniendo como antecedente: a) 11 denuncias de personas naturales y organizaciones por deficiente manejo del sitio de disposición transitorio Puntra, escurrimiento de lixiviados, etc; b) 3 informes de fiscalización levantados por la SMA (DFZ-2020-144-X-SRCA, a fs. 13090; DFZ-2020-2695-X-MP, a fs. 13416; DFZ-2021-67-X-SRCA, a fs. 13740); c) el mérito del procedimiento de requerimiento de ingreso REQ-14-2020 y, d) los respectivos expedientes de medidas provisionales.

**OCTAVO.** La reclamante presentó un programa de cumplimiento (PdC) el 29 de junio de 2021 (fs. 2836), que fue rechazado por medio de la Res. Ex. N° 5, de 21 de septiembre de 2021, por haberse presentado con "fines manifiestamente dilatorios y no haber dado cumplimiento al criterio de eficacia" (fs. 4839). Se rechazó también un recurso de reposición interpuesto el 14 de octubre de 2021 por la reclamante (Res. Ex. N° 6, de 19 de enero de 2022, fs. 11832).

**NOVENO.** A fs. 4853, rola la presentación de descargos el 19 de octubre de 2021, en que el municipio solicitó se le exonere de responsabilidad administrativa y, en subsidio, que se consideren las circunstancias que expone para la determinación de una sanción proporcional. Se tuvieron por presentados los descargos por medio de la Res. Ex. N° 7 de 25 de enero de 2022 (fs. 11843) y se formuló requerimiento de información al titular. Como diligencia probatoria, se ordenó oficiar a la Seremi de Salud para que informe sobre la existencia de procedimientos sancionatorios de su competencia seguidos en contra de la Ilustre Municipalidad de Ancud y remita los expedientes en caso afirmativo, diligencia que no consta tramitada en los antecedentes. Se ejecutaron actividades de fiscalización los días 26 y 28 de agosto de 2021 por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuyos resultados se reflejan en el

informe acompañado al procedimiento sancionatorio (fs. 11813). A fs. 11884, consta presentación del titular de 8 de febrero de 2022 (fs. 11884) en respuesta al requerimiento de información, dando cuenta de "medidas correctivas implementadas voluntariamente", con prueba documental; y también posteriormente por medio del ORD. I.M.A. N°: 1.814, de 29 de noviembre de 2022, a fs. fs. 12037. Por medio de la Res. Ex. N° 9, de 24 de marzo de 2023 (fs. 12114), la SMA tuvo por cerrada la investigación, procediendo al Dictamen (fs. 12119) y luego a la resolución sancionatoria (fs. 12216).

## **II. DISCUSIÓN ENTRE LAS PARTES**

### **A. Argumentos de la Reclamante**

**DÉCIMO.** En primer lugar, la Municipalidad de Ancud alegó la fijación arbitraria del hecho infraccional N° 2 por omitir las circunstancias exculporias de responsabilidad administrativa relativas a la operación transitoria del relleno.

**UNDÉCIMO.** Al respecto, señaló que las operaciones de disposición de los residuos domiciliarios en el "Relleno Sanitario Puntra" fueron autorizadas mensualmente por la Seremi de Salud y que en la especie se produjo una situación excepcional, como es el grave riesgo en el aseguramiento de las condiciones de vida y salud de los habitantes de Chiloé (fs. 14). Indicó que cuando las autorizaciones de funcionamiento transitorio cesaron, interrumpió las operaciones de disposición. Conforme a ello, en el derecho administrativo sancionador es causal eximente de responsabilidad obrar en cumplimiento de un deber o mandato emanado de la autoridad (fs. 16).

**DUODÉCIMO.** Resaltó que existe incongruencia en la resolución reclamada, porque desestimó que la operación transitoria del relleno sanitario fue también autorizada por la propia SMA sujeta a la decisión de la autoridad sanitaria, como se puede apreciar en la Resolución Exenta N° 1301/2020, cuya legalidad, acota, fue ratificada por este Tribunal Ambiental en la sentencia Rol N° R-26-2020 (fs. 29). Cuestionó que la SMA permitió, en un primer momento, proponer un cronograma de

trabajo en un plazo superior a tres meses pero posteriormente decidió que la situación requería de una regulación urgente rechazando la posibilidad de proponer un plazo mayor (fs. 24). Además, a su juicio, la sentencia de la Excm. Corte Suprema Rol N° 6811-2021 consideró expresamente que la Seremi de Salud de Los Lagos contaba con habilitación legal para autorizar la operación transitoria del relleno sanitario, y que la Municipalidad de Ancud tenía la confianza legítima de que, pese a no contar de forma previa con la RCA correspondiente, se encontraba autorizada por las autoridades competentes (fs. 29), cuestionando además una falta de coordinación entre la Seremi de Salud y la SMA en los términos ordenados por la Corte Suprema.

**DECIMOTERCERO.** En segundo lugar, alegó vulneración del principio del *non bis in idem* al sancionar la SMA la infracción N° 3 (incumplimiento al requerimiento de ingreso), por tener el mismo fundamento jurídico que la infracción N° 2 (operación sin RCA). Explicó que existe identidad de sujeto porque los dos hechos infraccionales se dirigen en contra de la Municipalidad de Ancud; identidad de hecho porque ambas imputaciones se refieren a una misma circunstancia, a saber, que la operación transitoria del relleno sanitario Puntra no contó con la debida RCA; e identidad de fundamento porque las dos imputaciones se basaron en idéntica fundamentación, esto es, que la operación del relleno exige contar con la respectiva RCA, de conformidad al artículo 10 literal o) de la Ley N° 19.300.

**DECIMOCUARTO.** En subsidio, alegó infracción al principio de proporcionalidad por errada valoración de la capacidad económica de la Municipalidad de Ancud; en particular, una defectuosa aplicación del artículo 40 literal f) de la LOSMA. Reprochó que la SMA le asignó apenas un porcentaje corrector del 26,5% de la sanción, utilizando para ello únicamente el criterio de "magnitud de los ingresos anuales de la municipalidad", pero sin considerar los gastos que debe afrontar el Municipio. Expuso que la sanción impuesta ascendente a 242,2 UTA equivale casi al 50% del "presupuesto

inicial de caja" del año 2021, lo que, en parecer de la reclamante, constituye un gravamen desproporcionado.

**B. Argumentos de la Reclamada**

**DECIMOQUINTO.** La SMA, en su informe de fs. 244, defendió la legalidad de la resolución reclamada solicitando el rechazo de la reclamación con costas.

**DECIMOSEXTO.** Relativo a la infracción de elusión al SEIA, expuso que la infracción que establece el literal b) del artículo 35 de la LOSMA sólo exige que se ejecute un proyecto para el que la ley exige RCA y no se cuente con ella; en otros términos, que basta acreditar la infracción o mera inobservancia de la norma. Explicó que al no ser la intencionalidad un elemento necesario para la configuración de la infracción, ésta actúa en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la LOSMA como un criterio para determinar la sanción específica. Resaltó que no existen causales que exoneren a la Municipalidad de no evaluar su proyecto, independiente que por motivos sanitarios haya debido operarlo. Subrayó que la SMA en ningún caso autorizó el funcionamiento del relleno sanitario.

**DECIMOSEPTIMO.** En cuanto a la alegación de infracción al principio del *non bis in idem*, la SMA indicó que no existe identidad de hecho ni de fundamento (fs. 260). Señala que el cargo N° 3 no sanciona el hecho de no contar con RCA, sino que el hecho de no cumplir con el requerimiento de la SMA para restablecer la legalidad. Tampoco existe identidad de fundamento entre los cargos, por la misma razón. Indicó además que el bien jurídico protegido por las normas infringidas es distinto. Ello porque el mandato que se dicta en virtud del artículo 3° letras i), j) y k) de la LOSMA no impone una sanción, sino que se está conminando a un titular a cumplir con la ley, ingresando al SEIA en función de la potestad fiscalizadora de la SMA, que tiene una finalidad correctiva. Por otro lado, existe la facultad de sancionar a los titulares que ejecuten proyectos o actividades que, debiendo contar con una RCA, no cuenten con ella.

**DECIMOCTAVO.** Agregó que la SMA no garantizó la aprobación del cronograma de ingreso al SEIA y, por lo tanto, no hay incongruencia. A su juicio, la resolución que requirió un cronograma (Res. 357/2021) y la que lo rechazó (Res. 746/2021) son totalmente coherentes, ya que en ningún caso se explicitó un criterio de aprobación.

**DECIMONOVENO.** Por último, sobre la falta de ponderación del presupuesto municipal, alegó a fs. 264 que se aplicó un factor de disminución definido según los ingresos anuales de la municipalidad, de 26,5% sobre el componente de afectación de la sanción correspondiente a cada infracción. Puntualizó que la multa de 242,2 UTA corresponde a un 0,87% de los ingresos municipales en 2021 y a un 0,74% de los ingresos municipales en 2022; que consideró que el presupuesto municipal está destinado a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asimismo que no consideró la circunstancia que establece la letra c) del artículo 40 de la LOSMA, esto es, el beneficio económico, porque la Municipalidad es una organización que no tiene como objetivo la obtención de una rentabilidad financiera.

### **III. CONTROVERSIAS**

**VIGÉSIMO.** Examinadas las alegaciones de las partes, el Tribunal considera que existen las siguientes controversias:

- 1) Aplicación de causal exculpatoria de responsabilidad asociada a la obediencia debida.
- 2) Aplicación del principio Non bis in idem entre infracciones N°2 y N°3.
- 3) Infracción al principio de proporcionalidad por errada valoración de la capacidad económica de la Municipalidad de Ancud.

**A. Aplicación de causal exculpatoria de responsabilidad asociada a la obediencia debida**

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Al respecto, la Reclamante señaló que la disposición de los residuos domiciliarios en el Relleno Sanitario Puntra fue autorizada mensualmente por la Seremi de Salud, en razón de una situación excepcional, como es el grave riesgo en el aseguramiento de las condiciones de vida y salud de los habitantes de Chiloé (fs. 14). Indicó que cuando las autorizaciones de funcionamiento transitorio cesaron, interrumpió las operaciones de disposición. Conforme a ello, en el derecho administrativo sancionador es causal eximente de responsabilidad obrar en cumplimiento de un deber o mandato emanado de la autoridad (fs. 16). Resaltó que existe incongruencia por parte de la SMA, puesto que la resolución reclamada desestimó que la operación transitoria del relleno sanitario fue también autorizada por la propia SMA, sujeta a la decisión de la autoridad sanitaria, como se puede apreciar en la Resolución Exenta N° 1301/2020, cuya legalidad, acota, fue ratificada por este Tribunal Ambiental en la sentencia Rol N° R-26-2020 (fs. 29). En esa línea, cuestionó que la SMA permitiera, en un primer momento, proponer un cronograma de trabajo en un plazo superior a tres meses, pero posteriormente decidiera que la situación requería de una regulación urgente, rechazando la posibilidad de proponer un plazo mayor (fs. 24). Además, a su juicio, la sentencia de la Excma. Corte Suprema en la causa Rol N° 6811-2021 consideró expresamente que la Seremi de Salud de Los Lagos contaba con habilitación legal para autorizar la operación transitoria del relleno sanitario, y que la Municipalidad de Ancud tenía la confianza legítima de que, pese a no contar de forma previa con la RCA correspondiente, se encontraba autorizada por las autoridades competentes (fs. 29), cuestionando además una falta de coordinación entre la Seremi de Salud y la SMA en los términos ordenados por la Corte Suprema.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** En tanto, la SMA expuso que la infracción que establece el literal b) del art. 35 de la LOSMA sólo exige para configurar la elusión que se ejecute un proyecto para el que la ley exige RCA y no se cuente con ella; en otros términos,

que basta acreditar la infracción o mera inobservancia de la norma. Explicó que al no ser la intencionalidad un elemento necesario para la configuración de la infracción, éste actúa en virtud de lo dispuesto en el art. 40 de la LOSMA como un criterio para determinar la sanción específica. Resaltó que no existen causales que exoneren a la Municipalidad de no evaluar su proyecto, independiente que por motivos sanitarios haya debido operarlo. Subrayó que la SMA en ningún caso autorizó el funcionamiento del relleno sanitario.

**i. Sobre el requerimiento de ingreso y el procedimiento sancionatorio**

**VIGÉSIMO TERCERO.** Para abordar esta controversia, en primer lugar, es preciso contextualizar los hechos que dieron lugar a esta situación. Frente al término anticipado de la vida útil del Vertedero de Ancud, informado en abril de 2019, y ante la imposibilidad de la Municipalidad de eliminar los residuos domiciliarios de la comuna, el Ministerio de Salud dictó el decreto N° 12, de 12 de abril de 2019 (fs. 12.893), que declaró la alerta sanitaria por residuos domiciliarios a toda la provincia de Chiloé hasta el 1 de junio del mismo año, y facultó extraordinariamente a la Seremi de Salud para disponer, en el marco de sus atribuciones legales, las acciones de salud necesarias para prevenir y controlar los efectos sanitarios que se pueden derivar de la acumulación de basura en la vía pública. Esta alerta fue prorrogada por distintos actos administrativos, tales como el decreto N° 18, de 30 de mayo de 2019; decreto N° 64, de 24 de diciembre de 2019; y el decreto N° 22, de 30 de junio de 2020; que extendió su vigencia hasta el 5 de febrero de 2021.

**VIGÉSIMO CUARTO.** Luego, mediante la Res. Ex. N° 2, de 10 de enero de 2020 (fs. 12.377), la Seremi de Salud aprobó sanitariamente el proyecto "Sitio de Disposición Transitorio Puntra", de la Municipalidad de Ancud, para la disposición de residuos sólidos y asimilables, considerando una capacidad de 12.000 metros cúbicos, y estimando una vida útil de 12 meses. En sus resuelvos N°s. 2 a 9 dicha autorización determinó una

serie de consideraciones para el funcionamiento de la instalación, dentro de las cuales se deja establecido en los resueltos N°s. 7 y 8 que, sin perjuicio de las facultades extraordinarias que posee la autoridad sanitaria de acuerdo a la alerta sanitaria ya referida, es de responsabilidad del titular del Proyecto dar cumplimiento a la ley N° 19.300 y su reglamento, otorgando un plazo de 90 días para acreditar ante dicha autoridad el inicio de la evaluación ambiental del Proyecto. Consta en el expediente que, esa misma fecha, dicha autoridad dictó la Res. Ex. N° 668 (fs. 12.383), que autorizó el lugar y funcionamiento transitorio de la Etapa 1 del relleno, hasta el 10 de febrero de 2020. En tanto, el 11 de febrero del mismo año, por la Res. Ex. N° 5722 (fs. 12.372), se autorizó de forma transitoria el funcionamiento de la Etapa 2 del sitio, hasta el 25 de febrero de 2020; mientras que la Res. Ex. N° 7180, de 25 de febrero de 2020 (fs. 12.374), lo prorrogó nuevamente, esta vez hasta el 25 de marzo de 2020.

**VIGÉSIMO QUINTO.** Mediante la Res. Ex. N° 551, de 1 de abril de 2020 (fs. 12.317), la SMA dio inicio a un procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA del Proyecto, en contra de la I. Municipalidad de Ancud. En ese contexto, se solicitó a la Dirección Regional del SEA de Los Lagos (fs. 12.648) un pronunciamiento para determinar si se configuraba la tipología del art. 10, letra o) de la ley N° 19.300, desarrollada en el art. 3°, letra o.5) del RSEIA, la cual considera las *“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”*. Este último organismo indicó, con fecha de 12 de junio de 2020, que la instalación tipifica como un proyecto o actividad que debe ser sometido al SEIA, en virtud de lo dispuesto en dicho literal (fs. 12.857).

**VIGÉSIMO SEXTO.** Mediante la Res. Ex. N° 1048, de 23 de junio de 2020 (fs. 12.873), la SMA requirió, en su resuelto primero, bajo apercibimiento de sanción, a la I. Municipalidad de Ancud, el ingreso al SEIA del Relleno Sanitario Puntra, por configurarse la señalada tipología de ingreso. El resuelto

segundo otorgó un plazo de 10 días hábiles para presentar un cronograma de trabajo donde se identificaran plazos y acciones para realizar dicho ingreso. En tanto, el resuelvo tercero establece lo siguiente: "*prevenir (i) que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la ley N° 19.300, las actividades que han eludido el SEIA, no podrán seguir ejecutándose, mientras no cuenten con una resolución de calificación ambiental que lo autorice; y (ii) que el titular, al ingresar su proyecto al SEIA, deberá hacer presente la circunstancia de haber sido requerido por esta Superintendencia*".

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** En relación a dicho acto, la I. Municipalidad de Ancud, a través del Ord. I.M.A. N° 1046, de 8 de julio de 2020 (fs. 12.887), presentó una solicitud de ampliación del plazo para presentar el cronograma y de lo establecido en el resuelvo tercero. En respuesta a esta solicitud, la SMA, a través de la Res. Ex. N° 1169, de 13 de julio de 2020 (fs. 12.902), respecto al plazo para presentar cronograma, otorgó, en el resuelvo primero, un aumento de 5 días hábiles contados desde el vencimiento del plazo original. En lo que refiere a la solicitud de aumentar el plazo de la prevención que estaría asociado al resuelvo tercero de la Res. Ex. N° 1048, no dio lugar, "*dado que corresponde a una prevención que explicita la obligación legal que tienen todos los titulares de proyecto o actividades que se encuentran sujetos a la obligación de contar con una resolución de calificación ambiental favorable para dar ejecución a su respectiva iniciativa*".

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Respecto de esta última resolución, el 17 de julio de 2020, la Municipalidad interpuso un recurso de reposición (fs. 12.908) ante la SMA solicitando que proceda a "*enmendar conforme a Derecho el resolutivo cuarto de la resolución recurrida, en el sentido, que la Superintendencia tenga presente que conforme al artículo 36 del Código Sanitario y la Alerta Sanitaria, fijada por el decreto supremo N° 22, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud, se prorrogó hasta el 5 de febrero de 2021, la vigencia de la alerta sanitaria y la pandemia COVID-19, continuar con la disposición*

*de residuos sólidos domiciliarios generados en Ancud en el Sitio de Disposición Transitoria Puntra El Roble Etapa 2 encontrándose a Ilustre Municipalidad obligada a cumplir las instrucciones decretadas por la autoridad sanitaria".* En tanto, a través del Of. Ord. I.M.A. N° 1110, el 21 de julio del mismo año (fs. 12.932), la Municipalidad de Ancud presentó el cronograma de ingreso del relleno sanitario al SEIA.

**VIGÉSIMO NOVENO.** La Res. Ex. N° 1301, de 30 de julio de 2020 (fs. 12.992), de la SMA resolvió, acogiendo, el recurso de reposición interpuesto, haciendo presente, en su resuelvo segundo, que no obstante que el funcionamiento del Proyecto se encuentra amparado por una autorización sectorial, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria. En el resuelvo tercero, en tanto, aprueba el cronograma de ingreso al SEIA del Proyecto, que indicaba como plazo para este hito el 27 de noviembre de 2020.

**TRIGÉSIMO.** Mediante la Res. Ex. N° 357 de 19 de febrero de 2021 (fs. 13.009) se requirió al titular información sobre el ingreso del proyecto al SEIA. En este acto se hace presente que la SMA cuenta con antecedentes de que, el 2 de febrero de 2021, la Dirección Regional del SEA Los Lagos puso término a un procedimiento de evaluación ambiental del proyecto iniciado por el titular, por carecer el proyecto de información esencial. Además, se le informa que debe presentar un nuevo cronograma de ingreso, en el cual el plazo a proponer no deberá superar los tres meses, salvo que se justifique un plazo mayor.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** En su oficio Ord. I.M.A. N° 329, de 5 de marzo de 2021 (fs. 13.024), se presenta un cronograma que indica el reingreso al SEIA en el mes de septiembre de 2021. En virtud de esto último, mediante la Res. Ex. N° 746, de 31 de marzo de 2021, el segundo cronograma es rechazado y los antecedentes son derivados al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA. El titular presentó un recurso de reposición contra dicha decisión, el 9 de abril de 2021, que fue rechazado a través de la Res. Ex. N° 1100, de 17 de mayo de 2021 (fs. 13.070).

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.** Posteriormente, el 18 de mayo de 2021, en la Res. Ex. N°1/Rol D-122-2021, la SMA formuló cargos en contra de la Ilustre Municipalidad de Ancud, en su calidad de titular del "Relleno Sanitario Puntra", por las tres infracciones cuya sanción se impugna en autos (fs. 268). Luego del rechazo de un programa de cumplimiento (fs. 4.813) presentado por el titular, éste hizo valer sus descargos (fs. 4.853). Finalmente, por la Res. Ex. N° 625 -el acto reclamado- se resolvió imponer una multa de 242 UTA a la I. Municipalidad de Ancud por la comisión de las tres infracciones ya mencionadas.

**ii. Sobre la aplicación de la obediencia debida en el caso concreto**

**TRIGÉSIMO TERCERO.** Precisado lo anterior, corresponde tener presente que la LOSMA en su art. 3° letra i) consagra como una de las potestades de la SMA "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". Conforme ha señalado la doctrina, el requerimiento de ingreso al SEIA corresponde a un instrumento coadyuvante a la fiscalización ambiental, es decir, que se orienta a obtener el cumplimiento normativo y de las condiciones y medidas de los instrumentos de gestión ambiental, ante la omisión parcial o absoluta de sometimiento al instrumento, y en la hipótesis de fraccionamiento de proyectos (art. 3° letras i), j) y k) de la LOSMA), lo cual se realiza bajo el apercibimiento de sanción (Bermúdez Soto, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Segunda Edición, 2014, p. 465). Además, se ha señalado que este tipo de medidas correctivas o de restablecimiento del orden legal buscan "*restablecer el orden jurídico alterado para así evitar que el riesgo que se ha creado se concrete, que se siga produciendo la lesión al interés general o el perjuicio se mantenga de*

*manera indefinida (...)" (Gómez González, Rosa. Infracciones y sanciones administrativas, Der Ediciones, 2021, p. 140).*

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Sobre el punto, además, es necesario tener presente que el requerimiento de ingreso al SEIA se enmarca dentro de las facultades de la SMA para dar cumplimiento al art. 8° de la ley N° 19.300, que prevé que los proyectos o actividades señalados en el art. 10, dentro de los cuales se encuentran, según la letra o) los rellenos sanitarios, sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental.

**TRIGÉSIMO QUINTO.** Respecto del citado art. 8°, la Reclamante de autos interpuso un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, en la causa sustanciada ante el Tercer Tribunal Ambiental bajo el Rol N° R-26-2020. En su sentencia de 15 de junio de 2021, rol 9418-20-INA, el Tribunal Constitucional expresó que "*(...) Se puede colegir del propio mandato constitucional de protección del medioambiente, de su preservación y de la conservación del patrimonio ambiental, que es la propia Constitución la que tácitamente consagra o se basa en los principios preventivo y precautorio, definidos anteriormente, además del de responsabilidad, pues, tras ese deber lo que se pretende evitar son daños y riesgos al medio ambiente así como a la vida y a la salud. (...) Por lo demás, la propia legislación ambiental, expresión del mandato constitucional de protección ambiental, ha recogido tales principios, como consta en la parte de los fundamentos de la Ley N° 19.300, donde se señaló expresamente que uno de ellos era el principio preventivo, para cuyo efecto se establecen cuatro instrumentos: educación ambiental, sistema de evaluación de impacto ambiental, planes preventivos de contaminación y responsabilidad por daño ambiental (...)" (Considerando 23°). En tanto, agrega en su considerando Vigésimo Cuarto "*Que lo señalado anteriormente sirve en parte para comprender adecuadamente la necesidad de someter previamente a evaluación de impacto ambiental, el cuestionado proyecto de relleno sanitario, según lo prescribe el inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 19.300(...)*". Así, se verifica como el Tribunal Constitucional destaca la*

importancia del sometimiento al SEIA del proyecto de saneamiento ambiental en estudio.

**TRIGÉSIMO SEXTO.** Cabe acotar que se interpuso un recurso de reclamación ante este Tribunal por la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación, respecto de lo señalado en la citada Res. Ex. 1301, de 30 de julio de 2020 (fs. 12.992), la cual, como se dijo, acogió el recurso de reposición interpuesto por la Municipalidad, e hizo presente que no obstante que el funcionamiento del Proyecto se encuentra amparado por una autorización sectorial, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria. En la sentencia de dicha la causa, rol R-26-2020, de 18 de enero de 2022, se señaló que lo expresado en dicho acto administrativo, al "tener presente" lo planteado por el titular, no tiene un contenido decisorio, ni otorga una autorización de funcionamiento, sino que reconoce que la operación del Proyecto proviene de un acto sectorial en el contexto de una alerta sanitaria. Al respecto, hizo presente que *"al desplegar su rol dentro de la institucionalidad ambiental, la SMA, conforme a lo que disponen los arts. 8° de la LBGMA y 3° de la LOSMA no se encuentra habilitada para autorizar ni admitir el funcionamiento de un Proyecto, respecto del cual ha detectado que se encuentra en una hipótesis de elusión al SEIA, por lo anterior no ha establecido la suspensión de los efectos del art. 8° de la LBGMA, como tampoco autorizado el funcionamiento del Proyecto en virtud de decretado (sic) por la autoridad sanitaria"* (Considerandos 19° a 25°).

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.** En el mismo sentido, la Excmá. Corte Suprema en la sentencia de 6 de septiembre de 2021, dictada en la causa rol N° 6811-2021 pronunciándose en sede de recurso de protección en relación a las autorizaciones relativas al proyecto de Relleno Sanitario Puntra, manifestó que *"(...) las facultades de la autoridad de salud, aún en situaciones de alerta o emergencia sanitaria, no habilitan para eludir la aplicación de preceptos legales, y por tanto de mayor jerarquía, como los atinentes al proyecto de que se trata y que se encuentran establecidos en la Ley N° 19.300 y demás normativa aplicable"*.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.** De acuerdo a todo lo expuesto, deben ser descartadas las alegaciones de la Reclamante en torno a una supuesta incongruencia en la actuación de la SMA, las cuales se basan en que la resolución reclamada desestimó que la operación transitoria del relleno sanitario fue también autorizada por la propia SMA sujeta a la decisión de la autoridad sanitaria. Lo anterior, por cuanto esto ya fue resuelto por la sentencia de ese Tribunal de la causa R-26-2020, como se indicó previamente, en el sentido de que la SMA no ha otorgado una autorización de funcionamiento, sino que únicamente reconoció que la operación del Proyecto proviene de un acto sectorial en el contexto de una alerta sanitaria.

**TRIGÉSIMO NOVENO.** Además, dicho requerimiento es coherente con las demás actuaciones de este organismo tanto en el mismo procedimiento de requerimiento de ingreso como en el posterior sancionatorio, y se ajustan a lo previsto en el citado art. 8° de la ley N° 19.300, art. 3° letra j) de la LOSMA. Asimismo, se funda en lo expresado por el SEA en su informe S/N (fs. 12.867) que indicó que la instalación tipifica como un proyecto o actividad que debe ser sometido al SEIA, en virtud del literal o.5 del art. 3° del RSEIA.

**CUADRAGÉSIMO.** En este contexto, la SMA autorizó en un primer momento el cronograma de ingreso propuesto por la Municipalidad, que establecía la presentación del proyecto al SEIA para el 27 de noviembre de 2020. Si bien este plazo fue cumplido, el Proyecto no fue evaluado, ya que se dispuso el término anticipado del procedimiento por falta de información esencial, en el mes de febrero de 2021, como reconoce la misma Municipalidad (fs. 13.025). Ante estos hechos, se solicitó por parte de la SMA la presentación de un nuevo cronograma para el reingreso, que luego de su presentación, finalmente fue rechazado por cuanto los plazos planteados por la I. Municipalidad de Ancud no se ajustaban a la regulación urgente que requería la situación del relleno sanitario. En ese momento, la SMA estimó que el requerimiento de ingreso dejaba de ser la vía idónea, y envió los antecedentes a DSC, donde se inició un procedimiento sancionatorio (fs. 13.031).

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.** Por otro lado, y contrario a lo que también postula la Reclamante, no se advierte una descoordinación entre lo dispuesto por la Seremi de Salud y la SMA, toda vez que esta última, al ejecutar sus funciones con la finalidad de dar aplicación al citado art. 8° ha considerado permanentemente en el fundamento de sus actos el rol del Ministerio de Salud en la gestión sanitaria de la situación. Lo anterior, también fue reconocido por la sentencia de la causa R-26-2020, Considerando 44.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.** En consecuencia, se aprecia que el mandato de ingreso al SEIA y obtener la correspondiente RCA es plenamente procedente, y ha sido advertido al titular desde el primer momento, esto es, a partir de la dictación de la Res. Ex. N° 2, de 10 de enero de 2020, por la cual la Seremi de Salud aprobó sanitariamente el Proyecto (fs. 12.377), de forma previa al inicio del procedimiento administrativo de la SMA en que esto se le requirió formalmente. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, la Excma. Corte Suprema y este Tribunal Ambiental destacaron que el Proyecto de autos no se encontraba excepcionado del SEIA.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.** En síntesis, es posible establecer que, si bien la Municipalidad se encontraba en el deber de operar el relleno sanitario de manera inmediata durante la alerta sanitaria por disposición de la autoridad sanitaria, el titular de este Proyecto también estaba obligado a iniciar la evaluación ambiental. Ello, en primer lugar, por aplicación directa de lo que dispone el art. 8° referido; luego, porque esto fue expresamente ordenado por la autoridad competente; y finalmente, por cuanto así ha sido corroborado por todos los órganos administrativos y jurisdiccionales que se han pronunciado sobre la materia.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.** En ese orden de ideas, no resulta atendible la argumentación de la Reclamante en relación a que carece de responsabilidad en la infracción y debe ser exculpada en razón de haber actuado motivada por la obediencia debida a una orden de la autoridad. En ese sentido, la vigencia de la alerta sanitaria y la autorización de funcionamiento entregada

por la autoridad del ramo sólo son argumentos útiles para el Reclamante, en el contexto del presente caso, para excusar el hecho de que el titular haya dado inicio de manera inmediata a la ejecución del Proyecto sin evaluación ambiental previa, pero de ningún modo lo justifican para excepcionarse del régimen legal aplicable a su actividad, o mantenerse operando indefinidamente en el tiempo sin lograr obtener una resolución de calificación ambiental.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.** Finalmente, en cuanto a las alegaciones referidas a que el titular, por los motivos ya señalados -esto es, por obrar a su juicio en cumplimiento de un deber o mandato emanado de la autoridad (fs. 16) debe ser exonerado de su culpabilidad en la configuración de la infracción-, corresponde indicar que, en el derecho administrativo sancionador, basta que se acredite la mera inobservancia a los deberes de cumplimiento establecidos en la ley o reglamento -en este caso, de la obligación de ingresar al SEIA-, sin que se requiera evaluar el grado de intencionalidad con que actuó el infractor. Como indica el profesor Cordero, las normas regulatorias "*(...) imponen a los administrados una serie de obligaciones dentro del marco de las actividades que desarrollan. Estas exigencias típicas y objetivas de cuidado que se establecen, a fin de cautelar la gestión de intereses generales, colocan a los entes objeto de fiscalización en una especial posición de obediencia respecto de determinados estándares de diligencia, cuya inobservancia puede dar lugar a sanciones. Al ser el legislador quien establece el deber de cuidado en el desempeño de tales actividades, cabe asimilar el principio de culpabilidad a la noción de culpa infraccional, en el cual basta acreditar la infracción o mera inobservancia para dar por establecida la culpa*". (Cordero Vega, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Editorial Thomson Reuters. Segunda Edición. Año 2015. Pp. 503).

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.** De este modo, la intencionalidad a la que alude la Reclamante, en el caso de las sanciones de la SMA, corresponde a un factor de incremento de la sanción ya verificada, según el art. 40 letra d) de la LOSMA, pero no

como eximente de responsabilidad, como se pretende. En este sentido se ha pronunciado recientemente este Tribunal, indicando lo siguiente: "*De igual forma, se debe considerar que la aplicación matizada del principio de culpabilidad, no sólo se ve reflejado en las consideraciones recién expresadas, sino, además, en la decisión legislativa de trasladar la discusión sobre el elemento subjetivo, al análisis sobre los criterios que permiten graduar la sanción a ser aplicada, según establece el art. 40 letra d) de la LOSMA. Así, la culpabilidad en el marco del derecho administrativo sancionador ambiental, pasa a ser un parámetro de control de proporcionalidad de la sanción impuesta y, en concreto, agravarla cuando la infracción ha sido cometida de manera consciente o intencionada por el regulado*" (Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, en la causa rol R-44-2022, Considerando Trigésimo Sexto). Este análisis, en el caso de autos, se llevó a cabo a fs. 12.299, en el Considerando 334° y siguientes de la Resolución Sancionatoria.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.** De esta forma, tras el análisis del procedimiento sancionatorio y de las normas aplicables al mismo, se concluye que la presente alegación debe ser rechazada.

**B. Aplicación del principio *Non bis in idem* entre infracciones N°2 y N°3**

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.** La Reclamante alegó vulneración del principio del *non bis in idem* por parte de la SMA al sancionar la infracción N° 3 -incumplimiento al requerimiento de ingreso-, por tener el mismo fundamento de hecho y jurídico que la infracción N° 2 -operación del relleno sanitario sin contar con RCA-. Explicó que existe la triple identidad, que es requisito para que opere dicho principio. Así, a su parecer, se verifica: i) identidad de sujeto, porque los dos hechos infraccionales se dirigen en contra de la I. Municipalidad de Ancud; ii) identidad de hecho, porque ambas imputaciones se refieren a una misma circunstancia, a saber, que la operación transitoria del Relleno Sanitario Puntra no contó con la debida RCA; y iii) identidad de fundamento, porque las dos

imputaciones se basaron en la misma motivación, esto es, que la operación del relleno exige contar con la respectiva RCA, de conformidad al art. 10 literal o) de la Ley N° 19.300.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.** La SMA, por su parte, indicó que no existe identidad de hecho ni de fundamento (fs. 260). Señaló que el cargo N° 3 no sanciona el hecho de no contar con RCA, sino que el hecho de no cumplir con el requerimiento de la SMA para restablecer la legalidad. Tampoco existe identidad de fundamento entre los cargos, por la misma razón. Agregó que el bien jurídico protegido por las normas infringidas es distinto, porque el mandato que se dicta en virtud del art. 3° letras i), j) y k) de la LOSMA no impone una sanción, sino que se está conminando a un titular a cumplir con la ley, ingresando al SEIA en función de la potestad fiscalizadora de la SMA, que tiene una finalidad correctiva. Por otro lado, existe la facultad de sancionar a los titulares que ejecuten proyectos o actividades que, debiendo contar con una RCA, no cuenten con ella.

**QUINCUAGÉSIMO.** Sobre el particular, cabe recordar que el principio *non bis in idem*, desde una perspectiva general, prohíbe que el sujeto inculcado sea juzgado o sancionado dos veces por un mismo hecho, en otras palabras, *“para el ámbito del derecho administrativo sancionador, se define como el derecho público del ciudadano a no ser castigado por el mismo hecho con una pena y una sanción administrativa, o con dos sanciones administrativas siendo indiferente que éstas operen en el tiempo de forma simultánea o sucesiva. (...)”* (Bermúdez Soto, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Editorial Thomson Reuters. 2014. Pp. 345). Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, *“[...] la prohibición de bis in idem o doble sanción se expresa en la imposibilidad que pesa sobre el órgano administrativo de sancionar dos o más veces, la misma conducta, respecto del mismo sujeto y por iguales fundamentos. Esta triple identidad funciona como salvaguarda de los intereses y derechos del sancionado, el cual puede tener la certeza de que, frente a una determinada infracción, la administración no puede abusar de sus facultades aplicando más de una medida como respuesta punitiva”* (Sentencia Tribunal Constitucional,

Rol N° 8484, Considerando Séptimo; citado por Gómez Gonzalez, Rosa, en "*Non Bis In Ídem: Tendencias Actuales en Materia de Sanciones Administrativas*". *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*. Año 2021. Pp. 451.)

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.** En el caso de las sanciones que impone la SMA, el contenido de este principio se entiende incorporado en los arts. 59 y 60 inciso segundo de la LOSMA. El primer precepto regula la vertiente procedimental del principio, en tanto, el segundo, la sustantiva o material (Gomez, op. cit., pp 453). En lo que interesa a este caso, esta última norma prevé que "En ningún caso se podrá aplicar al infractor, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, dos o más sanciones administrativas".

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.** De esta forma, para resolver si la SMA ha procedido en infracción a este principio, es preciso verificar si concurre la llamada triple identidad. Respecto del primero de sus elementos, es evidente que el sujeto sancionado respecto de las infracciones N°s. 2 y 3 es el mismo, la I. Municipalidad de Ancud, por lo que debe darse por acreditado.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.** En cuanto a la identidad de hecho, a juicio del Tribunal, ésta debe ser descartada. Ello, porque es posible apreciar que la conducta infraccional asociada a la infracción N° 2 da cuenta de la operación de un Proyecto que se ajusta a la tipología contenida en el literal o) del art. 10 sin la respectiva RCA. En tanto, el hecho vinculado a la infracción N° 3 es el incumplimiento a un mandato de la autoridad y los respectivos plazos para su ejecución.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO.** En efecto, los hechos que fundamentan la infracción N° 2, se relacionan con que, ante el término de la vida útil del anterior lugar de disposición de residuos, la I. Municipalidad de Ancud se encontraba obligada a establecer un nuevo sitio con esa finalidad, para lo cual, por aplicación directa de la normativa aplicable a esa actividad, en particular, del art. 8° de la ley N° 19.300, en relación con el art. 10, letra o), requería evaluar ambientalmente su Proyecto. Cabe hacer presente que el mencionado deber de la I.

Municipalidad de Ancud se deriva de lo dispuesto en el art. 3° y 25 letras a) y b) de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695, y en las letras a) y b) del art. 11 del Código Sanitario, de acuerdo a los cuales corresponde a las Municipalidades proveer a la limpieza y condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo y recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, a juicio de la autoridad sanitaria, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana. En ese escenario, y tal como fue expresado en la Resolución Sancionatoria (Considerando 202°, fs. 12.264), la I. Municipalidad de Ancud recolecta y dispone los desechos correspondientes a 30.410 habitantes. De este modo, la mera constatación de estos antecedentes constituye un motivo suficiente para que la Municipalidad iniciara la evaluación ambiental de su Proyecto a la brevedad, aun sin intervención de la SMA, procurando obtener la respectiva RCA.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO.** Luego, sobre la infracción N° 3 se tiene que, con fecha 23 de junio de 2020, mediante la Res. Ex. N° 1048, la SMA ordenó, bajo apercibimiento de sanción, a la I. Municipalidad de Ancud el sometimiento del Proyecto al SEIA (fs. 12.873). Como se vio previamente, el cronograma presentado por el titular para este fin comprometía que el ingreso se realizaría el 27 de noviembre de 2020. Si bien el infractor presentó un proyecto a evaluación en el SEIA, a este último procedimiento se le puso término anticipado por carecer de información esencial para su evaluación ambiental, en el mes de febrero de 2021, como reconoció la misma Municipalidad (fs. 13.025). Posteriormente, en la Res. Ex. N° 357 (fs. 13.009), luego de requerir información al titular sobre el estado del reingreso del Proyecto, previno que éste no podía ser superior a tres meses contados de la notificación, salvo que se justificara un plazo mayor (fs. 13.009). El titular presentó un cronograma de reingreso que proponía que éste se verificaría el 30 de septiembre de 2021 (fs. 13.024), esto es, un tiempo considerablemente mayor al previsto en la Res. Ex. N° 357. Este cronograma fue, en consecuencia, rechazado por la autoridad (fs. 13.031), la cual finalizó el procedimiento y

derivó los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento.

**QUINCUGÉSIMO SEXTO.** De acuerdo a lo expuesto precedentemente, se constata que la SMA, en ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y mediante un procedimiento administrativo especialmente destinado a obtener el cumplimiento normativo, el 23 de junio de 2020, estableció una instrucción directa al titular con objeto de que corrigiera su actuar y se ajustara a la legalidad, en el sentido de lograr obtener la autorización ambiental necesaria para la operación del relleno sanitario. Nueve meses más tarde -febrero de 2021-, y ante el fracaso del titular en el primer ingreso al SEIA, la SMA solicitó que éste presentara, en una segunda oportunidad, una fecha para iniciar la evaluación, estableciendo para ello un plazo límite -tres meses, contados desde el 5 de marzo de 2021-, salvo justificación. Esto último también fue desobedecido por el titular, quien informó al efecto, sin fundamento suficiente, un plazo que superaba el doble del exigido por la autoridad -el 30 de septiembre de 2021-.

**QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO.** En consecuencia, como se adelantó, los hechos que fundamentan la infracción N° 2 -operar un proyecto que requiere RCA sin contar con ella- se diferencian de los vinculados a la infracción N° 3, ya que en este último caso dan cuenta de la falta reiterada de sometimiento a las instrucciones de la SMA de ajustarse a la medida correctiva propuesta. Lo anterior ha sido desarrollado por la doctrina en el sentido de que "*(...) desobedecer el requerimiento de la SMA implicará una infracción distinta, ahora a la orden de la SMA (legalidad procedimental ambiental). Esta aclaración resulta relevante, porque en este caso no será aplicable el supuesto del non bis in idem del art. 60° inc. 2, ya que se tratará de dos hechos distintos, en especie, no someterse al SEIA y no cumplir el requerimiento de sometimiento, los que temporalmente se producirán en momentos distintos*" (Bermúdez Soto, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Segunda Edición. Pp. 467).

**QUINCUGÉSIMO OCTAVO.** Finalmente, en lo que se refiere a la identidad de fundamento jurídico de las infracciones, corresponde indicar que este último elemento tampoco se verifica. Esto, ya que la infracción N° 2 se asocia a lo que dispone la primera infracción prevista en el art. 35 letra b) de la LOSMA, en tanto indica que procede el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de "b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella". En el caso concreto, ocurre que la infracción N° 3 se relaciona a la segunda hipótesis infraccional contenida en el mismo literal que, inmediatamente a continuación de lo anterior, señala: "Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3°".

**QUINCUGÉSIMO NOVENO.** En esa línea, se debe agregar que, conforme indica expresamente el art. 3° letra i) de la LOSMA, el requerimiento de ingreso, por sí mismo, es efectuado por la SMA bajo apercibimiento de ser sancionado ante su incumplimiento, de lo que se desprende que admite una sanción diferenciada a otras infracciones.

**SEXAGÉSIMO.** Por consiguiente, en el presente caso no se verifica la concurrencia de los supuestos asociados a la triple identidad que permiten la aplicación del principio *non bis in idem*, por lo que las alegaciones del Reclamante sobre este punto también deben ser rechazadas.

**C. Infracción al principio de proporcionalidad por errada valoración de la capacidad económica de la Municipalidad de Ancud**

**SEXAGÉSIMO PRIMERO.** Finalmente, la Reclamante alegó, de forma subsidiaria, infracción al principio de proporcionalidad por errada valoración de la capacidad económica de la I. Municipalidad de Ancud. Al no haberse acogido las alegaciones principales, corresponde analizar esta última controversia.

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO.** Respecto de la capacidad económica, la Reclamante postuló que hubo una defectuosa aplicación del art. 40 literal f) de la LOSMA. Reprochó que la SMA le asignó apenas un porcentaje corrector del 26,5% de la sanción, utilizando para ello únicamente el criterio de "magnitud de los ingresos anuales de la municipalidad", pero sin considerar los gastos que debe afrontar el Municipio. Expuso que la sanción impuesta ascendente a 242,2 UTA equivale casi al 50% del "presupuesto inicial de caja" del año 2021, lo que, en parecer de la Reclamante, constituye un gravamen desproporcionado.

**SEXAGÉSIMO TERCERO.** La SMA, sobre la falta de ponderación del presupuesto municipal, señaló que se aplicó un factor de disminución definido según los ingresos anuales de la Municipalidad, de 26,5% sobre el componente de afectación de la sanción correspondiente a cada infracción (fs. 264), el cual implica que se ha hecho una rebaja de más del 70%. Preciso que la multa de 242,2 UTA corresponde a un 0,87% de los ingresos municipales en 2021 y a un 0,74% de los ingresos municipales en 2022. Asimismo, indicó que tuvo presente que el presupuesto municipal está destinado a satisfacer las necesidades de la comunidad local, y que no consideró la circunstancia que establece la letra c) del art. 40 de la LOSMA, esto es, el beneficio económico, porque la Municipalidad es una organización que no tiene como objetivo la obtención de una rentabilidad financiera.

**SEXAGÉSIMO CUARTO.** Al respecto, se tiene que la resolución sancionatoria, en sus Considerandos 380° a 384° (fs. 12.309), desarrolla la forma de aplicación de la letra f) del art. 40 de la LOSMA, relacionada con la capacidad económica del infractor. En torno a ello, la SMA expresó que esta circunstancia se relaciona con la posibilidad real del regulado para hacer frente a la exigencia de una obligación tributaria, atendiendo así a la proporcionalidad del monto de la multa con la capacidad económica concreta del infractor (Considerando 380°). Luego expresa que la capacidad económica considera el tamaño económico y la capacidad de pago; estando el primer factor relacionado con los ingresos anuales del regulado y el segundo con su situación financiera específica, el cual no es

conocido por la SMA en forma previa a la determinación de sanciones, por lo que de ser considerado, debe ser por solicitud expresa del infractor (Considerando 381°). Posteriormente, indica que las Municipalidades tienen como finalidad, entre otras, satisfacer las necesidades de la comunidad local, por lo que su presupuesto está comprometido con este fin comunitario, sin que pueda considerarse que sea de libre disponibilidad, por lo que los municipios son susceptibles de presentar dificultades para enfrentar el pago de multas, pudiendo ello restar recursos originalmente destinados a un bien social, perjudicando a la comunidad (Considerando 382°). En virtud de todo ello, indica la SMA, es que evalúa la procedencia de un factor de disminución, el cual define según los ingresos de la Municipalidad, de forma análoga a la definición del factor de ajuste que aplicaría en el caso de empresas públicas o privadas, según la calificación del SII (Considerando 383°).

**SEXAGÉSIMO QUINTO.** Así entonces, en el caso concreto, la SMA determinó que procede aplicar un factor de disminución del componente de afectación de la sanción en cada infracción, indicando que para ello obtuvo información sobre los ingresos municipales en base al Sistema Nacional de Información Municipal de la Subdere (Considerando 384°). Tras ello, en el resuelvo Segundo de la Resolución Reclamada, la SMA informa que el factor de tamaño económico aplicado a la I. Municipalidad de Ancud fue de un 26,5 % (fs. 12.312).

**SEXAGÉSIMO SEXTO.** Respecto de esta controversia, es necesario tener presente que no existe discusión entre las partes respecto de los ingresos anuales de la I. Municipalidad de Ancud, puesto que la SMA los determinó en base a información pública (fs. 12.310) en un valor cercano a los veintidós mil millones de pesos, cifra que es validada por la Municipalidad, tal como consta a fs. 37. De esta forma, la discusión se concentra en la determinación del factor de tamaño económico para el caso puntual.

**SEXAGÉSIMO SÉPTIMO.** El tamaño económico es una circunstancia que permite a la SMA aplicar un descuento al componente de

afectación de las multas, el cual depende de los ingresos anuales de los infractores. De esta forma, se tiene que las empresas de gran tamaño pueden recibir una rebaja que implica pagar el 65% del total de la sanción asociada a dicho componente, en tanto que las microempresas pueden recibir rebajas que les permiten pagar sólo el 0,1% de tal valor. El tamaño económico es clasificado por la SMA conforme a las categorías del SII en función de sus ingresos anuales, expresados en UF. Todo lo anterior, conforme indica el punto 3.4.3 de las Bases Metodológicas para la determinación de sanciones ambientales, aprobadas mediante su Res. Ex. N° 85, de 22 de enero de 2018, las cuales, según indica este último acto en su Considerando 3, se constituyen como "una herramienta analítica que ha contribuido a dar coherencia, consistencia y proporcionalidad en la fundamentación de las sanciones". Por ello, se ha entendido que las circunstancias del art. 40 de la LOSMA y las Bases Metodológicas de la SMA establecen, en conjunto, un estándar de actuación de este organismo en cuanto a la elección de la sanción aplicable. Así, la ponderación de tales circunstancias corresponde al ejercicio de una potestad discrecional de la SMA, la cual debe ser ejercida fundadamente (Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, en causa rol R-39-2021 (acumula R-55-2022) Considerando 53°; Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental en causa rol R-326-2022, Considerandos Décimo Cuarto y Décimo Quinto).

**SEXAGÉSIMO OCTAVO.** Cabe señalar que las citadas Bases Metodológicas precisan que, el factor de tamaño económico aplicable, en el caso de entidades fiscales, se define según la magnitud del presupuesto anual de la entidad, de forma análoga a la definición que se aplica en el caso de una empresa privada. De esta forma, no corresponde restar de los ingresos anuales los gastos en los que haya incurrido el infractor, puesto que los ingresos sólo se consideran para la clasificación del tamaño económico del infractor, con la finalidad de asignarle un factor que siempre será de descuento, a excepción de aquellos casos en que el factor determinado por la SMA sea de 100%; en donde no procede reducir el monto asignado al componente de afectación. Además, el citado factor

permite internalizar las diferencias existentes entre las capacidades económicas de entidades con diferentes niveles de ingreso, en el sentido que a mayor tamaño económico, las entidades tendrán una mayor capacidad económica, por lo que el porcentaje de descuento es menor.

**SEXAGÉSIMO NOVENO.** Por otra parte, la falta de recursos para el pago de las multas, como elemento asociado a la capacidad de pago de cada infractor (distinto a la capacidad económica), es una materia que la SMA suele no conocer al momento de determinar el monto específico de la sanción, por lo que ha establecido en sus Bases Metodológicas que la insolvencia o la dificultad para hacer frente al pago de las multas debe ser manifestada de forma expresa por los infractores ante la propia SMA, cosa que no ha sido discutida por la Reclamante en el presente caso.

**SEPTUAGÉSIMO.** En este contexto, al ser un hecho pacífico que el presupuesto anual de la I. Municipalidad de Ancud es cercano a los veintidós mil millones de pesos; también lo es el hecho que dicha suma, llevada a un monto expresado en unidades de fomento, alcanza un valor cercano a las seiscientos ochenta mil UF (UF 680.000, aprox). Este monto clasifica a la Reclamante como equivalente a una gran empresa (de tercer rango), con ingresos por sobre las 100.000 UF.

**SEPTUAGÉSIMO PRIMERO.** Conforme a las Bases Metodológicas, y atendidos los ingresos anuales de la Municipalidad, el máximo descuento aplicable en su caso, sería un factor de tamaño económico de 62,5%. Al tratarse de un factor que se aplica de forma inversa, ello implica un descuento del 37,5% del monto inicial. Sin embargo, el factor de tamaño económico impuesto por la SMA corresponde a un 26,5%, lo que implica que, pese al monto de sus ingresos anuales, la Municipalidad fue clasificada en la categoría de empresa mediana. Dicho en otras palabras, se aplicó un descuento equivalente al 73,5% del total de la multa, debiendo la Reclamante pagar sólo el 26,5% del monto total.

**SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO.** Esta decisión de la SMA se explica en base a la consideración que formuló en torno a que las

Municipalidades utilizan sus presupuestos para satisfacer las necesidades de la comunidad local, por lo que dichos recursos están comprometidos con este fin comunitario, sin que pueda considerarse que sean de libre disponibilidad, lo que hace a estas entidades susceptibles de presentar dificultades para enfrentar el pago de multas.

**SEPTUAGÉSIMO TERCERO.** En este sentido, y en base a la información contenida en la tabla de fs. 12.312, se puede inferir que, de haberse aplicado el máximo factor de disminución por tamaño económico de la misma forma en que se hace con las empresas, el monto de la multa habría sido cercano a las 571 UTA en vez de las 242,2 UTA que finalmente determinó la SMA como sanción para la Reclamante.

**SEPTUAGÉSIMO CUARTO.** De esta forma, no es posible acoger la alegación subsidiaria de rebaja de la sanción, puesto que, en primer lugar, y tal como se indicó en el Considerando Sexagésimo octavo de esta sentencia, no corresponde considerar los gastos en la clasificación por tamaño económico, conforme se estipula en las Bases Metodológicas. En segundo lugar, se verificó que el factor de tamaño económico aplicado por la SMA en el caso concreto, implicó un descuento mayor al que correspondía en función de los ingresos anuales de la I. Municipalidad de Ancud.

**SEPTUAGÉSIMO QUINTO.** Ahora bien, respecto del planteamiento de la Municipalidad en torno a que debió haberse aplicado una mayor rebaja de la sanción, a juicio del Tribunal, este es un aspecto que cabe dentro del margen de discrecionalidad con que cuenta la SMA para la determinación del monto específico de las sanciones. Esto se puede corroborar en la ya mencionada tabla de determinación del factor de tamaño económico contenida en las Bases Metodológicas, en donde los descuentos quedan expresados en la forma de un rango y no de un valor absoluto que aplicar a cada categoría (micro, pequeña, mediana y gran empresa).

**SEPTUAGÉSIMO SEXTO.** En consecuencia, como se puede apreciar, la SMA sí consideró, de manera diferenciada y favorable para el Municipio, la circunstancia de que su presupuesto debe

destinarse a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, dando cuenta de una decisión discrecional que no reviste ilegalidad ni mucho menos un perjuicio para la Reclamante. De esta forma, la alegación subsidiaria será igualmente rechazada.

**POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en los arts. 17 N°3, 18 N°3, 25, 27, 29, 30 y 47 de la Ley N° 20.600; arts. 2, 3, 35, 36, 40, 47, 54, 56, 59, 60 y demás aplicables de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contenida en la Ley N° 20.417; arts. 2, 8, 10 letra o) y disposiciones aplicables de la Ley N° 19.300 y del D.S. N° 40/2012, del Ministerio del Medio Ambiente, en particular su art. 3 letra o.5; las normas aplicables de la Ley N° 19.880; art. 11, 36 y pertinentes del Código Sanitario; arts. 3° y 25 letras a) y b), y demás aplicables de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; arts. arts. 158, 160, 164, 169, 170 y demás aplicables del Código de Procedimiento Civil; el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia sobre la forma de las sentencias, de 30 de septiembre de 1920; y demás disposiciones pertinentes.

**SE RESUELVE:**

- I. Rechazar** la reclamación de fs. 1 y ss. por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.
- II.** No condenar en costas a la Reclamante, por haber tenido motivos plausibles para litigar.

Acordada con la prevención de la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi quien, respecto de la consideración de la capacidad económica advierte que, en los procedimientos sancionatorios seguidos contra las entidades públicas, cada vez que se haga presente la circunstancia relativa a la dificultad para enfrentar el pago de multas, en razón de tener que disponer los recursos para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, el acto sancionatorio debiera indicar no sólo el

factor de tamaño económico que resulta aplicable, sino que también los criterios utilizados para su determinación. En tal sentido, estima relevante que se indique cómo influye, en cada caso, en el monto final de la multa impuesta, la especial consideración que ha hecho la SMA respecto de la capacidad económica de los organismos públicos. De esta forma, habría un tratamiento aún más acabado de la consideración de dicha circunstancia para este tipo de infractores, cuyos presupuestos son difícilmente asimilables a los ingresos por ventas anuales de las empresas.

Notifíquese y regístrese.

**Rol N° R 11-2023**

Pronunciada por el Ilustre Tercer Tribunal Ambiental, integrado por los Ministros Sr. Javier Millar Silva, Sr. Iván Hunter Ampuero, y Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Redactó la sentencia y la prevención, la Ministra Sra. Sibel Villalobos Volpi.

Autoriza el Secretario Abogado Sr. Francisco Pinilla Rodríguez.

En Valdivia, a veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés, se anunció por el Estado Diario.