

# Causa R-9-2021 “Ilustre Municipalidad de Ancud con Superintendencia del Medio Ambiente”

## 1. Datos del procedimiento.

### Reclamante:

- Ilustre Municipalidad de Ancud [Municipalidad]

### Reclamada:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

## 2. Hechos esenciales que originaron el procedimiento y decisión del asunto controvertido.

La Municipalidad impugnó judicialmente la Resolución Exenta N°746 y N°1100 [Resoluciones Reclamadas], dictadas por la Superintendencia del Medio Ambiente [SMA], mediante las cuales se resolvió y confirmó el rechazo al cronograma de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental [SEIA] presentado por la Municipalidad respecto al proyecto “Relleno Sanitario Puntra” [Proyecto], confirmando la derivación de los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para que ejerciera sus facultades respecto a la infracción de elusión al SEIA.

Los Municipalidad argumentó que, las Resoluciones Reclamadas serían impugnables en sede judicial, ya que, aquellas serían actos trámite cualificados de acuerdo al art. 15 de la Ley N°19.880, considerando que ponen término al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, y producen indefensión porque se derivaron los antecedentes al Departamento de Sanción y Cumplimiento de la SMA para dar inicio al procedimiento sancionatorio.

Sostuvo que, el rechazo a la propuesta de nuevo cronograma de ingreso al SEIA, habría implicado una vulneración al principio de congruencia, atendido que aquella decisión no habría considerado lo decidido por la propia SMA en la R.Ex. N°357. Agregó que, el plazo propuesto superior al inicialmente autorizado -el ingreso al SEIA-, se sustentaría en la necesidad de efectuar estudios previos de carácter científico y de suma complejidad.

Señaló que, las Resoluciones Reclamadas no se habrían motivado suficientemente, al carecer de argumentos técnicos para rechazar el nuevo cronograma de ingreso al SEIA propuesto por la Municipalidad.

Afirmó que, las Resoluciones Reclamadas se fundarían en antecedentes erróneos, en particular, respecto al incumplimiento de las medidas provisionales, asunto que habría sido informado oportunamente por la Municipalidad ante la SMA, dando cuenta pormenorizadamente del íntegro cumplimiento de dichas medidas.

Agregó que, la SMA habría vulnerado el principio de confianza legítima, ya que, en otros casos de rechazo del cronograma de ingreso al SEIA, la propia SMA habría señalado de oficio el nuevo plazo de ingreso al SEIA, cuestión que no habría ocurrido en este caso. Agregó que, la propia SMA le habría otorgado la posibilidad que el cronograma de trabajo excediera los tres meses, debiendo justificar debidamente dicha solicitud, lo que sí habría efectuado en tiempo y forma.

Considerando lo expuesto, solicitó se revocaran las Resoluciones Reclamadas y se dejaran sin efecto.

Por su parte, la SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, considerando que esta debió declararse inadmisibile, atendido que el Tribunal Ambiental solo podría conocer de reclamaciones contra actos terminales o actos de mero trámite cualificados, naturaleza que no tendrían las Resoluciones Reclamadas. Agregó que, aquellas no conllevan la imposibilidad de continuar el procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA ni causan indefensión.

Señaló que, el deber de ingreso al SEIA comenzaría con la ejecución de un proyecto o actividad establecida en el art. 10 de la Ley N°19.300, y no con el requerimiento de ingreso efectuado por la SMA.

Sostuvo que, la derivación al Departamento de Sanción y Cumplimiento se encontraría debidamente justificada, considerando el cumplimiento de las etapas del procedimiento de requerimiento de ingreso y luego de haber transcurrido el plazo propuesto por el Titular del Proyecto, cuyas acciones y compromisos no habrían sido ejecutados diligentemente con la finalidad de obtener la Resolución de Calificación Ambiental.

Indicó que, la circunstancia que el Proyecto se encontrara funcionando sin autorización ambiental, implicaría la urgencia que aquel ingresara al SEIA con la finalidad de obtener la respectiva RCA.

Agregó que, la Res. Ex. N°746 contemplaría suficientemente los argumentos técnicos que fundaron el rechazo al cronograma de reingreso al SEIA presentado por la Municipalidad. Agregó que, el procedimiento de requerimiento de ingreso habría dejado de ser la vía idónea para poder

reestablecer la legalidad, atendido los reiterados incumplimientos del Titular en las acciones y plazos comprometidos, acarreado la falta de certeza de un resultado favorable en la evaluación de reingreso del Proyecto.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

### **3. Controversias.**

- i. Procedencia de la impugnación judicial de las Resoluciones Reclamadas.
- ii. Vulneración del principio de congruencia.
- iii. Motivación técnica de las Resoluciones Reclamadas.
- iv. Omisión de la situación de la pandemia por Covid-19 en relación al ingreso del Proyecto al SEIA.
- v. Vulneración del principio de imparcialidad y abstención
- vi. Criterio de la SMA en otros casos de requerimiento de ingreso al SEIA.

### **4. Sentencia.**

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, son extemporáneas las alegaciones de la SMA -contenidas en el informe evacuado ante el Tribunal- en cuanto a que la reclamación debe ser declarada inadmisibile al tratarse las Resoluciones Reclamadas de actos trámite, atendido que dichas alegaciones debieron realizarse a través del recurso de reposición interpuesto contra la resolución que declaró admisible la reclamación judicial, sin embargo, dicho recurso no fue ejercido oportunamente por la SMA. Lo anterior, es sin perjuicio de que la naturaleza de las Resoluciones Reclamadas pueda ser discutida como un aspecto de fondo que influye en la impugnabilidad de aquellas.
- ii. Que, si bien el art. 56 de la LOSMA no detalla o señala expresamente cuáles o qué tipo (naturaleza jurídica) de resoluciones de la SMA puede ser impugnada judicialmente ante el Tribunal Ambiental, tanto la doctrina como la jurisprudencia autorizada han interpretado que, en sede judicial, son igualmente aplicables las restricciones a la impugnación de los actos trámite en sede administrativa, conforme a lo establecido en el art. 15 de la Ley N°19.880.
- iii. Que, los actos trámite dictados por la SMA solo serán impugnables en sede judicial cuando impliquen la imposibilidad de continuar el procedimiento o generen indefensión, en cuyo caso adquieren la denominación de "actos trámite cualificados".
- iv. Que, mediante la Res. Ex. N°1048, de 23 de junio de 2020, la SMA efectuó el requerimiento de ingreso al SEIA respecto al Proyecto, correspondiendo dicha resolución al acto terminal del procedimiento administrativo de requerimiento de ingreso, iniciado por la Res. Ex.

N°551, e incluyendo los correspondientes actos de instrucción que consideraron el traslado a la Municipalidad para que hiciera presente sus argumentos, así como el pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental respecto a la hipótesis de elusión del Proyecto. Respecto a la resolución mencionada (N°1048), no cabe duda que es impugnabile ante el Tribunal Ambiental, al constituir un acto terminal, en cambio, las Resoluciones Reclamadas fueron dictadas posteriormente y con el objetivo de dar cumplimiento al requerimiento de ingreso al SEIA.

- v. Que, conforme a lo razonado por este Tribunal en causa Rol N° R 4-2019, los actos dictados por la SMA con posterioridad a la finalización del procedimiento administrativo sancionatorio y en el marco de la ejecución del acto terminal, corresponden a actos trámite, al no contener decisiones de fondo, sino que simplemente tienen por objeto dar curso a la ejecución del acto terminal. Sin perjuicio de lo anterior -profundiza el fallo citado-, los actos de ejecución son impugnables autónomamente en sede judicial en la medida que no exista el acto en que se sustenta (acto legitimador) o porque el acto de ejecución se aparta de los supuestos de hecho del acto que le sirve de sustento. Ahora bien, dicho razonamiento es aplicable al procedimiento sancionatorio, cuyos actos dictados con posterioridad al acto terminal tienen por finalidad ejecutar la sanción impuesta, situación que es distinta al presente caso, considerando que las Resoluciones Reclamadas no son actos de ejecución de acuerdo al art. 50 de la Ley N°19.880, sino más bien son actuaciones tendientes a materializar el cumplimiento de una obligación legal de la Municipalidad en cuanto a ingresar el Proyecto al SEIA.
- vi. Que, la Res. Ex. N°1048 dictada por la SMA dio término al procedimiento de requerimiento de ingreso al SEIA, por lo que, al ser dictadas de forma posterior, no es posible que las Resoluciones Reclamadas impidieran continuar con un procedimiento ya finalizado, sino que éstas tuvieron como objetivo verificar la forma y oportunidad en que la Municipalidad cumplía adecuadamente en requerimiento aludido, ejerciendo sus atribuciones fiscalizadoras (SMA).
- vii. Que, las Resoluciones Reclamadas no causaron indefensión a la Municipalidad, considerando que la obligación de someter al Proyecto al SEIA, fue reconocida por el Titular tanto en el procedimiento de requerimiento de ingreso como en el proceso judicial, por lo que, dichas resoluciones no establecieron nuevas obligaciones para la Municipalidad, ni desmejoraron su posición. Además, mediante la R.Ex. N°551, la SMA confirió traslado a la Municipalidad con la finalidad que hiciera valer sus defensas, lo que efectivamente realizó y fue debidamente ponderado en el acto terminal.

Por otra parte, la Municipalidad realizó un ingreso del Proyecto al SEIA, el que fue objeto de un término anticipado atendida la insuficiencia de los antecedentes presentados y la carencia de información esencial.

A mayor abundamiento, en el procedimiento sancionatorio iniciado por la SMA, la Municipalidad contará nuevamente con la oportunidad para hacer valer sus descargos y argumentos, por lo que -sumado a lo todo lo anterior- se concluye que las Resoluciones Reclamadas no generaron indefensión a la Municipalidad.

- viii. Que, las Resoluciones Reclamadas corresponden a actos de mero trámite que no determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento ni producen indefensión, no configurándose la hipótesis del inciso 2° del art. 15 de la Ley N°19.800, implicando -en consecuencia- la improcedencia de la impugnación de las Resoluciones Reclamadas en sede judicial.
- ix. En definitiva, el Tercer Tribunal Ambiental decidió rechazar la impugnación judicial, y estimó inoficioso pronunciarse sobre las demás controversias al ser incompatibles con lo decidido respecto a la impugnabilidad judicial de las Resoluciones Reclamadas.

## **5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto**

[Ley N° 20.600](#) [art. 17 N°3, 18 N°3, 20, 25, 27, 29, 30 y 47]

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [art. 3 letra i) y 56]

[Ley N°19.880](#) [art. 15, 18 y 50]

## **6. Palabras claves**

Cronograma de reingreso, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, requerimiento de ingreso, acto trámite, acto trámite cualificado, acto terminal.