

Causa R-11-2023 “Ilustre Municipalidad de Ancud con Superintendencia del Medio Ambiente”

1. Datos del procedimiento.

Reclamante:

- Ilustre Municipalidad de Ancud [Municipalidad]

Reclamado:

- Superintendencia del Medio Ambiente [SMA]

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

Mediante la Res. Ex. N°625/Rol D-122-2021 (Resolución Sancionatoria), de 10 de abril de 2023, la SMA impuso una sanción de 242 UTA a la Municipalidad, a raíz de 3 infracciones asociadas al funcionamiento del proyecto “Relleno Sanitario Puntra”, emplazado en el sector Puntra, comuna de Ancud, Región de Los Lagos.

En lo que aquí interesa, las infracciones fueron las siguientes:

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 RCA”.

Infracción N°3, consistente en el “Incumplimiento del requerimiento de ingreso al SEIA efectuado con fecha 23 de junio de 2020, sobre la base del cronograma aprobado mediante la Resolución Exenta N°1301 de 2021”.

La Municipalidad impugnó judicialmente la Resolución Sancionatoria, argumentando que, respecto a la infracción N°1 -elusión al SEIA-, se configuraría una circunstancia exculpatoria de responsabilidad administrativa, por cuanto la Municipalidad habría continuado la operación y funcionamiento del Proyecto, al amparo de la autorización transitoria emitida por la Seremi de Salud de Los Lagos, la que se prorrogó en sucesivas ocasiones desde el año 2019 al año 2021, sustentada a su vez en el Decreto N°12 del Ministerio de Salud, que declaró la alerta sanitaria atendida la falta de lugares en la Comuna de Ancud para efectos de disponer los residuos domiciliarios.

Señaló que, existiría vulneración al principio non bis in idem respecto a las infracciones N°2 y 3, considerando que ambas se dirigen contra el mismo sujeto (Municipalidad), además de sustentarse en los mismos hechos o circunstancias (ausencia de RCA), sumado a contener el mismo fundamento, relativo a que la operación del Proyecto debió contar -previamente- con la respectiva RCA.

Agregó que, se habría vulnerado el principio de proporcionalidad, ya que, la SMA no habría ponderado ni considerado la capacidad económica de la Municipalidad para efectos de determinar la cuantía específica de la multa; en este orden, la multa impuesta equivaldría al 50% del presupuesto anual de la Municipalidad, cifra que sería absolutamente desproporcionada.

Considerando lo anterior, solicitó se revocara y dejara sin efecto la Resolución Sancionatoria, o, en subsidio, se rebajara la cuantía de la multa.

La SMA solicitó el rechazo de la impugnación judicial, argumentando que, no se verificarían causales que liberen o eximan al Titular de ingresar el Proyecto al SEIA, máxime si la propia SMA requirió a dicho ente respecto al cumplimiento de dicha obligación, requerimiento que no fue cumplido en tiempo y forma. Agregó que, si bien la autoridad sanitaria autorizó temporalmente el funcionamiento del Proyecto, la SMA en ninguna oportunidad autorizó ni avaló el funcionamiento de aquel, sino que, por el contrario, insistió a la Municipalidad en su deber de ingresar el Proyecto al SEIA.

Sostuvo que, no se habría vulnerado el principio non bis idem, ya que, la infracción N°3 se sustenta en el incumplimiento del requerimiento de ingreso, en cambio, la infracción N°2 se sustenta en la ausencia de la respectiva RCA; además, el requerimiento de ingreso tiene su fundamento en el ejercicio de la potestad fiscalizadora de la SMA, que tiene una finalidad correctiva, y, por otra parte, la SMA tiene la potestad sancionadora para imponer una multa en caso de incumplimiento a la normativa ambiental (infracción N°2).

Señaló que, al determinar la cuantía de la multa, se habrían considerado los ingresos anuales de la Municipalidad, que conllevó la aplicación de un factor de disminución del monto de aquella, en concreto, de un 26,5% sobre el componente de afectación de la sanción correspondiente a cada infracción. Agregó que, la multa correspondería a un 0,87% de los ingresos municipales en 2021 y a un 0,74% de los ingresos municipales en 2022.

En la sentencia, el Tribunal rechazó la impugnación judicial.

3. Controversias.

- i. Sobre la causal exculpatoria de responsabilidad;
- ii. Sobre el principio non bis in idem;
- iii. Sobre el principio de proporcionalidad;

iv. Sobre la valoración de la capacidad económica de la Municipalidad.

4. Sentencia.

El Tribunal consideró y resolvió:

- i. Que, en el contexto del procedimiento de ingreso al SEIA, la SMA no otorgó una autorización o permiso de funcionamiento respecto al Proyecto, sino que se limitó a reconocer que su operación se sustenta en las autorizaciones emitidas por la Seremi de Salud en un contexto de alerta sanitaria decretada por el Ministerio de Salud. Además, en dicho procedimiento, se insistió a la Municipalidad en cuanto a su obligación de ingresar el Proyecto al SEIA, al configurarse la tipología del art. 3° literal o.5) del RSEIA, cuestión que no fue cumplida por la Municipalidad.
- ii. Que, las autorizaciones transitorias -emitidas desde el año 2020- de la Seremi de Salud también hicieron presente y expresaron a la Municipalidad su deber de obtener con celeridad la respectiva RCA, a partir de lo cual se reafirma el conocimiento de dicho ente de la obligación referida, y de la ausencia de alguna causal de excepción de ingreso al SEIA.
- iii. Que, si bien la Municipalidad llevó a cabo el funcionamiento y operación del Proyecto en virtud de autorizaciones sectoriales fundadas en el estado de alerta sanitaria decretada por el Ministerio de Salud -desde el año 2019-, esto no libera o exime a la Municipalidad de someter e ingresar el Proyecto al SEIA, deber u obligación que no fue cumplida por el ente municipal, contraviniendo el art. 8 de la Ley N°19.300, sumado a que dicha obligación también fue consignada y comunicada en diversas oportunidades a la Municipalidad tanto por la SMA -requerimiento de ingreso- como por la Seremi de Salud al prorrogar las autorizaciones de funcionamiento del Proyecto. En otras palabras, las autorizaciones temporales de funcionamiento no otorgan a la Municipalidad el derecho de operar indefinidamente el Proyecto sin contar con la respectiva RCA, no operando una causal de excepción del régimen legal aplicable.
- iv. Que, en cuanto a la configuración de la infracción, la Municipalidad incumplió con el deber de ingreso del Proyecto al SEIA, sin que sea necesario analizar o evaluar el grado de intencionalidad con que actuó el infractor, aspecto que puede -eventualmente- operar como un factor de incremento a la luz del art. 40 letra d) de la LOSMA, pero en ningún caso opera como una causal o eximente de responsabilidad.
- v. Que, respecto a las infracciones N°2 y 3, si bien se dirigen contra el mismo sujeto (Municipalidad), no se verifican los otros 2 requisitos o presupuestos para considerar vulnerado el principio non bis in idem.

- vi. Que, no existe identidad de hecho, por cuanto la infracción N°2 se sustenta en la operación del Proyecto sin contar -previamente- con el respectivo permiso ambiental (RCA); en cambio, la infracción N°3, se funda en el incumplimiento al requerimiento de ingreso al SEIA y a los respectivos plazos para evaluar ambientalmente el Proyecto.
- vii. Que, tampoco existe identidad de fundamento jurídico, por cuanto la infracción N°2 se funda en el incumplimiento del art. 35 letra b) de la LOSMA (elusión al SEIA), y la infracción N°3 se fundamenta en la otra hipótesis infraccional contenida en el mismo literal, relativo al incumplimiento del requerimiento efectuado por la SMA a la luz de las letras i), j) y k) del art. 3° de la LOSMA.
- viii. Que, al determinar la capacidad económica de la Municipalidad, se deben considerar los ingresos anuales que recibe dicho ente, pero no se deben restar los gastos en que haya incurrido el infractor, por cuanto los ingresos sólo se consideran para la clasificación del tamaño económico del infractor, con la finalidad de asignarle un factor que -por regla generalísima- será de descuento.
- ix. Que, la Municipalidad no alegó alguna situación de insolvencia o dificultad grave para hacer frente al pago de la multa, en consecuencia, SMA no se pronunció respecto de esta materia al determinar el monto específico de la sanción.
- x. Que, además de considerar los ingresos anuales de la Municipalidad en base a información pública, la SMA consideró y ponderó que el presupuesto municipal está destinado a satisfacer necesidades de la comunidad local y no tiene por finalidad obtener ganancias o un beneficio pecuniario, lo que conllevó la aplicación de un factor de disminución del componente de afectación de la sanción en cada infracción, en concreto, implicando un descuento correspondiente al 73,5% del total de la multa, debiendo la Municipalidad pagar solo el 26,5% del monto total, en consecuencia, no se configuró un incorrecto análisis de la capacidad económica ni tampoco una vulneración al principio de proporcionalidad.
- xi. En definitiva, se rechazó en todas sus partes la impugnación judicial interpuesta por la Municipalidad.

5. Normas jurídicas aplicadas para la resolución del asunto

[Código Sanitario](#) [arts. 11 y 36]

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

[Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente](#) [arts. 2, 3, 35, 36, 40, 47, 54, 56, 59 y 60]

[Ley N°19.300](#) [arts. 2, 8 y 10]

[Ley N°18.695](#) [arts. 3 y 25]

[RSEIA](#) [art. 3 letra o.5)]

6. Palabras claves

Elusión al SEIA, requerimiento de ingreso, residuos domiciliarios, autorización transitoria, principio non bis in idem, principio de proporcionalidad, capacidad económica, factor de disminución, causal exculpatoria, obediencia debida, intencionalidad, potestad fiscalizadora.