

**DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO ROL F-048-2022, SEGUIDO EN
CONTRA DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE OSORNO**

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Esta fiscal instructora ha tenido como marco normativo aplicable al presente procedimiento administrativo sancionatorio la Ley N° 20.417, que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, (en adelante, “LOSMA”); la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; el Decreto Supremo N°47 del año 2015, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece Plan de Descontaminación Atmosférica para la Comuna de Osorno (en adelante, “D.S. N°47/2015” o “PDA Osorno”); el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 13 de mayo de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; la Resolución Exenta N° 1.338, de 7 de julio de 2025, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija la organización interna de la Superintendencia del Medio Ambiente; el Decreto N° 70, de 28 de diciembre de 2022 que nombra a Marie Claude Plumer Bodin en el cargo de Superintendenta del Medio Ambiente; la Resolución Exenta RA 119123/152/2023, de 30 de octubre de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Nombra Jefatura de División de Sanción y Cumplimiento; la Resolución Exenta N° 85, de 22 enero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que Aprueba Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales - Actualización; y la Resolución N° 36, de 19 de diciembre de 2024, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

**II. IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO INFRACTOR Y
DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN
AMBIENTAL**

2. El presente procedimiento sancionatorio, Rol F-048-2022, fue iniciado en contra de la Ilustre Municipalidad de Osorno (en adelante, “titular”), Rol Único Tributario N° 69.210.100-6, titular del establecimiento denominado “Primer y Segundo Juzgado de Policía Local de Osorno” (en adelante, la “UF”), ubicado en calle Freire N°727, comuna de Osorno, Región de Los Lagos, por lo que está sujeto a las obligaciones establecidas en el D.S. N° 47/2015¹, al encontrarse dentro del ámbito de aplicación territorial de dicho instrumento.

**III. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO ROL F-048-2022**

¹El D.S. N° 47/2015 entró en vigencia el día 28 de marzo de 2016.



A. Gestiones realizadas por la SMA

3. Con fecha 07 de mayo de 2021 se llevó a cabo una actividad de inspección ambiental por funcionarios de esta Superintendencia a la UF. La referida actividad culminó con la emisión del Acta de Inspección Ambiental, de la misma fecha, la cual forma parte del expediente DFZ-2021-1622-X-PPDA. Dicho expediente da cuenta de los siguientes hechos constatados:

i) Presencia de una caldera encendida al momento de la fiscalización, cuya finalidad es calefaccionar el edificio del Primer y Segundo Juzgado de Policía Local de Osorno, cuyas características eran las siguientes: es una caldera de agua caliente, que opera a combustible diésel, fabricada el año 2002, marca SIME, modelo Fondiere, registrada ante la Autoridad Sanitaria con el número OSO-238-AC de fecha 14 de mayo 2018. Dicha caldera cuenta con un quemador fabricado en Italia marca RIELLO/40.

ii) Se consultó al encargado por el mantenimiento de la caldera y los informes de emisiones, quien señaló no tener antecedentes de dichos monitoreos.

iii) Durante la inspección se solicitó entregar la siguiente información asociada a la caldera en un plazo de 10 días hábiles: 1) documento que acredite la potencia térmica nominal; 2) documento que acredite el año de la transformación de leña a diésel; 3) documento que acredite la carga de los reportes en la plataforma Sistema de Seguimiento Atmosférico de la SMA² (en adelante, "SISAT"); 4) documento que acredite el catastro de las fuentes estacionarias del establecimiento en la plataforma SISAT.

iv) En respuesta al requerimiento de información, con fecha 01 de julio de 2021 la titular presentó el informe técnico individual de la fuente, el certificado de revisiones y pruebas hidráulicas y una fotografía de la ficha de la caldera OSO-238-AC, en la cual se indica una potencia térmica de 80,9 kWt. Por otra parte, en la carta conductora se señaló que la caldera fue transformada de leña a diésel en el año 2009. Adicionalmente, se indicó que la Ilustre Municipalidad de Osorno realizaría una licitación pública para efectuar el muestreo y medición de las calderas y posteriormente efectuaría el catastro y reporte en el SISAT.

4. Finalmente, cabe señalar que a la fecha de la formulación de cargos la titular no había acompañado nueva información asociada a los hechos constatados, así como tampoco efectuó reportes en el SISAT.

B. Instrucción del procedimiento sancionatorio

B.1. Formulación de cargos

5. Mediante Memorándum 377/2022, de fecha 22 de julio de 2022, se procedió a designar a Lilian Solís Solís como Fiscal Instructora Titular del presente procedimiento administrativo sancionatorio, y a Matías Carreño Sepúlveda como Fiscal Instructor Suplente.

6. Con fecha 27 de septiembre de 2022, mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol F-048-2022 de esta Superintendencia (en adelante, "Res.

² Disponible en: <https://sisat.sma.gob.cl/>



Ex. N°1/Rol F-048-2022"), se dio inicio al procedimiento sancionatorio en contra del titular, por el siguiente hecho, acto u omisión que constituye infracción conforme al artículo 35, letra c), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y, o Descontaminación, consistente en el siguiente cargo:

Tabla N°1. Formulación de cargos

Nº	Hechos constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas				
1	<p>No haber realizado la medición de sus emisiones de MP, de acuerdo a la periodicidad establecida en el artículo 45 del D.S. N°47/2015, mediante un muestreo isocinético que permita acreditar el cumplimiento de los límites de emisión establecidos en el artículo 41 del D.S. N°47/2015, respecto de la caldera a petróleo con registro N°OSO-238, durante el siguiente periodo:</p> <p>-Entre el 29-03-2019 y el 28-03-2021.</p>	<p>D.S. N° 47/2015, artículo 41:</p> <p>“(...)”</p> <p><i>a) Las calderas existentes deberán cumplir con los límites de emisión establecidos en la presente disposición, a contar del plazo de 36 meses, desde la publicación del presente decreto en el Diario Oficial”.</i></p> <p>D.S. N° 47/2015, artículo 45:</p> <p><i>“Para dar cumplimiento a los artículos 41 y 42, las calderas nuevas y existentes, cuya potencia térmica nominal sea mayor a 75 kWt y menor a 20 MWt, deben realizar mediciones discretas de material particulado (MP) y dióxido de azufre (SO2), de acuerdo a los protocolos que defina la Superintendencia del Medio Ambiente. La periodicidad de la medición discreta dependerá del tipo de combustible que se utilice y del sector, según se establece en la tabla siguiente:</i></p> <p>Tabla N°32. Frecuencia de la medición discreta de emisiones de MP y SO₂</p>				

Tipo de combustible	Una medición cada "n" meses			
	Sector industrial		Sector residencial, comercial e institucional	
	MP	SO ₂	MP	SO ₂
1. Leña	6	No Aplica	12	No Aplica
2. Petróleo N°5 y N°6	6	6	12	12
3. Carbón	6	6	12	12
4. Pellets, chips, aserrín, viruta, y otros derivados de la madera, con carga manual de combustible	12	No Aplica	12	No Aplica
5. Pellets, chips, aserrín, viruta, y otros derivados de la madera, con carga automática de combustible	24	No Aplica	24	No Aplica
6. Petróleo diésel	12	No Aplica	24	No Aplica



Nº	Hechos constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas	
		7.Todo tipo de combustible gaseoso "	Exenta de verificar cumplimiento

Fuente. Tabla contenida en el Resuelvo I de la Res. Ex. N°1/Rol F-048-2022

B.2 Tramitación del procedimiento Rol F-048-2022

7. La Res. Ex. N° 1/Rol F-048-2022 fue notificada al titular con fecha 6 de octubre de 2022 de manera personal, según el acta de notificación personal de la misma fecha que forma parte del expediente del presente procedimiento.

8. Con fecha 28 de octubre de 2022, Emeterio Carrillo, en representación de la Ilustre Municipalidad de Osorno, presentó un programa de cumplimiento (en adelante, "PDC"). Luego, mediante la Resolución Exenta N°2/Rol F-048-2022 de fecha 18 de enero de 2023 se resolvió aprobar el PDC con correcciones de oficio. Esta resolución fue notificada por carta certificada al titular con fecha 30 de enero de 2023, de acuerdo con el comprobante de seguimiento de Correos de Chile que forma parte del expediente del presente procedimiento.

9. Más adelante, con fecha 9 de agosto de 2024, la División de Fiscalización remitió a la División de Sanción y Cumplimiento el informe de fiscalización ambiental DFZ-2024-2116-X-PC (en adelante, "IFA-PDC"), que da cuenta de la actividad de inspección ambiental y del examen de la información reportada por el titular durante la ejecución del PDC aprobado.

10. Con fecha 5 de diciembre de 2024, mediante la Resolución Exenta N°3/Rol F-048-2022, esta Superintendencia declaró incumplido el PDC y reinició el procedimiento sancionatorio en contra del titular, motivo por el cual, se alzó la suspensión decretada mediante el Resuelvo III de la Resolución Exenta N°3/Rol N° F-048-2022. Dicha resolución fue notificada mediante carta certificada al titular el 18 de diciembre de 2024, de acuerdo con el comprobante de seguimiento de Correos de Chile que forma parte del expediente del presente procedimiento.

11. Con fecha 13 de enero de 2025, Jaime Bertin Valenzuela, en representación de la Ilustre Municipalidad de Osorno, presentó descargos. A su presentación acompañó los siguientes documentos:

- 11.1 Ord. N°805, de 15 de mayo de 2024, de la Dirección de Administración y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno.
- 11.2 Decreto de Adjudicación N°6424, de 7 de julio de 2024, Propuesta Pública Secplan N°82/2023 "Servicio de Medición Isocinética de Tres Calderas de Petróleo Diesel", ID 2308-96-LE23, de la Ilustre Municipalidad de Osorno.
- 11.3 Formato N°2, Oferta Económica y Plazo de Ejecución Propuesta Pública SECPLAN N°82/2023 de la Ilustre Municipalidad de Osorno.



- 11.4 Correos electrónicos de 11 de septiembre y de 17 de agosto de 2023, en que la empresa adjudicataria informa la necesidad de construir puertos de muestreo.
- 11.5 Ord. N°221, de 30 de julio de 2024, del Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, de la Ilustre Municipalidad de Osorno.
- 11.6 Informe de Muestreo isocinético IMP-445-24, de 12 de julio de 2024, elaborado por Ambiquim.
- 11.7 Ord. N°1754, de 8 de octubre de 2024, del Director de Administración y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno, que informa que no existe disponibilidad presupuestaria para muestreo isocinético.
- 11.8 Ord. N°305, de 16 de octubre de 2024, del Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Ilustre Municipalidad de Osorno, que reitera solicitud de aprobar recursos.
- 11.9 Correo electrónico del Jefe de Contabilidad y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno, de 12 diciembre de 2024, solicitando preobligar \$8.500.000, por requerimiento del Departamento de Medio Ambiente para muestreos isocinéticos de tres calderas municipales.
- 11.10 Obligación presupuestaria del Jefe de Contabilidad y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno, de 16 de diciembre de 2024, número 16/3304, para muestreo isocinético en tres calderas;
- 11.11 Certificado N°30, de 10 de enero de 2025, del Director de Administración y Finanzas de la Ilustre Municipalidad de Osorno.
- 11.12 Informe de Ejecución Presupuestaria de Ingresos al 30 de junio de 2024.
- 11.13 Informe de Ejecución Presupuestaria de Ingresos al 30 de septiembre de 2024.
- 11.14 Informe de Ejecución Presupuestaria de Ingresos al 31 de octubre de 2024.
- 11.15 Captura de pantalla de publicación en el Portal Mercado público de Detalle de cotización 2297-1678-COT24, para Servicio de Medición Isocinética de tres calderas de petróleo diésel.
- 11.16 Orden de compra 2297-2060-AG24, de 30 de diciembre de 2024, aceptada por el proveedor Méndez Asociados Ltda.
- 11.17 Correo electrónico de 30 de diciembre de 2024, que indica fechas de muestreo de material particulado para los días 15 y 16 de enero de 2025, enviado por Méndez Asociados Ltda.
- 11.18 Avisos a la SMA de muestreo-medición emisiones atmosféricas de fuentes fijas;
- 11.19 Ord. N°05, de 8 de enero de 2025, del Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Ilustre Municipalidad de Osorno.

IV. VALOR PROBATORIO DE LOS ANTECEDENTES QUE CONSTAN EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

12. El inciso primero del artículo 51 de la LOSMA dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores deberán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica. Por su parte el artículo 53 de la LOSMA dispone como requisito mínimo del dictamen, señalar la forma como se han llegado a comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos. En razón de lo anterior, la apreciación de la prueba en los procedimientos administrativos sancionatorios que instruye la Superintendencia, con el objeto de comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos, se realiza conforme a las reglas de la sana crítica.



13. La sana crítica es un régimen intermedio de valoración de la prueba, estando en un extremo la prueba legal o tasada y, en el otro, la libre o íntima convicción. Asimismo, es preciso indicar que la apreciación o valoración de la prueba es el proceso intelectual por el que el juez o funcionario público da valor, asigna mérito, a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él.

14. La jurisprudencia ha añadido que la sana crítica implica un “[a]nálisis que importa tener en consideración las razones jurídicas, asociadas a las simplemente lógicas, científicas, técnicas o de experiencia en cuya virtud se le asigne o reste valor, tomando en cuenta, especialmente, la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas o antecedentes del proceso, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador. En definitiva, se trata de un sistema de ponderación de la prueba articulado por medio de la persuasión racional del juez, quien calibra los elementos de juicio, sobre la base de parámetros jurídicos, lógicos y de manera fundada, apoyado en los principios que le produzcan convicción de acuerdo a su experiencia³”.

15. Así las cosas, en este dictamen, y cumpliendo con el mandato legal, se utilizarán las reglas de la sana crítica para valorar la prueba rendida, valoración de la que se dará cuenta en los capítulos siguientes.

A. Diligencias probatorias y medios de prueba en el presente procedimiento

16. A continuación, se detallan los medios de prueba que constan en el expediente del presente procedimiento administrativo sancionador:

A.1. Medios de prueba aportados por la Superintendencia del Medio Ambiente

17. Se cuenta con el análisis de información contenida en el IFA DFZ-2021-1622-X-PPDA y todos sus anexos.

A.2. Medios de prueba aportados por el titular

18. Cabe señalar que el titular presentó descargos en el presente procedimiento. Sin embargo, en su presentación, el titular no cuestionó la configuración de la infracción imputada, sino que presentó su análisis respecto del incumplimiento de las acciones del PDC que originó el reinicio del procedimiento. Dicho análisis de cumplimiento del PDC será revisado en un apartado posterior.

V. SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

19. En este procedimiento, se imputa un cargo al titular, el que corresponde a una infracción tipificada en el artículo 35, letra c), de la LOSMA, en

³ Considerando vigésimo segundo sentencia de 24 de diciembre de 2012, Rol 8654-2012, Corte Suprema.



cuanto incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y, o Descontaminación.

A.1. Naturaleza de la infracción imputada

20. El D.S. N° 47/2015, señala en su artículo 3° que para los efectos de lo dispuesto en el presente decreto se entenderá por Caldera “*la unidad principalmente diseñada para generar agua caliente, calentar un fluido térmico y/o para generar vapor de agua, mediante la acción del calor*”; por Caldera Existente “*aquella caldera que se encuentra operando a la fecha de entrada en vigencia del presente Plan o aquella que entrará en operación dentro de los 12 meses siguientes a dicha fecha*”; y por Caldera Nueva “*aquella caldera que entrará en operación después de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Plan*”.

21. Por su parte, el artículo 41 del D.S. N° 47/2015 señala que: “*Las calderas, nuevas y existentes, de potencia térmica nominal mayor o igual a 75 kWt deberán cumplir con los límites máximos de emisión de MP que se indican en la Tabla siguiente:*

Tabla N°2. Límites máximos de emisión de MP para calderas nuevas y existentes

Potencia térmica nominal de la caldera	Límite máximo de MP (mg/Nm ³)	
	Caldera Existente	Caldera nueva
Mayor o igual a 75 kWt y menor a 300 kWt	100	50
Mayor o igual a 300 kWt y menor a 1 MWt	50	50
Mayor o igual a 1 MWt y menor a 20 MWt	50	30
Mayor o igual a 20 MWt	30	30

Fuente. D.S. N° 47/2015, artículo 41, Tabla N° 29.

22. El artículo 41 del D.S. N° 47/2015, respecto de los plazos de cumplimiento, en el numeral i), letra a), indica que: “*Las calderas existentes deberán cumplir con los límites de emisión establecidos en la presente disposición, a contar del plazo de 36 meses, desde la publicación del presente decreto en el Diario Oficial*”. Por su parte, la letra b) señala que: “*Las calderas nuevas deberán cumplir con las exigencias establecidas en la presente disposición desde la fecha de inicio de su operación*”.

23. El artículo 41 del D.S. N° 47/2015, respecto de las excepciones, en el numeral ii), señala que “*a) se eximen de verificar el cumplimiento del límite máximo de emisión de MP, aquellas calderas nuevas o existentes, que usen un combustible gaseoso en forma exclusiva y permanente. Para demostrar lo anterior, el titular deberá presentar a la Superintendencia del Medio Ambiente, durante el mes de enero de cada año, un informe que dé cuenta de tales condiciones. b) Se eximen de verificar el cumplimiento del límite máximo de emisión de MP, por 12 meses adicionales al plazo establecido, aquellas calderas existentes o nuevas, de alimentación automática, que usan pellets o chips, en forma exclusiva y permanente; y que cuentan con una eficiencia mayor o igual a 90%. Para demostrar lo anterior, el titular deberá presentar a la Superintendencia del Medio Ambiente, durante el primer semestre de entrada en vigencia del presente Plan, que cumple con las condiciones descritas. Finalizado el plazo de 12 meses adicionales, se deberá cumplir con los límites de emisión según corresponda. c) Se eximen de verificar el cumplimiento del límite máximo de emisión de MP, aquellas calderas existentes o nuevas que cogeneren, siempre y cuando la caldera demuestre una eficiencia térmica mayor a 85%. Para*



demostrar lo anterior, el titular de la fuente deberá presentar a la Superintendencia del Medio Ambiente, durante el mes de enero de cada año, un informe que dé cuenta de tales condiciones".

24. Teniendo presente que la caldera del titular no se encuentra en los supuestos mencionados en el apartado anterior, se concluye que la misma no se requiere acreditar el cumplimiento del límite de emisión de MP.

25. El artículo 45 del D.S. N°47/2015, señala que *"Para dar cumplimiento a los artículos 41 y 42, las calderas nuevas y existentes, cuya potencia térmica nominal sea mayor a 75 kWt y menor a 20 MWt, deben realizar mediciones discretas de material particulado (MP) y dióxido de azufre (SO₂), de acuerdo a los protocolos que defina la Superintendencia del Medio Ambiente. La periodicidad de la medición discreta dependerá del tipo de combustible que se utilice y del sector, según se establece en la tabla siguiente:*

Tabla N°3. Frecuencia de la medición discreta de emisiones de MP y SO₂

Tipo de combustible	Una medición cada "n" meses			
	Sector industrial		Sector residencial, comercial e institucional	
	MP	SO ₂	MP	SO ₂
1. Leña	6	No Aplica	12	No Aplica
2. Petróleo N°5 y N°6	6	6	12	12
3. Carbón	6	6	12	12
4. Pellets, chips, aserrín, viruta, y otros derivados de la madera, con carga manual de combustible	12	No Aplica	12	No Aplica
5. Pellets, chips, aserrín, viruta, y otros derivados de la madera, con carga automática de combustible	24	No Aplica	24	No Aplica
6. Petróleo diésel	12	No Aplica	24	No Aplica
7. Todo tipo de combustible gaseoso	Exenta de verificar cumplimiento			

Fuente. D.S. N° 47/2015, Art. 45, Tabla N° 32.

A.2. Examen de la prueba que consta en el procedimiento

26. A partir del análisis de la información señalada, se puede concluir que el titular no acreditó la realización de los muestreos isocinéticos para la caldera a petróleo diésel con registro N°OSO-238 del establecimiento "Primer y Segundo Juzgado de Policía Local de Osorno" con la periodicidad que le corresponde de acuerdo al D.S. N°47/2015.

27. En efecto, por tratarse de una caldera existente, con una potencia térmica nominal mayor a 75 kWt y menor a 300 kWt debía acreditar el cumplimiento del límite de emisión establecido en el artículo 41 del D.S. N°47/2015, de acuerdo con la periodicidad establecida en el artículo 45 de la misma norma. Entonces, el titular debió haber acreditado el cumplimiento del límite de emisión a contar del plazo de 36 meses desde la publicación del D.S. N°47/2015 en el Diario Oficial, es decir, con una primera medición que debió



efectuarse entre el 28 de marzo de 2016 y el 28 de marzo de 2019. Luego, por el tipo de combustible utilizado por la caldera del establecimiento -que corresponde a petróleo diésel-, el titular debió realizar mediciones isocinéticas cada 24 meses por pertenecer al sector institucional/comercial, debiendo haber realizado, a continuación, una segunda medición que debió efectuarse entre el 29 de marzo de 2019 y el 28 de marzo de 2021.

28. Respecto de la extensión del periodo infraccional se debe considerar que en el presente caso cada muestreo es representativo de un total de 24 meses. Teniendo presente que el primer muestreo isocinético conforme al PDA Osorno, debió ocurrir entre el 28 de marzo de 2016 y el 28 de marzo de 2019, el siguiente periodo de medición comenzó el 29 de marzo de 2019, finalizando el 28 de marzo de 2021, debido a la frecuencia de medición a la que se encuentra sometida. Dentro de dicho periodo, el titular no efectuó muestreo alguno. Sin perjuicio de lo señalado, bajo un criterio conservador, la imputación se acotó únicamente al segundo periodo de medición. Por lo tanto, el periodo infraccional se extiende entre el 29 de marzo de 2019 y el 28 de marzo de 2021.

29. En consecuencia, se estima que el titular no realizó la medición de sus emisiones de MP, de acuerdo a la periodicidad establecida en el artículo 45 del D.S. N°47/2015, mediante un muestreo isocinético que permita acreditar el cumplimiento de los límites de emisión establecidos en el artículo 41 del D.S. N°47/2015, respecto de la caldera a petróleo con registro N°OSO-238, durante el periodo comprendido entre el 29 de marzo de 2019 y el 28 de marzo de 2021.

30. El titular no presentó medio de prueba alguno para oponerse a la configuración de la infracción. En su lugar, en los descargos se enfocó en señalar que sí habría cumplimiento del PDC aprobado que se consideró insatisfactorio mediante la Resolución Exenta N°3/Rol F-048-2022, especificando en sus términos, que solamente no se hizo dentro del tiempo otorgado por los procedimientos administrativos que lo rigen.

31. En relación a lo señalado, cabe hacer presente que el titular no impugnó la Resolución Exenta N° 3/Rol F-048-2022 a través de los recursos correspondientes, sin que la presentación de descargos sea la oportunidad procedural para cuestionar el contenido de dicha resolución. Sin perjuicio de lo anterior, los antecedentes acompañados en cuanto al cumplimiento del PDC serán ponderados en la sección en que se analiza el nivel de cumplimiento del PDC en el marco de la circunstancia a la que se refiere el artículo 40 letra g) de la LOSMA para la determinación de la sanción.

A.3. Configuración de la infracción

32. Teniendo presente los antecedentes que obran en este procedimiento, y el análisis realizado previamente, la infracción imputada mediante el Cargo N°1 se tiene por configurada, motivo por el cual se continuará con el análisis de la clasificación de la infracción y la ponderación de las circunstancias del artículo 40 LOSMA.



VI. SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

33. En esta sección se detallará la gravedad de la infracción configurada, siguiendo la clasificación que realiza el artículo 36 de la LOSMA, que divide en infracciones leves, graves y gravísimas.

34. El Cargo N°1 fue clasificado como una infracción leve, puesto que no se constataron efectos, riesgos u otra de las hipótesis que permitieran encuadrarlo en alguno de los casos establecidos en los numerales 1° y 2°, del citado artículo 36. Lo anterior, considerando que, una vez configurada una infracción, la clasificación de leve es la mínima que puede asignársele, en conformidad con el artículo 36 de la LOSMA.

35. En este contexto, según lo dispuesto en el artículo 39 de la LOSMA, las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales (en adelante, “UTA”).

36. Respecto del cargo imputado no existen fundamentos que hagan variar el raciocinio inicial sostenido en la Resolución Exenta N° 1/Rol F-048-2022. En razón de lo anterior, la clasificación de la infracción se mantendrá.

VII. PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LOSMA APLICABLES AL PRESENTE PROCEDIMIENTO

37. El artículo 40 de la LOSMA dispone que para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.*
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.*
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.*
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.*
- e) La conducta anterior del infractor.*
- f) La capacidad económica del infractor.*
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°.*
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.*
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”.*

38. Para orientar la ponderación de estas circunstancias, mediante la Resolución Exenta N° 85, de 22 de enero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, se aprobó la actualización de las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, la que fue publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2018 (en adelante, “las Bases Metodológicas”).

39. Las Bases Metodológicas, además de precisar la forma de aplicación de cada una de estas circunstancias, establecen que, para la determinación



de las sanciones pecuniarias que impone esta Superintendencia, se realizará una adición entre un primer componente, que representa el beneficio económico derivado de la infracción, y una segunda variable, denominada componente de afectación, que representa el nivel de lesividad asociado a cada infracción.

40. En este sentido, a continuación, se procederá a realizar la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, comenzando para ello por el análisis del beneficio económico obtenido como consecuencia de la infracción, y siguiendo con la determinación del componente de afectación. Este último componente se encuentra basado en el “valor de seriedad de la infracción”, el cual considera la importancia o seriedad de la afectación que el incumplimiento ha generado y la importancia de la vulneración al sistema de protección ambiental, y se ajusta de acuerdo a determinados factores de incremento y disminución, considerando también el factor relativo al tamaño económico de la empresa.

41. Dentro de este análisis **se exceptuará** la siguiente circunstancia del artículo 40 de la LOSMA: la **letra h)**, puesto que el infractor no se encuentra en un área silvestre protegida del Estado, ni ha afectado a una de estas.

A. El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción (artículo 40, letra c, de la LOSMA)

42. Esta circunstancia se construye a partir de la consideración en la sanción de todo beneficio económico que el infractor haya podido obtener por motivo de su incumplimiento, el cual puede provenir de una disminución en los costos o de un aumento en los ingresos, en un determinado momento o período de tiempo, que no hubiese tenido lugar en ausencia de la infracción. En términos generales, el beneficio económico obtenido por motivo de la infracción equivale al valor económico que significa para el infractor la diferencia entre cumplir con la normativa y no cumplir con ella.

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

44. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, cuya finalidad, según lo señala el artículo 1 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, es “[...] satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Por otra parte, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 18.695, letra i, para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades tienen la atribución de constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.



45. Esto implica que la municipalidad, así como las corporaciones o fundaciones sin fines de lucro que esta constituya, poseen un presupuesto sometido a la inversión en un fin comunitario, sin que pueda considerarse que su eventual incremento, provocado directamente o indirectamente por el incumplimiento de una normativa ambiental, pueda ser considerado como un beneficio económico privado en los términos que ha sido antes explicado.

46. En vista de lo anterior la presente circunstancia **no será considerada** en la determinación de la propuesta de sanción específica aplicable a la infracción.

B. Componente de afectación

B.1 Valor de seriedad

47. El valor de seriedad se determina a través de la asignación de un “puntaje de seriedad” al hecho constitutivo de infracción, de forma ascendente de acuerdo al nivel de seriedad de los efectos de la infracción, o de la importancia de la vulneración al sistema de protección ambiental. De esta manera, a continuación, se procederá a ponderar dentro de las circunstancias que constituyen este valor, aquellas que concurren en la especie, esto es, la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el número de personas cuya salud pudo afectarse y la vulneración al sistema de protección ambiental, quedando excluida del análisis la letra h) del artículo 40 de la LOSMA debido a que no resulta aplicable.

B.1.1 Importancia del daño causado o del peligro ocasionado (artículo 40, letra a), de la LOSMA)

48. Según disponen las Bases Metodológicas, la circunstancia correspondiente a la importancia del daño causado o del peligro ocasionado se considerará en todos los casos en que se constaten elementos o circunstancias de hecho de tipo negativo sobre el medio ambiente o la salud de las personas, incluyendo tanto afectaciones efectivamente ocurridas como potenciales. Según ha señalado el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, “*la circunstancia del artículo 40 letra a) es perfectamente aplicable para graduar un daño que, sin ser considerado por lo SMA como ambiental, haya sido generado por la infracción*”⁴. En vista de ello, se debe examinar esta circunstancia en términos amplios, para el cargo configurado.

49. De acuerdo con lo anterior, el concepto de daño que establece el artículo 40, letra a), de la LOSMA es más amplio que el concepto de daño ambiental del artículo 2º, letra e), de la Ley N° 19.300, procediendo, por tanto, que éste sea ponderado siempre que se constate un menoscabo o afectación que sea atribuible a la infracción cometida, sea o no daño ambiental. Lo anterior, sumado a una definición amplia de medio ambiente conforme a la legislación nacional⁵, permite incorporar diversas circunstancias en esta definición,

⁴ Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-51-2014, considerando 116º.

⁵ Conforme al art. 2º letra “ll” de la LBGMA, el medio ambiente se define como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza físico, químico o biológico, socioculturales y sus



incluyendo la afectación a la salud de las personas, menoscabos más o menos significativos respecto al medio ambiente y afectación de elementos socioculturales, incluyendo aquellas que incidan sobre sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, así como sobre el patrimonio cultural.

50. El peligro, por otra parte, conforme a las definiciones otorgadas por el SEA, corresponde a la "*capacidad intrínseca de un elemento, compuesto, sustancia, derivado químico o biológico, energía, radiación, vibración, ruido, luminosidad artificial o una combinación de ellos, de causar un efecto adverso sobre un receptor*"; distinto, si bien relacionado, es el concepto de riesgo, que corresponde a la "*posibilidad de ocurrencia del efecto adverso sobre un receptor humano producto de la cantidad y calidad de los efluentes, emisiones o residuos*"⁶.

51. Ahora bien, la ponderación de esta circunstancia se encuentra asociada a la idea de peligro concreto, vale decir, debe analizarse el riesgo en cada caso, a partir de la identificación de uno o más receptores que pudieren haber estado expuestos al peligro ocasionado por la infracción, lo que será determinado en conformidad a las circunstancias y antecedentes del caso específico. Sin perjuicio de ello, conforme a las definiciones expuestas, el riesgo no requiere que el daño efectivamente se materialice y, conforme a la definición amplia de daño del artículo 40, letra a), de la LOSMA, puede generarse sobre las personas o el medio ambiente y ser significativo o no serlo. En tal sentido, el peligro consiste en un riesgo objetivamente creado por un hecho, acto u omisión imputable al infractor, susceptible de convertirse en un resultado dañoso. Así, el riesgo es la probabilidad que se concrete el daño, mientras que el daño es la manifestación cierta del peligro.

52. Ya determinada la existencia de un daño o peligro, debe ponderarse su importancia, lo que se relaciona con el rango de magnitud, entidad o extensión de los efectos generados por la infracción respectiva, atribuida al infractor. Esta ponderación se traduce en una variable que será incorporada en la determinación de la respuesta sancionatoria de la SMA, pudiendo aplicarse sanciones más o menos intensas dependiendo de la importancia del daño o peligro evidenciado.

53. En el presente caso, es posible descartar la existencia de un daño, menoscabo o afectación causado a partir del único cargo configurado, pues no se cuenta con antecedentes que acrediten la existencia de daños inferidos a la salud de las personas o al medio ambiente.

54. Por otro lado, tratándose del peligro ocasionado por la infracción, esta Fiscal es del parecer que la infracción imputada no es susceptible de ocasionar un peligro para la salud de las personas o el medio ambiente, por cuanto se trata de una infracción que se vincula con el mecanismo previsto en el PDA de Osorno para asegurar la calidad de los datos reportados por las fuentes afectas y evaluar el cumplimiento asociado al límite de emisión de MP fijado en la norma.

interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones".

⁶ Ambos conceptos se encuentran definidos en la "Guía para la evaluación ambiental del riesgo para la salud de la población" del Servicio de Evaluación Ambiental, disponible en línea: <https://www.sea.gob.cl/documentacion/guias-y-criterios/guia-para-la-evaluacion-ambiental-del-riesgo-para-la-salud-de-la>



55. En virtud de lo expuesto, esta circunstancia **no será considerada** en la determinación de la sanción específica para el Cargo N°1.

B.1.2 Número de personas cuya salud pudo afectarse (artículo 40, letra b), de la LOSMA)

56. Al igual que la circunstancia de la letra a) de la LOSMA, esta circunstancia se vincula a los efectos ocasionados por la infracción cometida. Su concurrencia está determinada por la existencia de un número de personas cuya salud pudo haber sido afectada, debido a un riesgo que se haya ocasionado por la infracción cometida. Ahora bien, mientras en la letra a) se pondera la importancia del peligro concreto ocasionado por la infracción, la circunstancia de la letra b) de la LOSMA introduce un criterio numérico de ponderación, que recae exclusivamente sobre la cantidad de personas que podrían haber sido afectadas en base al riesgo que se haya determinado en función de la ponderación de la letra a).

57. La afectación a la salud establecida en el artículo 40, letra b), de la LOSMA, debe entenderse en un sentido más amplio que el prescripto en el artículo 36 de la LOSMA, debido a que para la aplicación de este último no se exige que la afectación, concreta o inminente, tenga el carácter de grave o significativa.

58. En este orden de ideas, la afectación concreta o inminente de la salud atribuida al comportamiento de un infractor determina la gravedad de la infracción, mientras que la entidad y cuantía de la sanción a aplicar será definida por el número de personas que pudieron verse afectadas, sin perjuicio de la clasificación que se asignó con anterioridad.

59. Por otra parte, esta circunstancia, al utilizar la fórmula verbal “pudo afectarse”, incluye a la afectación grave, al riesgo significativo y, finalmente, el riesgo que no es significativo para la salud de la población. De esta manera, se aplica tanto para afectaciones inminentes, afectaciones actuales a la salud, enfermedades crónicas y también para la generación de condiciones de riesgo, circunstancia que permite evaluar no sólo el mínimo de personas cuya salud se vio afectada de manera cierta, sino también el número de potenciales afectados.

60. Como se ha señalado, esta Fiscal estima que la infracción imputada mediante el Cargo N°1 no presenta un riesgo a la salud de la población. En virtud de ello, la presente circunstancia **no será considerada** en la determinación de la sanción específica aplicable a la infracción.

B.1.3 Vulneración al sistema jurídico de protección ambiental (artículo 40, letra i), de la LOSMA)

61. La importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental es una circunstancia que permite valorar la relevancia que un



determinado incumplimiento ha significado para el sistema regulatorio ambiental, más allá de los efectos que la infracción ha podido generar. La valoración de esta circunstancia permite que la sanción cumpla adecuadamente su fin preventivo, y que se adecúe al principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

62. Cada infracción cometida afecta la efectividad del sistema jurídico de protección ambiental, pero esta consecuencia negativa no tendrá siempre la misma seriedad, sino que dependerá de la norma específica que se ha incumplido, como de la manera en que ha sido incumplida. Por lo tanto, al ponderar la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, se debe considerar aspectos como: el tipo de norma infringida, su rol dentro del esquema regulatorio ambiental, su objetivo ambiental y las características propias del incumplimiento que se ha cometido a la norma.

63. Dado que se trata de una circunstancia que se refiere a la importancia de la norma infringida y las características de su incumplimiento, concurre necesariamente en todos los casos en los cuales la infracción es configurada. Esto se diferencia de las circunstancias que se relacionan con los efectos de la infracción, las que pueden concurrir o no dependiendo de las características del caso.

64. En el presente caso la infracción cometida implica la vulneración del PDA Osorno, el cual, de conformidad a lo señalado en su artículo 1, tiene por objetivo lograr que, en la zona saturada, se dé cumplimiento a la norma primaria de calidad ambiental para material particulado respirable MP10, y a la norma primaria de calidad ambiental para material particulado fino respirable MP2,5, en un plazo de 10 años. Por otra parte, en el referido artículo se indica que en la comuna de Osorno, la principal fuente de contaminación atmosférica corresponde al sector residencial, debido a la combustión de leña, tanto para calefacción, agua caliente sanitaria y cocina, razón por la cual dicho instrumento se enfoca principalmente en disminuir las emisiones en este sector. Adicionalmente, se indica que a ello se agrega la contribución, en menor cantidad, de otras actividades económicas o fuentes, tales como industrias, transporte y quemas.

65. En vista de lo anterior, las medidas y acciones del PDA Osorno se orientan al control prioritario de las emisiones directas de material particulado provenientes de procesos de combustión, con énfasis en el sector residencial.

66. En consecuencia, dentro de otras medidas, se establecieron determinados límites de emisión de MP y de otros contaminantes para diferentes tipos de fuentes emisoras. Así, en el Capítulo III de control de las emisiones al aire de calderas de uso residencial, industrial y comercial, se encuentra el artículo 41 que establece los límites máximos de emisión de MP para calderas nuevas y existentes, distinguiéndolas además según su potencia térmica nominal; en tanto que en el artículo 45 del referido instrumento se establece la frecuencia con la cual debe realizarse la medición discreta de emisiones de MP, dependiendo del tipo de combustible que se utilice y del sector, distinguiéndose entre el sector industrial y el sector residencial, comercial e institucional.

67. En este contexto, cabe hacer presente que las frecuencias de medición establecidas en el PDA Osorno para el sector residencial, comercial e institucional van desde una medición cada 12 meses hasta una medición cada 24 meses;



requiriéndose en el caso de la fuente emisora a la que se refiere el cargo imputado de una medición cada 24 meses. A partir de lo señalado, es posible establecer que respecto de la unidad fiscalizable se ha considerado la necesidad de un control menos estricto que respecto de otras fuentes emisoras.

68. Sin perjuicio de lo señalado, con la comisión del hecho imputado, el sistema de control resultó vulnerado pues la autoridad ambiental dejó de disponer de información relevante y necesaria para la determinación de las emisiones de material particulado generadas por la fuente de la UF a la atmósfera, y con ella poder determinar si éstas se encontraban o no dentro de los límites establecidos en el periodo sin mediciones. Así, se considera que, al omitir la realización de muestreos isocinéticos, se impide a la autoridad ambiental contar con la correcta información de las emisiones de una determinada fuente y, por tanto, afecta la efectividad del control de las emisiones, provocando que el objetivo que persigue el PDA Osorno se vea truncado por la ausencia de información completa relativa a los resultados de las mediciones requeridas.

69. En definitiva, la eficacia del D.S. N°47/2015 como instrumento de gestión ambiental, se basa, entre otros aspectos, en el cumplimiento de la obligación de realizar mediciones y posteriormente reportarlas a la autoridad, con el objetivo de mantener un control de las emisiones de contaminantes en la zona saturada, por lo que el incumplimiento de dichas obligaciones afecta las bases del sistema de protección ambiental. En este sentido, la sanción impuesta con motivo de este tipo de infracciones se justifica por la carencia de información relevante para la mantención del control de emisiones en la zona saturada. Esta omisión se agrava todavía más si la fuente no ha realizado sus muestreos en periodos anteriores o posteriores al periodo donde se configura la infracción, debido a que no existe referencia alguna acerca de la concentración del contaminante que es emitido a la atmósfera.

70. Respecto a las “características propias del incumplimiento”, cabe indicar que con ocasión del Cargo N°1 el titular omitió realizar un total de 1 muestreo isocinético para la caldera a petróleo con registro N°OSO-238, durante todo el periodo infraccional. En consecuencia, respecto de esta fuente fija, la titular omitió una de una medición. Sin embargo, no existía referencia alguna acerca de la concentración del contaminante que era emitido a la atmósfera al momento de iniciarse el procedimiento sancionatorio, por cuanto la fuente no había medido previa ni posteriormente, sin perjuicio de que únicamente se imputara un periodo de medición, bajo un criterio conservador.

71. En conclusión, respecto del Cargo N°1 se determina que existe una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, **de carácter medio-bajo**. Por los motivos señalados anteriormente, esta circunstancia **será considerada** al momento de determinar la sanción específica para la infracción.

C. Factores de incremento

C.1 *Intencionalidad en la comisión de la infracción (artículo 40, letra d), de la LOSMA)*

72. La intencionalidad se verificará cuando el infractor comete dolosamente el hecho infraccional. La concurrencia de esta circunstancia implicará



que el reproche de la conducta es mayor, lo cual justifica que opere como un factor de incremento de la sanción. Por el contrario, cuando la infracción fue cometida solo a título culposo o negligente, esta circunstancia no será considerada.

73. Ahora bien, en relación a la intencionalidad en tanto circunstancia del artículo 40 de la LOSMA, esta Superintendencia ha estipulado que, para su concurrencia, comprende la hipótesis en que el sujeto infractor conoce la obligación contenida en la norma, la conducta infraccional que se realiza y sus alcances jurídicos, criterio que ha sido confirmado por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental de Santiago⁷.

74. De los antecedentes que obran en el presente procedimiento administrativo sancionador, cabe señalar que el titular corresponde a la Ilustre Municipalidad de Osorno, motivo por el cual resulta del todo razonable considerar que, como gobierno local, conoce la existencia del Plan de Descontaminación que aplica únicamente a la comuna de Osorno. Es más, la titular colaboró en la etapa de elaboración del PDA Osorno, pudiendo verificarse que participó de manera activa en diversas gestiones⁸. En consecuencia, es posible concluir que la titular cuenta con un conocimiento acabado del instrumento de gestión ambiental que incumplió, habiendo colaborado con la revisión de este, por lo que no puede desconocer la conducta infraccional y sus alcances jurídicos. Por lo tanto, esta circunstancia **será ponderada** para efectos de aumentar la sanción.

C.2 Conducta anterior negativa del infractor (artículo 40, letra e), de la LOSMA)

75. Esta Superintendencia también considera como factores de incremento, circunstancias como la conducta anterior negativa. Esta circunstancia supone determinar la existencia de procedimientos sancionatorios previos, dirigidos contra esta misma unidad fiscalizable por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, o en el marco de procedimientos sancionatorios en otras sedes administrativas. Los criterios para determinar la concurrencia de esta circunstancia tienen relación con las características de las infracciones cometidas por el infractor en el pasado. Para ello, se consideran aquellos hechos infraccionales cometidos con anterioridad al primero de los hechos infraccionales que se hayan verificado y sean objeto del procedimiento sancionatorio actual.

76. Determinada la procedencia de la circunstancia, se aplica como factor de incremento único para todas las infracciones por las cuales

⁷ Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, Rol C N° 5-2015, sentencia de 8 de septiembre de 2015, considerando duodécimo.

⁸ De acuerdo al expediente disponible en [Portal de Planes y Normas](#), la Ilustre Municipalidad de Osorno realizó diversas gestiones, dentro de las que se destacan las siguientes: i) Con fecha 24 de junio de 2014, mediante el Ordinario Alc. N°581, el alcalde Jaime Bertín Valenzuela informó a la Seremi del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos su acuerdo en diseñar e implementar un plan de descontaminación de la comuna de Osorno, manifestando algunas observaciones respecto de ciertas medidas; ii) Con fecha 10 de febrero de 2015, la Ilustre Municipalidad de Osorno emitió el Decreto N°1157 que declara actividad municipal denominada “Exposición y Consulta Ciudadana del Anteproyecto del Plan de Descontaminación Atmosférica para la comuna de Osorno”; iii) Con fecha 23 de febrero de 2015, la Ilustre Municipalidad de Osorno emitió el Decreto N°1520 que declara actividad municipal denominada “Audición Pública para Apoyo y Difusión al Proceso Consulta Ciudadana del Anteproyecto del Plan de Descontaminación Atmosférica para la comuna de Osorno, realizada por el Ministerio de Medio Ambiente”.



el infractor es sancionado, de forma que la respuesta sancionatoria de cada una de ellas refleja adecuadamente la conducta anterior negativa del infractor.

77. Para ello, se hace necesario hacer una revisión de los procedimientos sancionatorios incoados en períodos recientes, en el marco del seguimiento de la normativa ambiental y sectorial objeto del cargo del procedimiento, a fin de determinar si se requiere aumentar el componente disuasivo, sancionando con mayor fuerza al infractor que mantiene un historial negativo de cumplimiento.

78. Al respecto, cabe indicar que no existen antecedentes que den cuenta de la existencia de procedimientos sancionatorios terminados con sanción previa dirigidos contra el titular, a propósito de incumplimientos al D.S. N°47/2015 u otras normas de carácter ambiental.

79. En razón de lo anterior, esta circunstancia **no será considerada** al momento de determinar la sanción específica.

C.3. Falta de cooperación (artículo 40, letra i), de la LOSMA)

80. Esta circunstancia evalúa si el infractor ha realizado acciones que han dificultado el esclarecimiento de los hechos imputados, sus circunstancias o sus efectos, así como también la ponderación de otras circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. Su análisis implica ponderar si el infractor ha tenido un comportamiento o conducta que va más allá del legítimo uso de los medios de defensa que le concede la Ley. Las acciones que se considerarán especialmente para valorar esta circunstancia son las siguientes:

- i) El infractor no ha respondido un requerimiento o solicitud de información.
- ii) El infractor ha proveído información incompleta, confusa, contradictoria, sobreabundante o manifiestamente errónea, ya sea presentada voluntariamente, en respuesta a un requerimiento o solicitud de información, o en el marco de una diligencia probatoria.
- iii) El infractor no ha prestado facilidades o ha obstaculizado el desarrollo de una diligencia.
- iv) El infractor ha realizado acciones impertinentes o manifiestamente dilatorias.

81. En el presente procedimiento el titular no ha presentado información manifiestamente incompleta, confusa, contradictoria, sobreabundante o errónea; así como tampoco ha obstaculizado el desarrollo de alguna diligencia ni ha realizado acciones impertinentes o manifiestamente dilatorias. Por otro lado, en el Resuelvo VII de la Resolución Exenta N°1/Rol F-048-2022 se solicitó al titular acompañar, en conjunto con la presentación de un PDC o de descargos, según sea el caso, documentación que permita acreditar la personería de quien realiza la presentación, así como informar, describir y acreditar cualquier tipo de medida correctiva adoptada y asociad a la infracción imputada, así como aquellas medidas adoptadas para contener, reducir o eliminar sus efectos. Al respecto, en conjunto con el PDC se acompañó la documentación suficiente para acreditar la facultad de representación de quien efectuó la presentación, sin embargo, no se presentó información asociada a medidas correctivas ni en conjunto con el PDC ni en conjunto con los descargos, por cuanto estos últimos se enfocan en analizar el cumplimiento del PDC. No obstante lo señalado, este último requerimiento aplica para el



supuesto de que efectivamente el titular hubiese ejecutado medidas correctivas, lo que no ocurrió en el presente caso.

82. Por lo tanto, la presente circunstancia **no será ponderada** como un factor de aumento en la determinación de la sanción final de la infracción.

D. Factores de disminución

83. A continuación, se ponderarán aquellos factores que pueden disminuir el componente de afectación, y que han concurrido en la especie.

D.1 Irreprochable conducta anterior (artículo 40, letra e), de la LOSMA)

84. La concurrencia de esta circunstancia es ponderada por la SMA en base al examen de los antecedentes disponibles que dan cuenta de la conducta que en materia ambiental ha sostenido en el pasado la unidad fiscalizable. Se entiende que el infractor tiene una irreprochable conducta anterior, cuando **no** está dentro de alguna de las siguientes situaciones:

- i) El infractor ha tenido una conducta anterior negativa.
- ii) La unidad fiscalizable obtuvo la aprobación de un PDC en un procedimiento sancionatorio anterior.
- iii) La unidad fiscalizable acreditó haber subsanado un incumplimiento a una exigencia normativa en corrección temprana, cuyo incumplimiento fue constatado nuevamente en una fiscalización posterior.
- iv) Los antecedentes disponibles permiten sostener que la exigencia cuyo incumplimiento es imputado en el procedimiento sancionatorio actual ha sido incumplida en el pasado de manera reiterada o continuada.

85. Sobre este punto, se hace presente que existen los siguientes procedimientos sancionatorios dirigidos contra el titular, a propósito de incumplimientos al D.S. N°47/2015 y otras normas de carácter ambiental:

Tabla N°4. Procedimientos sancionatorios sin sanción dirigidos contra el titular

Rol Sancionatorio	Estado actual	Norma presuntamente infringida
F-036-2018	Terminado con ejecución satisfactoria PDC. Res. Ex. 1409, de 19-08-2024	RCA N°438/2010 Resolución Exenta N°696/2018
F-047-2022	Dictamen	PDA Osorno
F-049-2022	PDC en ejecución	PDA Osorno

Fuente. Elaboración propia.

86. Teniendo presente que existen dos procedimientos sancionatorios en curso vinculados a incumplimientos del PDA Osorno, donde se aprobó un PDC, uno de los cuales fue considerado insatisfactorio, esta circunstancia **no será ponderada** como una circunstancia que procede como un factor de disminución del componente de afectación para efectos de la sanción correspondiente respecto de la infracción.



D.2 Cooperación eficaz en el procedimiento (Artículo 40, letra i), de la LOSMA)

87. De acuerdo al criterio sostenido por esta Superintendencia, para que esta circunstancia pueda ser ponderada en un procedimiento sancionatorio, es necesario que la cooperación brindada por el sujeto infractor sea eficaz, lo que guarda relación con la utilidad real de la información o antecedentes proporcionados. A su vez, tal como se ha expresado en las Bases Metodológicas de esta Superintendencia, algunos de los elementos que se consideran para determinar si una cooperación ha sido eficaz, son los siguientes:

- (i) El infractor se ha allanado al hecho imputado, su calificación, su clasificación de gravedad y/o sus efectos (dependiendo de sus alcances, el allanamiento podrá ser total o parcial);
- (ii) El infractor ha dado respuesta oportuna, íntegra y útil a los requerimientos y/o solicitudes de información formulados por la SMA, en los términos solicitados;
- (iii) El infractor ha prestado una colaboración útil y oportuna en las diligencias probatorias decretadas por la SMA;
- (iv) El infractor ha aportado antecedentes de forma útil y oportuna, que son conducentes al esclarecimiento de los hechos, sus circunstancias y/o efectos, o para la ponderación de otras circunstancias del artículo 40 de la LOSMA.

88. En el caso en cuestión, en el Resuelvo VII de la Resolución Exenta N°1/Rol F-047-2022 se solicitó al titular acompañar, en conjunto con la presentación de un PDC o de descargos, según sea el caso, documentación que permita acreditar la personería de quien realiza la presentación, así como informar, describir y acreditar cualquier tipo de medida correctiva adoptada y asociada a la infracción imputada, así como aquellas medidas adoptadas para contener, reducir o eliminar sus efectos. Al respecto, en conjunto con el PDC se acompañó la documentación suficiente para acreditar la facultad de representación de quien efectuó la presentación, sin embargo, no se presentó información asociada a medidas correctivas ni en conjunto con el PDC ni en conjunto con los descargos, por cuanto estos últimos se enfocan en analizar el cumplimiento del PDC. No obstante lo anterior, este último requerimiento aplica para el supuesto de que efectivamente el titular hubiese ejecutado medidas correctivas, lo que no ocurrió en el presente caso.

89. En virtud de lo anterior, esta circunstancia **será considerada** para disminuir el componente de afectación en relación al cargo configurado.

D.3 Aplicación de medidas correctivas (Artículo 40, letra i), de la LOSMA)

90. Respecto de esta circunstancia, esta Superintendencia ha asentado el criterio de considerar en la determinación de la sanción específica la conducta posterior a la infracción o su detección, específicamente en lo referido a las medidas adoptadas con el objeto de corregir los hechos que la configuran, así como a contener, reducir o eliminar sus efectos y a evitar que se produzcan nuevos efectos.

91. Solo se ponderan en esta circunstancia las acciones que hayan sido adoptadas de forma voluntaria por parte del infractor, por lo que no se



consideran las acciones que se implementen en el marco de la dictación de medidas provisionales, la ejecución de un PDC o que respondan al cumplimiento de resoluciones administrativas o judiciales pronunciadas por otros servicios públicos y/o tribunales de justicia.

92. Para la procedencia de la ponderación de esta circunstancia, uno de los criterios asentados por esta Superintendencia ha sido que las medidas correctivas que se hayan aplicado deben ser idóneas, eficaces y oportunas para los fines que persiguen, y, por otro lado, que éstas deben ser acreditadas en el procedimiento sancionatorio respectivo, mediante medios fehacientes.

93. En su presentación de descargos, el titular acompañó antecedentes para acreditar el estado de cumplimiento de la realización de mediciones isocinéticas respecto de su caldera. Sin embargo, no alegó la ejecución de medidas diferentes de aquellas que formaban parte del cumplimiento del PDC, por lo tanto, estas no pueden ser consideradas como medidas voluntarias, por lo que resulta inoficioso continuar el análisis respecto del resto de criterios de las medidas correctivas.

94. En conclusión, esta circunstancia **no será considerada** para disminuir el componente de afectación en la determinación de la sanción específica para el único cargo que se tuvo por configurado en el presente procedimiento sancionatorio.

E. Capacidad económica del infractor (artículo 40, letra f), de la LOSMA)

95. La capacidad económica ha sido definida por la doctrina española a propósito del Derecho Tributario, como la potencialidad económica vinculada a la titularidad y disponibilidad de la riqueza, con la aptitud, la posibilidad real, la suficiencia de un sujeto de derecho para hacer frente a la exigencia de una obligación tributaria concreta por parte de la Administración Pública. De esta manera, esta circunstancia atiende a la proporcionalidad del monto de una multa con relación a la capacidad económica concreta del infractor.

96. Para la determinación de la capacidad económica de un infractor, esta Superintendencia considera dos criterios: tamaño económico y capacidad de pago. El tamaño económico se asocia al nivel de ingresos anuales, actuales o potenciales del infractor, y normalmente es conocido por esta Superintendencia de forma previa a la aplicación de sanciones, lo cual permite su incorporación en la determinación de sanciones de forma general. Por otra parte, la capacidad de pago tiene relación con la situación financiera específica del infractor en el momento de la aplicación del conjunto de las sanciones pecuniarias determinadas para el caso bajo análisis de acuerdo a las reglas generales, la cual, normalmente no es conocida por esta Superintendencia de forma previa a la determinación de sanciones. Este aspecto es considerado de forma eventual, excepcional y a solicitud expresa del infractor una vez que tome conocimiento de las sanciones respectivas, debiendo proveer la información correspondiente para acreditar que efectivamente se encuentra en situación de dificultad financiera para hacer frente a estas.

97. Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y



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

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

99. En el caso de la Ilustre Municipalidad de Osorno, y en función de sus ingresos municipales en el año 2023, se considera procedente la aplicación de un factor de disminución sobre el componente de afectación de la sanción que corresponda a cada infracción. Para estos efectos, la información de los ingresos municipales fue obtenida a partir del Sistema Nacional de Información Municipal⁹ de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

100. En atención al principio de proporcionalidad y a lo descrito anteriormente respecto del tamaño económico del titular, se concluye que **procede** la aplicación de un ajuste para la disminución del componente de afectación de la sanción que corresponda a cada infracción, asociado a la circunstancia de capacidad económica.

F. Incumplimiento del programa señalado en la letra r), del artículo 3º (artículo 40, letra g), de la LOSMA)

101. Dentro de las circunstancias contempladas en el artículo 40 de la LOSMA, en su letra g), se considera el incumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3, en relación con la función de la SMA de aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de la LOSMA. En el inciso quinto del artículo 42 de la LOSMA se señala que el procedimiento “*se reiniciará en caso de incumplirse las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia*”.

102. En el presente caso, como fuera expuesto anteriormente, el titular incumplió el PDC aprobado, por lo que corresponde que se pondere la magnitud de dicho incumplimiento, de modo de poder incrementar proporcionalmente la sanción que originalmente hubiera correspondido aplicar, en conformidad a lo establecido en el artículo 42

⁹ http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php



de la LOSMA. Este análisis debe ser realizado respecto de cada una de las acciones asociadas a cada uno de los cargos formulados, lo que se pasará a desarrollar a continuación.

103. En la siguiente tabla se muestra un resumen del análisis de cumplimiento del PDC a la fecha de dictación de la Res. Ex. N°3/Rol F-048-2022 en contraste con lo alegado por el titular respecto de cada acción, en su presentación de descargos:

Tabla N°5. Nivel de cumplimiento del PDC y alegaciones de titular

Nº	Acciones	Fecha de inicio y término	Nivel de cumplimiento a la fecha de dictación de la Res. Ex. N°3/Rol F-048-2022	Alegaciones de titular en presentación de descargos
1	Realizar una primera medición isocinética para la caldera a petróleo con registro N° OSO-238, cuyos resultados cumplan con el límite de emisión de MP establecido en el D.S. N°47/2015.	-30-01-2023 -30-07-2023	Se ejecutó fuera de plazo. La fecha del muestreo es de 19 de junio de 2024. Los resultados cumplen con el límite de emisión de MP. Se concluye que la presente acción fue parcialmente cumplida.	Indica que no fue posible realizar la medición en la fecha comprometida, debido a que la empresa que realizaría los muestreos informó que previo a la medición se requería construir un puerto de muestreo. Señala que el muestreo estaba comprometido para el 30 de julio de 2023 en el PDC aprobado y que el proceso de licitación fue publicado el 6 de junio de 2023 y adjudicado con fecha 7 de julio de 2023, y que la empresa adjudicataria había ofertado realizar la medición en un plazo de 5 días hábiles. Por lo tanto, indica que no pudo realizar la medición dentro del plazo aprobado, sin perjuicio de aquello, la medición se efectuó con fecha 19 de junio de 2024 y los resultados cumplieron con el límite de emisión de MP.
2	Realizar una segunda medición isocinética para caldera a petróleo con registro N° OSO-238, cuyos resultados cumplan con el límite de emisión de MP establecido en el D.S. N°47/2015.	-30-01-2023 -30-07-2024	No se acredita su realización, por lo tanto, se concluye que la presente acción se encuentra totalmente incumplida.	Indica que, si bien no se cumplió con la fecha del PDC, sí se cumpliría con la periodicidad establecida en el PDA Osorno, debido a que la primera medición finalmente se realizó el 19 de junio de 2024. Por otro lado, indica que se encuentran en vías de ejecución de la segunda medición, argumentando que con fecha 19 de diciembre de 2024 se publicó en el portal de Mercado Público la nueva campaña de muestreo isocinético, la cual ya habría sido adjudicada. Finalmente, añade que este segundo muestreo no se realizó de manera inmediata luego del primer muestreo debido a



				problemas presupuestarios del municipio.
3	Cargar el PDC e informar a la Superintendencia del Medio Ambiente los reportes y medios de verificación que acrediten la ejecución de las acciones comprendidas en el PDC a través de los sistemas digitales que la SMA disponga al efecto para implementar el SPDC.	-30-01-2023 -28-08-2024	No se cargó en la plataforma del SPDC el reporte final y sus medios de verificación. Por lo tanto, la presente acción fue incumplida.	Indica que sí cargó el PDC y ha ido informando a la Superintendencia los reportes y medios de verificación que acreditan la ejecución de las acciones ya finalizadas.

Fuente. Elaboración propia.

104. Sobre la Acción N°1, se debe señalar que el plazo original para acreditar el cumplimiento del límite de emisión de material particulado era de 6 meses, los que se cumplieron el 30 de julio de 2023, plazo que se estimó razonable para realización de todas las gestiones necesarias para su completa ejecución, por cuanto la caldera del titular no había realizado ninguna medición de manera previa ni posterior al periodo imputado en la formulación de cargos. El titular acreditó que el proceso de licitación fue publicado el 6 de junio de 2023, es decir, a menos de dos meses del cumplimiento del plazo, y que los muestreos se llevaron a cabo recién el 19 de junio de 2024. A continuación, se ilustran los principales datos del informe isocinético:

Tabla N°6. Datos de informe isocinético de muestreo de 19 de junio de 2024

Caldera	Informe	Fecha muestreo	Resultado
OSO-238	IMP-445-24, de 12 de julio de 2024, elaborado por Ambiquim	19 de junio de 2024	5,9 mg/m ³ N

Fuente. Elaboración propia.

105. En conclusión, se confirma que la **Acción N°1** fue cumplida parcialmente, únicamente debido al retraso en la ejecución de la misma por parte del titular, considerando que se acreditó que efectivamente se realizó la medición y la misma cumplió con el límite de emisión de MP establecido en el PDA Osorno.

106. Por otro lado, respecto de la **Acción N°2**, se confirma que el titular no realizó la segunda medición comprometida, toda vez que recién el 19 de diciembre de 2024 se habría publicado en el portal de Mercado Público la nueva oferta.

107. Respecto del argumento consistente en que sí se cumpliría con la periodicidad establecida en el PDA Osorno, debido a que la primera medición finalmente se realizó el 19 de junio de 2024, cabe señalar que dicho fundamento únicamente tendría asidero si no se hubiese iniciado un procedimiento sancionatorio precisamente por haber omitido la realización de muestreos isocinéticos. Dentro del contexto de un PDC, pueden establecerse



medidas más estrictas que aquellas establecidas en la norma infringida que da origen al procedimiento sancionatorio. Así ocurrió en el presente caso, donde se establecieron dos mediciones para un periodo de 18 meses, en lugar de una medición cada 24 meses para la fuente, como establece el PDA para fuentes que operan a petróleo, teniendo especialmente presente que no existía información respecto de la concentración de material particulado que la fuente del titular aportaba a la zona saturada. Por lo tanto, se consideró que la realización de dos mediciones dentro de un periodo de medición permitiría obtener información actualizada de las emisiones de la caldera, lo que a su vez, permitiría adoptar medidas en caso de que se constate una superación al límite de emisión, en este caso, dentro de los 24 meses.

108. Ahora, respecto de los problemas presupuestarios, que alega que constituirían un caso de fuerza mayor, cabe señalar que la notificación de la aprobación del PDC fue realizada el 25 de enero de 2023, motivo por el cual la titular pudo conocer desde dicha fecha que requeriría contar con presupuesto necesario para realizar un total de dos mediciones isocinéticas, en un plazo total de 18 meses, es decir, al 30 de julio de 2024. Dicho plazo de 18 meses fue propuesto por la propia titular, propuesta que razonablemente tuvo a la vista las necesidades particulares de la institución en relación a las variaciones de presupuesto. Sin embargo, luego de dictada la resolución que declaró incumplido el PDC y reinició el procedimiento sancionatorio, es decir, después del 5 de diciembre de 2024, la titular realizó la primera publicación de la oferta el 19 de diciembre de 2024. Teniendo un plazo de 12 meses adicionales al plazo de la primera medición, hizo la primera gestión útil para lograr concretar una segunda medición con 5 meses de retraso, y únicamente después de ser notificada de la Res. Ex. N°3/Rol F-048-2022 (18 de diciembre de 2024). Lo anterior, permite cuestionar el carácter de imprevisible, necesario para configurar un supuesto de fuerza mayor. Por lo tanto, se reitera que la presente acción se considera como **no conforme**.

109. Finalmente, respecto de la **Acción N°3**, se confirma que el titular no efectuó la carga del PDC aprobado en la plataforma del SPDC, sin embargo, efectuó la presentación del PDC aprobado mediante Oficina de Partes de esta Superintendencia con fecha 8 de febrero de 2023, indicando que la plataforma no se encontraba habilitada. Luego, Por otro lado, el IFA PDC indica que con fecha 28 de julio de 2023 y 30 de julio de 2024 se presentaron reportes mediante la plataforma SPDC, que incluyeron la Orden de Compra N°2308-108-SE23; la factura electrónica N°3468 de 19 de julio de 2024 y el Informe IMP-445-24, de fecha 12 de julio de 2024. Ahora bien, el titular no presentó dentro de plazo el reporte final, por lo tanto, esta acción se considera **parcialmente cumplida**.

110. En resumen, el titular incumplió totalmente una de las tres acciones comprometidas y cumplió parcialmente dos de las acciones. La acción incumplida totalmente es la Acción N°2, mientras que las acciones N°1 y N°3 son aquellas cumplidas parcialmente. Las Acciones N°1 y N°2 corresponden a las acciones que permitirían un retorno permanente al cumplimiento de la normativa infringida, por cuanto, la caldera contaría con un informe isocinético que permitiría conocer la concentración de material particulado que aporta a la zona saturada. Puesto que la Acción N°1 fue cumplida, aunque de manera inoportuna, se considera que, en condiciones de operación similares, la fuente debió haber tenido un resultado similar en la siguiente medición. No obstante lo señalado, puesto que se trata de una fuente que de manera previa y de manera posterior al PDC no realizó otras mediciones, el segundo muestreo era del todo relevante, para conocer el comportamiento de las emisiones de la fuente en un tiempo acotado, dentro del contexto de un PDC.



111. En consecuencia, **el grado de cumplimiento es intermedio, motivo por el cual el incremento** de la sanción original, producido por el incumplimiento de estas acciones, **es del mismo nivel**. Por tanto, el nivel de cumplimiento antes señalado será considerado para los efectos del incremento de la sanción base que es considerado en el artículo 42 de la LOSMA.

VIII. PROPUESTA DE SANCIÓN O ABSOLUCIÓN

112. En virtud del análisis realizado en el presente dictamen, y en cumplimiento del artículo 53 de la LOSMA, se propondrá la sanción o absolución que a juicio de esta Fiscal Instructora corresponde aplicar a la Ilustre Municipalidad de Osorno:

113. Respecto de la infracción imputada mediante el Cargo N° 1 correspondiente a “*No haber realizado la medición de sus emisiones de MP, de acuerdo a la periodicidad establecida en el artículo 45 del D.S. N°47/2015, mediante un muestreo isocinético que permita acreditar el cumplimiento de los límites de emisión establecidos en el artículo 41 del D.S. N°47/2015, respecto de la caldera a petróleo con registro N°OSO-238, durante el siguiente periodo: -Entre el 29-03-2019 y el 28-03-2021*”, se propone aplicar una multa consistente en **17,5 UTA**.

Lilian Solís Solís
Fiscal Instructora de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

BOL/PZR
Rol F-048-2022

