

**RESUELVE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONATORIO ROL D-171-2020, SEGUIDO EN  
CONTRA DE LA I. MUNICIPALIDAD DE GORBEA**

**RESOLUCIÓN EXENTA N° 784**

**Santiago, 9 de mayo de 2023**

**VISTOS:**

Lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley N° 20.417, que establece la ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA"); la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente (en adelante e indistintamente, "LBMA" o "Ley N° 19.300"); la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante, "LBPA"); en el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija la planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta N°564, de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que fija su organización interna; en el Decreto Supremo N°70, de 28 de diciembre de 2022, del Ministerio del Medio Ambiente, que nombra Superintendente del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA N°119123/129/2019, de 06 de septiembre de 2019, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que nombra Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente; en la Resolución Exenta RA N°119123/104/2022, de 03 de agosto de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que renueva el nombramiento del Fiscal de la Superintendencia del Medio Ambiente; en el Decreto Supremo N° 189, de 2005, del Ministerio de Salud, que Aprueba Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios (en adelante, "D.S. N°189/2005"); la Resolución Exenta N° 85, de 22 de enero de 2018, de la Superintendencia del Medio Ambiente, que aprueba el documento "Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, actualización"; en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón, y en el expediente del procedimiento sancionatorio Rol D-171-2020.

**I. IDENTIFICACIÓN DEL SUJETO INFRACTOR Y  
DEL PROYECTO**

1. El presente procedimiento administrativo sancionatorio se inició mediante la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020, de fecha 31 de diciembre de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente ("esta Superintendencia" o "SMA"), que formuló cargos a la I. Municipalidad de Gorbea, rol único tributario N° 69.191.200-0, ("el titular" o "la Municipalidad"), titular de la unidad fiscalizable "Cierre Vertedero Gorbea" ("el vertedero" o "Vertedero Gorbea"). El Vertedero Gorbea ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante la declaración de impacto ambiental ("DIA") "Plan de Cierre Vertedero de Gorbea", aprobada por la Resolución Exenta N° 46, de fecha 24 de marzo de 2010, por la ex Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de la Araucanía ("RCA N° 46/2010" o "proyecto de cierre").

2. El vertedero se encuentra ubicado aproximadamente a la altura del Km. 10 de la ruta S-710 en dirección Noroeste –camino Gorbea a Galpones–, de la comuna de Pitrufquén, región de la Araucanía, involucrando una superficie de 4,12 hectáreas en las siguientes coordenadas: 694.569 Este y 5.677.192 Norte, referidas al Huso 18 Sur, DATUM WGS 84. Inició su etapa de operación alrededor del año 1995, siendo operado en un comienzo según una modalidad de acopio de residuos sólidos domiciliarios en zanjas, las que se fueron cubriendo desde la parte anterior hasta el actual acceso del proyecto.

3. Habiéndose realizado un diagnóstico del estado de operación del vertedero, la Municipalidad presentó ante la ex Comisión Regional del Medio Ambiente de la región de la Araucanía el proyecto de cierre del vertedero, siendo esta RCA el instrumento de carácter ambiental de competencia de esta SMA. Así, el objeto de la RCA N° 46/2010, fue normalizar el Vertedero Gorbea mediante el desarrollo de un plan de cierre progresivo y definitivo, mediante la implementación de obras de saneamiento básicas en el predio ocupado para la disposición de los residuos domiciliarios, a saber: sello superficial, sistema de manejo de biogás, cobertura vegetal y sistema de manejo de escorrentías superficiales. Para ello, el proyecto fue dividido en las siguientes etapas:

- Primera etapa de cierre inmediato, donde se encontraban todos los residuos depositados a la fecha de la evaluación;
- Segunda etapa de cierre progresivo, consistente en un área destinada a disponer aproximadamente 15.228 m<sup>3</sup> de residuos en cuatro zanjas. Esto último, dentro de un plazo de 3 años o bien hasta que cada una de las zanjas se encontrase completa, procediéndose inmediatamente a generar el sello superficial final;
- Etapas de monitoreo y control, velando por la integridad de la cobertura final, con mantenciones mensuales de canales de aguas lluvias, y plan de monitoreo de aguas subterráneas para controlar posible contaminación de lixiviados, entre otros.

4. Con posterioridad a la evaluación del proyecto de cierre, la I. Municipalidad de Gorbea presentó al SEA tres consultas de pertinencia, las que fueron resueltas por dicho Servicio, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 1: Modificaciones al proyecto que no han debido ingresar al SEIA

| Consulta de pertinencia  | Descripción   | Pronunciamiento SEA   |
|--|---|---|
| Ord. N° 1596, de fecha 05 de diciembre de 2011, "Construcción Obras Plan de Cierre Vertedero Municipal de Gorbea, modificación en ajuste de tamaño de gravilla". | Modificación del diámetro de grava para la conformación del sello superficial de las cañerías conductoras de biogás, de la etapa de cierre inmediato. | Mediante el Ord. N° 160, de fecha 06 de diciembre de 2011, el SEA resuelve que las modificaciones planteadas por la I. Municipalidad de Gorbea no están obligadas a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, "SEIA") ya que no son de carácter significativo en términos ambientales, toda vez que se |

| Consulta de pertinencia  | Descripción  | Pronunciamiento SEA   |
|--|--|---|
|  |  | mantendrán las propiedades de conducción y velocidad del biogás originado por la descomposición de residuos.  |
| Ord. Nº 137, de fecha 25 de enero de 2012, "Construcción de obras Plan de Cierre Vertedero Municipal Gorbea, 1a. etapa".             | Ajuste del diseño del sello superficial perimetral, de las obras de manejo de escorrentías y la adecuación de las zanjas receptoras, removiendo 100 m <sup>3</sup> de residuos asimilables a domésticos.   | Mediante el Ord. Nº 17, de fecha 30 de enero de 2012, el SEA resuelve que las modificaciones planteadas por la I. Municipalidad de Gorbea no están obligadas a ingresar al SEIA ya que no son de carácter significativo en términos ambientales, debiendo en todo caso ser dispuestos los residuos a removerse en lugares autorizados.  |
| Ord. Nº 261, de fecha 14 de febrero de 2012, "Modificación de proyecto construcción obras Plan de cierre Vertedero Gorbea, etapa 1". | Reemplazo de los canales de evacuación proyectados, por un dren perimetral, reemplazo de la zanja de evacuación final por un tubo de hormigón de descarga de aguas lluvia a río Donguil y cambio en punto de descarga; todo para la etapa de cierre inmediato. | Mediante la Res. Ex. Nº 29, de fecha 01 de marzo de 2012, el SEA resuelve que las modificaciones planteadas por la I. Municipalidad de Gorbea no están obligadas a ingresar al SEIA ya que no son de carácter significativo, en la medida en que las aguas lluvias no entran en contacto con residuos, que se cumple la medida de impermeabilización del dren y conducción en igual caudal que el evaluado y que se mantiene una descarga aérea al río Donguil. |

Fuente: Elaboración propia

## II. ANTECEDENTES PREVIOS A LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

5. Con fecha 17 de agosto de 2015, esta Superintendencia recibió una denuncia ciudadana por parte Manuel Antonio Curileñ Millamán, Secretario de la Comunidad Indígena Ancúe, quien señaló que "[p]ese a que la Municipalidad de Gorbea estaba obligada al ejecutar el Proyecto Plan de Cierre Vertedero de Gorbea –cierre definitivo el año 2013–, esta Municipalidad continúa depositando su basura en nuestra comunidad sin cumplir con procedimientos mínimos de resguardo de nuestro mapu –aguas, tierra, aire, cielo, flora y fauna, personas: construyó zanjas de dimensiones ilegales no contempladas en Plan de Cierre; basura expuesta a cielo abierto, sin impermeabilización; derribo de panderetas de protección, y destrucción de obras de la primera etapa del Plan de Cierre [...] La última etapa se construyó a centímetros [sic] del deslinde y del campo de vecinos".

6. Con fecha 09 de octubre de 2015, mediante el Ord. D.S.C. Nº 2139, esta Superintendencia le informó al denunciante el haberse tomado

conocimiento de su denuncia, habiendo sido incorporada con el identificador 1233-2015. Finalmente, se le comunicó que los hechos denunciados se encontraban en estudio, con el objeto de recabar mayor información sobre presuntas infracciones de competencia de este Servicio.

7. Con fecha 27 de marzo de 2018, esta Superintendencia recibió una denuncia ciudadana por parte de María Graciela Curileñ Millamán, integrante de la Comunidad Indígena Ancúe, quien señaló que “[...] *cumplido el plazo de la aprobación ambiental del plan de cierre del vertedero de la comuna de Gorbea en el sector Ancue [sic] de la comuna de Pitrufquén [sic] este aún no se cierra [...] El año 2010 producto de la evaluación ambiental del plan de cierre de vertedero de Gorbea faltaban cuatro zanjas estas hace años se cerraron y aun la Municipalidad de Gorbea continúa [sic] descargando residuos [...] los olores y vectores son cada vez más [sic], los perros se han vuelto salvajes y atacan a personas e integrantes de nuestra comunidad que transitan por el camino [...] además los perros matan nuestras ovejas, gallinas hay olores fuertes donde claramente esto no es un plan de cierre [sic]*”.

8. Con fecha 15 de junio de 2018, mediante el Ord. MZS N° 216, esta Superintendencia le informó a la denunciante el haberse tomado conocimiento de su denuncia, habiendo sido incorporada con el identificador 23-IX-2018. Finalmente, se le comunicó que los hechos denunciados habían sido objeto de sendas inspecciones ambientales y que se le comunicaría aquello que la Superintendencia resolviese, en la oportunidad que correspondiese.

9. Con motivo de las denuncias, se han realizado las siguientes inspecciones ambientales y/o exámenes de información en relación a la unidad fiscalizable:

10. Actividades de inspección ambiental de fecha **28 de enero y 19 de febrero de 2016**, llevadas a cabo por funcionarios de esta Superintendencia. De los resultados y conclusiones de dichas inspecciones, las actas respectivas y el análisis efectuado por la División de Fiscalización de esta SMA, se dejó constancia en el informe de fiscalización ambiental disponible en el expediente **DFZ-2016-658-IX-RCA-IA** (“IFA de 2016” o “primer informe de fiscalización”), derivado electrónicamente a la División de Sanción y Cumplimiento de esta SMA, con fecha 01 de julio de 2016. Las principales materias ambientales abordadas en dicha fiscalización fueron: afectación a los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; afectación del patrimonio cultural; control de ingreso; estado de ejecución del proyecto; manejo de aguas lluvias; manejo de biogás; manejo de lixiviados; y manejo de los residuos.

11. Actividades de inspección ambiental de fechas **07 de junio de 2018 y 04 de julio de 2019** así como examen de información, llevadas a cabo por funcionarios de esta Superintendencia. De los resultados y conclusiones de dichas inspecciones, las actas respectivas y el análisis efectuado por la División de Fiscalización de esta SMA, se dejó constancia en el Informe de Fiscalización Ambiental disponible en el expediente **DFZ-2018-2503-IX-RCA** (“IFA de 2018” o “segundo informe de fiscalización”), derivado electrónicamente a la División de Sanción y Cumplimiento de esta SMA, con fecha 30 de diciembre de 2019. Las principales materias ambientales abordadas en dicha fiscalización fueron: control de ingreso, estado de ejecución del proyecto, manejo de aguas lluvias, manejo de biogás, manejo de lixiviados y manejo de los residuos.

### III. CARGOS FORMULADOS

12. Mediante Memorandum DSC N° 798 de fecha 28 de noviembre de 2020, se procedió a designar a Leslie Cannoni Mandujano como Fiscal Instructora Titular del presente procedimiento administrativo sancionatorio, y a Felipe Concha Rodríguez como Fiscal Instructor Suplente.

13. Con fecha 31 de diciembre de 2020, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de la LOSMA, se dio inicio al procedimiento sancionatorio Rol D-171-2020 mediante la formulación de cargos a la I. Municipalidad de Gorbea, contenida en la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020, por infracción al artículo 35 letra a) de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental. Los cargos imputados son los siguientes:

Tabla 2: Cargos formulados en el procedimiento sancionatorio Rol D-171-2020

| N° | Hechos que se estiman constitutivos de infracción   | Normas y medidas eventualmente infringidas   | Clasificaciones art. 36 LOSMA |
|----|---|--|-------------------------------|
| 1  | Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño. | <b>RCA N° 46/2010</b><br>Considerando 3.2.2. Segunda Etapa – Cierre Progresivo.<br><i>“Comprende el Sector de Cierre Progresivo, área destinada a disponer aproximadamente 15.228 de m3 de residuos solo [sic] en 4 zanjas [...] Si se considera que tal cantidad de residuos será generada por la comuna de Gorbea en aproximadamente tres años o bien cuando las cuatro zanjas estén completas. Procediéndose inmediatamente a generar el sello final posterior al término de operación de cada zanja”.</i>                                    | Grave, N° 2 letra e)          |
| 2  | Cerco perimetral en mal estado.   | <b>RCA N° 46/2010</b><br>6.3 <i>“Con relación al Art. 11, letra c), se establece que el proyecto de plan de cierre definitivo del vertedero de Gorbea No [sic] genera [...] alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos [...] Referente a los problemas detectados por la comunidad se establece: [...] Problema del deficiente cierre perimetral, a la fecha se ha solucionado esta condición por lo que el vertedero municipal de Gorbea deberá mantener el cierre perimetral y su control de acceso”.</i> | Leve, N° 3                    |
| 3  | No ejecución de obras para el manejo de escorrentías.   | <b>RCA N° 46/2010</b><br>3.1.1. Primera Etapa – Cierre Inmediato<br><i>“h. Manejo de Escorrentías</i><br><i>Las obras para el manejo de escorrentías cumplen la finalidad de conducir el agua superficial proveniente de las lluvias, evitando que infiltren en el terreno, siendo destinadas a una red de recolección y conducción hacia el río Donguil. Las aguas capturadas por los canales proyectados se unen y pasan por debajo del camino existente</i>   | Grave, N° 2 letra e)          |

| N° | Hechos que se estiman constitutivos de infracción      | Normas y medidas eventualmente infringidas  | Clasificaciones art. 36 LOSMA |
|----|--|---|-------------------------------|
|    |  | <p><i>(Dren de Atravesio), luego avanzan paralelamente al camino dentro del canal diseñado con las dimensiones corregidas y especificadas dentro del proyecto de ingeniería. El canal va descendiendo conduciendo el agua gravitacionalmente, conforme desciende el terreno natural existente en el sector, lo que en un punto permite al canal de 70x70 girar hacia el lado del río Donguil y descargar sus aguas en una descarga aérea en él. Se realizarán zanjas de escorrentía temporales mientras se estén operando las zanjas y también para conducir las aguas luego del sellado final. Las unidades de conducción serán impermeables tanto basal como lateralmente (HPDE 1mm), con la finalidad de evitar filtraciones y que se establezca vegetación en la red de conducción, evitando la disminución de la capacidad de porteo. En ningún caso el agua lluvias entrará en contacto con residuos sólidos domiciliarios o asimilables”.</i></p> <p>3.2.2. Segunda Etapa – Cierre Progresivo<br/>“g. Manejo de Escorrentías<br/>Las obras para el manejo de escorrentías cumplen la finalidad de conducir el agua superficial proveniente de las lluvias, evitando que infiltren en el terreno o que ingresen a la zanja en utilización o construida. Su conducción será a una red de recolección y conducción hacia una descarga aérea en el río Donguil”.</p> <p>3.3. Etapa Monitoreo y Control<br/>“- Se inspeccionarán, limpiarán y repararán los canales de aguas lluvias durante todos los meses durante los 20 años.<br/>- Los canales deben encontrarse siempre libres de obstáculos para permitir su normal la escorrentía, el agua que circulará por estos canales corresponde a agua lluvia en ningún caso será contaminada, para lo que deberán efectuarse los monitoreos comprometidos”.</p> |                               |
| 4  | No implementación de medidas de control de lixiviados. | <p><b>RCA N° 46/2010</b></p> <p>3.4. Principales emisiones, descargas y residuos del proyecto<br/>“Manejo de Lixiviados: [e]l sello superficial, ubicado entre la subrasante y la rasante del terreno, cumplirá la función de aislar los residuos sólidos dispuestos con el medio ambiente y ser una capa barrera para el paso del biogás, evitando la dispersión de olores y la proliferación de vectores. Por otro lado, se impedirá el paso de la lluvia hacia los residuos, principal aporte de agua para los lixiviados [...] Además en las zanjas en operación existirá impermeabilización basal con 60 cm de espesor de arcilla, con coeficiente de</p>  | Grave, N° 2 letra e)          |

| N° | Hechos que se estiman constitutivos de infracción  | Normas y medidas eventualmente infringidas  | Clasificaciones art. 36 LOSMA |
|----|--|---|-------------------------------|
|    |  | <i>conductividad hidráulica máximo de 10-7 cm/s. Se complementa con protección lateral de polietileno de 2 mm de espesor”.</i>  |                               |
| 5  | Implementación de chimeneas de biogás en menor número del exigido, para la etapa de cierre progresivo.   | <b>RCA N° 46/2010</b><br>3.2.2. Segunda Etapa – Cierre Progresivo<br><i>“e. Sistema de Manejo de biogás [...] [e]l gas saldrá a la atmósfera por medio de chimeneas de PVC de 110 mm de diámetro, el número de chimeneas en la etapa de cierre progresivo será de 14”.</i>  | Leve, N° 3                    |
| 6  | No haber reportado en el Sistema de Seguimiento Ambiental de esta Superintendencia los informes de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas y de caracterización del biogás, conforme al Plan de Monitoreo y Control. | <b>RCA N° 46/2010</b><br>3.3. Etapa de Monitoreo y Control<br><i>“c. Detalles del Plan de Monitoreo Aguas Subterráneas [...] Como una forma de controlar y prevenir posibles contaminaciones de lixiviados en aguas subterráneas se medirán en los tres pozos de monitoreo los siguientes parámetros:<br/>Conductividad Eléctrica - STMeth2510-B<br/>Cloruro - NCh2313/32<br/>Turbiedad (Color) - STMeth2130-B<br/>Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) - NCh 2313/5<br/>Demanda Química de Oxígeno (DQO) - NCh2313/24<br/>Sólidos Suspendidos Totales (SST) - NCh 2313/3<br/>Hierro - NCh2313/10<br/>Magnesio - STMeth3500-B<br/>Nitrógeno Amoniacal - NCh 2313/16<br/>Nitrógeno Kjeldahl - NCh2313/28<br/>Sulfatos - NCh2313/18<br/>Alcalinidad Total (CaCO3) - STMeth2320-B<br/>Sodio - STMeth3500-B<br/>Nivel freático (m)<br/>La frecuencia inicial será cada seis meses durante 20 años”.</i><br><br><i>“d. Detalles del Plan de Monitoreo Aguas Lluvias [...] Con respecto a la implementación de un Plan de Monitoreo y Control para aguas lluvias, considerando que se generarán esporádicamente y que no en ningún caso tendrá contacto con el cuerpo de basura, el titular considerará un muestreo anual en época de lluvias de los siguientes parámetros:<br/>- Conductividad eléctrica<br/>-Turbiedad<br/>-Sólidos Suspendidos<br/>-Hierro<br/>-Magnesio<br/>La frecuencia inicial será cada 1 vez al año durante 20 años”.</i><br><br><i>“e. Manejo de Biogás [...] En atención a garantizar los antecedentes presentados en la DÍA y sus Adendas, el titular</i> | Leve, N° 3                    |

| N° | Hechos que se estiman constitutivos de infracción | Normas y medidas eventualmente infringidas   | Clasificaciones art. 36 LOSMA |
|----|---|--|-------------------------------|
|    |   | <p><i>deberá caracterizar el biogás generado a fin de acreditar su volumen e inflamabilidad [...] Este monitoreo será una vez al año”.</i></p> <p><b>Res. Ex. N° 223/2015, dicta instrucciones generales sobre la elaboración del plan de seguimiento de variables ambientales, los informes de seguimiento ambiental y la remisión de información al sistema electrónico de seguimiento ambiental</b></p> <p><i>“Artículo vigésimo séptimo. Sistema electrónico de seguimiento ambiental. La Superintendencia administrará un sistema electrónico de seguimiento ambiental, donde los titulares de proyectos o actividades que hayan ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que hayan obtenido la resolución de calificación ambiental respectiva, deberán ingresar los informes de seguimiento ambiental y, en general, cualquier otra información destinada al seguimiento del proyecto o actividad, según las obligaciones establecidas en dicha resolución”.</i></p> |                               |

Fuente: Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020

#### V. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

14. En virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOSMA y en el art. 6° del D.S. N° 30/2012 del Ministerio del Medio Ambiente, la mencionada Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020 estableció en su resuelvo IV que el infractor tenía un plazo de 10 días hábiles para presentar un programa de cumplimiento, y de 15 días hábiles para formular sus descargos, respectivamente.

15. La Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020 fue notificada mediante carta certificada remitida al domicilio del titular, cuyo ingreso a la oficina respectiva de Correos de Chile se verificó el día el día 14 de enero de 2021, según consta en el seguimiento de dicha entidad N° 1180689668650.

16. Con fecha 02 de febrero de 2021 y estando dentro de plazo, mediante el Ord. N° 153 la Municipalidad presentó a esta Superintendencia un programa de cumplimiento (“PdC”) mediante el cual propuso hacerse cargo de los hechos infraccionales acompañando documentos.

17. Mediante la Res. Ex. N° 2/Rol D-171-2020, de fecha 23 de marzo de 2021, esta Superintendencia resolvió emitir una serie de observaciones a la propuesta de PdC presentada, previo a proveer acerca de su aceptación o rechazo, para que fueran consideradas en un programa de cumplimiento refundido a ser presentado dentro de 8 días hábiles contados desde la notificación de la mencionada resolución.



18. Con fecha 13 de abril de 2021, mediante el Ord. N° 439 de fecha 12 de abril de 2021 la Municipalidad presentó un formulario de solicitud de reunión de asistencia al cumplimiento, indicándose en la materia de dicha misiva que se incluía igualmente una solicitud de ampliación de plazo, no obstante omitirse dicho documento.

19. Mediante la Res. Ex. N° 3/Rol D-171-2020, de fecha 13 de abril de 2021, esta SMA resolvió otorgar de oficio una ampliación de plazos, concediendo un término adicional de cuatro días hábiles, contados desde el vencimiento del respectivo plazo original.

20. Con fecha 15 de abril de 2021 y en videoconferencia, los funcionarios de la Municipalidad Lisbeth Errázuriz, Carolina Navea y Tito Sanhueza participaron en una reunión de asistencia, para la presentación de un PdC refundido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 letra u) de la LOSMA.

21. Con fecha 19 de abril de 2021 y estando dentro de plazo, mediante el Ord. N° 472 la Municipalidad presentó a esta Superintendencia un PdC refundido, describiendo una serie de acciones mediante las cuales propuso cumplir con la normativa ambiental que esta Superintendencia estima infringida, según lo expuesto en la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020.

22. Mediante la Res. Ex. N° 4/Rol D-171-2020, de fecha 12 de julio de 2021, esta Superintendencia resolvió emitir una serie de observaciones al contenido de la propuesta refundida, previo a proveer acerca de su aceptación o rechazo, para que fueran consideradas en un nuevo programa de cumplimiento refundido dentro de 8 días hábiles contados desde la notificación de la mentada resolución.

23. Con fecha 15 de julio de 2021 y en videoconferencia, las funcionarias de la I. Municipalidad de Gorbea, Lisbeth Errázuriz y Carolina Navea, participaron en una segunda reunión de asistencia, por parte de personal de esta SMA, para la presentación de un PdC refundido y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 letra u) de la LOSMA.

24. Con fecha 27 de julio de 2021 y estando dentro de plazo, mediante el Ord. N° 919 de fecha 26 de julio de 2021, la Municipalidad presentó una solicitud de ampliación de plazo para entregar e incorporar observaciones al programa de cumplimiento refundido.

25. Mediante la Res. Ex. N° 5/Rol D-171-2020, de fecha 27 de julio de 2021, esta SMA resolvió otorgar la ampliación de plazos, concediendo un término adicional de cuatro días hábiles, contados desde el vencimiento del respectivo plazo original.

26. Con fecha 11 de agosto de 2021 y estando dentro de plazo, mediante el Ord. N° 988, la Municipalidad presentó a esta Superintendencia un

segundo programa de cumplimiento refundido, describiendo una serie de acciones mediante las cuales propone cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que esta Superintendencia estima infringida, según lo expuesto en la formulación de cargos.

27. Mediante la Res. Ex. N° 6/Rol D-171-2020, de fecha 17 de enero de 2022, esta Superintendencia resolvió rechazar el instrumento de incentivo al cumplimiento mencionado en el párrafo anterior, por no cumplir con los criterios de aprobación establecidos en el artículo 9 del D.S. N° 30/2012. En particular, se detalla en dicha resolución que el titular no acompañó la totalidad de los medios de verificación asociados a las acciones ejecutadas y en ejecución, pese a haberse observado lo anterior. Luego, en cuanto al análisis de efectos ocasionados por las infracciones, no analizó las consecuencias de la continuidad operativa del vertedero por sobre la vida útil (generación de lixiviados, manejo de biogás, aguas lluvias y estabilidad estructural de la masa de residuos, entre otros), aspecto que también le fue observado por parte de la SMA. Finalmente, tampoco cumplió con otras observaciones y correcciones formales.

28. En este contexto, con fecha 27 de enero de 2022 y estando dentro de plazo, mediante el Ord. N° 164 de fecha 26 de enero de 2022 la Municipalidad presentó una solicitud de ampliación de plazo para presentar descargos en el procedimiento sancionatorio, fundada en *“estar buscando información técnica y recopilando antecedentes de la RCA”*.

29. Mediante la Res. Ex. N° 7/Rol D-171-2020, de fecha 31 de enero de 2022, esta SMA resolvió otorgar la ampliación de plazos, concediendo un término adicional de siete días hábiles, contados desde el vencimiento del respectivo plazo original.

30. Con fecha 07 de febrero de 2022 y estando dentro de plazo, el titular presentó descargos acompañando prueba documental, los que se listan en el acápite referido a valor probatorio de los antecedentes que constan en el procedimiento.

31. Mediante la Res. Ex. N° 8/Rol D-171-2020, de fecha 22 de junio de 2022, esta Superintendencia tuvo por presentados los descargos en el presente sancionatorio, tuvo por acompañados los documentos anexos y requirió de información al titular para que acreditase, dentro del plazo de cinco días, una serie de circunstancias a ser tenidas en consideración para la determinación de la sanción específica que correspondiese aplicar.

32. Con fecha 29 de julio de 2022 y estando fuera de plazo, el titular ingresó a la Oficina de Partes de esta SMA una presentación en respuesta al requerimiento de información, acompañando una serie de antecedentes.

33. Que, mediante Memorandum D.S.C. N° 63, de 25 de enero de 2023, se procedió a designar a Catalina Uribarri Jaramillo como Fiscal Instructor titular y a Bernardita Larraín Raglianti como Fiscal Instructora Suplente del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

34. Mediante la Res. Ex. N° 9/Rol D-171-2020, de fecha 24 de abril de 2023, esta Superintendencia tuvo por respondido el requerimiento de información, tuvo por acompañados los antecedentes acompañados y dispuso el cierre de la investigación.

35. Con fecha 24 de abril de 2023, mediante MEMORANDUM D.S.C. –Dictamen N° 59/2023, la fiscal instructora remitió a esta Superintendente el dictamen del presente procedimiento sancionatorio con propuesta de sanciones pecuniarias, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la LOSMA.

#### **VI. VALOR PROBATORIO DE LOS ANTECEDENTES QUE CONSTAN EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

36. En relación a la prueba en el presente procedimiento sancionatorio, debe señalarse que, conforme al artículo 51 inciso primero de la LOSMA, 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 establece como requisito mínimo para la elaboración del dictamen, que éste señale la forma en la que se han llegado a comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos. En vista de lo anterior, cabe sostener que la apreciación de la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores que instruye esta Superintendencia, con el objeto de comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos, se realiza conforme a las reglas de la sana crítica.

37. La sana crítica es un régimen intermedio de valoración de la prueba, ubicándose así entre dos extremos: la prueba legal o tasada, por un lado, y la libre o íntima convicción, por el otro. La apreciación o valoración de la prueba es el proceso intelectual por el que el juez o funcionario público da valor y asigna mérito a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él<sup>1</sup>. Todo lo anterior, sin contrariar las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados.

38. 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

<sup>1</sup> TAVOLARI OLIVEROS, Raúl, *El proceso en acción* (Santiago, Editorial Libromar Ltda., 2000) p. 282.

*juicio, sobre la base de parámetros jurídicos, lógicos y de manera fundada, apoyado en los principios que le produzcan convicción de acuerdo a su experiencia”<sup>2</sup>.*

39. Cumpliendo con el mandato legal, en esta resolución se usarán las reglas de la sana crítica para valorar la prueba rendida, valoración que se llevará a cabo en los capítulos siguientes, referidos a la configuración de las infracciones, calificación de las infracciones y ponderación de las sanciones.

40. En dicho contexto, dentro del conjunto de medios probatorios habidos en el procedimiento, se cuenta en primer lugar con los antecedentes recogidos en el IFA de 2016, entre los cuales se encuentran:

- Acta de inspección ambiental de 28 de enero de 2016;
- Acta de inspección ambiental de 19 de febrero de 2016;
- Oficio N° 178/03.02.2016 de la Municipalidad;
- Plan de trabajo Vertedero Municipal Gorbea;
- Plano simple del vertedero;
- Registro de ingreso de residuos a la unidad fiscalizable, año 2016.

41. En segundo término, se cuenta con los antecedentes recogidos en el IFA de 2018, entre los cuales se encuentran:

- Acta de inspección ambiental de fecha 07 de junio de 2018;
- Acta de inspección ambiental de fecha 04 de julio de 2019;
- Ord. N° 766 de fecha 24 de junio de 2019 de la Municipalidad en respuesta a Res. Ex. OAR N° 17/2019 de esta SMA, con sus anexos.

42. En tercer lugar, se cuenta con la prueba documental presentada por el titular con sus descargos, así como durante el transcurso del procedimiento. Dichos documentos se tuvieron por acompañados en el resuelto I tanto de la Res. Ex. N° 8/Rol D-171-2020 como de la Res. Ex. N° 9/Rol D-171-2020 y consisten en:

- Certificado N° 1 del director de Obras Municipales de la Municipalidad, s/f;
- Ficha de postulación al FNDR de fecha 05 de enero de 2022;
- Planilla “Calendario de limpieza camiones”, s/f;
- Planilla “Control cloración agua”, s/f;
- Planilla “Registro de ingreso de residuos”, s/f;
- Copia de correo electrónico de fecha 26 de enero de 2022, “Instrucciones control puerta vertedero”;
- Documento “Términos técnicos de referencia. ‘Monitoreo y control de aguas superficiales’”, de fecha enero de 2022;
- Documento “Términos técnicos de referencia. ‘Monitoreo y control de biogás’”, de fecha enero de 2022;

<sup>2</sup> Excma. Corte Suprema, en fallo de fecha 24 de diciembre de 2012 recaído en causa rol 8654-2012, considerando vigésimo segundo.

- Documento “Términos técnicos de referencia. ‘Monitoreo y control de aguas subterráneas’”, de fecha enero de 2022;
- Documento “Términos técnicos de referencia. ‘Desratización vertedero municipal’”, s/f;
- Informe “Consulta de pertinencia al sistema de evaluación ambiental. Actualización planimetría y operacional etapa N° 2, RCA N° 46/2010 ‘Plan de cierre vertedero de Gorbea’”, de fecha 30 de diciembre de 2019;
- Documento “Especificaciones técnicas. Obras de cierre de vertedero. Comuna de Gorbea. Etapa 2”, s/f;
- Informe N° 01 “Informa trabajos realizados de traslado de tierra desde el cementerio Lastarria a vertedero municipal” de la Dirección de Obras Municipales, de fecha 04 de julio de 2022;
- Planilla “Consulta Presupuestaria por Centro de Costo”, de fecha 29 de julio de 2022; y
- Set de nueve fotografías, s.f.

43. En lo que respecta al valor probatorio de los hechos constatados en la fiscalización de un proyecto, el artículo 51 inciso segundo de la LOSMA dispone que “[l]os hechos constatados por funcionarios a los que se reconocen la calidad de ministro de fe, y que se formalicen en el expediente respectivo, tendrán el valor probatorio señalado en el artículo 8°, sin perjuicio de los demás medios de prueba que se aporten o generen en el procedimiento”. Por su parte, el artículo 8° de la LOSMA señala “[l]os hechos establecidos por dicho ministro de fe constituirán presunción legal”. En consecuencia, los hechos constatados por estos funcionarios y recogidos en un acta de inspección contenida en un informe de fiscalización, gozan de una presunción legal de veracidad<sup>3</sup>.

44. Lo afirmado ha sido reconocido por el II.º Tribunal Ambiental, que ha expresado “[q]ue al tenor de los preceptos anteriormente citados, para que proceda en el caso de autos la presunción legal se requiere que los hechos hayan sido constatados por un ministro de fe y formalizados en el expediente respectivo”<sup>4</sup>. Adicionalmente, cabe mencionar lo señalado por la jurisprudencia administrativa, en relación al valor de los actos constatados por ministros de fe. Al respecto, la Contraloría General de la República, en su dictamen N° 37.549, de 25 de junio de 2012, precisó que “[...] siendo dicha certificación suficiente para dar por acreditada legalmente la respectiva notificación, en consideración a que tal testimonio, por emanar de un ministro de fe, está dotado de una presunción de veracidad”.

45. Así, la presunción legal de veracidad de lo constatado por el ministro de fe, constituye prueba suficiente cuando no es desvirtuada por el presunto infractor o los terceros interesados, lo cual será considerado al momento de valorar la prueba de acuerdo a las reglas de la sana crítica, en los apartados siguientes.

<sup>3</sup> Asimismo, los hechos fundantes de una infracción constatados por funcionarios de otros servicios, a quienes las respectivas leyes orgánicas les otorguen igualmente la calidad de ministros de fe, gozan de la misma presunción

<sup>4</sup> En fallo de fecha 12 de septiembre de 2014 recaído en causa rol R-23-2014, considerando 13°.

## VII. ANÁLISIS DE CONFIGURACIÓN DE LAS INFRACCIONES

46. En este capítulo, considerando los antecedentes y medios de prueba tenidos a la vista, se analizará la configuración de las infracciones que se han imputado a la I. Municipalidad de Gorbea en el presente procedimiento administrativo sancionatorio. Para ello, se hará un recuento de lo levantado durante las actividades de fiscalización para cada cargo y se expondrán las respectivas obligaciones ambientales cuyo incumplimiento se imputó mediante la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020. Luego, se expondrán las defensas del titular para cada asunto y su correspondiente análisis, así como una ponderación de los demás antecedentes dentro del procedimiento sancionatorio.

47. Se hace presente que no existen presentaciones de los denunciados interesados del procedimiento, que deban ser ponderadas en este acápite.

48. Asimismo, de manera transversal para todos los cargos, no se considerará el argumento de los descargos que se refieren al rechazo del PdC, por cuanto dicha impugnación debió ser realizada en la oportunidad procedimental correspondiente, por las vías que admite el ordenamiento jurídico y en los plazos debidos, y no en la presente etapa donde se ha alzado la suspensión del procedimiento que con ocasión de la presentación de la propuesta de PdC se dispuso.

### Cargo N° 1: “Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño”.

#### **A. Naturaleza de la imputación**

49. El Cargo N° 1 se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra “a)”, de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. En detalle, la RCA N° 46/2010 establece en el considerando 3.2.2. “Segunda Etapa – Cierre Progresivo” que este “[c]omprende el Sector de Cierre Progresivo, área destinada a disponer aproximadamente 15.228 de m<sup>3</sup> de residuos solo [sic] en 4 zanjas [...] Si se considera que tal cantidad de residuos será generada por la comuna de Gorbea en aproximadamente tres años o bien cuando las cuatro zanjas estén completas. Procediéndose inmediatamente a generar el sello final posterior al término de operación de cada zanja”. Es de mencionar que este hecho infraccional es la principal preocupación de la comunidad y se condice con las denuncias presentadas que originaron el presente procedimiento.

50. En otras palabras, si bien la RCA era de cierre, un sector del Vertedero Gorbea –llamado “Segunda Etapa - Cierre Progresivo”– tenía autorizada una vida útil, previa a la etapa de sellado final, que podía extenderse hasta la verificación de uno de los siguientes hitos: (i) el relleno completo de cuatro zanjas habilitadas al efecto para la disposición de residuos, con posterioridad a la dictación de la RCA N° 46/2010, o (ii) tres años aproximados desde aprobada la RCA. Ahora bien, esta disposición de residuos, que sólo admitía 15.228 m<sup>3</sup> aproximados en 4 zanjas, debía hacerse bajo determinadas condiciones técnicas.

Figura 1: *Layout* Vertedero Gorbea



Fuente: Elaboración propia en base a *Google Earth*.

## B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción

51. Durante la inspección ambiental de fecha 28 de enero de 2016, se observó que el área destinada al cierre progresivo –sector Sur del vertedero (véase figura 1)– se encontraba cubierta de tierra, por lo que no era posible evidenciar la ubicación de las cuatro zanjas consideradas en la RCA N° 46/2010, ni los sistemas de impermeabilización basal y lateral que debían tener. El sector en donde se habrían ubicado las zanjas 1 y 2 –dirección Oeste a Este– se encontraba con acopio de tierra y material pétreo utilizado a modo de cobertura para ser usado en el frente de trabajo de aquel momento. Según trabajadores de la UF, las zanjas tenían un ancho de 10 metros y una profundidad de 6 metros aproximadamente, variando su largo entre los 60 a 98 metros. También se señaló que la última zanja en la cual se habían depositado residuos fue la zanja 5, la cual había sido objeto de cobertura final en el mes de noviembre de 2015 y posteriormente sembrada con pasto, lo cual fue posible apreciar en terreno.

52. Asimismo, en el marco de las actividades de fiscalización, mediante el Oficio N° 178/2016, la Municipalidad informó a esta Superintendencia que **la etapa de cierre progresivo del Vertedero Gorbea había comenzado durante el año 2011 y que aún se encontraba operativa, disponiéndose los residuos en nuevas zanjas. En dicha misiva el titular reconoció que el vertedero había cumplido su vida útil**, pero que el plan de cierre no había sido concluido debido a la carencia de otro sitio para disponer residuos.

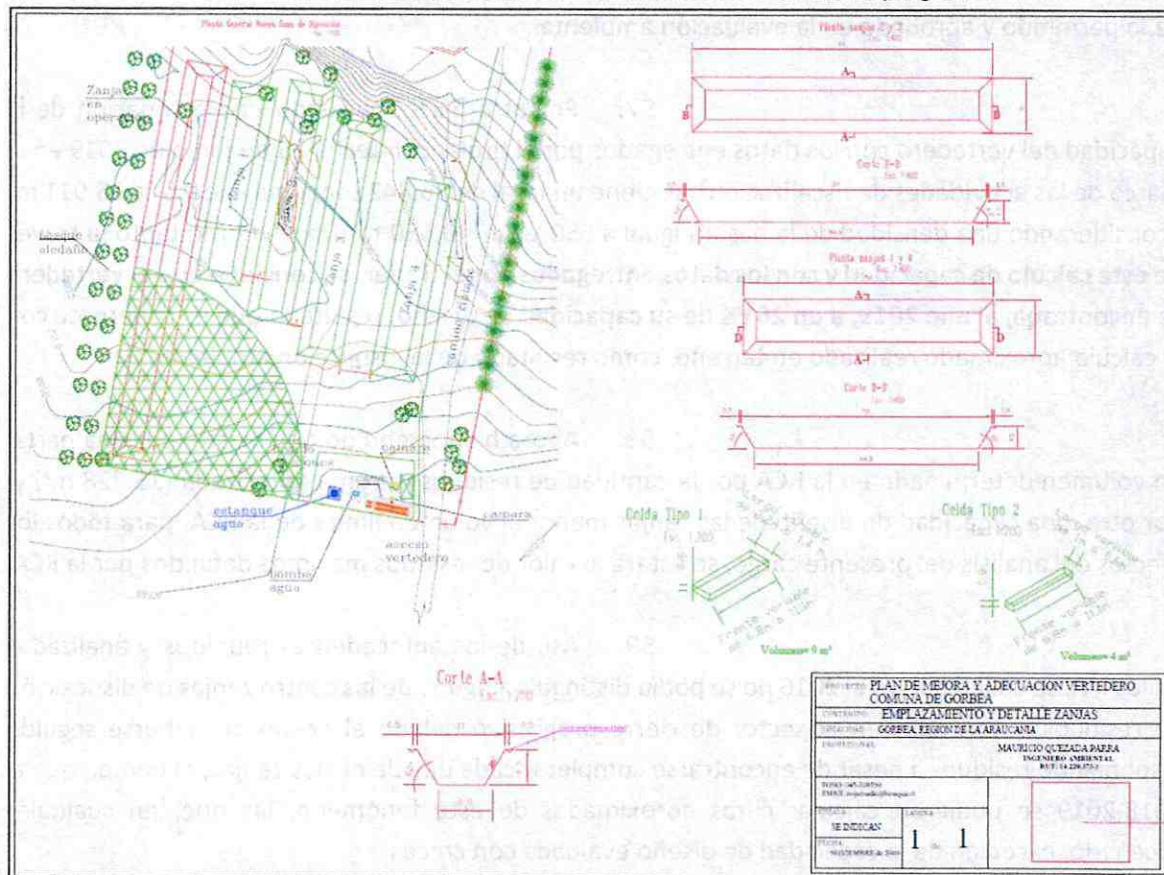
53. Adicionalmente y según consigna el acta de inspección contenida en el informe de 2016, el día 19 de febrero del 2016, se realizó una reunión con la directiva de la Comunidad Indígena Ancúe, en la cual se aplicó una encuesta semiestructurada

para recabar información primaria. Entre otras cosas, en dicha oportunidad integrantes de dicho colectivo declararon, a propósito del proyecto, que “[...] básicamente consistía en hacer obras para cerrar definitivamente el basural en un plazo de tres años, cosa que ya hace tiempo pasó, ocurrió y vemos ahora que el basural está en igual de condiciones [sic] [...] al principio el plan de cierre se estaba ejecutando bien, porque las obras correspondían a lo del proyecto, aparentemente. Pero luego nos dimos cuenta que la Municipalidad no cumplió con lo acordado y establecido por el proyecto, se hicieron zanjas que no estaban contempladas, en un principio eran 4 las zanjas que podían llenarse y ese era el límite, primero esas zanjas se hicieron con una profundidad mayor de legal, ya que eran zanjas de más de 7 metros y fue un reclamo que hicimos en su momento al organismo ambiental sobre esa cuestión y luego nos dimos cuenta que la Municipalidad abrió otra zanja que era el camino que llegaba al río que era el borde de lo que ya estaba relleno con basura y también los camiones comenzaron a romper según lo que se veía las obras de cierre de lo que era la primera etapa y la basura estaba esparcida por todos lados [...]”.

54. A su turno, en el marco de las actividades de fiscalización de fecha 7 junio de 2018, se observó que **el área destinada al cierre progresivo se encontraba cubierta de tierra con basura y que había ido aumentando el volumen de residuos en altura –frente de trabajo–, por lo que no era posible evidenciar la delimitación de las cuatro zanjas consideradas en la evaluación ambiental** (Ver Figura 2, que muestra ubicación que debían tener las 4 celdas del cierre progresivo). Se observó que dicha superficie era de forma rectangular con basura tapada con tierra, con una altura promedio de 2,5 metros desde el nivel del suelo o rasante. Posterior a este volumen de basura sobre nivel, se observó un terreno más bajo y plano en su superficie, correspondiente al área del vertedero ya cerrada y terminada con cobertura vegetal. Se georreferenció el cuadrante donde se estaba depositando la basura, arrojándose un área aproximada de 4.400 m<sup>2</sup>, lo que equivalía aproximadamente a 11.000 m<sup>3</sup> de basura acumulada por sobre el nivel del piso, es decir, un 70% adicional, sobre las 4 zanjas consideradas en el cierre progresivo. Al respecto, personal del titular informó que se estaban disponiendo 4 camiones diarios aproximadamente –con un total promedio de 20 toneladas diarias– y que en época de verano aumentaba la frecuencia.



Figura 2: Zanjas evaluadas ambientalmente del sector de cierre progresivo.



Fuente: Anexo 3 de Adenda 1 DIA "Plan de Cierre Vertedero de Gorbea".

55. Según se consigna en el segundo informe de fiscalización, durante la inspección ambiental de fecha 04 julio de 2019, se constató una mejora considerable en la cobertura final del vertedero, observándose una cantidad bastante menor de residuos sólidos dispersos en la superficie. Igualmente, se observó que el titular había agregado tierra sobre la superficie final, viéndose favorecido el control de olores y evitándose la presencia de aves de rapiña. Con todo, **el volumen total de residuos del vertedero superaba considerablemente el volumen de diseño de cada una de las cuatro zanjas evaluadas. Adicionalmente, se constató una altura de 5 metros aproximadamente por sobre la rasante del suelo, superior a los 2,5 metros promedio constatados en la inspección del 07 de junio de 2018.** Ahora bien, se constató que el lugar de disposición de los residuos correspondía a una superficie menor a la constatada en inspección ambiental de fecha 07 de junio de 2018, equivalente a 50 por 15 metros, es decir, 750 m<sup>2</sup> aproximadamente; constatándose residuos sólidos sin la cobertura diaria, expuestos a condiciones ambientales que representan 1.875 m<sup>3</sup> de residuos adicionales, totalizando un estimado de 85% adicional a lo permitido en la RCA.

56. Según lo concluido en el segundo informe de fiscalización de 2018, a partir de las dimensiones de las zanjas establecidas en la RCA N° 46/2010, el volumen máximo permitido en cada una debe ser igual a 2.475 m<sup>3</sup> –50 x 11 x 4,5 metros–; esto multiplicado por las cuatro zanjas consideradas en el proyecto debe corresponder a un volumen máximo total igual a 9.900 m<sup>3</sup>. De acuerdo a lo cubicado en terreno durante la fiscalización de fecha 07 de junio de 2018, el volumen aproximado de residuos compactados y tapados con tierra y

material pétreo por sobre el nivel o rasante de las zanjas sería de 11.000 m<sup>3</sup>, a saber, un 111% más de lo permitido y aprobado en la evaluación ambiental.

57. Por otra parte, haciendo una estimación de la capacidad del vertedero con los datos entregados por el titular con fecha 25 de junio de 2019 en el marco de las actividades de fiscalización<sup>5</sup>, se tiene un total de 16.842 ton, equivalentes a 25.911 m<sup>3</sup> –considerando una densidad de la basura igual a 650 kg/m<sup>3</sup> (0,650 ton/m<sup>3</sup>)–. Por lo tanto, **a través de este cálculo de capacidad y con los datos entregados por el titular, se concluye que el vertedero se encontraba, al año 2019, a un 261% de su capacidad de diseño**, resultado que es coherente con el cálculo aproximado realizado en terreno, como resultado de la inspección ambiental.

58. Ahora bien, atendido que existe, por una parte, un volumen determinado en la RCA por la cantidad de residuos máxima autorizada (15.228 m<sup>3</sup>) y, por otra, una capacidad de diseño de las zanjas menor al volumen límite de la RCA, para todos los efectos del análisis del presente cargo, se estará al valor de residuos máximos definidos por la RCA.

59. Así, de los antecedentes reunidos y analizados en los IFA, se colige que ya al 2016 no se podía distinguir ninguna de las cuatro zanjas de disposición de residuos autorizadas en el sector de cierre progresivo debido al hecho de haberse seguido disponiendo residuos a pesar de encontrarse completas cada una de dichas zanjas, al tiempo que al 2018-2019 se pudieron calcular cifras aproximadas de este fenómeno, las que, en cualquier escenario, excedían de la capacidad de diseño evaluada con creces.

60. Con respecto al cargo en comento, la Municipalidad no incorporó en su escrito de descargos algún contenido relativo a la certeza de los hechos que componen la infracción imputada ni de las circunstancias que la rodean, sino que expuso alegaciones referidas al daño o riesgo ocasionado como circunstancia del artículo 40 de la LOSMA. Luego, no existen alegaciones ni medios de prueba presentados por el titular, ni tampoco en el expediente administrativo, para ponderar en este capítulo.

### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

61. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en las actividades de inspección ambiental, cuyo desarrollo se expuso más arriba, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

#### Cargo N° 2: “Cerca perimetral en mal estado”

##### A. Naturaleza de la imputación

62. El **Cargo N° 2** se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra a), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. En detalle, la RCA N° 46/2010 establece en el considerando 6.3, que el proyecto no iba a generar alteraciones

<sup>5</sup> Toneladas anuales que han ingresado al Vertedero Gorbea desde el año 2014 al 2018, anexo 8 del informe DFZ-2018-2503-IX-RCA.

significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. En efecto, acerca de los problemas identificados en la línea de base por la comunidad presente en el área de influencia, establece que respecto del “[p]roblema del deficiente cierre perimetral, a la fecha se ha solucionado esta condición por lo que el vertedero municipal de Gorbea deberá mantener el cierre perimetral y su control de acceso”.

63. Luego, ya que la obligación ambiental dice relación con la necesidad del titular de mantener un cierre perimetral que rodee el sitio de disposición de residuos, este deber no se agota sólo con la instalación en el perímetro de ciertos elementos a modo de barrera, sino que exige naturalmente que su estado y/o función sea mantenido de forma permanente durante toda la ejecución del proyecto, con mantenciones y reparaciones periódicas, incluso durante su fase de post-cierre.

#### B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción

64. Según se consigna en el acta recogida en el IFA de 2016, se constató que para el control de ingreso al recinto del Vertedero Gorbea se contaba con un portón metálico y con un cierre perimetral adecuado en aquel sector de acceso, estando conformado por panderetas de hormigón vibrado en los costados Sur y Oeste de una altura promedio de unos 1,7 metros; en tanto que en los costados Norte y Este, el cerco perimetral estaba compuesto por postes de madera y alambrado –malla cuadrada–. Con todo, **en el sector Este, frente al sector del frente de trabajo, se constató que la disposición de los residuos alcanzaba hasta el cerco de malla de alambre y que, debido a la presión ejercida por el talud de dicho frente de trabajo, el cerco perimetral estaba cediendo, observándose postes inclinados próximos a caerse hacia el predio vecino, que al momento de la inspección se encontraba con distintos cultivos de hortalizas próximos al vertedero.**

65. Adicionalmente, durante la inspección ambiental de fecha 07 junio de 2018, se pudo constatar que, **debido a la presión ejercida por el talud del vertedero, el cerco perimetral del mencionado lado Este había cedido en varios tramos y en algunos puntos con alambres rotos y por el suelo.** Por su parte, durante la inspección ambiental de fecha 04 julio de 2019 se constató el cerco perimetral en las mismas condiciones.

66. Con respecto al cargo en comento, la Municipalidad no incorporó en su escrito de descargos algún contenido relativo a la certeza de los hechos que componen la infracción imputada ni de las circunstancias que la rodean, sino que expuso alegaciones referidas a la aplicación de medidas correctivas como circunstancia del artículo 40 de la LOSMA.

67. Luego, no existen otras alegaciones ni medios de prueba presentados por el titular, o presentes en el expediente administrativo, para ponderar en este capítulo.

#### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

68. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en sendas actividades de inspección ambiental, cuyo desarrollo se expuso más arriba, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

**Cargo N° 3: “No ejecución de obras para el manejo de escorrentías”**

**A. Naturaleza de la imputación**

69. El **Cargo N° 3** se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra a), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. Para la etapa o sector de cierre inmediato, la RCA N° 46/2010 establece para la primera etapa de cierre inmediato, en el considerando 3.1.1. letra h), “Manejo de Escorrentías”, que indica: “[l]as obras para el manejo de escorrentías cumplen la finalidad de conducir el agua superficial proveniente de las lluvias, evitando que infiltren en el terreno, siendo destinadas a una red de recolección y conducción hacia el río Donguil [...] Se realizarán zanjas de escorrentía temporales mientras se estén operando las zanjas y también para conducir las aguas luego del sellado final [...] Las unidades de conducción serán impermeables tanto basal como lateralmente (HPDE 1mm), con la finalidad de evitar filtraciones y que se establezca vegetación en la red de conducción, evitando la disminución de la capacidad de porteo. En ningún caso el agua lluvias entrará en contacto con residuos sólidos domiciliarios o asimilables”.

70. A su turno, en el considerando 3.2.2. letra g) de la misma resolución de calificación ambiental se establece para el sector o etapa de cierre progresivo que “[l]as obras para el manejo de escorrentías cumplen la finalidad de conducir el agua superficial proveniente de las lluvias, evitando que infiltren en el terreno o que ingresen a la zanja en utilización o construida. Su conducción será a una red de recolección y conducción hacia una descarga aérea en el río Donguil [...] Además durante la operación de las zanjas se deberá emplear un techo móvil de PVC [...] cuya finalidad será evitar el ingreso de aguas lluvias a la zanja y sectores en operación”. Por último, el considerando 3.3., “Etapa Monitoreo y Control”, consigna en su letra a) que “[...] Se inspeccionarán, limpiarán y repararán los canales de aguas lluvias durante todos los meses durante los 20 años [...] Los canales deben encontrarse siempre libres de obstáculos para permitir su normal la escorrentía, el agua que circulará por estos canales corresponde a agua lluvia en ningún caso será [sic] contaminada, para lo que deberán efectuarse los monitoreos comprometidos”.

71. En otras palabras, al titular le asiste el deber de mantener un sistema de recolección y/o escurrimiento de aguas lluvias, para ambas etapas del Vertedero Gorbea, que efectivamente evite su contacto con la masa de residuos y que conduzca dichas aguas hacia una descarga en el río Donguil.

72. En concreto, esta exigencia contempla las siguientes obras: la habilitación de una red compuesta por canales receptores y recolectores, zanjas receptoras perimetrales y un dren de atraveso que permita el escurrimiento de aguas lluvias desde la zona de disposición de residuos hacia la obra de conducción que descarga en el río<sup>6</sup>, sumado a la

<sup>6</sup> Tabla 2 de la Adenda N° 2 de la DIA conducente a la RCA N° 46/2010.

apertura de zanjas de escorrentía temporales para las zanjas de disposición en operación y la utilización de un techo móvil de PVC; además del deber de impermeabilizar todo canal o zanja de escorrentía, tanto basal como lateralmente, ya sea de la etapa de cierre inmediato como la de cierre progresivo<sup>7</sup>.

## B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción

73. Durante la inspección ambiental de fecha 28 de enero de 2016, no era posible apreciar en terreno los canales de aguas lluvias perimetrales en las zanjas de la etapa de cierre progresivo, debido a que se encontraban cubiertos de tierra y bolones. Sin embargo, se podía observar una zanja que servía para la conducción de las aguas lluvias, en algunos sectores del perímetro Oeste de esta área. En el sector Norte del área de la etapa de cierre inmediato, se observó un sector con bolones que conducía las aguas lluvias provenientes sólo del sector Este del vertedero hacia la zona de extracción de áridos que colinda por el lado Norte con la unidad fiscalizable. Agrega el primer informe de fiscalización que **no se evidenciaron sistemas de conducción de aguas lluvias, como canales perimetrales definidos, ni redes de recolección, tanto en el área de cierre inmediato como en la etapa de cierre progresivo**, salvo vestigios de la existencia de canales de aguas lluvias, ya descritos. A su vez, se señala que el lugar donde se habría ubicado el canal de aguas lluvias paralelo al camino de ripio interno del vertedero del lado Este, se encontraba cubierto con tierra, siendo objeto de disposición de residuos.

74. Luego, según se consigna en el IFA de 2018, durante las inspecciones ambientales **se observó un canal abierto para la conducción de las aguas lluvias, no impermeabilizado –ni basal ni lateralmente–, en el sector de ingreso al vertedero y por su costado Este**. Sin embargo, no fue posible apreciar en terreno los canales de aguas lluvias perimetrales de las zanjas de la etapa de cierre progresivo, en especial por el costado Oeste de la unidad fiscalizable, teniéndose presente, a su vez, que los residuos sólidos estaban siendo depositados por sobre el nivel de las cuatro zanjas evaluadas, no observándose trabajo alguno con las pendientes de la superficie final del frente.

75. Al respecto, el titular indica en sus descargos que el manejo de escorrentías de la RCA vigente, en el punto 3.2.2 Segunda Etapa- Cierre progresivo *“solo hace referencia a contar con red de recolección y conducción de forma introductoria, y luego solo establece el contar con un techo móvil para cada descarga de residuos con el fin de evitar que el agua lluvia, toque la masa de residuo en la descarga, pero no describe ubicación canales de escorrentía para esta área (solo indica perimetrales y un tubo de atraveso bajo el camino) [...]”*. En este sentido, sostiene que el cargo refiere a un vicio de forma, ya que dicha medida no está descrita en detalle en la evaluación ambiental, y que sí estaría acreditada su implementación mediante los antecedentes acompañados en los descargos, referidos. Al respecto, el titular acompañó como medio de prueba el informe “Consulta de pertinencia ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental. Actualización planimetría y operacional etapa N°2. RCA N°46/2010 ‘Plan de cierre vertedero Gorbea’”, de fecha 30 de diciembre de 2019, evacuado en el contexto de una consulta ingresada al SEA de la Araucanía con fecha 03 de enero de 2020 y cuyo desistimiento fue acogido

<sup>7</sup> Ver presentación complementaria a fojas 679 del expediente de evaluación.

por dicha autoridad con fecha 06 de marzo de 2020. En dicha misiva, el titular se compromete, con ocasión del proyecto consultado, a “[c]onstruir canalización de aguas lluvias a fin de minimizar el ingreso de aguas a la zona de disposición de residuos con objeto de minimizar la generación de líquidos lixiviados”.

76. Frente a lo anterior, en el marco de la evaluación ambiental, particularmente en el Anexo 2 de la Adenda 2, se entregó el plano con las obras del manejo de aguas lluvias en el sector de cierre progresivo, en consecuencia, son obras que quedaron dispuestas en la RCA, en los términos que establece el cargo. A mayor abundamiento, la supuesta falta de precisión de la RCA no exime al titular de contar con obras esenciales y principales para mitigar efectos y manejar las escorrentías en un vertedero, por lo que lo alegado no es efectivo. Finalmente, en cuanto al compromiso informado en la consulta de pertinencia, este no cuenta a la fecha con ningún tipo de medio probatorio apto para desvirtuar lo constatado en terreno por parte de esta SMA, limitándose a ser una declaración de intención de la titular.

77. Cabe señalar que, con fecha 25 de junio de 2019 la I. Municipalidad de Gorbea había presentado a esta Superintendencia una planimetría donde se podía observar una propuesta de canalización de aguas lluvias, informando que, entre las medidas de operación a ser implementadas, se había contemplado canalizar dichas aguas a fin de evitar su ingreso a la zona de disposición de residuos. Esta canalización se uniría al proyecto original contemplado en la etapa de cierre inmediato, cumpliendo con la conducción a la descarga en el río Donguil de acuerdo al considerando 3.2.2, letra g) de la RCA N° 46/2010. Con todo, si bien lo descrito anteriormente correspondía a una idea propuesta por la Municipalidad, los Informes de Fiscalización no lo han constatado ni tampoco se ha probado su ejecución en el presente procedimiento.

78. En consecuencia, se consigna en el segundo informe de fiscalización de 2018 que, durante la visita inspectiva de 04 de julio de 2019, **no se evidenció en general sistemas de conducción de aguas lluvias bien definidos, como canales perimetrales por el lado Oeste, ni redes de recolección, salvo algunos canales de aguas lluvias evidenciados al ingreso del vertedero por su lado Este.**

79. Adicionalmente, el hecho de haber contado con un canal de escorrentías exclusivamente para el frente de trabajo del lado Este de la unidad fiscalizable no exime al titular del cumplimiento de su RCA, que debe abordar todo el perímetro del Vertedero Gorbea. En este sentido, en la propia evaluación ambiental se estableció la existencia de una sub-cuenca aportante de 59,2 Ha<sup>8</sup> que determinó la necesidad de implementar sistemas de manejo de escorrentías superficiales para las aguas lluvias, de manera de evitar el riesgo de falla de las obras asociadas al cierre así como para evitar el ingreso de aguas lluvias a la masa de residuos, con el consiguiente aumento en la cantidad de líquidos lixiviados que requirieren manejo en las actividades asociadas al cierre y posterior al mismo.

### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

<sup>8</sup> Ver Anexo B-2 de la DIA del proyecto, denominado “Estudio Hidrológico”.

80. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en sucesivas actividades de inspección ambiental expuestos más arriba, sin que el titular haya podido desvirtuar dichas conclusiones, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

**Cargo N° 4: “No implementación de medidas de control de lixiviados”**

**A. Naturaleza de la imputación**

81. El **Cargo N° 4** se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra a), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. En efecto, la RCA N° 46/2010 establece en el considerando 3.2.2., “Segunda Etapa – Cierre Progresivo”, letra d), “Detalle de la operación y sello superficial”, que “[u]na vez completada la zanja, se colocará sobre los residuos una capa de limo de 15 cm, posteriormente una capa de grava de 30 cm, cuya función será contribuir al drenaje de gases del terreno [...] Posteriormente se este [sic] se instala el sello superficial o sellado definitivo, a partir de una capa de geotextil de 180 g/m<sup>2</sup>, luego una geomembrana HDPE de 1mm, y sobre ésta nuevamente geotextil de 180 g/m<sup>2</sup> [...] Finalmente se dispondrá de una capa final denominada tierra natural que consiste en una capa de cobertura mixta de 40 cm de espesor, compuesta por 75% de material limo – arcilloso con 25% de arena y sobre esta una cobertura vegetal”.

82. Adicionalmente, la referida autorización ambiental establece en el considerando 3.4., “Principales emisiones, descargas y residuos del proyecto”, letra b), “Manejo de Lixiviados”, que “[e]l sello superficial, ubicado entre la subrasante y la rasante del terreno, cumplirá la función de aislar los residuos sólidos dispuestos con el medio ambiente y ser una capa barrera para el paso del biogás, evitando la dispersión de olores y la proliferación de vectores. Por otro lado, se impedirá el paso de la lluvia hacia los residuos, principal aporte de agua para los lixiviados [...] Además en las zanjas en operación existirá impermeabilización basal con 60 cm de espesor de arcilla, con coeficiente de conductividad hidráulica máximo de 10-7 cm/s. Se complementa con protección lateral de polietileno de 2 mm de espesor”.

83. De lo anterior se tiene que las medidas para enfrentar la generación de lixiviados por la operación del vertedero –con ocasión de la etapa de cierre progresivo–, consisten en la impermeabilización basal y revestimiento lateral de las zanjas, sumado al sello superficial de cada una al completarse su capacidad, observando este sellado determinadas características técnicas.

**B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción**

84. Según se consigna en el primer informe de fiscalización, fue posible constatar que la disposición de residuos en el frente de trabajo se realizaba sobre un camino interior de ripio, ubicado al costado Este de la unidad fiscalizable y que servía de acceso hacia la zona de extracción de áridos que colinda con el vertedero en su parte Norte. En el frente de trabajo se estaban utilizando unos montículos de bolones al lado Este –colindantes al cerco

perimetral conformado por postes de maderas y alambres– que servía de soporte a la disposición de residuos, siendo luego acomodados y compactados por una retroexcavadora, para finalmente ser cubiertos con tierra.

85. Se señala que **no se observó en el frente de trabajo la implementación de las medidas de control de lixiviados**. A un costado de la oficina se identificó un sector con una losa de hormigón que servía para el lavado de camiones, constatándose una zanja excavada que contenía líquidos provenientes de esta actividad, dirigidos por una canaleta hacia la superficie de la zanja que se encontraba en operación.

86. A su turno, el segundo informe de fiscalización consigna que no fue posible apreciar la impermeabilización basal en las zanjas de disposición, ya que dichas zanjas se encontraban sobrepasadas en su capacidad; no observándose tampoco el material de polietileno lateral de 2 mm. Respecto a los lixiviados del vertedero señala que, en ambas inspecciones ambientales, de 2018 y 2019, nuevamente no se constató la implementación de medidas de control exigidas en la RCA N° 46/2010. A modo de ejemplo, en el frente de trabajo no se constató el empleo de polietileno para la protección lateral. Adicionalmente durante la inspección ambiental de fecha 04 de julio de 2019, se constataron líquidos percolados que escurrían por un costado del frente de trabajo, significando un potencial riesgo de contaminación de aguas.

87. En el mismo sentido, sobre la generación de lixiviados, se constató durante las inspecciones de fechas 07 de junio de 2018 y 04 de julio de 2019, que existía una gran cantidad de residuos expuestos a la intemperie, que no habían sido debidamente compactados y tapados, generando focos de olores y vectores sanitarios que suelen verse incrementados en época de verano o de altas temperaturas. En este sentido, aun cuando la situación constatada con fecha 04 de julio de 2019 presentaba una leve mejoría que la constatada con fecha 07 de junio de 2018, en el sentido de no haberse constatado tantos residuos a la intemperie, **no se observó ninguna capa de limo y grava de acuerdo a lo establecido en la evaluación ambiental**.

88. Cabe señalar que, en el marco de las actividades de fiscalización, con fecha 25 de junio de 2019 la I. Municipalidad de Gorbea había presentado a esta Superintendencia un informe de monitoreo efectuado por la consultora “Cosmo Vitalis” –la que no corresponde a una ETFA–, en el que se concluye que los resultados evidenciarían una contaminación de las aguas subterráneas subyacentes al Vertedero Gorbea, a causa de los lixiviados en él generados.

89. Respecto a esta infracción, el titular señala que *“en relación con el manejo de lixiviado el plan de adecuación establece la instalación de impermeabilización en las zanjas, que están dispuestas en la zona 2, y en la zona 1 cuenta con sello superficial, lo que en la práctica puede generar un encapsulamiento del lixiviado anterior a la instalación del geotextil, generando la acumulación en las zonas de menos cota, como era el caso del pozo 3, tesis que puede evidenciar en la topografía adjunta a si (sic) como la RCA original [...]”*

90. Sobre lo anterior, si se entiende que el titular apunta a la acumulación previa de lixiviados al interior de la masa de residuos, se señala que el sello



superficial es una medida de control destinada a limitar el ingreso de aportes asociados a aguas lluvias que aumenten la cantidad de lixiviados al interior de la masa de residuos y que, por tanto, su alegación no desvirtúa la constatación relativa a no contar con este sello superficial y el objetivo que este debía cumplir.

91. Luego, no existen alegaciones ni medios de prueba presentados por el titular para ponderar en este capítulo.

### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

92. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en las actividades de inspección ambiental, cuyo desarrollo se expuso más arriba, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

#### Cargo N° 5: “Implementación de chimeneas de biogás en menor número del exigido, para la etapa de cierre progresivo”

##### A. Naturaleza de la imputación

93. El Cargo N° 5 se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra a), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. Al respecto, la RCA N° 46/2010 establece en su considerando 3.2.2., “Segunda Etapa – Cierre Progresivo”, letra “e”, “Sistema de Manejo de biogás”, que “[e]l gas saldrá a la atmósfera por medio de chimeneas de PVC de 110 mm de diámetro, el número de chimeneas en la etapa de cierre progresivo será de 14”.

##### B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción

94. Durante la inspección ambiental de fecha 28 de enero de 2016, se constató la instalación de al menos catorce tuberías de PVC que sobresalían a unos 0,5 metros por sobre la superficie del suelo y cuya terminación era en forma de codo o “U” invertida. Estas tuberías servían para el venteo de gases en el área destinada a la etapa de cierre inmediato. En el área destinada a la etapa de cierre progresivo, se observaron solo seis de estas tuberías de PVC que sobresalían unos 1,5 metros por sobre la superficie del suelo. En el sector donde se ubicaba la zanja 1 se encontraron tres tuberías de gases y para el resto de las zanjas se observó una tubería por cada una. Igualmente, en el frente de trabajo se constataron tuberías de PVC colocadas de forma vertical que iban a ser instaladas para el control de biogás.

95. Luego, durante las inspecciones ambientales de fechas 07 de junio de 2018 y 04 de julio de 2019, **sólo se observaron cuatro (4) tuberías de biogás en el frente de trabajo y etapa de cierre progresivo.**

96. Con respecto al cargo en comento, la Municipalidad no incorporó en su escrito de descargos algún contenido relativo a la certeza de los hechos que componen la infracción imputada ni de las circunstancias que la rodean, sino que expuso

alegaciones referidas a la decisión emitida mediante la Res. Ex. N° 6/Rol D-171-2020, que rechazó el PdC, particularmente con respecto a las acciones relativas al cargo; cuestión que no procede en esta instancia, según lo expuesto más arriba. Luego, no existen alegaciones ni medios de prueba presentados por el titular para ponderar en este capítulo.

97. En consecuencia, se tiene que al año 2016 habían 6 de las 14 chimeneas que debía contar el sector de cierre progresivo, y en el año 2019 contaba sólo con 4 de estas 14. Por tanto, el compromiso ha sido incumplido con creces.

### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

98. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en sendas actividades de inspección ambiental, cuyo desarrollo se expuso más arriba, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

#### Cargo N° 6: “No haber reportado en el Sistema de Seguimiento Ambiental de esta Superintendencia los informes de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas y de caracterización del biogás, conforme al Plan de Monitoreo y Control”

##### A. Naturaleza de la imputación

99. El **Cargo N° 6** se configura como una infracción de aquellas tipificadas en el artículo 35, letra a), de la LOSMA, en cuanto incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en la resolución de calificación ambiental. En este sentido, conforme a lo dispuesto en el considerando 3.3., “Etapa de Monitoreo y Control” de dicha resolución de calificación ambiental, letras c) “Detalles del Plan de Monitoreo Aguas Subterráneas”, d) Detalles del Plan de Monitoreo Aguas Lluvias, y e) Manejo de Biogás”, la I. Municipalidad de Gorbea debe efectuar y reportar a esta Superintendencia, los siguientes monitoreos: calidad de aguas subterráneas, cada seis meses por 20 años; calidad de aguas lluvias<sup>9</sup>, una vez al año en cada temporada de lluvias por 20 años; y caracterización del biogás para acreditar su volumen e inflamabilidad, una vez al año.

100. Cabe señalar que la entrega de dichos monitoreos cobra especial relevancia considerando que, a la fecha de la formulación de cargos, el Vertedero Gorbea estaba excedido en sus capacidades máxicas de recepción de residuos.

##### B. Antecedentes probatorios considerados para determinar la existencia de la infracción

101. El segundo informe de fiscalización consigna que **no existían informes ingresados por el titular al sistema de seguimiento ambiental, asociados a la**

<sup>9</sup> Referido en el cargo a aguas superficiales.

**unidad fiscalizable y de acuerdo a los monitoreos de lixiviados y aguas lluvias comprometidos en su RCA N° 46/2010.** A su vez y al tiempo de la formulación de cargos, esto es al 31 de diciembre de 2020, no constaba la entrega de los reportes comprometidos en la RCA N° 46/2010, en el “Sistema Electrónico de Seguimiento Ambiental” dispuesto por esta Superintendencia al efecto.

102. Con respecto al cargo en comento, la Municipalidad no incorporó en su escrito de descargos algún contenido relativo a la certeza de los hechos que componen la infracción imputada ni de las circunstancias que la rodean, sino que expuso alegaciones referidas a la aplicación de medidas correctivas como circunstancia del artículo 40 de la LOSMA. Luego, no existen alegaciones ni medios de prueba presentados por el titular para ponderar en este capítulo.

103. Sí es importante relevar que, a la fecha, la titular no ha hecho carga de la referida información<sup>10</sup>.

### C. Conclusiones sobre la configuración de la infracción

104. En razón de los medios de prueba levantados por fiscalizadores de esta Superintendencia en las actividades de inspección ambiental, cuyo desarrollo se expuso más arriba, se da por probado el hecho y por configurada la infracción.

## VIII. CLASIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES

105. En este capítulo se detallará la gravedad de cada infracción que en el capítulo anterior se configuró durante el presente procedimiento administrativo sancionatorio, ello conforme a la clasificación que realiza el artículo 36 de la LOSMA, el cual las divide en infracciones leves, graves y gravísimas.

106. Debe tenerse presente que la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020 definió la gravedad de cada cargo levantado, a la luz de los antecedentes que se tenían a la vista al momento de realizar la formulación. La determinación de dicha gravedad es provisoria y queda sujeta a ulterior fundamentación y/o a nuevos antecedentes que se reúnan durante el proceso sancionatorio. Por lo tanto, en la presente sección se analizará en detalle la asignación de la clasificación de gravedad de la infracción, en base a todos los antecedentes recopilados durante el procedimiento sancionatorio, a fin de establecer la gravedad definitiva de cada infracción configurada.

107. Los hechos constitutivos de infracción que fundaron la formulación de cargos, identificados en el tipo establecido en el art. 35 letra a) de la LOSMA, fueron clasificados de la siguiente manera: las **infracciones N° 1, 3 y 4 fueron clasificadas como graves en virtud de la letra e), del numeral 2, del artículo 36 de la LOSMA**, según el cual son infracciones graves aquellas que incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva resolución de calificación ambiental. Por su parte, las **infracciones N° 2, 5 y 6 fueron**

<sup>10</sup> En base a revisión de Sistema RCA efectuada el 12 de octubre de 2023.

**clasificadas como leves, conforme al numeral 3 del citado artículo 36.** En este punto, es necesario puntualizar que en su presentación de fecha 07 de febrero de 2022, la Municipalidad no formuló alegaciones relativas a las clasificaciones efectuadas.

108. En particular, en cuanto al criterio que ha sido asentado por esta Superintendencia para aplicar la calificación de gravedad establecida en el art. 36 N° 2 de la LOSMA, se ha asentado que no es necesaria la concurrencia de efectos<sup>11</sup>. Lo anterior se debe a que no corresponde a esta Superintendencia cuestionar la evaluación del impacto que se podría causar por la omisión o la ejecución parcial de una medida, toda vez que eso sería replicar la evaluación ambiental que se realizó en el Sistema de Evaluación Ambiental (en adelante, “SEIA”) y que motivó la exigencia de este tipo de obligaciones, lo cual, sin perjuicio de la constatación de efectos materiales. Luego, esta Superintendencia ha entendido el vocablo “gravemente” del mencionado literal e) de la norma en comento, como la entidad del incumplimiento de las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad.

109. Cabe precisar que esta Superintendencia ha desarrollado, en general, una serie de criterios para sustentar la clasificación de la gravedad del artículo 36 numeral 2 letra e) de la LOSMA, estos son: (i) relevancia o centralidad de la medida incumplida; (ii) permanencia en el tiempo del incumplimiento; y (iii) grado de implementación de la medida.

110. El análisis de estos elementos se hará a continuación, en concreto para las infracciones que inicialmente fueron clasificadas conforme el art. 36 2 letra e) de la LOSMA.

**Cargo N° 1: “Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño”**

111. Para dilucidar el criterio de la centralidad o relevancia, cabe considerar que el principal propósito y la razón de ser del proyecto sometido a la evaluación ambiental resultante en la RCA N° 46/2010, fue precisamente el término definitivo del mismo o su cierre, finalidad que incluso salta a la vista de la mera lectura del título con el que la Municipalidad lo sometió a evaluación. En este sentido, con la dictación del Decreto N° 189/2008 del Ministerio de Salud, que aprobó el reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios, el vertedero de Gorbea –así como otros vertederos a lo largo del país– se vio en la necesidad de ser sometido a un proyecto de cierre definitivo, dada la imposibilidad técnica de cumplir con la nueva normativa para continuar con su operación en calidad de relleno sanitario. Por tanto, no puede considerarse esta exigencia sino como una de carácter nuclear.

<sup>11</sup> Dicho criterio ha sido recogido por la Superintendencia del Medio Ambiente, en la Resolución Exenta N° 421, de 11 de agosto de 2014, que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio, Rol D-015-2013, seguido en contra de Empresa Nacional de Electricidad S.A., como también en la Resolución Exenta N° 489, de 20 de agosto de 2014, que resuelve el procedimiento sancionatorio, Rol F-019-2013, seguido contra de Anglo American Sur S.A. y en la Resolución Exenta N° 266, de 31 de marzo de 2016, que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio Rol D-027-2015, seguido en contra de la empresa Minera Las Piedras Limitada.

112. En lo que respecta a la permanencia en el tiempo del incumplimiento, cabe señalar que todas las acciones y medidas contempladas en la evaluación apuntaban a que el vertedero fuese cerrado dentro de un plazo de 3 años desde la dictación de la RCA N° 46/2010 o tan pronto como cada una de las cuatro zanjas se encontrase completa. A pesar de haberse cumplido inexorablemente ambos hitos<sup>12</sup>, considerando el inicio de operación en 2011, la operación del Vertedero Gorbea continuó, al menos, hasta febrero de 2022, según los antecedentes aportados por la Municipalidad en respuesta a la Res. Ex. N° 8/Rol D-171-2020, de los que se extrae que ya se comenzó a disponer los residuos domiciliarios de la comuna en el relleno sanitario Malleco Norte. Por tanto, se considera que el incumplimiento analizado ha sido de una permanencia considerable en el tiempo.

113. Por último, en cuanto al grado de implementación de la medida incumplida con el cargo, se determinó en sede de fiscalización que la operación del vertedero superó en 261 % su capacidad de las zanjas, implicando una disposición final de residuos sólidos domiciliarios de 16.842 toneladas por sobre lo permitido<sup>13</sup>, a lo largo de 10 años aproximadamente. Por tanto, se considera que a la fecha de la formulación de cargos el grado de implementación ha sido nulo.

114. Las circunstancias anteriores permiten confirmar que el incumplimiento de la medida es grave, por lo que debe ser calificado en concordancia, según lo establecido en el art. 36 N° 2 letra e) de la LOSMA.

### **Cargo N° 3: “No ejecución de obras para el manejo de escorrentías”**

115. En cuanto a la centralidad, hay que tener en consideración que la obligación establecida en la RCA se trata de una medida básica en la operación de un vertedero y dirigida a hacerse cargo de los impactos recurrentes de esta actividad, ya que permite que las aguas que caigan sobre el frente de trabajo no se acumulen, permitiendo que escurran, evitando de ese modo la generación de apozamientos de aguas de contacto, los cuales incrementan las cantidades de líquidos contaminados. Evidentemente, se trata de una medida de naturaleza mitigatoria típica y esencial de proyectos de este tipo, ya que busca disminuir los efectos adversos del proyecto, en este caso la contaminación de aguas de escurrimiento superficial que no han tenido contacto con residuos sólidos domiciliarios, permitiendo recircularlas hacia el río Donguil.

116. Acerca de la permanencia en el tiempo del incumplimiento, esta se sostiene a partir de las diversas actividades de fiscalización llevadas a cabo por esta SMA en 2016, 2018 y 2019, ocasiones en las cuales se concluyó que no se contaba con sistemas de conducción de aguas lluvias bien definidos, como canales perimetrales por el lado Oeste, ni redes de recolección, salvo algunos canales de aguas lluvias evidenciados al ingreso del vertedero por su lado Este. Luego, al no haberse acreditado el cumplimiento, es posible sostener que este se mantuvo en los años venideros, sin que a la fecha la Municipalidad haya aportado

<sup>12</sup> Se considera para estos efectos que el hito se cumplió en el mes de abril de 2013, considerando que la RCA fue notificada en abril de 2010.

<sup>13</sup> De acuerdo a la información entregada por la Municipalidad en respuesta a R.E. OAR N° 17/2019.

antecedentes para acreditar lo contrario. Por tanto, se ha mantenido el incumplimiento por cuatro años, como mínimo.

117. Con respecto al grado de implementación de la medida a la fecha de la formulación de cargos, únicamente se observó un canal abierto para la conducción de las aguas lluvias, no impermeabilizado –ni basal ni lateralmente–, en el sector de ingreso al vertedero y por su costado Este, por lo que el incumplimiento configurado ha sido de una entidad suficiente para confirmarlo como grave, por lo que debe ser calificado en concordancia, según lo establecido en el art. 36 N° 2 letra e) de la LOSMA.

118. Asimismo, en cuanto a la permanencia en el tiempo del incumplimiento, se tiene que en el documento “Actualización planimetría operacional etapa N° 2 RCA N° 46/2010” elaborado en el contexto de una consulta de pertinencia, el 30 de diciembre de 2019, se comprometía la construcción de canalización de aguas lluvias con el objeto de minimizar la generación de líquidos lixiviados. Dado lo anterior, es posible sostener que a dicha fecha la UF no contaba con las mencionadas obras que corresponden al cargo.

119. Por tanto, la permanencia en el tiempo del incumplimiento ha sido de importancia.

120. En consecuencia, se encuentra acreditada la centralidad de la medida y la permanencia en el tiempo del incumplimiento, lo que permite sostener la clasificación inicial de grave de la infracción.

#### **Cargo N° 4: “No implementación de medidas de control de lixiviados”**

121. El manejo de líquidos lixiviados constituye uno de los problemas de mayor significancia de un vertedero, en atención a los impactos que pueden provocar en el medio ambiente, por el riesgo de afectación de aguas superficiales y subterráneas, así como la consecuente afectación a la actividad económica local y la salud de las personas.

122. En este punto, cabe tener presente la diferencia entre las *obras de manejo de escorrentías* consistentes en una red de recolección y canales que pasan por un dren de atraveso, las que están destinadas a conducir el agua superficial proveniente de las lluvias hasta el río Donguil, evitando que infiltren (cargo N° 3), de las *obras de control de lixiviados* a las que se refiere el presente cargo. Estas últimas, corresponden a sellos superficiales e impermeabilizaciones basales tendientes a aislar los residuos sólidos del medio ambiente, así como a ser una barrera para el paso de biogás, olores y vectores.

123. En este sentido, el manejo de los lixiviados constituye otra medida de naturaleza mitigatoria principal en este tipo de proyectos, ya que tiene por fin el eliminar efectos adversos del proyecto, en este caso, proliferación de olores y vectores, así como la acumulación peligrosa de emisiones, todo lo cual puede verterse finalmente en cursos de agua o contaminar predios vecinos. Bajo este prisma, no puede sino cumplirse con el criterio de la centralidad o relevancia.

124. Con respecto a la permanencia en el tiempo del incumplimiento, se tiene que ya el IFA de 2016 constataba disposición de residuos sobre un camino de ripio al interior del vertedero, sin control de lixiviados ni con impermeabilización. Luego, el acta de 2018 indica que no se aprecia ningún sistema de control de lixiviados, como geomembranas o pozos de acumulación. En atención a ello, el incumplimiento ha sido prolongado en el tiempo, constatándose en todas las inspecciones.

125. En relación al grado de implementación, los antecedentes reunidos permiten sostener que el incumplimiento de la medida ha significado un incumplimiento total y que ha generado como consecuencia no deseada el vertimiento de lixiviados por fuera del frente de trabajo.

126. Luego, estas circunstancias permiten confirmar que el incumplimiento de la medida es grave, por lo que debe mantenerse la calificación, según lo establecido en el art. 36 N° 2 letra e) de la LOSMA.

#### **Cargos N° 2, 5 y 6**

127. Estos cargos fueron clasificados como leve y por economía procedimental se analizarán en conjunto.

128. Analizados los antecedentes que fundan el procedimiento administrativo en curso, no se derivan otras hipótesis establecidas en el artículo 36 de la LOSMA. Por tanto, no existen fundamentos que hagan variar el raciocinio inicial sostenido en la Res. Ex. N° 1/Rol D-171-2020, manteniendo entonces la misma clasificación leve para las infracciones detalladas en los numerales 2, 5 y 6 de la tabla N° 2 del presente dictamen.

#### **X. PONDERACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LOSMA**

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

- a) *La importancia del daño causado o del peligro ocasionado<sup>14</sup>.*
- b) *El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción<sup>15</sup>.*

<sup>14</sup> En cuanto al daño causado, la circunstancia procede en todos los casos en que se estime exista un daño o consecuencia negativa derivada de la infracción, sin limitación a los casos en que se realice la calificación jurídica de daño ambiental. Por su parte, cuando se habla de peligro, se está hablando de un riesgo objetivamente creado por un hecho, acto u omisión imputable al infractor, susceptible de convertirse en un resultado dañoso.

<sup>15</sup> Esta circunstancia incluye desde la afectación grave hasta el riesgo de menor importancia para la salud de la población. De esta manera, se aplica tanto para afectaciones inminentes, afectaciones actuales a la salud, enfermedades crónicas, y también la generación de condiciones de riesgo, sean o no de importancia.

- c) *El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción<sup>16</sup>.*
- d) *La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma<sup>17</sup>.*
- e) *La conducta anterior del infractor<sup>18</sup>.*
- f) *La capacidad económica del infractor<sup>19</sup>.*
- g) *El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3<sup>o</sup><sup>20</sup>.*
- h) *El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado<sup>21</sup>.*
- i) *Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción<sup>22</sup>.*

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

131. En este documento, además de guiar la forma de aplicación de cada una de estas circunstancias, se establece para las sanciones pecuniarias una adición entre un componente que representa: (a) el beneficio económico derivado directamente de la infracción y: (b) el componente de afectación. Este último se calculará con base al valor de seriedad asociado a cada infracción, el que considera la importancia o seriedad de la afectación que el incumplimiento ha generado, por una parte, y la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, por la otra. El componente de afectación se ajustará de acuerdo a

<sup>16</sup> Esta circunstancia se construye a partir de la consideración en la sanción de todas aquellas ganancias o beneficios económicos que el infractor ha podido obtener por motivo de su incumplimiento. Las ganancias obtenidas como producto del incumplimiento pueden provenir, ya sea por un aumento en los ingresos, o por una disminución en los costos, o una combinación de ambos.

<sup>17</sup> En lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, es necesario manifestar que ésta implica el haber actuado con la intención positiva de infringir, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del presunto infractor que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional. También se considera que existe intencionalidad, cuando se estima que el presunto infractor presenta características que permiten imputarle conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como de la antijuricidad asociada a dicha contravención. Por último, sobre el grado de participación en el hecho, acción u omisión, se refiere a verificar si el sujeto infractor en el procedimiento sancionatorio, corresponde al único posible infractor y responsable del proyecto, o es un coautor de las infracciones imputadas.

<sup>18</sup> La conducta anterior del infractor puede ser definida como el comportamiento, desempeño o disposición al cumplimiento que el posible infractor ha observado a lo largo de la historia, específicamente, de la unidad de proyecto, actividad, establecimiento, instalación o faena que ha sido objeto del procedimiento administrativo sancionatorio.

<sup>19</sup> La capacidad económica atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el pago de la sanción.

<sup>20</sup> Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto del grado de ejecución de un programa de cumplimiento que haya sido aprobado en el mismo procedimiento sancionatorio

<sup>21</sup> Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto de la afectación que un determinado proyecto ha causado en un área protegida.

<sup>22</sup> En virtud de la presente disposición, en cada caso particular, la SMA podrá incluir otros criterios innominados que, fundadamente, se estimen relevantes para la determinación de la infracción.



determinados factores de incremento y disminución, considerando también el factor relativo al tamaño económico.

132. En este sentido, se procederá a realizar la ponderación de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, separando el análisis en el beneficio económico y componente de afectación

133. Así, se pasará a analizar cada una de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA y su aplicación en el caso específico para cada cargo, de acuerdo al orden metodológico señalado. Dentro de este análisis, se exceptuará el literal h), puesto que, en el presente caso no se ha constatado la generación de un detrimento o una vulneración en un área silvestre protegida del Estado. Asimismo, teniendo en consideración que en este caso no ha mediado una autodenuncia, dicha circunstancia no será ponderada en virtud de la letra i) del artículo 40 de la LOSMA. Finalmente, tampoco se analizará la letra g), puesto que en este procedimiento no se aprobó un programa de cumplimiento cuyo grado de ejecución deba ser determinado.

#### **El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción (art. 40 letra c) LOSMA)**

134. 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, 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.

135. Se debe indicar que las entidades fiscales y corporaciones públicas sin fines de lucro, corresponden a 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, que se enmarcan dentro de los objetivos de dicha entidad fiscal o corporación.

136. En consecuencia, en el caso de este tipo de organismos no existe un 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.

137. En particular, 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.

138. 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.

139. Por los motivos expuestos, en el presente caso no se considerará la circunstancia del beneficio económico dentro del cálculo de la sanción.

### **Componente de afectación**

#### **A. Valor de Seriedad**

140. 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 a la combinación del nivel de seriedad de los efectos de la infracción en el medio ambiente o la salud de las personas, y de la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental. De esta manera, a continuación, se procederá a ponderar cada una de las circunstancias que constituyen este valor, esto es, la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el número de personas cuya salud pudo afectarse y el análisis relativo a la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental.

#### **1. Importancia del daño causado o del peligro ocasionado (art. 40 letra a) LOSMA)**

141. Según disponen las Bases Metodológicas, la circunstancia en cuestión, correspondiente a la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, 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 las afectaciones efectivamente ocurridas como las 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"*<sup>23</sup>. En vista de ello, se debe examinar esta circunstancia en términos amplios, para cada uno de los cargos configurados.

142. 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 2° letra "e" de la LBGMA, procediendo 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 nacional<sup>24</sup>,

<sup>23</sup> Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-51-2014, considerando 116°.

<sup>24</sup> Conforme al art. 2° letra "l" 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 interacciones, en*

permite incorporar diversas circunstancias en esta definición, incluyendo la afectación a la salud de las personas, menoscabos más o menos significativos respecto al medio ambiente y la afectación de elementos socioculturales, incluyendo aquellas que incidan sobre sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, así como sobre el patrimonio cultural. El peligro, por otra parte, conforme a las definiciones otorgadas por el SEA, corresponde a la "*capacidad intrínseca de una sustancia, agente, objeto o situación de causar un efecto adverso sobre un receptor*". Distinto, si bien relacionado, es el concepto de riesgo, que corresponde a la "*probabilidad de ocurrencia del efecto adverso sobre el receptor*"<sup>25</sup>.

143. 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 otorgada para el 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 y 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.

144. Una vez determinada la existencia de un daño o peligro, corresponde ponderar su importancia. La expresión "importancia" alude al rango de magnitud, entidad o extensión de los efectos de la respectiva infracción, atribuida al infractor. Esta ponderación permitirá que este elemento sea incorporado en la determinación de la respuesta sancionatoria que realiza la SMA.

145. En este punto, cabe tener presente que, en relación con aquellas infracciones cuyos efectos son susceptibles de afectar a la salud de las personas, la cantidad de personas potencialmente afectada es un factor que se pondera en la circunstancia a que se refiere el artículo 40 letra b) de la LOSMA, esto es, "el número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción". Sin embargo, no existe en el artículo 40 de la LOSMA una circunstancia que permita ponderar el número de personas afectadas cuando el daño causado o peligro ocasionado se plantea en relación con un ámbito distinto al de la salud de las personas, tal como la afectación en los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. Debido a lo expuesto, en caso de que el daño causado o el peligro ocasionado se verifique en un ámbito distinto a la salud de las personas, esta Superintendencia realizará la ponderación de la cantidad de personas susceptibles de ser afectadas en el marco de esta circunstancia, entendiéndose que este dato forma parte de la importancia del daño o peligro de que se trate.

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

<sup>25</sup> Ambos conceptos se encuentran definidos en la "Guía de Evaluación de Impacto Ambiental. Riesgo para la Salud de la Población" de la Dirección Ejecutiva del SEA, disponible en línea: [http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/20121109\\_GUIA\\_RIESGO\\_A\\_LA\\_SALUD.pdf](http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/20121109_GUIA_RIESGO_A_LA_SALUD.pdf) [última visita: 28 de enero de 2019].

146. A continuación, se analizará la concurrencia de la circunstancia objeto de análisis para cada una de las infracciones configuradas.

147. Respecto de los hechos que motivaron el **cargo N° 1**, en lo relativo a operar el vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N°46/2010, esta circunstancia se analizará en base a todas las medidas aplicables al cierre progresivo. En esta línea, como se verá, la operación del vertedero por sobre la vida útil del proyecto acarrea necesariamente el riesgo de producción de los efectos que las medidas de la RCA buscaban evitar.

148. Sobre este cargo, el titular señala que se ha mantenido la superficie autorizada para la disposición de residuos por lo que no habría efectos entendidos como daños o peligros ocasionados según lo indicado por las Bases Metodológicas. Señala que la RCA estaría en seguimiento ambiental y control de operación, donde el municipio realizó un análisis técnico de la situación actual, asimismo, indica que en la DIA se presentaron cotas de coronamiento, rasante y cierre que van del nivel 201 a 201,5 para las 4 zanjas de operación de acuerdo a la planimetría presentada para las 15.228 m<sup>2</sup>, donde se establecieron puntos de validación topográfica al 2019, encontrándose un diferencial de 125 msnm en que los valores mencionados corresponden a la curva de nivel 76 a 76.5 msnm (las curvas de nivel se encuentran en la cota 79,5 msnm). En consecuencia, afirma, se encontraría a 3 metros de altura por sobre lo establecido en la autorización, lo cual puede variar en tanto el asentamiento de la masa de residuos.

149. Al respecto, es del caso señalar que se constató la ampliación de vida útil sobre lo autorizado en 2 oportunidades: la primera vez fue en el 2018 en que se constató una superficie de 4.400 m<sup>2</sup> con altura de 2,5 m, y luego en el 2019, en que se constató un aumento por sobre el 2018, ahora con una superficie de 750 m<sup>2</sup> y altura de 2,5 m. Ambas situaciones constatadas están por sobre la rasante de ubicación de las zanjas evaluadas ambientalmente. En esta línea, las zanjas no consideraban crecimiento en altura, ya que su operación consideraba la rasante del terreno (Ver letra b. del considerando 3.2.2 de la RCA). Por tanto, el descargo del titular será rechazado.

150. Primeramente, en cuanto al daño, no hay antecedentes que permitan acreditar un daño concreto de conformidad con esta circunstancia.

151. Luego, en cuanto a los riesgos asociados a la mencionada infracción, estos están principalmente referidos a la continuidad en la disposición de residuos en el vertedero por sobre su capacidad y, por ende, a la no implementación de las medidas de cierre señaladas en la RCA aplicables dado el escenario de aumento de capacidad, situación que hubo de extender los riesgos considerados en la evaluación ambiental y que las actividades de cierre comprometidas una vez cesada la vida útil del proyecto pretendían moderar. Dado lo anterior, se analizarán los daños o riesgos por esta superación de capacidad de diseño para todos los componentes ambientales que aplique, y en estrecha relación con las medidas asociadas cuyos incumplimientos están levantados en los demás cargos de este procedimiento.

152. En este sentido, en el considerando N°3 de la RCA N° 46/2010, se señala que el vertedero no contaba con impermeabilización, control de lixiviados y un manejo de aguas lluvias, siendo por tanto necesario implementar obras físicas fundamentales a materializarse durante el cierre del mismo, correspondientes al sello superficial, sistema de manejo de biogás, cobertura vegetal y sistema de manejo de escorrentías superficiales<sup>26</sup>.

153. En relación con lo anterior, para la etapa de cierre progresivo del área destinada a disponer residuos en 4 zanjas adicionales en el vertedero, en el considerando 3.2.2 letra e) de la RCA N° 46/2010, se señala que se procedería inmediatamente a generar el sello final posterior al término de operación de cada zanja, cuando se cumpliera la condición de tres años, o bien cuando las cuatro zanjas estuvieran completas.

154. En el mencionado considerando se señaló que el sello final debía estar constituido con una capa de limo de 15 cm, posteriormente una capa de grava de 30 cm, cuya función sería contribuir al drenaje de gases del terreno, y donde se insertaría el sistema de colectores de biogás<sup>27</sup>. Posteriormente se instalaría el sello superficial o sellado definitivo, a partir de una capa de geotextil de 180 g/m<sup>2</sup>, luego una geomembrana HDPE de 1 mm, y, sobre ésta, nuevamente un geotextil de 180 g/m<sup>2</sup>. Finalmente se debía disponer una capa denominada tierra natural consistente en una capa de cobertura mixta de 40 cm de espesor, compuesta por 75% de material limo-arcilloso con 25% de arena y sobre esta una cobertura vegetal.

155. Por otro lado, en relación con el manejo de escorrentías, se señaló que las obras que debían implementarse cumplían con la finalidad de conducir el agua superficial proveniente de las lluvias a través de una red de recolección y conducción hacia una descarga aérea en el estero Donguil, evitando que infiltrasen en el terreno o que ingresasen a la zanja en utilización o construida.

156. Tomando en consideración todo lo anterior, se debe señalar que tanto en la evaluación ambiental del proyecto, así como en los antecedentes del presente procedimiento, los principales componentes del Medio Ambiente dicen relación con líquidos lixiviados y manejo de aguas lluvias, emisiones odoríferas, biogás y vectores de importancia sanitaria, los cuales ponen en riesgo distintos componentes ambientales tales como suelo, aguas subterráneas y aguas superficiales aledañas. Igualmente, la presencia de emisiones odoríferas y vectores conlleva un riesgo intrínseco que puede afectar la salud de las personas que habitan en las cercanías del proyecto. En consecuencia, sobre estos aspectos es que a continuación se analiza la configuración de peligro concreto.

<sup>26</sup> Considerando 3.1 RCA N°46/2010.

<sup>27</sup> Al respecto se señaló que este sistema conformado por una red de tuberías horizontales y superficiales de HDPE, con colectores secundarios provenientes de cada zanja y provistos de perforaciones, permitiría que el gas saliera a la atmósfera por medio de 14 chimeneas de PVC de 110 mm de diámetro.

157. En primer lugar, respecto de los líquidos lixiviados, se debe señalar que estos corresponden al líquido que ha percolado o drenado desde y a través de los residuos sólidos y que contiene componentes solubles y material en suspensión provenientes de estos<sup>28</sup>. Dichos líquidos, al tener contacto con los residuos, pueden incorporar elementos tóxicos tales como metales pesados y/o químicos orgánicos persistentes que los convierte en una potencial fuente de contaminación. El tratamiento de este tipo de contaminantes constituye uno de los problemas ambientales de mayor significancia en la operación de vertederos y rellenos sanitarios<sup>29</sup>, ya que pueden significar la contaminación de suelo y aguas, tanto superficiales como subterráneas, generando con ello un riesgo de afectación al medio ambiente y la salud de la población colindante. Esta es la razón principal por la cual el D.S. N° 189/2005 estableció un conjunto extenso de exigencias vinculadas a su manejo, particularmente en sus artículos 20 y siguientes.

158. En este sentido, como se ha dado cuenta en los antecedentes del presente procedimiento, en particular las fiscalizaciones realizadas, se evidenció que las condiciones operacionales del proyecto asociadas al manejo de los lixiviados generados eran deficientes debido principalmente a la carencia de sistemas de recolección y almacenamiento de lixiviados. A su vez, la falta del sello final permite sostener que hay un permanente ingreso de aguas lluvias en existencia de precipitaciones, acumulándose un mayor volumen de lixiviados dada su mezcla, lo que aumenta el riesgo de afloramiento de lixiviados, la producción de grietas en la masa de residuos y, por ende, el riesgo de contaminación hacia sectores fuera del recinto. Asimismo, se producen riesgos que se han manifestado, tal como se ha constatado en las actividades de fiscalización, debido a la presencia de líquidos que escurrían por un costado del frente de trabajo en dirección al río Donguil<sup>30</sup>. De esta forma, se concreta el riesgo de afectación de cuerpos de aguas superficiales cercanos al proyecto.

159. A mayor abundamiento, se puede señalar que la zona de cierre progresivo del proyecto se localiza aproximadamente en línea recta a 155 m. del cauce del río Donguil, de origen pluvial y con un caudal máximo de 141,3 m<sup>3</sup>/s en el mes de junio –valor para un 5% de probabilidad de excedencia<sup>31</sup>, el que a su vez correspondería a un humedal<sup>32</sup> dotado de las siguientes características<sup>33</sup>:

Tabla 3: Características humedal cercano

|        |                          |
|--------|--------------------------|
| Nombre | Sist. Río Tolten y Trib. |
| Código | HUR-09-06                |

<sup>28</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 4 del D.S. N° 189/2005.

<sup>29</sup> "Los impactos ambientales asociados a los vertederos son: enfermedades potenciales transmitidas por diferentes vectores tales como roedores, pájaros e insectos; el ruido proveniente de los camiones y excavadoras; riesgo de fuego por la producción de gases inflamables como el metano y la ocurrencia de proceso de autocombustión, así como la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por los lixiviados producidos durante los procesos de disposición de los residuos. Este último aspecto puede considerarse como el impacto ambiental más severo de los vertederos"; vid. ESPINOSA LLORÉNS, María del Carmen et al, *Análisis del comportamiento de los lixiviados generados en un vertedero de residuos sólidos municipales de la ciudad de La Habana*, en *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 26 (Ciudad de México, 2010), IV, pp. 313-325.

<sup>30</sup> Ver fotografías 11 y 12 del IFA DFZ-2018-2503-IX-RCA.

<sup>31</sup> De acuerdo a lo señalado en el documento "Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad cuenca del río Tolten", (2004), disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Tolten.pdf>

<sup>32</sup> No hay antecedentes que sea un humedal protegido, con un acto de declaratoria oficial particular.

<sup>33</sup> De acuerdo a información de la DGA disponible en <https://ide.sma.gob.cl/>

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Ecotipo</b>      | CONTINENTALES                                    |
| <b>Tipo</b>         | Humedal asociado a límite urbano                 |
| <b>Subtipo</b>      | RIBERENOS  |
| <b>Cuenca</b>       | Río Toltén                                       |
| <b>Subcuenca</b>    | Toltén Bajo                                      |
| <b>Subsubcuenca</b> | Río Donguil Entre Estero Quitratrue y Río Toltén |
| <b>Comuna</b>       | Pitrufquén                                       |
| <b>Provincia</b>    | Cautín   |
| <b>Región</b>       | La Araucanía                                     |

Fuente: <https://ide.sma.gob.cl/>

160. En consecuencia, se verifica riesgo a la componente ambiental aguas superficiales, en específico al río Donguil, pero este será considerado de baja entidad considerando que los antecedentes dan cuenta de la presencia de escurrimientos de lixiviados y no así su descarga directa en dicho cuerpo y, además, tomando en consideración la capacidad de dilución del río considerando sus caudales en período invernal, donde existiría un mayor riesgo dado la relación precipitaciones/lixiviados.

161. Ahora, tomando en consideración lo anterior, en cuanto a riesgos para la salud de la población desde la perspectiva del uso de los recursos hídricos superficiales aguas abajo del vertedero, no se verifica la existencia cercana de abastecimiento de agua potable rural ni bocatomas en los registros de la Comisión Nacional de Riego<sup>34</sup>. En efecto, el registro de derechos de agua más cercanos se localiza a 6,7 km. aguas abajo, correspondientes a 2 derechos de agua en el río Donguil, asociados a los expedientes ND-0902-6124/1 y ND-0902-5349/1<sup>35</sup>, que permitan estimar la existencia de receptores directamente afectados y por tanto la generación de un riesgo asociado; además tomando en consideración la capacidad de dilución del río en base a sus caudales en período invernal donde existiría un mayor riesgo dado la relación precipitaciones/lixiviados, como se señalará en detalle en el análisis del cargo N°3.

162. En relación con riesgos de afectación de aguas subterráneas, se debe señalar que en las actividades de fiscalización tampoco fue posible acreditar la instalación de la impermeabilización basal y lateral de las celdas de la etapa de cierre progresivo, existiendo antecedentes expuestos en la evaluación ambiental, que señalan que el suelo presenta una alta permeabilidad y la napa freática se encuentra próxima a la base de las zanjas<sup>36</sup>. Luego, de acuerdo a la información de la DGA, el acuífero que se localiza en el área corresponde al “Acuífero del Río Toltén” de tipo de límite abierto<sup>37</sup>.

163. Acerca de esta calidad de las aguas subterráneas que pueda afectar la salud de la población, durante la evaluación ambiental se presentaron resultados del monitoreo realizados aguas arriba y aguas abajo del vertedero<sup>38</sup>, los que daban cuenta de la afectación dada su operación histórica, al menos, para los parámetros conductividad eléctrica,

<sup>34</sup> De acuerdo a información de la DGA y CNR disponible en <https://ide.sma.gob.cl/>

<sup>35</sup> DE acuerdo a la información disponible en <https://snia.mop.gob.cl/observatorio/>

<sup>36</sup> Se indica en ICSARA 1, que en visita de fecha 22/09/2009 se constató la presencia de “napa aflorante” y en Adenda 2, la titular señaló que el suelo presenta una alta permeabilidad y la napa freática se encuentra próxima a la base de las zanjas.

<sup>37</sup> De acuerdo a información de la DGA disponible en <https://ide.sma.gob.cl/>

<sup>38</sup> Ver Anexo 5 Adenda N°1.

cloruros, turbiedad, sólidos suspendidos totales, hierro, magnesio, alcalinidad y sodio. Adicionalmente, en el marco de la fiscalización, el titular presentó informes de monitoreo efectuados por “Cosmo Vitalis” con fecha 21 de noviembre de 2018, en dos pozos ubicados aguas abajo del vertedero y comparados con monitoreos con el pozo ubicado aguas arriba del año 2016, resultados que muestran que se mantiene la afectación histórica para los parámetros anteriormente señalados. Si bien estos resultados se asocian a la afectación del sector de cierre inmediato del Vertedero Gorbea, se pueden extrapolar para objeto de evaluar un riesgo al sector de cierre progresivo objeto del cargo, dado el incumplimiento constatado y configurado en cuanto al control de lixiviados.

164. Respecto de los usos del acuífero, no existen sistemas de agua potable rural (APR)<sup>39</sup> ni derechos de aguas subterráneas<sup>40</sup>, ubicados aguas abajo del proyecto que puedan verse afectados.

165. En consecuencia, no es posible configurar la existencia de un riesgo a la salud de las personas, no contando esta Superintendencia con suficientes antecedentes respecto del eventual uso de aguas superficiales y subterráneas para consumo humano aguas abajo del vertedero y en la dirección del flujo del agua del acuífero que puedan ser afectadas. No obstante, se estima que existe un riesgo de entidad baja que puede afectar al medio ambiente, en este caso a la calidad de las aguas subterráneas, dado el aporte adicional a la afectación histórica de la operación del vertedero, continuando una operación por sobre la vida útil sin la implementación de las principales medidas de control de esta actividad.

166. En relación con los riesgos asociados a emisiones odoríferas producto de la operación deficiente del vertedero –manejo de lixiviados, cobertura, manejo de biogás– se debe examinar el eventual riesgo a la salud de las personas, dado que los olores pueden afectar al estado psíquico de estas, influyendo negativamente sobre su estado anímico y pudiendo provocar situaciones de estrés, mareos, náuseas, vómitos, dolor de cabeza, problemas de concentración, ente otros<sup>41</sup>.

167. Que, en adición a lo anterior, las diversas denuncias que forman parte del presente procedimiento dan cuenta de la generación de olores molestos provocados por la operación del vertedero; olores que fueron constatados dentro de las instalaciones en las fiscalizaciones realizadas por esta SMA, pero sólo adscritos al frente de trabajo operativo.

168. Al respecto, en el considerando 3.4 letra b) de la RCA N° 46/2010 se señala que “[e]l sello superficial, ubicado entre la subrasante y la rasante del terreno, cumplirá la función de **aislar los residuos sólidos dispuestos con el medio ambiente y ser una capa barrera para el paso del biogás, evitando la dispersión de olores y la proliferación de vectores**” (énfasis agregado). Además, en el marco del considerando 6.3, se señaló que en relación a los problemas planteados por las comunidades<sup>42</sup> asociados a olores molestos por la operación del

<sup>39</sup> De acuerdo a información de la DOH disponible en <https://ide.sma.gob.cl/>

<sup>40</sup> Información disponible en <https://snia.mop.gob.cl/observatorio/>, visitado con fecha 05/10/2022.

<sup>41</sup> <https://olores.mma.gob.cl/efectos-en-salud/>

<sup>42</sup> Problemas que fueron planteados en Taller de Diagnóstico Participativo, Lugar: Pitrufuquén; sector Ancúe.



vertedero, tanto la cobertura diaria como la instalación de chimeneas y la implementación de paquete sanitario impedirían que dicha condición se mantuviera en el tiempo. Con todo, resulta importante relevar que dicho levantamiento dice relación con la operación histórica del vertedero y no así con el proyecto de cierre sometido a evaluación, pero que igualmente es un antecedente que es necesario tener a la vista para dar cuenta de las consecuencias de la operación por sobre la vida útil sin la implementación de las principales medidas de control de esta actividad.

169. Además, en el marco del Anexo 7 de la DIA, “Estudio de Emisiones Olfatorias”, se realizó una modelación para obtener el radio de influencia de las emisiones olfatorias del proyecto, determinándose que este correspondía a un radio de 169 metros, donde el umbral odorífero que alcanzaba era de 1 UO/m<sup>3</sup>, radio que no alcanzaría a ninguna vivienda adyacente al vertedero. No obstante, como es señalado en el mismo Anexo, “[...] *la modelación fue realizada mediante la utilización de un modelo, el cual es una representación teórica de la realidad, y no representa el 100% de las condiciones ambientales y de generación de olores factibles de producirse, si no las que se producen con mayor frecuencia, dado esto es posible que en ciertas ocasiones, concentraciones perceptibles o molestas de emisiones olfatorias puedan llegar a presentarse en sectores más alejados al radio de influencia*”.

170. En consideración a lo anterior, dado que en las actividades de inspección sólo se constató la presencia de olores en el área del frente de trabajo, pero que en la evaluación ambiental se determinó la posibilidad de afectación bajo ciertas condiciones de viviendas aledañas al proyecto, se estima existiría un riesgo asociado a las emisiones odoríficas desde las instalaciones del vertedero, que afecta a la salud de las personas, que en base a los antecedentes expuestos sería de baja entidad.

171. En relación con la generación de biogás dentro del relleno, como fuera mencionado en el marco de las fiscalizaciones realizadas, se constató en el último IFA de 2018, que en el área de cierre progresivo solo se contaba con 4 ductos de ventilación de biogás –chimeneas– de las 14 establecidas en el proyecto aprobado, señalándose que este hecho podría llegar a provocar en época estival olores molestos para las comunidades aledañas al proyecto o que transitan por el sector.

172. El biogás consiste en una mezcla de gases generada por la descomposición anaeróbica de la materia orgánica putrescible de los residuos que se depositan en un vertedero o relleno sanitario, donde su composición está dada mayoritariamente por etano, dióxido de carbono, vapor de agua y, en mucha menor medida, de gases tales como sulfuro de hidrógeno e hidrógeno<sup>43</sup>. Dado lo anterior, resulta relevante controlar su generación, toda vez que esta se considera dentro de los peligros más importantes identificados en los sitios de disposición de residuos.

173. No obstante lo anterior, en el marco del presente procedimiento no se cuenta con mayores antecedentes que permitan estimar un riesgo concreto

<sup>43</sup> Artículo 4° D.S MINSAL N°189/2005.

asociado a la acumulación, exposición u explosiones de gases provenientes del vertedero y a causa de la superación de su capacidad.

174. Por último, respecto de los riesgos asociados a la presencia de vectores de importancia sanitaria, se debe señalar que en el marco de las denuncias que forman parte del presente procedimiento, se dio cuenta de su presencia provocada por la operación del vertedero; vectores que fueron constatados dentro de las instalaciones en las fiscalizaciones realizadas por esta SMA<sup>44</sup>.

175. Ahora bien, en relación con los vectores<sup>45</sup>, al ser individuos que transmiten patógenos que pueden ocasionar enfermedades en el ser humano, se considera que la operación del vertedero más allá de su vida útil generó un riesgo a la salud de las personas, al no haber implementado las actividades de cierre comprometidas, especialmente el sello superficial que tenía la función de aislar los residuos sólidos dispuestos con el medio ambiente y ser una capa barrera para el paso del biogás, de manera de evitar la dispersión de olores y la proliferación de vectores. Además, en el marco del considerando 6.3, se señaló que en relación a los problemas planteados por las comunidades<sup>46</sup> asociados a vectores, la cobertura diaria junto con la implementación de paquete sanitario impediría que la proliferación de vectores se mantuviera en el tiempo. No obstante lo anterior, resulta importante reiterar que dicho levantamiento se relaciona con la operación histórica del vertedero y no así con el proyecto de cierre sometido a evaluación, pero que igualmente es un antecedente que es necesario tener presente para conmensurar los efectos de la operación por sobre la vida útil sin la implementación de las principales medidas de control de esta actividad.

176. En razón de lo anterior, se considerará un riesgo de baja entidad dada la presencia de vectores de interés sanitario que pudieren afectar la salud de las personas. Se debe señalar que, respecto del presente cargo, el titular no ha presentado alegaciones, sólo señalando en su escrito de fecha 7 de febrero de 2022, que el diseño propuesto y aprobado en la evaluación ambiental, tenía dentro de sus objetivos el control de vectores.

177. En conclusión, se considerará que se generó un riesgo de entidad baja al medio ambiente y salud de las personas, asociado a las componentes aguas superficiales y subterráneas, olores y vectores. En relación con el daño, en los informes de fiscalización y en los antecedentes del presente procedimiento, no se constatan daños ocasionados directamente asociadas a las infracciones imputadas.

178. En cuanto al **cargo N° 2**, relativo al mal estado del cerco perimetral, cabe señalar que la obligación asociada en la RCA N° 46/2010 establece en el

<sup>44</sup> Fotografía 18 del informe técnico de 2016, dando cuenta de la presencia de tiiques merodeando el frente de trabajo.

<sup>45</sup> Los vectores son animales que transmiten patógenos, entre ellos parásitos, de una persona (o animal) infectada a otra y ocasionan enfermedades graves en el ser humano (fuente: <https://www.who.int/campaigns/world-health-day/2014/vector-borne-diseases/es/>)

<sup>46</sup> Problemas que fueron planteados en Taller de Diagnóstico Participativo, Lugar: Pitrufuquén; sector Ancúe.

considerando 6.3, que el proyecto no iba a generar alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, en circunstancias que uno de los problemas identificados por la comunidad que vive en el área de influencia, era el “[p]roblema del deficiente cierre perimetral, a la fecha se ha solucionado esta condición por lo que el vertedero municipal de Gorbea deberá mantener el cierre perimetral y su control de acceso”. Esta declaración fue señalada en el marco del Anexo D-3 “Estudio de Socialización y Participación Ciudadana Comuna de Gorbea” de la DIA, donde se acusa la problemática asociada al ingreso de perros al interior del recinto que habían atacado a personas y animales de crianza, lo que se habría solucionado a dicha fecha precisamente por el cerco perimetral.

179. En relación con el daño, en los informes de fiscalización y en los antecedentes del presente procedimiento, no se constatan daños ocasionados directamente por la infracción imputada.

180. En cuanto al riesgo, el municipio señaló en su escrito de descargo, que “[...] el cerco tiene a caer en los 300 metros lineales oriente, estos se ajustan a lo descrito en la RCA en tanto su materialidad y que el cerco es aledaño al camino que tiende a desmoronarse por presión de agua lluvia y maquinaria y camiones que tiendes (sic) a generar el giro en esa zona del camino, donde este cerco no es aledaño a la masa de residuos. Por lo que es posible afirmar que no existe posibilidad que esto genere peligro alguno y su estructura actual cumple con la RCA N° 46”. Que no obstante lo señalado por el Municipio, en las inspecciones realizadas por esta Superintendencia se constató varios sectores donde el cerco se encontraba sobrepasado por la masa de residuos, cediendo en algunos sectores y caído en otros. Asimismo, los hechos denunciados daban cuenta que la misma situación que la evaluación ambiental informaba como solucionada se estaba volviendo a generar.

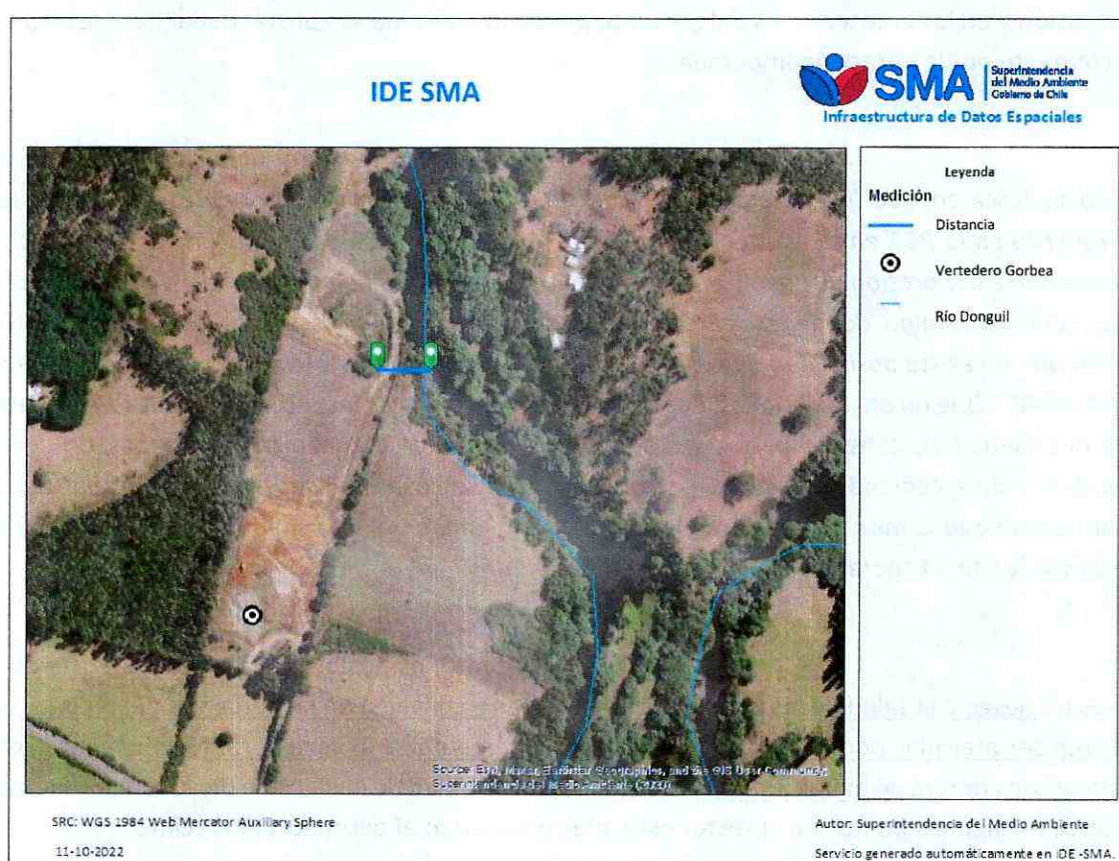
181. Por tanto, es posible estimar la existencia de al menos un riesgo a la salud de las personas que transitan y conviven en las cercanías del recinto que pudieren ser atacadas por los perros que ingresan a alimentarse al vertedero. No obstante, dicho riesgo se considerará de baja entidad, ya que la propia actividad de inspección dio cuenta de la caída del cerco en algunos puntos en el sector este, mas no en todo el perímetro del recinto.

182. En cuanto al **cargo N° 3**, relativo a la falta de implementación de obras de manejo de escorrentías para captación y evacuación de aguas lluvia en toda el área del proyecto (cierre inmediato y cierre progresivo), evitando el ingreso de estas hacia la masa de residuos, no existen antecedentes que den cuenta de la generación de un daño producto de esta infracción.

183. En lo referido a la generación de un peligro para el medio ambiente, la medida no implementada tiene un objeto de mitigación y prevención, respecto de posible contaminación de las escorrentías superficiales generadas por las aguas lluvias con los residuos, que serían descargadas eventualmente en las aguas del río Donguil, tal como se establece en los considerandos N° 3.1.1 letra h) y 3.2.2 letra g) de la RCA N° 46/2010.

184. Ahora bien, dado que el riesgo asociado a la etapa de cierre progresivo en relación con la afectación de aguas superficiales fue abordado en el marco del análisis del cargo N°1, no será considerado en el marco del presente cargo. En relación con la zona de cierre inmediato, tal como se muestra en la imagen siguiente, las instalaciones de vertedero se localizan aproximadamente a 45 m. en línea recta del cauce del río Donguil en su zona más cercana, de tal modo que la falta de implementación de las obras comprometidas genera un riesgo de entidad media sobre aguas superficiales, asociado a los efectos que se puedan generar por la llegada al curso del río con aguas lluvias que se contacten con la masa de residuos del vertedero, aspecto que justamente la medida buscaba evitar.

Figura 3: Ubicación general del vertedero Gorbea y distancia estimada al río Donguil



Fuente: Elaboración propia, a través del sistema de Infraestructura de Datos Espaciales ("IDE") SMA

185. Al respecto, la implementación de estas obras resulta relevante por las características climáticas de la zona, que presenta precipitaciones durante casi todo el año, las que alcanzaron un promedio máximo mensual los años 2012-2020 de aproximadamente 293,9 mm en junio, conforme a la información disponible en el sitio web de la DGA para la Estación Meteorológica más cercana a las instalaciones "Quitratue"<sup>47</sup>, y cuyos datos se presentan en la siguiente tabla:

<sup>47</sup> Información disponible en el siguiente enlace: <https://snia.mop.gob.cl/BNAConsultas/reportes>

Tabla 4: Registro de precipitaciones mensuales durante los años 2012 a octubre 2020, en la estación meteorológica "Quitratue"

| AÑO             | ENE          | FEB          | MAR          | ABR          | MAY        | JUN          | JUL          | AGO          | SEP          | OCT         | NOV          | DIC          |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| 2012            | 39           | 191          | 40           | 22,2         | 260,1      | 416          | 159          | 208          | 100          | 76          | 54           | 283          |
| 2013            | 17           | 76           | 40           | 81           | 360        | 207,5        | 212          | 298,5        | 140          | 38          | 90           | 11           |
| 2014            | 89           | 26           | 154          | 111          | 311        | 439          | 378          | 166          | 172          | 61          | 30           | 34           |
| 2015            | 0            | 0            | 3            | 99           | 240        | 256          | 341          | 312          | 161          | 139         | 42           | 87           |
| 2016            | 18           | 0            | 28           | 139          | 83         | 37           | 348          | 232          | 83           |             | 54           | 85           |
| 2017            | 49           | 73           | 49           | 102          | 99         | 249          | 123          | 249          |              |             |              |              |
| 2018            | 61           | 27           | 200          | 179          | 181        | 284          | 145          | 240          | 235          | 139         | 110          | 40           |
| 2019            | 31           | 49           | 49           | 48           | 252        | 367          | 371          | 136          | 92           | 111         | 56           | 16           |
| 2020            | 21,5         | 25           | 24           | 64           | 157,5      | 390          | 394          | 119          | 64           | 41,5        |              |              |
| <b>Promedio</b> | <b>36,17</b> | <b>51,89</b> | <b>65,22</b> | <b>93,91</b> | <b>216</b> | <b>293,9</b> | <b>274,6</b> | <b>217,8</b> | <b>130,9</b> | <b>86,5</b> | <b>62,29</b> | <b>79,43</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos desde el sitio web de la DGA  
<https://snia.mop.gob.cl/BNAConsultas/reportes>.

186. Por lo tanto, el riesgo de no contar con las obras de manejo de aguas lluvias en la zona de cierre inmediato está dado por el aumento de la probabilidad de ocurrencia de contacto de aguas lluvias con la masa de residuos dispuestos en el vertedero, las que pueden generar dispersión de los mismos o con los lixiviados que estos generan, aumentando la posibilidad de que estos lleguen hasta el curso del río Donguil, riesgo que se considera de entidad baja, en atención a lo ya señalado respecto del cargo N°1, relativo a que no se cuenta con antecedentes de descarga de escurrimientos de lixiviados o aguas con presencia de residuos directa en dicho cuerpo y, además, tomando en consideración la capacidad de dilución del río en base a sus caudales en período invernal, donde existiría un mayor riesgo dado la relación precipitaciones/lixiviados.

187. Respecto a la existencia de un riesgo a la salud de las personas, no existen suficientes antecedentes que permitan constatar dicha circunstancia, replicando para estos efectos los argumentos expuestos en el marco del cargo N°1.

188. En cuanto a los **cargos N° 4 y N° 5**, relativos a la falta de implementación de medidas de control de lixiviados y la implementación de chimeneas de manejo de biogás en un número menor al establecido, ambas en el área de cierre progresivo del proyecto, no se analizará el daño o peligro ya que el mismo se entiende ponderado en el marco del cargo N° 1.

189. Respecto del **cargo N° 6**, relativo a la no remisión de monitoreos de aguas superficiales y subterráneas, y de biogás, en cuanto a la existencia de un posible daño, no existen antecedentes en los informes de fiscalización y en el desarrollo del procedimiento sancionatorio que permitan acreditar la existencia de daños ocasionados directamente por la infracción.

190. En cuanto a la existencia de un peligro u otras consecuencias negativas que se pudieron haber generado, la no remisión de los monitoreos comprometidos, así como su no ejecución, redundan en una ausencia de datos obtenidos semestralmente para calidad de aguas subterráneas; anualmente para calidad de aguas lluvias; y

anualmente para la caracterización del biogás, necesarios para acreditar su volumen e inflamabilidad. Dado lo anterior, los hechos generan riesgos asociados a la falta de información confiable para la toma de decisiones por parte del titular y la autoridad, respecto a la adopción de acciones correctivas ante la constatación de valores anómalos en los monitoreos realizados.

191. Dado lo anterior, concurre un riesgo de entidad media, asociado a los efectos que hubieran derivado exclusivamente de un retraso en la adopción de medidas, conforme a la información que el monitoreo debía arrojar.

## 2. Número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción (art. 40 letra b) LOSMA)

192. 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 las infracciones cometidas. Ahora bien, mientras en la letra a) se pondera la importancia del peligro concreto –riesgo– 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).

193. La procedencia de la presente circunstancia no requiere que se produzca un daño o afectación, sino solamente la posibilidad de afectación asociada a un riesgo a la salud. En caso de haberse generado un daño a la salud de las personas, es decir, de haber existido afectación, el número de personas afectadas es ponderado en el marco de la letra a) del artículo 40 de la LOSMA. Luego, la letra b) solo aplica respecto a la posibilidad de afectación.

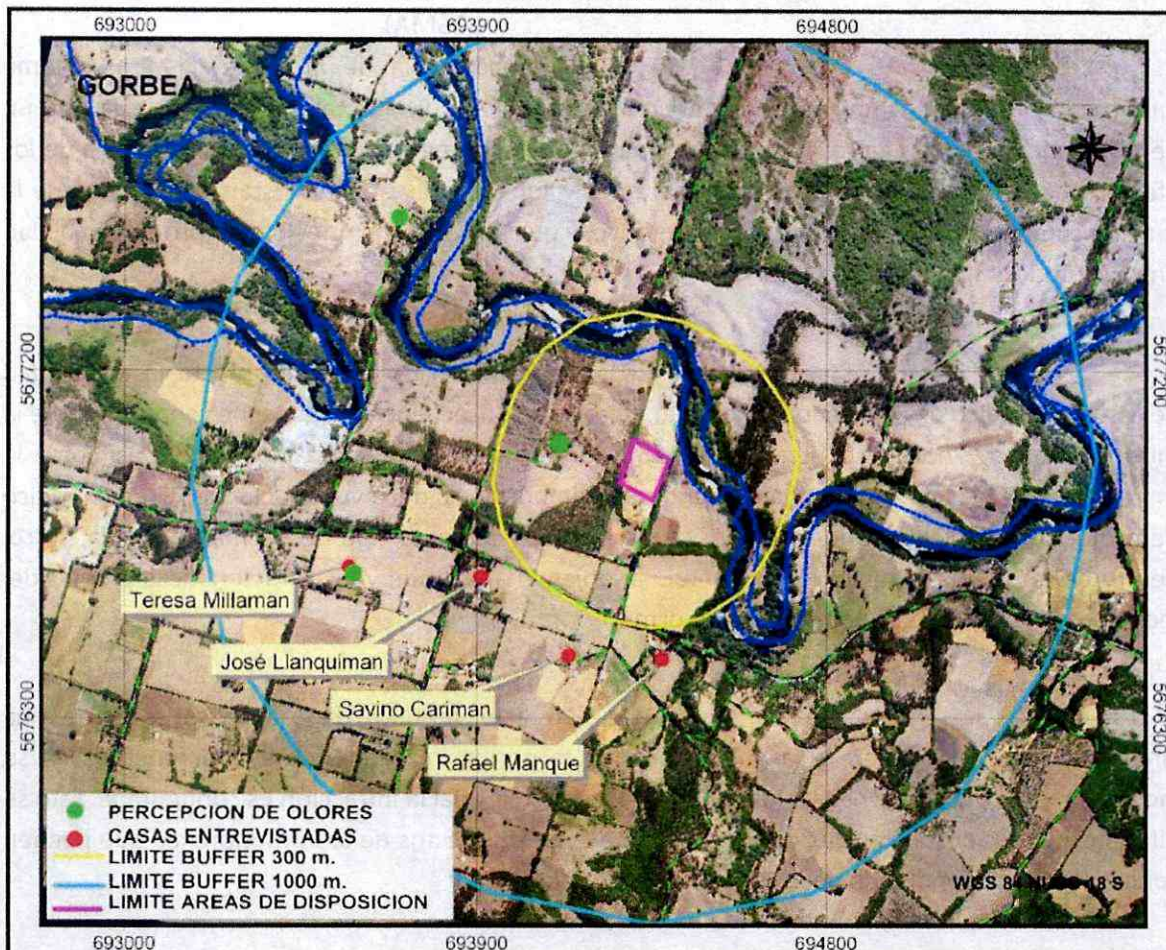
194. El alcance del concepto de riesgo que permite ponderar la circunstancia de la letra b), es equivalente al concepto de riesgo de la letra a) del artículo 40 de la LOSMA, por lo que debe entenderse en sentido amplio y considerar todo tipo de riesgo que se haya generado en la salud de la población, sea o no de carácter significativo.

195. En el presente caso, se ha establecido que los **cargos N°1**, en relación con las emisiones odoríficas y vectores de interés sanitario; y **N° 2** en relación con ataques de perros, han provocado un riesgo a la salud de las personas.

196. Para determinar el número de personas eventualmente afectadas, corresponde realizar su estimación en base a la determinación del área de influencia (“AI”) de los impactos potencialmente generados por el proyecto. Respecto de lo anterior, en el marco de la evaluación ambiental, tanto en el Anexo D-3 y Anexo E-7 de la DIA, se identificó por parte de la titular dicha área para la realización de levantamientos y estimaciones asociadas al medio humano, en particular las asociadas a las características de emisión, dispersión atmosférica y percepción de los olores. En dichos levantamientos se identificaron al menos 5

viviendas que podrían ser consideradas como receptoras de los riesgos antes señalados, lo que se puede visualizar en la siguiente imagen:

Figura 4: Viviendas identificadas en un AI



Fuente: Anexo E-7 "Estudio de Emisiones Olfatorias" de la DIA "Plan de Cierre del Vertedero Gorbea"

197. En base a lo anterior, se estima pertinente y suficiente realizar la estimación del número de personas cuya salud pudo afectarse tanto para olores como vectores en conjunto; así como por presencia de perros aquellas identificadas en la línea de base del proyecto. Luego, se hace presente que, aun cuando los datos corresponden a la línea de base del proyecto, estos son coincidentes con las denuncias y permite obtener un AI representativa para esta área rural.

198. Para cuantificar la cantidad de personas que habitan las referidas viviendas, se consideró el supuesto de que el número medio de personas por hogar es de 4 personas, lo que se traduce para este caso en una cantidad aproximada de 20 personas potencialmente afectadas.

199. En virtud de lo anterior, el número de 20 personas potencialmente afectadas, será considerado como un factor para determinar el componente de afectación de la propuesta de sanción específica que corresponde aplicar.

### **3. Vulneración al sistema jurídico de protección ambiental (art. 40 letra i) LOSMA)**

200. 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 haya podido generar. La valoración de esta circunstancia permite que la sanción cumpla adecuadamente su fin preventivo, y que se adecue al principio de proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

201. 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, así como la manera en que ha sido incumplida. Al ponderar la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental se deben 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.

202. En este sentido, 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 el caso en el cual 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.

203. El caso en análisis, en relación a la naturaleza de la normativa infringida, corresponde a hechos constitutivos de infracción conforme a lo establecido en el art. 35 letra a), de la LOSMA, en cuanto corresponden a sendos incumplimientos de las condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA N° 46/2010.

204. Como es sabido, la RCA es la resolución que pone término al proceso de evaluación de impacto ambiental, el cual se encuentra regulado en el título II, párrafo 2°, de la LBMA y constituye uno de los principales instrumentos preventivos y de protección ambiental con que cuenta la Administración. La relevancia de la RCA radica en que esta refleja la evaluación integral y comprensiva del proyecto y sus efectos ambientales, asegurando el cumplimiento de los principios preventivo y precautorio en el diseño, construcción, operación y cierre del respectivo proyecto o actividad.

205. En general, se puede sostener que la decisión adoptada mediante una RCA certifica, en virtud de los antecedentes de dicha evaluación, en el caso de aprobarse un proyecto, que éste cumple con todos los requisitos ambientales exigidos por la



normativa vigente, además de establecer las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutarlo. Se trata, por ende, de un instrumento de alta importancia para el sistema regulatorio ambiental chileno, lo cual se ve representado en las exigencias contenidas en los arts. 8 y 24 de la LBMA. Al respecto, el inciso primero del art. 8 dispone que, “[l]os proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley”. El art. 24, por su parte, establece que “[e]l titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva”.

206. Ahora bien, en la ponderación de la importancia de vulneración al sistema jurídico de protección ambiental de las infracciones configuradas, conviene aplicar una visión conjunta de las mismas de manera previa, por cuanto dicen relación con el incumplimiento de obras de saneamiento básicas que debían ser ejecutadas durante el cierre progresivo del vertedero y la operación del mismo por sobre lo autorizado. De este modo, las medidas y compromisos incumplidos se relacionan con la sucesión de una serie de actividades u obras ligadas causalmente entre sí; por cuanto la ejecución de las mismas tenía que ser de aplicación progresiva y permanente. Luego, dichas acciones resultaban esenciales para proceder al cierre del Vertedero Gorbea con el estándar originalmente comprometido en el proyecto, el cual ya no se podrá cumplir aun cuando se haya dejado de disponer residuos en el vertedero –especialmente considerado que dicha instalación, previo a su evaluación ambiental, no contaba con medidas que permitiesen propiciar un control de efectos ambientales en el área de su emplazamiento<sup>48</sup>-. En otras palabras, el incumplimiento de las medidas que implicaban el correcto cierre del vertedero, conculcó justamente lo que la evaluación ambiental quiso lograr.

207. En cuanto al **cargo N° 1** en particular, referido a la operación del Vertedero Gorbea por sobre su capacidad de diseño, la exigencia que ha sido incumplida forma parte de la descripción y límites de operación del proyecto que se efectuó en la DIA, particularmente en la sección en la cual se describen las principales obras y actividades del proyecto, así como el análisis de aspectos ambientales potenciales en el sitio de emplazamiento, indicándose las principales actividades de cada etapa, así como la duración de las mismas. La descripción del proyecto en el procedimiento de evaluación ambiental resulta especialmente relevante en la medida en que es la base para que los servicios que participan en la evaluación ambiental pueden revisar los eventuales impactos o efectos que dicho proyecto puede tener sobre el medio ambiente y/o salud de las personas, así como evaluar la suficiencia de las exigencias que son impuestas para hacerse cargo de dichos impactos o efectos. A modo de ejemplo, en la RCA N° 46/2010 se había proyectado en “0” el volumen total de lixiviados a ser generados por la operación del Vertedero Gorbea al quinto año desde la aprobación de su proyecto de cierre y, en consideración a ello, es que naturalmente se propusieron y aprobaron las medidas de control de este impacto.

208. Igualmente, si se toma en consideración que la RCA N° 46/2010 es una RCA de cierre de un proyecto de 1995 -pre SEIA-, resulta claro que las condiciones temporales de ese cierre eran cruciales, ya que determinaban la duración del objetivo

<sup>48</sup> En ese contexto, el considerando 3. de la RCA N° 46/2010 reconoce que, al momento de su ingreso al SEIA, “[...] el proyecto no cuenta con impermeabilización, control de lixiviados y un manejo de aguas lluvias”.

último del proyecto. A este respecto, ya se señaló más arriba que el vertedero tenía que ser cerrado dentro de un plazo de 3 años desde la dictación de la RCA N° 46/2010, o tan pronto como cada una de las cuatro zanjas se encontrasen completas. A pesar de haberse cumplido tales hitos, la operación del Vertedero Gorbea continuaba a la fecha de la última inspección ambiental practicada el 04 de julio de 2019 –habiéndose sobrepasado su capacidad de diseño en un 261% en relación al diseño de las zanjas– y habría continuado al menos hasta febrero de 2022, según los antecedentes aportados por la Municipalidad en respuesta a la Res. Ex. N° 8/Rol D-171-2020.

209. Por lo tanto, en atención a lo señalado anteriormente, considerando tanto el objetivo y relevancia de las normas infringidas, como las características propias del incumplimiento, se estima que existió una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental de carácter medio-alto para el cargo 1.

210. Con respecto al **cargo N° 2**, relativo a la falta de mantenimiento del cierre perimetral, más arriba se señaló que constituye una condición comprometida por el titular en respuesta a los problemas detectados en la línea de base del proyecto por la comunidad aledaña al vertedero e incorporados en el informe consolidado de evaluación resultante en la RCA N° 46/2010. Cabe reiterar que la finalidad de dicha instalación corresponde a una medida para impedir el ingreso de personas al recinto y evitar que estos sufran algún daño dada la naturaleza de las operaciones que ahí se realizan, o bien para impedir el ingreso de animales domésticos o de crianza y que se alimenten de los residuos, contribuyendo a su dispersión.

211. En dicho contexto, se observa que esta infracción se mantuvo en cada una de las inspecciones llevadas a cabo por esta Superintendencia en 2016, 2018 y 2019. No obstante, en cuanto a las deficiencias de su estado, estas no se presentaron en la totalidad de su trazado, sino que en zonas puntuales que fueron consignadas en las actas de inspección ambiental. Por consiguiente, se considerará que la infracción N° 2 constituye una baja vulneración al sistema jurídico de protección ambiental.

212. Acerca del **cargo N° 3**, esto es, no haber ejecutado obras para el debido manejo de las aguas de escorrentía, este incumplimiento está estrechamente vinculado con los efectos de la infracción siguiente, ya que la no evitación de que las aguas superficiales entren en contacto con los residuos dispuestos en el vertedero podría implicar un aumento del caudal de líquidos lixiviados lo que, en un vertedero donde no existe un sistema de captación y recirculación de estos líquidos, redundaría en una contribución al problema basal de la posible contaminación de las aguas y el suelo. Se trata de una medida de naturaleza mitigatoria relativa a una de las principales emisiones, descargas y residuos del Vertedero Gorbea, ya que tiene como objeto evitar el efecto adverso recién identificado y, en general, corresponde a una de las medidas más básicas y elementales de este tipo de proyectos.

213. No obstante, de acuerdo a los antecedentes levantados en la fiscalización llevada a cabo por esta Superintendencia, especialmente aquellos correspondientes al año 2018, la ausencia de obras de escorrentía no era absoluta, por cuanto

existía un canal abierto por el costado Este del vertedero y dispuesto al efecto, aunque no impermeabilizado lateral ni basalmente. Por tanto, se considerará que la infracción N° 3 constituye una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental de carácter medio-medio.

214. Respecto del **cargo N° 4**, a saber, la no implementación de las medidas de control de los líquidos lixiviados, cabe señalar que el manejo de estas sustancias resultantes del proceso de percolación de aguas lluvia a de los residuos dispuestos constituye uno de los problemas de mayor significancia de un vertedero, en atención a los impactos que pueden provocar en el medio ambiente, la actividad económica local y la salud de las personas. Por lo mismo, la necesidad del titular de haber dispuesto para cada zanja todavía en operación, la respectiva capa de limo y grava, junto con el posterior sellado definitivo a partir de una capa de geotextil, una de geomembrana y sobre ésta nuevamente geotextil y una capa final de cobertura mixta, constituía verdaderamente una medida de naturaleza mitigatoria y de carácter principal, cuyo fin era reducir este tipo de efectos adversos del proyecto.

215. Los antecedentes reunidos y no desvirtuados por la Municipalidad en sus descargos han permitido acreditar que el incumplimiento de la medida en comento ha sido total, prolongado en el tiempo y generó escurrimiento de líquidos percolados desde un costado del frente de trabajo, al menos durante la inspección ambiental de 04 de julio de 2019. Luego, se considerará que la infracción N° 4 constituye una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental de carácter medio-alto.

216. En cuanto al **cargo N° 5**, a saber, la implementación de chimeneas de biogás en menor número de las exigidas, cabe reiterar que los gases como el CO<sub>2</sub> y el CH<sub>4</sub> son una de las emisiones características de este tipo de proyectos, provenientes de la degradación de la materia orgánica presente en los residuos dispuestos. En el caso de un vertedero activo, la presión interna es mayor que la presión atmosférica, por lo que estos gases son emitidos al medio mediante difusión y flujo convectivo<sup>49</sup>, de manera incontrolada. Ante esto, es que se imponen medidas como la mencionada, que suponen un sistema de drenaje o venteo pasivo, de manera de canalizar dichas emisiones y reducir los riesgos asociados a incendios o explosiones.

217. En dicho contexto, son medidas mitigatorias esenciales, aunque no es menos cierto que, en este caso, el incumplimiento no fue total, dado que pudo constatar la implementación de al menos cuatro chimeneas, de catorce. En segundo lugar, si bien esta infracción se mantuvo en cada una de las inspecciones llevadas a cabo por esta Superintendencia en 2016, 2018 y 2019, solamente en esta última es que se constató el menor número de chimeneas. Por consiguiente, se considerará que la infracción N° 5 constituye una baja vulneración al sistema jurídico de protección ambiental.

<sup>49</sup> El flujo convectivo es una forma de movimiento de fluidos o gases por diferencias de temperatura, donde el fluido más cálido es menos denso y se eleva, dejando espacio a otro de menor temperatura y por ende más denso.

218. Finalmente, en relación al **cargo N° 6**, referido a no haber reportado los informes contenidos en el Plan de Monitoreo y Control comprometido en la RCA N° 46/2010, la infracción ha imposibilitado efectuar un seguimiento y control de dichas variables. En este punto conviene señalar que las obligaciones de remisión de información relativa a la ejecución un proyecto cumple un rol fundamental dentro del esquema regulatorio pues, mediante su examen, esta SMA puede fiscalizar el cumplimiento de las condiciones y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental. Así, la ausencia de informes de seguimiento asociados a la calidad de las aguas superficiales y especialmente subterráneas, así como de caracterización del biogás, enerva las posibilidades de que este Servicio pueda desplegar adecuadamente sus competencias fiscalizadoras y, particularmente, de análisis de los efectos que ha tenido la extensión de la vida útil del Vertedero Gorbea por sobre su capacidad de diseño.

219. Por lo tanto, en atención a lo señalado anteriormente, dadas las características de la infracción y de la norma infringida, su finalidad y rol dentro del esquema regulatorio, donde la ausencia de información es especialmente relevante, y ponderado con las características mismas del incumplimiento, se estima que existió una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, de carácter medio-alto.

#### **B. Factores de incremento**

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

##### **1. Intencionalidad en la comisión de la infracción (art. 40 letra d) LOSMA)**

221. La intencionalidad, al no ser un elemento necesario para la configuración de la infracción, actúa en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la LOSMA como un criterio a considerar para determinar la sanción específica que corresponda aplicar a cada caso.

222. En este caso, a diferencia de como se ha entendido en el Derecho Penal, donde la regla general es que exista dolo para la configuración del tipo la LOSMA, aplicando los criterios asentados en el Derecho Administrativo Sancionador, no se exige como requisito o elemento de la infracción administrativa la concurrencia e intencionalidad o de un elemento subjetivo más allá de la culpa infraccional o mera negligencia.

223. La intencionalidad se verificará cuando el infractor comete dolosamente el hecho infraccional. La concurrencia de intencionalidad implicará que el reproche de la conducta es mayor, lo cual justifica que esta circunstancia 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.

224. De conformidad con las Bases Metodológicas, al evaluarse la concurrencia de esta circunstancia se debe tener especialmente en cuenta la prueba indirecta, principalmente la prueba indiciaria o circunstancial que pueda dar luces acerca de las decisiones adoptadas por el infractor y su adecuación con la normativa.

225. Ahora bien, resulta necesario hacer una serie de precisiones. Nuevamente de acuerdo a las Bases Metodológicas, dentro de la gama de sujetos regulados por la normativa ambiental, se encuentran aquellos que se pueden denominar “sujetos calificados”, los cuales desarrollan su actividad a partir de una amplia experiencia en su giro específico, con conocimiento de las exigencias inherentes que en materia de cumplimiento de estándares medioambientales exige nuestra legislación. Normalmente este tipo de regulados dispone de una organización sofisticada, la cual le permite afrontar de manera especializada, idónea y oportuna su operación y eventuales contingencias. Respecto de estos regulados, es posible esperar un mayor conocimiento de las obligaciones a las que están sujetos y que se encuentren en una mejor posición para evitar infracciones a la normativa ambiental.

226. Para determinar la concurrencia de intencionalidad es este caso, un elemento relevante a tener en consideración es que la Municipalidad posee un perfil con experiencia y con un grado de organización importante. Asimismo, posee condiciones técnicas, materiales y de operación –entendidos en este caso como de gestión municipal– que le permiten estar en conocimiento de las obligaciones que emanan de la RCA N° 46/2010 y que le permite tomar decisiones informadas y conscientes al respecto.

227. Sobre la base de lo anterior, el titular es una corporación autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a la que le corresponde la administración de la comuna de Gorbea. De conformidad con el derecho municipal orgánico<sup>50</sup> y de acuerdo con el organigrama disponible en su página web, la Municipalidad al menos debe contar con las siguientes unidades internas: una Secretaría Comunal de Planificación, encargada de recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones; una Dirección de Desarrollo Comunitario, que debe proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo, contando particularmente con una unidad denominada “Medio ambiente”; y, entre otras, una Dirección de Obras Municipales, que debe aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización, así como aplicar normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental, contando especialmente con la unidad “Vertedero”. En razón de ello y de acuerdo a los cargos levantados y configurados en este procedimiento, se estima que el titular se encuentra en una especial posición para tener conocimiento de sus obligaciones y las formas de darles cumplimiento.

228. No obstante lo anterior, y por ser este solamente un indicio más que se debe considerar para esta circunstancia, se procederá a analizar si en el

<sup>50</sup> Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

presente procedimiento hay otros elementos indiciarios que permitan sostener que la intencionalidad concurre en este caso.

229. En este sentido, considerando los antecedentes allegados en el expediente administrativo, no es posible predicar la existencia de dolo en la comisión de las infracciones N° 1, 2, 3, 4, 5 y 6 pues no hay elementos de juicio que permitan sostener aquello. En este sentido, al examinar las infracciones configuradas y el contexto donde se desarrollaron, es posible advertir que son indicativas de una gestión negligente -más no dolosa- respecto de las principales variables operacionales y correlativas medidas de mitigación o control de un vertedero.

230. Por tanto, esta circunstancia no será ponderada en la determinación de la sanción final para el incremento del componente de afectación.

## **2. Conducta anterior negativa en la comisión de la infracción (art. 40 letra i) LOSMA)**

231. En lo que respecta a una conducta anterior negativa, las Bases Metodológicas establecen que esta circunstancia se puede configurar sin limitaciones temporales, considerando los antecedentes disponibles sobre la existencia de infracciones cometidas por el infractor en el pasado y sus características. Para estos efectos, se consideran aquellos hechos infraccionales cometidos con anterioridad a la verificación del primero de los hechos infraccionales objeto del procedimiento sancionatorio actual, vinculados a las competencias de la SMA o que tengan una dimensión ambiental, verificados en la unidad fiscalizable, y que hayan sido sancionados por la SMA, un organismo sectorial con competencia ambiental o un órgano jurisdiccional.

232. Al respecto, no se cuenta con antecedentes que den cuenta de que la Municipalidad se encuentre en alguna de las circunstancias de hecho descritas anteriormente, por lo cual esta circunstancia no será considerada como un factor de incremento del componente de afectación para la determinación de la sanción.

## **3. Falta de cooperación (art. 40 letra i) LOSMA)**

233. 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.

234. Esta circunstancia debe ser aplicada en aquellos casos en que la conducta del infractor trasciende el legítimo uso de los medios de defensa que franquea la ley, verificándose alguna de las siguientes circunstancias, a saber: (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; o, (iv) el infractor ha realizado acciones impertinentes o manifiestamente dilatorias.

235. En el caso concreto, no existen antecedentes que permitan sostener la concurrencia de esta circunstancia, en atención a que no se ha configurado ninguna de las hipótesis desarrolladas por esta Superintendencia en relación con la misma. Al respecto, en el caso de la falta de entrega de los informes de la RCA que constituye el supuesto de hecho para dos de los cargos imputados, es precisamente por lo anterior que no procede volver a ponderar ello como un factor de incremento de la sanción.

### C. Factores de disminución

#### 1. Irreprochable conducta anterior (art. 40 letra e) LOSMA)

236. 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 se encuentra en determinadas situaciones que permiten descartarla, a saber: (i) El infractor ha sido sancionado por incumplimiento de exigencias ambientales; (ii) La unidad fiscalizable obtuvo la aprobación de un programa de cumplimiento 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; y (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.

237. Al respecto, no se configuran en el presente caso las tres primeras subhipótesis. Ahora, en cuanto a la subhipótesis (iv), si bien no se verifican antecedentes que apunten a procedimientos sancionatorios previos en contra de la Municipalidad, relacionados con el Vertedero Gorbea, ya se ha razonado acerca del deber del titular de haber ejecutado las medidas incumplidas progresiva y permanentemente, de manera de haber podido alcanzar el estándar impuesto en la evaluación ambiental resultante en la RCA N° 46/2010 para el debido cierre del vertedero. En este sentido, los antecedentes disponibles en el presente sancionatorio permiten sostener que todas las infracciones configuradas, salvo el cargo N° 2 –que consiste en haberse constatado el cerco perimetral en mal estado en una oportunidad puntual–, han sido incumplidas en el pasado de manera continuada, por cuanto fueron verificadas a lo largo de las inspecciones ambientales de años 2016, 2018 y 2019.

238. Por tanto, hay una irreprochable conducta anterior que sólo será considerada en el presente dictamen para la infracción N° 2.

## **2. Cooperación eficaz (art. 40 letra i) LOSMA)**

239. Conforme 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 por el mismo.

240. A su vez, tal como se ha expresado en las Bases Metodológicas, algunos de los elementos que se consideran para valorar esta circunstancia 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; y (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 art. 40 de la LOSMA.

241. En el presente caso se considerará respecto al criterio (i) que la Municipalidad se ha allanado al hecho imputado del cargo N° 1 toda vez que, como se relató en los antecedentes de este caso, mediante el Oficio N° 178/2016 informó y reconoció que el vertedero había cumplido su vida útil, pero que el plan de cierre no había sido concluido debido a la carencia de otro sitio para disponer residuos. Por tanto, se cumple con el criterio (i) para el cargo 1.

242. Luego, en cuanto al criterio (ii) cabe relevar que la Municipalidad dio respuesta a los requerimientos efectuados por la SMA durante el proceso de investigación, de manera oportuna, íntegra y útil, así como prestó colaboración en las fiscalizaciones llevadas a cabo por esta SMA durante dicho proceso, según consta en las actas de fiscalización de fechas 28 de enero y 19 de febrero de 2016, 07 de junio de 2018 y 04 de julio de 2019, lo que fue funcional para todos los cargos. Por tanto, se cumple con el criterio (ii) para todos los cargos.

243. Por otro lado, el titular dio respuesta útil pero fuera de plazo a la diligencia de prueba consistente en requerimiento de información de esta Superintendencia emitido mediante la Res. Ex. N° 8/Rol D-171-2020, acompañando antecedentes que han permitido ponderar ciertas circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, funcionales para todos los cargos. Por tanto, se cumple con el criterio (iii) para todos los cargos.

244. Por último, respecto al criterio (iv), no hay antecedentes que den cuenta de una especial iniciativa o aporte de antecedentes que deba ser considerado como factor de disminución, por lo que no será considerado.

245. En general, se estima que el comportamiento del titular se configura como una cooperación eficaz, por cuanto aportó antecedentes para ponderar



circunstancias del artículo 40 de la LOSMA para los efectos de la determinación de la sanción a aplicarse. Por tanto, esta circunstancia será considerada como un factor de disminución de la sanción que se propondrá, en los términos indicados.

### 3. Aplicación de medidas correctivas (art. 40 letra i) LOSMA)

246. Esta Superintendencia ha asentado el criterio de considerar, en la determinación de la sanción, la conducta del infractor posterior a la infracción o su detección, específicamente en lo referido a las medidas adoptadas por este último, en orden a corregir los hechos que la configuran, así como a contener, reducir o eliminar sus efectos y a evitar que se produzcan nuevos.

247. Para que sea procedente la ponderación de esta circunstancia, se requiere analizar un margen temporal desde la verificación del hecho infraccional hasta la fecha de emisión del dictamen. Adicionalmente, estas medidas deben haber sido idóneas, efectivas y oportunas. Asimismo, tratándose de una circunstancia que disminuye la sanción a aplicar, se requiere necesariamente que la adopción de estas medidas haya sido iniciativa del titular, en un afán por retornar a un escenario de cumplimiento.

248. Así las cosas, a continuación, se evaluarán para aquellos cargos en que la Municipalidad presentó antecedentes que permitan ser considerados como medidas correctivas, la ponderación de las mismas.

Tabla 5: Ponderación de medidas correctivas

| N° | Cargo formulado   | Medida informada  | Escrito Informado                     | Ponderación  |
|----|---|---|---------------------------------------|--|
| 1  | Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño. | (i) Cierre del vertedero para disposición de residuos y disposición en relleno sanitario Malleco Norte. | Escrito de fecha 29 de julio de 2022. | La Municipalidad acreditó el cierre del vertedero para la recepción de residuos a través de fotografías que dan cuenta de la instalación de portón de acceso e instalación de letrero que señala el cierre y registro de costos asociados. Además, adjunta registro de "Consulta Presupuestaria por Centro de Costo", en el que se da cuenta de costos incurridos por el envío y disposición de los residuos domiciliarios de la comuna a otro recinto.<br><br>En relación con las medidas señaladas, se pueden considerar idóneas y eficaces, ya que a través de ellas la Municipalidad dio cuenta del cese de la disposición de residuos en el vertedero y por tanto de su operación. Asimismo, son oportunas ya que su ejecución se produjo |

| N° | Cargo formulado                 | Medida informada  | Escrito Informado                     | Ponderación  |
|----|---------------------------------|---|---------------------------------------|--|
|    |                                 | (ii) Cobertura y perfilamiento de residuos.                 | Escrito de fecha 29 de julio de 2022. | <p>estando los residuos dispuestos y con una alta capacidad superada, por lo que viene a contribuir al problema ambiental de fondo.</p> <p>La Municipalidad adjuntó Informe emitido por el encargado de Caminos de la DOM, a través del cual se da cuenta del traslado de 400 m<sup>3</sup> de tierra desde el cementerio de Lastarria al vertedero municipal, desde el día 04 de abril del 2022 hasta el 30 de junio del 2022.</p> <p>En relación con dicha medida, se puede considerar idónea ya que, a través de esta, la Municipalidad estaría correctamente orientada hacerse cargo de la infracción y sus efectos, ejecutando parte de las actividades de cierre comprometidas; no obstante, no es posible corroborar la eficacia de misma, ya que no existen antecedentes que den cuenta de la implementación efectiva de dichas actividades de cierre, considerando además que el antecedente presentado proviene de la misma entidad. Dado lo anterior, es inficioso analizar su oportunidad.</p> |
| 2  | Cerco perimetral en mal estado. | (iii) Instalación de cierre perimetral en sectores dañados. | Escrito de fecha 29 de julio de 2022. | <p>La Municipalidad adjuntó fotografías asociadas a la instalación de cerco perimetral en sectores donde no existía, a través de la instalación de placas de zinc sujetas a pilares de madera y registro de costos asociados.</p> <p>En relación con dicha medida, se puede considerar idónea ya que, a través de esta, la Municipalidad estaría correctamente orientada hacerse cargo de la infracción, implementando el cerco perimetral en sectores donde no existía; por su parte, es razonable sostener que las fotografías son un medio de verificación suficiente para corroborar la eficacia de misma. Por otro lado, se estima que la medida es oportuna ya que su ejecución se</p>   |

| N° | Cargo formulado                                      | Medida informada   | Escrito Informado                      | Ponderación   |
|----|--|--|--|---|
|    |  | (iv) Instalación de cerco definitivo.  | Escrito de fecha 7 de febrero de 2022. | <p>produjo estando los residuos dispuestos y con una alta capacidad superada, por lo que viene a contribuir al problema ambiental de fondo.</p> <p>Se adjunta certificado emitido por Constructor Civil de la DOM, en el que se señala existencia y estado de cerco perimetral en el vertedero y magnitud del tramo faltante y materialidad necesaria; además se adjunta Ficha IDI de postulación presupuestaria para fondo de construcción de cerco perimetral.</p> <p>En relación con dicha medida, se puede considerar idónea, ya que, a través de esta, la Municipalidad estaría correctamente orientada hacerse cargo de la infracción, requiriendo recursos para implementar cerco perimetral definitivo en sectores donde no existía; no obstante, no es posible corroborar la eficacia de misma, ya que la postulación de fondos no acredita su asignación y por tanto su ejecución, y por cuanto el certificado acompañado proviene de la misma entidad. Dado lo anterior, es inficioso analizar su oportunidad.</p> |
| 3  | No ejecución de obras para el manejo de escorrentías | (v) Actividades de mantención de canalización de aguas lluvias y levantamiento respecto de su configuración. | Escrito de fecha 7 de febrero de 2022. | <p>Sólo se adjuntan documentos de términos de referencia elaborados asociados monitoreos de aguas superficiales, aguas subterráneas, biogás; control de plagas; e Informe para consulta de pertinencia sobre "Actualización Planimetría y Operacional de la Etapa N°2".</p> <p>Las medidas anteriores no pueden ser consideradas idóneas ya que las mismas sólo dan cuenta de documentos elaborados por la Municipalidad, sin que ellas impliquen su aplicabilidad concreta respecto del hecho infraccional y su corrección. Por lo anterior no corresponde ponderar su eficacia ni oportunidad.</p>  |

| N° | Cargo formulado  | Medida informada | Escrito Informado                      | Ponderación  |
|----|--|------------------|--|--|
| 4  | No implementación de medidas de control de lixiviados.   | N/A.             | Escrito de fecha 7 de febrero de 2022. | En su escrito la Municipalidad referencia a un proceso de asignación de recursos mediante solicitud de modificación presupuestaria, entendiéndose asociado a acciones 19 y 20 de la última versión de su PdC, adjuntando documento "Especificaciones Técnicas Obras de Cierre de Vertedero Comuna de Gorbea ETAPA 2", Informe para consulta de pertinencia sobre "Actualización Planimetría y Operacional de la Etapa N°2" y copia de la RCA; documentación que no permite acreditar ejecución de medidas correctivas asociadas al cargo. Por tanto, no es posible considerar lo anterior. |
| 6  | No haber reportado en el Sistema de Seguimiento Ambiental de esta Superintendencia los informes de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas y de caracterización del biogás, conforme al Plan de Monitoreo y Control. | N/A.             | Escrito de fecha 7 de febrero de 2022. | Sólo se adjunta documentos de términos de referencia elaborados asociados monitoreos de aguas superficiales, aguas subterráneas, biogás; y control de plagas. Las medidas anteriores no pueden ser consideradas idóneas ya que las mismas sólo dan cuenta de documentos elaborados por la Municipalidad, sin que ellas impliquen su aplicabilidad respecto del hecho infraccional y su corrección. Por lo anterior no corresponde ponderar su eficacia ni oportunidad.   |

Fuente: Elaboración propia

249. Ahora bien, procede considerar en esta circunstancia aquellas acciones posteriores a la formulación de cargos, acreditadas como ejecutadas y en ejecución en el marco PdC presentado en este procedimiento, las que fueron voluntarias en tanto el referido PdC no se aprobó. En ese sentido, acciones de esta índole y que sí tienen una naturaleza correctiva e los hechos infraccionales a considerar son las siguientes: (i) Acción 13 relativa a contratar máquina oruga para limpieza y reconstrucción de zanja de canalización de RCA; y (ii) Acción 26 relativa a monitoreo realizado a aguas subterráneas primer semestre de 2021. Ambas acciones son idóneas y efectivas en tanto apuntan a los principales efectos ambientales del caso, esto es, las obras de manejo de escorrentía ausentes y la falta de monitoreos. Luego, son oportunas

ya que son realizadas posterior a la formulación de cargos y estando dichas obligaciones pendientes de cumplimiento.

250. En definitiva, en base a lo indicado en la tabla precedente, se considerará que la Municipalidad ha efectuado las medidas correctivas (i) y (iii) de la tabla 5, asociadas al cargo N° 1 y 2, respectivamente. Asimismo, se considerarán las acciones 13 y 26 del PdC presentado, asociadas al cargo 1 y 3. Todo lo anterior, en base al estándar requerido por las Bases Metodológicas.

251. En consecuencia, procederá la ponderación de esta circunstancia respecto a las referidas infracciones, como un factor de disminución de la sanción.

#### **4. El grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de infracción (letra d) del artículo 40 LOSMA)**

252. Esta circunstancia atiende a la manera en que el infractor se involucró en la comisión del hecho imputado, ya sea en su ejecución material, como en su planificación o en su dirección. La imputación realizada por la SMA normalmente tendrá como base la atribución de responsabilidad a título de autor, esto es, quienes “[...] aparezcan como protagonistas del mismo, como sujetos principales de su realización”<sup>51</sup>.

253. En el presente caso, no corresponde considerar la circunstancia en cuestión dado que el sujeto infractor del presente procedimiento sancionatorio corresponde únicamente a la Ilustre Municipalidad de Gorbea, como titular de la autorización ambiental y como controladora del vertedero. Este sujeto cometió las infracciones en calidad de autor y, como señalan las Bases Metodológicas, corresponde a “quien se encontraba bajo el deber de dar cumplimiento a la acción u omisión exigida por la norma, a pesar de lo cual no da cumplimiento a ella” y, en ese sentido, la sanción aplicable no se incrementará o disminuirá por esta circunstancia.

#### **D. La capacidad económica del infractor (art. 40 letra f) LOSMA)**

254. 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<sup>52</sup>. De esta manera, esta circunstancia atiende a la proporcionalidad del monto de una multa con relación a la capacidad económica concreta del infractor.

<sup>51</sup> MIR PUIG, Santiago, “Derecho Penal. Parte General”. Año 2011, Editorial Reppeto, Barcelona, 9na ed. p. 382, citado en Bases Metodológicas para la determinación de sanciones ambientales, actualización, 2017.

<sup>52</sup> CALVO ORTEGA, Rafael, *Curso de Derecho Financiero. I Derecho Tributario. Parte General* (Madrid, Thomson-Civitas, 2006), p. 52; citado por MASBERNAT MUÑOZ, Patricio, *El principio de capacidad económica como principio jurídico material de la*

255. 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.

256. Se debe señalar que, con respecto a esta circunstancia, no se recibieron antecedentes financieros o información por parte de la Municipalidad que deban ser ponderados en este apartado.

257. No obstante, la Municipalidad sí indica en sus descargos lo siguiente: *“queremos establecer la mermada capacidad económica de nuestro municipio, el cual está realizando grandes esfuerzos técnicos y financieros con el fin de no generar impacto real a nuestra comunidad, hacerse cargo del cierre definitivo del vertedero así como mantener a flote el sistema de recolección, transporte y depósito a un relleno sanitario con los altos costos que eso significa para nuestras arcas municipales, porque comprendemos la importancia del cuidado a nuestro medio ambiente así como la importancia del cumplimiento de nuestra normativa, entendiendo que esta unidad fiscalizable presta un servicio a la comunidad que en general en un 95% se encuentra exenta del pago de derechos de aseo por ser viviendas de menor valor a lo establecido en el pago de dichos derechos por lo que todos los costos son absorbidos por esta institución vía Fondo Común Municipal, es así como la salud de nuestra población depende más de que el sistema de recolección siga desarrollándose, por lo que sin descanso continuaremos con nuestros esfuerzos de plasmar los compromisos con la comunidad Ancue, cercana al sitio de disposición final y también con los 15 mil habitantes que cuentan con el servicio de retiro en nuestra comuna”*.

258. Como se ha señalado, 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 sus respectivas comunas. Lo anterior implica que su presupuesto está siempre sometido a la inversión en este fin comunitario, encontrándose comprometido para este objetivo, sin que pueda por lo tanto considerarse que dicho presupuesto sea de libre disponibilidad para fines distintos a este quehacer orientado al interés público. En tal sentido, una Municipalidad es susceptible de presentar

*tributación: su elaboración doctrinal y jurisprudencial en España, en Revista Ius et Praxis 16 (Santiago, 2010), Nº 1, pp. 303 - 332.*

dificultades para enfrentar eventuales obligaciones económicas no previstas –como, por ejemplo, el pago de una multa impuesta por esta Superintendencia–, lo que además puede restar recursos originalmente destinados a un fin de bienestar social, trayendo perjuicios para la comunidad.

259. 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.

260. En el caso de la Ilustre Municipalidad de Gorbea, y en función de sus ingresos municipales en el año 2022; se considera como 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 Municipal<sup>53</sup> de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

261. En base a lo expuesto en esta resolución, estese a lo que resolverá esta Superintendente.

#### RESUELVO:

**PRIMERO:** En atención a lo expuesto en el presente acto, respecto a los cargos configurados, se procede a resolver lo siguiente respecto a la I. Municipalidad de Gorbea, Rol Único Tributario N° 69.191.200-0:

Respecto del **cargo N° 1**, consistente en “Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño”, **aplíquese una multa de tres coma cuatro unidades tributarias anuales (3,4 UTA).**

Respecto del **cargo N° 2**, consistente en “Cerca perimetral en mal estado”, **aplíquese una multa de una unidad tributaria anual (1 UTA).**

Respecto del **cargo N° 3**, consistente en “No ejecución de obras para el manejo de escorrentías”, **aplíquese una multa de dos unidades tributarias anuales (2 UTA).**

Respecto del **cargo N° 4**, consistente en “No implementación de medidas de control de lixiviados”, **aplíquese una multa de tres coma una unidades tributarias anuales (3,1 UTA).**

<sup>53</sup> [http://datos.sinim.gov.cl/datos\\_municipales.php](http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php)

Respecto del **cargo N° 5**, consistente en *“Implementación de chimeneas de biogás en menor número del exigido, para la etapa de cierre progresivo”*, **aplíquese una multa de una unidad tributaria anual (1 UTA)**.

Respecto del **cargo N°6**, consistente en *“No haber reportado en el Sistema de Seguimiento Ambiental de esta Superintendencia los informes de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas y de caracterización del biogás, conforme al Plan de Monitoreo y Control”*, **aplíquese una multa de una unidad tributaria anual (1 UTA)**.

**SEGUNDO. Téngase presente la siguiente información** que se consideró para determinar las sanciones finalmente impuestas:

| N° | Cargo   | Componente afectación                                  |                                    |   |                         | Multa (UTA) |
|----|---|--|------------------------------------|---|-------------------------|-------------|
|    |   | Valor Seriedad (rango UTA)                             | Factores incremento (valor máximo) | Factores disminución (valor máximo)       | Factor tamaño económico |             |
| 1  | Operación del vertedero por sobre la vida útil aprobada mediante la RCA N° 46/2010, superando su capacidad de diseño. | Letra i) VSJPA.  |                                    | Letra i) Cooperación eficaz.              | 7,7%                    | 3,4         |
|    |   | Letra a) Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud. |                                    | Letra i) Medidas correctivas.             |                         |             |
|    |   | 1 - 200  |                                    | 100%                                      |                         |             |
| 2  | Cercos perimetrales en mal estado.  | Letra i) VSJPA.  |                                    | Letra e) Irreprochable conducta anterior. | 7,7%                    | 1,0         |
|    |   | Letra a) Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud  |                                    | Letra i) Cooperación eficaz.              |                         |             |
|    |   | 1 - 200  |                                    | 100%                                      |                         |             |
| 3  | No ejecución de obras para el manejo de escorrentías.   | Letra i) VSJPA.  |                                    | Letra i) Cooperación eficaz.              | 7,7%                    | 2,0         |
|    |   | Letra a) Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud. |                                    | Letra i) Medidas correctivas.             |                         |             |
|    |   | 1 - 200  |                                    | 100%                                      |                         |             |



|   |  |   |         |                                 |      |     |
|---|--|---|---------|---------------------------------|------|-----|
| 4 | No implementación de medidas de control de lixiviados.   | Letra i)<br>IVSJPA  |         | Letra i)<br>Cooperación eficaz. | 7,7% | 3,1 |
|   |  | 1 - 200   | 100%    | 50%                             |      |     |
| 5 | Implementación de chimeneas de biogás en menor número del exigido, para la etapa de cierre progresivo.   | Letra i)<br>IVSJPA  |         | Letra i)<br>Cooperación eficaz. | 7,7% | 1,0 |
|   |  | 1 - 200   | 100%    | 50%                             |      |     |
| 6 | No haber reportado en el Sistema de Seguimiento Ambiental de esta Superintendencia los informes de monitoreo de aguas superficiales y subterráneas y de caracterización del biogás, conforme al Plan de Monitoreo y Control. | Letra i)<br>IVSJPA  |         | Letra i)<br>Cooperación eficaz. | 7,7% | 1,0 |
|   |  | Letra a)<br>Daño y/o Riesgo al medio ambiente o la salud. | 1 - 200 |                                 |      |     |

**TERCERO: Recursos que proceden contra esta resolución y beneficio del inciso final del artículo 56 de la LOSMA.** De conformidad a lo establecido en el párrafo 4° de los Recursos de la LOSMA, en contra la presente resolución procede el recurso de reposición, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución, según lo dispone el artículo 55 de la misma Ley. La interposición de este recurso suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materia por las cuales procede dicho recurso.

Asimismo, ante la presente resolución procede el reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, según lo establecido en el artículo 56, en cuyo caso, no será exigible el pago mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta.

Para el caso que el infractor no interponga reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones pecuniarias y pague la respectiva multa, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, **se le reducirá un 25% del valor de la multa.** Dicho pago deberá ser acreditado en el plazo señalado, presentando copia de la consignación del valor de la multa reducida efectuado en la Tesorería General de la República.

**CUARTO: Del pago de las sanciones.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la LOSMA, las resoluciones de la Superintendencia que apliquen multa tienen mérito ejecutivo. El monto de la multa impuesta por la Superintendencia será a beneficio fiscal, y deberá ser pagado en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha de notificación de la resolución sancionatoria, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 ya citado. El pago de la multa deberá ser acreditado ante la Superintendencia, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que ésta debió ser pagada.

Se hace presente que, el pago de la multa deberá efectuarse en la oficina correspondiente de la Tesorería General de la República o mediante la

página web de dicho servicio, en la sección “pago de impuestos fiscales y aduaneros en línea” a través del siguiente enlace: <https://www.tgr.cl/pago-de-impuestos-fiscales-y-aduaneros/>. En ambos casos, para realizar el pago deberá utilizarse el **formulario de pago N° 110**.

El sitio web de esta Superintendencia dispuso un banner especial denominado “pago de multa”, que indica detalladamente las instrucciones para realizar adecuadamente el pago. Dicha información se puede obtener a través del siguiente enlace:

<https://portal.sma.gob.cl/index.php/portal-regulados/pago-de-multas/>


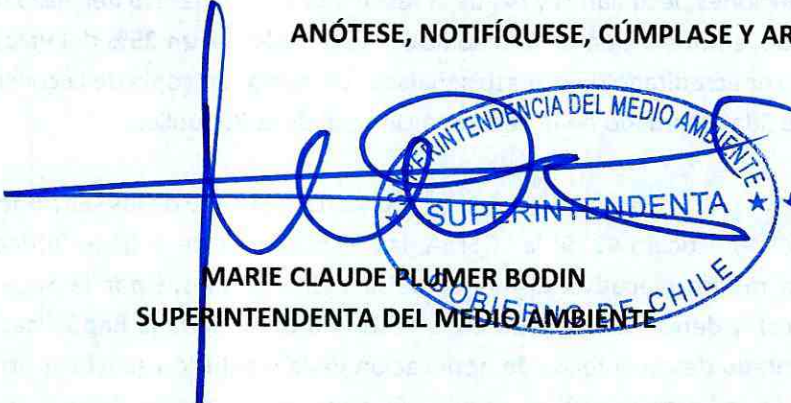
El retardo en el pago de toda multa que aplique la Superintendencia en conformidad a la ley devengará los reajustes e intereses establecidos en el artículo 53 del Código Tributario.

Si el infractor fuere una persona jurídica, las personas naturales que la representen legalmente o que actúen en su nombre, serán subsidiariamente responsables del pago de la multa.

**QUINTO: De la prescripción de la sanción.** Las sanciones administrativas aplicadas de conformidad a esta ley prescribirán a los tres años desde la fecha en que la respectiva resolución sancionatoria haya quedado a firme. Esta prescripción se interrumpirá por la notificación del respectivo procedimiento de ejecución o de la formulación de cargos por incumplimiento, según la naturaleza de la sanción aplicada.

**SEXTO: Consignación de la sanción en el Registro Público de Sanciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.** En virtud de lo establecido en el artículo 58 de la LOSMA y en el Decreto Supremo N° 31 del Ministerio del Medio Ambiente, del 20 de agosto de 2012, publicado en el Diario Oficial el día lunes 11 de febrero de 2013, que establece el Reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, y de los Registros Públicos de Resoluciones de Calificación Ambiental y de Sanciones; se instruye que una vez que la presente resolución sancionatoria quede a firme, se proceda a formular la anotación respectiva en el Registro Público de Sanciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en los términos establecidos en los artículos 17 y siguientes del Reglamento.

**ANÓTESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE.**



MARIE CLAUDE PLUMIER BODIN  
SUPERINTENDENTA DEL MEDIO AMBIENTE

HS/IMA/JAA

**Notifíquese por carta certificada:**

- I. Municipalidad de Gorbea, Ramón Freire N° 590, Gorbea, región de la Araucanía
- Manuel Antonio Curilén Millamán, sector Ancúe, Pitrufulquén, región de la Araucanía
- María Graciela Curilén Millamán, Fernando de Aragón N° 0405, Temuco, región de la Araucanía

**C.C.:**

- Gabinete, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de Partes, Superintendencia del Medio Ambiente.
- División de Sanción y Cumplimiento, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Sección control sancionatorio, Fiscalía, Superintendencia de Medio Ambiente.
- Oficina regional del Libertador Bernardo O'Higgins, Superintendencia de Medio Ambiente.

**Expediente N°16391/2022**

**Rol D-171-2020**