

Antofagasta, veintiuno de noviembre de dos mil veintidós

**VISTOS:**

1) Con fecha 17 de marzo de 2022, comparecen los abogados Sra. Dannitza González Rivera y el Sr. Sebastián Olivares Garcés, en representación convencional de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE TOCOPILLA** (en adelante indistintamente “la reclamante”, “la Municipalidad”, o “IMT”), todos domiciliados para estos efectos en calle Aníbal Pinto N°1305 de la comuna y ciudad de Tocopilla, Región de Antofagasta, quienes interpusieron reclamación judicial de conformidad a lo previsto en el artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600, en contra de la Resolución Exenta N°69/2022, de fecha 18 de enero de 2022 (“Res. Ex. N°69/2022” o “la resolución reclamada”), dictada por la **SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE** (“la reclamada”, “la SMA” o “la Superintendencia”), que resolvió el procedimiento administrativo sancionatorio Rol F 039-2021 seguido en contra de la Municipalidad, imponiéndole a esta una multa de 28,2 UTA.

2) La reclamante solicitó a este Tribunal acoger la reclamación a trámite, anular la Res. Ex. N°69/2022, y, en definitiva, dejar sin efecto la multa impuesta.

3) Con fecha 8 de abril de 2022, el abogado Sr. Benjamín Muhr Altamirano, en representación de la SMA, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, procedió a informar los motivos y fundamentos de la referida Res. Ex. N°69/2022, solicitando el rechazo de la acción de reclamación deducida por considerar que dicha resolución exenta es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condena en costas.

**I. Antecedentes del acto administrativo reclamado**

4) Consta en el expediente administrativo acompañado en autos, que el Proyecto “Relleno Sanitario Quebrada Ancha” (en adelante “el Proyecto”), cuyo titular es la Ilustre Municipalidad de Tocopilla, ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante “SEIA”), mediante una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante “DIA”), la que fue calificada favorablemente por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Antofagasta, mediante su Resolución Exenta N°342 de fecha 7 de octubre de 2009 (en adelante “RCA N°342/2009”).

5) El Proyecto tiene por objetivo el manejo de la disposición de los residuos sólidos domiciliarios de las comunas de Tocopilla y María Elena, y, los residuos industriales sólidos no peligrosos generados por empresas emplazadas en la comuna de Tocopilla.



6) Consta que con fecha 16 de abril del año 2018, se realizó una actividad de fiscalización concurriendo personal de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Antofagasta (en adelante "SEREMI") al lugar de emplazamiento del Proyecto, levantándose el informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-1029-II-RCA-IA, derivándose este a la entonces División de Sanción y Cumplimiento de la SMA (en adelante "DSC").

7) Luego, Mediante la Resolución Exenta N°1.125, de fecha 21 de julio de 2020, la SMA requirió información a la IMT, solicitando la entrega de una serie de antecedentes asociados a la operación del Relleno Sanitario Quebrada Ancha.

8) Con fecha 5 de abril de 2021, mediante la Resolución Exenta N°1/Rol F-039-2021 la SMA procedió a formular los siguientes cargos a la IMT, en relación a infracciones calificadas como graves:

- 1) Manejo deficiente de residuos sólidos en el relleno sanitario puesto que no se efectuó la cobertura y compactación de los residuos domiciliarios y asimilables, observándose presencia de vectores sanitarios; y no se implementó malla móvil para la captura de la fracción de residuos livianos.
- 2) Disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario, contrario a lo dispuesto en la RCA N°342/2009, toda vez que:
  - a. Se constató la presencia de residuos industriales no peligrosos dispuestos en el sector denominado "área no intervenida".
  - b. Disposición de residuos industriales, cenizas y escorias dispuestos en el sector denominado "área de protección", y sin medidas de control para evitar la solubilización en agua de los acopios de cenizas y escorias.
  - c. Se constató la disposición de residuos peligrosos en un sitio no autorizado.
- 3) No haber realizado los monitoreos asociados al control topográfico y de asentamientos diferenciales.
- 4) No haber dado respuesta a los siguientes requerimientos de información:
  - a. No entregar la información solicitada en el Acta de Fiscalización Ambiental de fecha 16 de abril del 2018;
  - b. No haber dado respuesta a la información requerida mediante Res. Ex. MZN N°34/2017 y 44/2018, de fecha 20 de junio y 23 de julio de 2018.

9) Con fecha 11 de mayo de 2021 la IMT presentó un Programa de Cumplimiento (en adelante "PdC") ante la SMA.

10) Luego, con fecha 2 de junio de 2021, la SMA mediante la Resolución Exenta N°3/Rol F-039-2021, rechaza el PdC presentado por la Municipalidad por haberse presentado fuera del plazo.

- 11) Con fecha 15 de junio de 2021, el rechazo del PdC se notifica a la Municipalidad por parte de la SMA a través de carta certificada, quedándole a la IMT cuatro días hábiles para evacuar sus descargos, los que fueron presentados de manera extemporánea el 23 de junio de 2021 según lo indicado por la Superintendencia.
- 12) La SMA, el 23 de noviembre de 2021, mediante la Resolución Exenta N°4/Rol F-039-2021, tuvo por presentado el escrito de descargos, y solicitó la entrega de información con el objeto de clarificar algunos aspectos referidos a las circunstancias establecidas en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante "LOSMA"). Asimismo, se solicitó al Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante "SEA") y a la SEREMI de Salud, ambos de la Región de Antofagasta, que informaran sobre la existencia de procedimientos sancionatorios seguidos contra la Municipalidad.
- 13) Con fecha 2 de diciembre de 2021, mediante el Ord. N°202102102171, el SEA de la Región de Antofagasta informó sobre los procedimientos sancionatorios seguidos contra la Municipalidad, según fue requerido. Sin embargo, la SEREMI de Salud no dio respuesta a la información solicitada.
- 14) Consta, que con fecha 15 de diciembre de 2021, la Municipalidad solicitó ampliación del plazo para la presentación de la información solicitada mediante la Resolución Exenta N°4/ Rol F-039-2021, la que fue rechazada por extemporánea.
- 15) El 30 de diciembre de 2021, mediante la Resolución Exenta N°6/Rol F-039-2021, se procedió a cerrar la investigación por parte de la SMA.
- 16) Con fecha 18 de enero de 2022, mediante la Res. Ex. N°69/2022, se puso término al procedimiento sancionatorio Rol F-039-2021, sancionando a la Municipalidad con una multa de 28,2 UTA.
- 17) La referida resolución fue notificada mediante carta certificada el día 28 de febrero de 2022 a la denunciada, sin deducirse recurso de reposición en contra de esta.
- 18) Finalmente, la Ilustre Municipalidad de Tocopilla, dedujo reclamación judicial ante esta magistratura con fecha 17 de marzo de 2022.

## **II. Antecedentes de la reclamación judicial**

- 19) En lo que respecta a la reclamación y el proceso jurisdiccional de autos consta lo siguiente:

A fs. 1 consta la reclamación judicial interpuesta por la reclamante, dirigida en contra de la Res. Ex. N°69/2022, dictada por la SMA. La reclamante solicitó a

este Tribunal anular la resolución recurrida, y, en definitiva, dejar sin efecto la multa impuesta.

A fs. 69 el Tribunal admitió a trámite la referida reclamación y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley N° 20.600.

A fs. 71 la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó la ampliación del plazo para evacuar el informe, el que fue concedido mediante resolución de fecha 29 de marzo de 2022, en los términos solicitados.

A fs. 78 la reclamada evacuó su informe, solicitando el rechazo en todas sus partes de la acción de reclamación deducida, con costas.

A fs. 439 el Tribunal tuvo por evacuado el informe de la reclamada.

A fs. 440 se certificó por la relatora que la causa se encontraba en estado de relación.

A fs. 441 y 444 respectivamente, se trajeron los autos en relación y se fijó la vista de la causa para el día jueves 26 de mayo, a las 15:00 horas, mediante videoconferencia.

A fs. 452 consta que este tribunal se constituyó el día 26 de mayo de 2022 en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 90 N°2 del Código Orgánico de Tribunales, para la realización de la vista de la causa. Alegó por la parte reclamante, la Sra. Dannitza González Rivera, y por la parte reclamada, el Sr. Juan Montero Fermandois.

A fs. 453 la causa quedó en acuerdo ante el Primer Tribunal Ambiental con la misma fecha.

A fs. 454 se designa como ministro redactor de la sentencia al Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

### **III. Alegaciones y defensas de las partes**

20) En el proceso de reclamación judicial, las alegaciones y defensas de las partes fueron, en síntesis, las siguientes:

#### **1. Argumentos de la reclamante**

21) La reclamante comienza su presentación señalando que la SMA no fundamentó adecuadamente los motivos o razones por las cuales se clasifican las infracciones de acuerdo a lo previsto en el art. 36 de la LOSMA ni se consideraron las circunstancias previstas en el art. 40 de la LOSMA y el modo de configurar la sanción específica. De esta forma se incumple con lo establecido en los artículos 11 y 41 de

la Ley N°19.880, si se considera que es un requisito de validez del acto administrativo, y, por lo mismo sustancial, la expresión del motivo o fundamento.

22) Agrega la reclamante, que para que la resolución tuviese validez debió haber estado debidamente fundada y motivada, indicando la forma en que operan concretamente los factores de disminución e incremento de las multas, de manera tal de permitir al sujeto sancionado el conocimiento de las razones de por qué su conducta fue objeto de una determinada sanción y no de otra, también posible por el ordenamiento.

23) La reclamante también sostuvo, que hubo arbitrariedades e ilegalidades al clasificar la SMA las infracciones a la luz del art. 36 de la LOSMA.

24) En primer lugar, refiriéndose al Cargo N°1, señala que la SMA reconoció que en la fiscalización del año 2020 que existía cobertura incompleta solamente en un área, lo que da cuenta efectivamente de la implementación de medidas, pues el año 2018 no existía compactación alguna; y, por otro lado, en la misma fiscalización del año 2020 también se constató la inexistencia de dispersión de fracción volátil, a diferencia de la fiscalización realizada en 2018, y pese a que el incumplimiento fue subsanado parcialmente y se tomaron medidas de implementación tangibles y observadas por la autoridad sectorial, se mantuvo la calificación de grave de la infracción, debiendo ser considerada una infracción leve a la luz del numeral 3 del art. 36 de la LOSMA. Al respecto, indica que se mantuvo la clasificación de grave, no obstante implementarse medidas correctivas para subsanar la infracción.

25) Sobre el Cargo N°2, la reclamante refiere a que la SMA efectuó un análisis histórico de las imágenes satelitales disponibles en el software Google Earth respecto del área de protección y el área no intervenida. Cuestiona cuál es la veracidad de un análisis realizado a sabiendas que la misma compañía reconoce en su página web la existencia de errores acompañados de una periodicidad de actualización de 1 a 3 años, siendo que lo que tiene valor probatorio son los hechos constatados por los funcionarios a los que se les reconoce la calidad de ministro de fe, gozando de presunción de veracidad, pero las observaciones realizadas a través de esta plataforma no gozarían de la misma presunción.

26) Sobre el Cargo N°3, se indicó por la reclamante que la SMA habría omitido considerar que se contrató un servicio topográfico permanente para el relleno sanitario de lo que dan cuenta los informes de los meses de noviembre de 2020 a octubre de 2021.

27) A juicio de la IMT la resolución sancionatoria carece de la motivación y la fundamentación necesaria que todo acto administrativo debe contener, por cuanto

no habría fundamentado adecuadamente los motivos o razones por las cuales se clasifican las infracciones de acuerdo a lo previsto en el art. 36 de la LOSMA, ni se consideraron las circunstancias previstas en el art. 40 de la misma y el modo de configurar la sanción específica. No habría indicado ningún fundamento que motive adecuadamente las razones por las cuales no ponderó los antecedentes proporcionados acerca de la implementación de las medidas correctivas adoptadas por la IMT, como factor de disminución de la sanción de conformidad a la letra i) del art. 40 de la LOSMA.

28) El reclamante se refiere además a la ponderación de las medidas correctivas como factor de disminución de la sanción, en cuanto no existiría una debida fundamentación entre las circunstancias del art. 40 de la Ley N°20.417 y el modo de cómo esta se vincula con la multa impuesta. La manera como aborda la ponderación de las circunstancias, impediría a la reclamante ejercer adecuadamente su derecho a defensa, dado que no se conoce el grado, puntaje o el modo como ello pudo influir finalmente en la aplicación de la multa. Lo anterior, en palabras de la reclamante, corresponde a una verdadera "caja negra", donde los administrados carecen de los mínimos elementos para determinar si fue o no proporcional, si responde a circunstancias razonadas y/o si aplican reglas similares o equivalentes a otros casos.

29) Luego, según la reclamante, ello constituye una ausencia de motivación en la toma de sus decisiones, lo que se constituye precisamente en una garantía que tienen los administrados para revisar los actos de la Administración en el evento que se aparten de lo que dispone el ordenamiento jurídico.

30) Además, señala la IMT que la Resolución carece de la debida fundamentación ya que no contiene los argumentos específicos por los que se pueda comprender ya que los antecedentes no son suficientes para determinar la efectividad de las medidas correctivas impuestas, por ende, la motivación es insuficiente y del todo arbitraria. En conclusión, la ausencia de ponderación adecuada, y por, sobre todo, la falta de motivación, puntaje y fundamentación constituye una grave irregularidad y arbitrariedad que solo puede ser subsanada mediante la absolución de la sanción impuesta en la Resolución Reclamada.

31) Por estas consideraciones, la reclamante IMT solicitó a este Tribunal acoger la reclamación a trámite, anular la Res. Ex. N°69/2022, y, en definitiva, dejar sin efecto la multa impuesta.

## **2. Argumentos de la reclamada**

32) Respecto a la falta de fundamentación, la reclamada señala que la discrecionalidad administrativa debe estar respaldada en una debida fundamentación de la decisión conforme a la Constitución Política de la República y la Ley N°19.880.

33) Argumenta que la controversia radica no en la existencia de la fundamentación, sino más bien en el alcance de ese deber de fundamentación. Para cumplir con esto, la reclamante sugiere que la SMA debería expresar el valor numérico con el cual se determina el valor de seriedad y la ponderación de cada una de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, exigiendo no solo los motivos, sino también los valores precisos, o sea que dé cuenta del monto exacto con que dicha circunstancia aportó a la multa final, cuestión no exigida por la Ley.

34) El deber de motivación de los actos administrativos ha sido definido por la doctrina como "la exteriorización o expresión de los motivos o razones que han llevado al autor del acto a adoptarlo".

35) Señala también, que ha sido la Excelentísima Corte Suprema la que ha establecido algunos elementos que debe cumplir la fundamentación del acto administrativo, a saber: a) la determinación del valor o número específico de ponderación de cada circunstancia del art. 40 de la LOSMA no se relaciona de ninguna manera con el control de los elementos reglados de la decisión, ya que no es una exigencia que se encuentre en ninguna norma, ya sea legal o reglamentaria; tampoco con el control de los hechos determinantes, ya que ello es independiente de los hechos por los cuales se pondera cada circunstancia del art. 40 de la LOSMA, los cuales se encuentran todos expuestos en la resolución sancionatoria reclamada; b) el control del fin de la decisión, ya que este también es desarrollado en todas las resoluciones sancionatorias dictadas por la SMA y se vincula con el cumplimiento del objetivo último que le encarga la LOSMA, esto es, garantizar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental; c) el control de la razonabilidad de la decisión debe basarse en una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, cuestión que en el caso de autos se cumplió; y, d) cumple con el control de proporcionalidad en la medida en que especifica respecto de cada una de las infracciones la descripción del hecho imputado, su disvalor jurídico, especificando cada una de las circunstancias establecidas en el art. 40 de la LOSMA.

36) Además de la exigencia normativa de la LOSMA, el acto cumple con las exigencias establecidas en la Guía de Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, del año 2017, donde se establecen mayores limitaciones

a la ponderación de estas circunstancias. Todo lo anterior garantiza el control de proporcionalidad de la sanción finalmente impuesta. El estándar de proporcionalidad no puede alcanzarse restringiendo la fundamentación a los valores numéricos de cada circunstancia o cada argumentación ponderada.

37) De ahí que, la sanción impuesta ha sido determinada con estricto apego a los criterios que establece dicha Guía tanto para configurar como para ponderar cada circunstancia.

38) Por otro lado, en cuanto a las eventuales arbitrariedades e ilegalidades en la clasificación realizada, la SMA alega los siguientes puntos en relación a los cargos.

39) Refiriéndose al Cargo N°1, añade que el criterio de la SMA consiste en que para poder aplicar la calificación de gravedad no es necesaria la concurrencia de efectos, ya que sería replicar la evaluación ambiental. Se ha entendido el vocablo "gravemente" del mencionado literal e) del art. 36 N°2 de la LOSMA como la entidad del incumplimiento de las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad.

40) Para determinar la entidad del incumplimiento, se consideran distintos criterios (relevancia o centralidad de la medida, permanencia del incumplimiento, implementación de la medida) que pueden o no concurrir dependiendo de la infracción:

- a) Relevancia: Según lo establecido en el considerando 3.1.9.6.1 de la RCA N°342/2009 establece el objetivo de la cobertura y compactación de la masa de residuos, como asimismo la captura de la fracción liviana. De ahí que es posible concluir que estas medidas tienen un rol fundamental y central en el manejo de residuos sólidos, sea en la generación de las condiciones anaeróbicas para la estabilización microbiológica de los residuos como en la captura de aquella fracción que puede ser dispersada por acción eólica.
- b) Permanencia: En la fiscalización desarrollada el 16/4/2018 se constató la existencia de basura al aire libre y sin compactar, con presencia de vectores y fracción liviana de basura dispersa por acción eólica del viento, sin cuadrilla de aseo ni malla móvil; y, por otra parte, en la actividad desarrollada durante el año 2020 se advirtió un área del talud de la celda residuos con cobertura incompleta.
- c) Implementación: No existe evidencia de la implementación de la malla móvil ni de la suficiencia de la cobertura y compactación de residuos. Tanto en el año 2018 como el 2020, se constató un manejo deficiente de los residuos



sólidos dispuestos en el relleno sanitario, conforme está establecido en la RCA del proyecto.

41) La reclamada señala que la presencia de residuos visibles con cobertura incompleta, pero sin dispersión de fracción volátil fuera del frente de trabajo, fue ponderado por la SMA como una medida correctiva parcial para efectos de disminuir el componente de afectación de la sanción impuesta. Los antecedentes aportados por el titular permitieron concluir que, si bien el procedimiento implementado por la IMT podría resultar idóneo para el manejo de la fracción de residuos livianos, no resulta efectivo para el correcto manejo de la cobertura y compactación de residuos ni se encuentra suficientemente acreditada la implementación de la malla móvil. De ahí que, si bien se han efectuado acciones, éstas resultan insuficientes para corregir a cabalidad la infracción configurada.

42) En cuanto al Cargo N°2, lo cuestionado por la recurrente en el análisis de la permanencia de la infracción y grado de implementación de la medida, es el hecho que el año 2020 la fiscalización no se realizó directamente por un ministro de fe. Esta consistió en un examen de la información realizado por la SMA en base a los antecedentes proporcionados por el titular, mediante requerimientos de información, la que se complementó con un análisis histórico de las imágenes satelitales disponibles en el software Google Earth, pudiendo corroborar que en el "área de protección" se encontraban dispuestas cenizas sin confinamiento y otros residuos abarcando aproximadamente 1,90 ha, y en el área no intervenida, los residuos abarcan una superficie de 1,15 ha, cuestión que ya habían constatados los funcionarios en la fiscalización del año 2018.

43) Además, señala la SMA que el art. 51 de la LOSMA dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica. Ahora bien, la revisión de imágenes satelitales no goza de la presunción de veracidad del art. 51 de la LOSMA, pero sí constituyen un medio de prueba admisible en derecho y respecto al cual el titular no presentó prueba contradictoria ni negó los hechos.

44) Refiriéndose al Cargo N°3, la SMA agrega que la IMT no realizó los monitoreos de control topográfico y asentamientos diferenciales durante el tiempo de operación del proyecto. En la actividad de fiscalización ambiental del año 2020 se le solicitó a la reclamante la entrega de los comprobantes de carga en el sistema de seguimiento ambiental del último monitoreo asociado al control topográfico y asentamientos diferenciales, indicando que debido a diversos factores de operación y

administración no había desarrollado el levantamiento topográfico, y que iniciaría una licitación para adjudicar el servicio de mediciones. Posteriormente la IMT entrega un estudio en el mes de noviembre de 2020, pero incompleto.

45) Por último, la reclamada alega que no es correcto que esta no haya indicado ningún fundamento que motive adecuadamente las razones por las cuales no se ponderaron los antecedentes proporcionados acerca de la implementación de las medidas correctivas adoptadas por la IMT como factor de disminución de la sanción.

46) Al respecto, señala la SMA que se consideraron las medidas que tendieron a contener, reducir o eliminar los efectos evitando nuevos, en cada uno de los cargos.

47) En relación al Cargo N°1: Posterior a la fiscalización del año 2020, fue posible advertir residuos visibles con cobertura incompleta, pero sin dispersión de fracción volátil fuera del frente de trabajo. El titular aportó antecedentes respecto a procedimientos de trabajo seguro y limpio, registros de capacitación, etc., concluyendo la SMA que, si bien el procedimiento adoptado podría resultar idóneo para el manejo de la fracción de residuos livianos, no resulta efectivo para el correcto manejo de la cobertura y compactación de residuos, ni se encuentra suficientemente acreditada la implementación de la malla móvil. De ahí que la medida correctiva fue considerada parcial para efectos de disminuir el componente de afectación de la sanción a aplicar.

48) Respecto a los Cargos N°2 y N°4: La SMA indica que la IMT no entregó los medios de verificación para validar medidas idóneas, por lo que no se consideró en estos casos ninguna medida correctiva.

49) En relación al Cargo N°3: Se entregó un informe, pero no idóneo en su contenido para el cumplimiento del monitoreo exigido. Sin embargo, esta entrega información sobre la ubicación de los residuos existentes y las áreas intervenidas por lo que fue considerada como una medida correctiva parcial.

50) Concluye la SMA pidiendo a este tribunal rechazar en todas sus partes la reclamación de autos, declarando que la resolución reclamada es legal y fue dictada conforme a la normativa vigente, con expresa condenación en costas.

### **CONSIDERANDO:**

**Primero.** Conforme a los argumentos expuestos por la parte reclamante, y las alegaciones y defensas de la parte reclamada, se han determinado como hechos controvertidos de la causa los siguientes:

1. Las eventuales arbitrariedades e ilegalidades al clasificar la SMA las infracciones a la luz del art. 36 de la LOSMA.

2. La supuesta falta de ponderación de las medidas correctivas como factor de disminución de la sanción.

3. La supuesta falta de fundamentación y motivación de la Res. Ex. N° 69/2022.

Estas controversias serán analizadas por estos magistrados en los considerandos siguientes.

### **1. Las eventuales arbitrariedades e ilegalidades al clasificar la SMA las infracciones a la luz del artículo 36 de la LOSMA**

**Segundo.** La reclamante refiriéndose al cargo N°1, señala que la SMA reconoció en la fiscalización del año 2020 la existencia de una cobertura incompleta en un área, dando cuenta efectivamente de la implementación de medidas, pues al año 2018 no existía compactación alguna. Además, el año 2020 constató la inexistencia de dispersión de fracción volátil, a diferencia de la fiscalización realizada en el año 2018. Sin perjuicio de ello, se mantuvo la calificación de grave de la infracción, debiendo ser considerada una infracción leve a la luz del numeral 3 del art. 36 de la LOSMA.

**Tercero.** En cuanto al cargo N°2, alega que la SMA señaló haber efectuado un análisis histórico de las imágenes satelitales disponibles en el software Google Earth respecto del área de protección y el área no intervenida, cuestionando la veracidad del análisis realizado, considerando además que la misma compañía reconoce en su página web la existencia de errores acompañados de una periodicidad de actualización de 1 a 3 años.

**Cuarto.** Sobre el cargo N°3, la reclamante señala que la SMA habría omitido considerar que se contrató un servicio topográfico permanente para el relleno sanitario, de lo que dan cuenta los informes de los meses de noviembre de 2020 a octubre de 2021.

**Quinto.** En cuanto a la implementación de las medidas, indica que estas permiten subsanar al menos parcialmente los cargos realizados por la autoridad, y que estas no fueron consideradas de manera adecuada al momento de clasificar las infracciones como graves, y tampoco se fundamentaron adecuadamente los motivos o razones por las cuales se clasifican las infracciones de acuerdo a lo previsto en el art. 36 de la LOSMA, ni se consideraron las circunstancias previstas en el art. 40 de la citada normativa, como tampoco el modo de configurar la sanción específica.

**Sexto.** Señala que tampoco la SMA dio algún fundamento que motive adecuadamente las razones por las cuales no se ponderaron los antecedentes proporcionados acerca de la implementación de las medidas correctivas adoptadas

como factor de disminución de la sanción de conformidad a la letra i) del art. 40 de la LOSMA.

**Séptimo.** Por su parte, la SMA señaló respecto al Cargo N°1, que en cuanto al criterio para poder aplicar la calificación de gravedad no es necesariamente la concurrencia de efectos, ya que eso sería replicar la evaluación ambiental, debiendo estar de acuerdo al literal e) del art. 36 N°2 de la LOSMA, a la entidad del incumplimiento de las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad.

**Octavo.** Ahora bien, para determinar la entidad del incumplimiento, se consideraron distintos criterios, a saber, el de relevancia, permanencia e implementación de las medidas, los que fueron debidamente desarrollados.

**Noveno.** Por otro lado, según la reclamada, la presencia de residuos visibles con cobertura incompleta pero sin dispersión de fracción volátil fuera del frente de trabajo, fue ponderado por la SMA como una medida correctiva parcial para efectos de disminuir el componente de afectación de la sanción impuesta, y los antecedentes aportados por el titular permitieron concluir que, si bien el procedimiento implementado por la IMT podría resultar idóneo para el manejo de la fracción de residuos livianos, este no resulta efectivo para el correcto manejo de la cobertura y compactación de residuos ni tampoco se encontró suficientemente acreditada la implementación de la malla móvil, por lo que las acciones resultan insuficientes para corregir a cabalidad la infracción configurada.

**Décimo.** La misma SMA sobre el Cargo N°2, señala que lo cuestionado por la recurrente es el análisis de la permanencia de la infracción y el grado de implementación de la medida, y que el año 2020 la fiscalización no se realizó directamente por un ministro de fe. Este análisis consistió en un examen de la información en base a los antecedentes proporcionados por el titular, la que se complementó con un análisis histórico de las imágenes satelitales disponibles en el software Google Earth, pudiendo corroborar que en el "área de protección" se encontraban dispuestas cenizas sin confinamiento y otros residuos, abarcando aproximadamente 1,90 ha, y en el área no intervenida, los residuos abarcaban una superficie de 1,15 ha, cuestión que ya habían constatado los funcionarios en la fiscalización del año 2019.

**Undécimo.** Además, según el art. 51 de la LOSMA, la revisión de estas imágenes igualmente constituye un medio de prueba admisible en derecho y respecto al cual el titular no presentó prueba contradictoria ni negó los hechos.

**Duodécimo.** En cuanto al Cargo N°3, la SMA señaló que la IMT no realizó los monitoreos de control topográfico y asentamientos diferenciales durante el tiempo de operación del proyecto. Posteriormente la reclamante entregó un estudio incompleto en el mes de noviembre de 2020.

**Decimotercero.** Estos sentenciadores han podido constatar en el expediente administrativo que con fecha 16 de abril de 2018 se llevó a cabo una actividad de fiscalización programada por parte de la SMA al Relleno Sanitario Quebrada Ancha, concurriendo en su oportunidad personal de la SEREMI de Salud de la Región de Antofagasta, levantándose las actas respectivas con las conclusiones, según consta en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2018-1029-11-RCA-IA, derivándose a la entonces División de Sanción y Cumplimiento, actual Departamento de Sanción y Cumplimiento.

**Decimocuarto.** Asimismo, con fecha 21 de julio de 2020, mediante Resolución Exenta N°1.125, la SMA efectuó un requerimiento de información a la IMT solicitando una serie de antecedentes relativos al funcionamiento del Relleno Sanitario Quebrada Ancha.

**Decimoquinto.** El fiscal instructor en su oportunidad determinó los cargos respectivos, identificados en los tipos establecidos en el artículo 35 literales a) y j) de la LOSMA, los que procedió a clasificarlos de la siguiente forma y asociando la respectiva sanción de acuerdo a la tabla 1.

**Tabla 1: Configuración, clasificación y sanción por cada cargo.**

<b>Cargo</b>	<b>Configuración</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Sanción</b>
N°1	Manejo deficiente de residuos sólidos en el relleno sanitario puesto que no se efectuó la cobertura y compactación de los residuos domiciliarios observándose presencia de vectores; y no se implementó la malla móvil para la captura de la fracción de residuos livianos.	Infracción de acuerdo al artículo 36 N°2, letra e) de la LOSMA, al tratarse de un incumplimiento <b>grave</b> de medidas para minimizar los efectos adversos del proyecto.	2 UTA
N°2	Disposición de residuos en el relleno, contrario a lo dispuesto en la RCA N°342/2009 toda vez que: (a) Residuos industriales no peligrosos dispuestos en sector denominado "área no intervenida"; (b) Disposición de residuos industriales, cenizas y escorias en el sector "área de protección" y sin medidas de control	Infracción de acuerdo al artículo 36 N°2, letra e) de la LOSMA, al tratarse de un incumplimiento <b>grave</b> de medidas para minimizar los efectos adversos del proyecto.	22 UTA

	para evitar solubilización en agua; (c) Residuos peligrosos en sitio no autorizado.		
N°3	No haber realizado los monitoreos asociados al control topográfico y de asentamientos diferenciales.	Infracción de acuerdo al artículo 36 N°2, letra e) de la LOSMA, al tratarse de un incumplimiento <b>grave</b> de medidas para minimizar los efectos adversos del proyecto.	3 UTA
N°4	No haber dado respuesta a los requerimientos de información: (a) no entregar la información solicitada en el acta de fiscalización del 16 de abril de 2018, (b) No haber dado respuesta a la información requerida mediante Res. Ex. MZN N°34/2017 y 44/2018 de fecha 20 de junio y 23 de julio de 2018.	Se modifica la clasificación de gravedad asignada en la Res. Ex. N°1 / Rol F-039-2021, procediendo a reclasificarla como <b>leve</b> .	1,2 UTA

Fuente: Elaboración propia del Primer Tribunal Ambiental a partir de las fs. 1 y siguientes del expediente judicial.

**Decimosexto.** Ahora bien, la SMA clasificó las infracciones N°1, 2 y 3 como graves en virtud del literal e), del numeral 2, del artículo 36 de la LOSMA, por tratarse de aquellas que incumplen 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. A su vez, la infracción N°4 había sido clasificada como grave, en virtud del literal f), del numeral 2, del artículo 36 de la LOSMA, por tratarse de aquellas que conllevan el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia, infracción que finalmente se reclasificó como leve debido a que se dio respuesta por parte de la IMT de la información solicitada mediante los informes MZN N°34/2017 y MZN N°44/2018, siendo esta respuesta parcial y extemporánea.

**Decimoséptimo.** Es posible advertir en autos que la configuración de las distintas infracciones constatadas por la SMA no ha sido reclamada por la IMT tanto en sede administrativa como ante esta magistratura, por lo que se asumirá como un elemento no contradictorio entre las partes el haberse cometido tales infracciones que en definitiva determinan el incumplimiento por parte de la IMT de compromisos y exigencias operacionales contenidas en la RCA respectiva.

**Decimooctavo.** De ahí que, a juicio de estos sentenciadores, lo que hay detrás de esta controversia es un reclamo respecto a la clasificación de las infracciones realizadas por el órgano estatal.

**Decimonoveno.** Ahora bien, el art. 35 de la LOSMA contempla un catálogo de infracciones respecto de las cuales la Superintendencia, en el ejercicio de su potestad sancionatoria, podrá imponer las sanciones que de acuerdo a su entidad y circunstancias corresponda, clasificando a las mismas en gravísimas, graves y leves.

**Vigésimo.** En el caso de autos, respecto a los cargos N°1, 2 y 3 la SMA los clasificó como graves al tenor del art. 36 N°2 de la LOSMA, el cual dispone que: "... Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente: ...e) 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."

**Vigésimo primero.** Para los efectos de determinar la envergadura del incumplimiento, esto es, si se trata de un incumplimiento grave en los términos de la norma recién enunciada, la SMA ha desarrollado determinados criterios que, alternativamente, pueden o no concurrir, según las particularidades de cada infracción, a saber: (i) la relevancia o centralidad de la medida incumplida, (ii) la permanencia en el tiempo del incumplimiento y (iii) el grado de implementación de la medida.

**Vigésimo segundo.** Pues bien, los hechos que constituyeron la infracción del cargo N°1 se configuraron por cuanto se constató un manejo deficiente de residuos sólidos en el relleno sanitario puesto que no se efectuó la cobertura y compactación de los residuos domiciliarios observándose presencia de vectores tales como aves e insectos. Además de lo anterior, no se implementó la malla móvil para la captura de la fracción de residuos livianos.

**Vigésimo tercero.** Cabe señalar que respecto de esta obligación la RCA N°342/2009 dispone en su considerando 3.1.9.6.1, que ella tiene como objetivo "[...] aislar los desechos confinados en su interior, de manera de crear, en el menor tiempo posible, condiciones anaeróbicas para la estabilización microbiológica de los residuos, y a la vez impedir la infiltración de agua de precipitación que pudiera caer sobre el área del relleno sanitario. La celda que contiene los residuos deberá cumplir en todo momento el requisito de mantenerlos totalmente confinados, evitando además la salida de malos olores, producción de larvas de insectos, permitir que se logren rápidamente condiciones anaeróbicas, evitar que se propaguen con facilidad combustiones que se pueden producir internamente en el relleno, evitar el acceso de roedores, etc."

**Vigésimo cuarto.** Es una condición esencial de los rellenos sanitarios el hecho que las coberturas de los residuos se deben realizar en tiempo y forma para así evitar la

presencia de vectores, minimizar las infiltraciones a causa de posibles precipitaciones, y también evitar la salida no controlada de gases producto de la descomposición de residuos orgánicos, que pueden incluso causar una combustión no esperada.

**Vigésimo quinto.** Por otro lado, la fracción volátil, es decir, aquellos residuos que por acción del viento pueden cambiar su posición, por su propia naturaleza, es posible que se acopien en lugares no definidos para estos fines, generando nuevamente la potencial presencia de vectores, roedores y aves carroñeras, sin contar que pueden ser útiles para alimentar potenciales combustiones de las zonas de salida no controlada de gases.

**Vigésimo sexto.** De ahí que la obligación de realizar un manejo eficiente de los residuos, en los términos previstos en la RCA, reviste el carácter de relevancia y centralidad que correctamente le atribuye la SMA, no siendo esta una tarea de realización progresiva, sino más bien dicotómica, debiendo ejecutarse en su totalidad tanto en tiempo como en forma, cuestión que no se observa de las fiscalizaciones realizadas en los años 2018 y 2020, concurriendo en consecuencia la permanencia en el tiempo del incumplimiento y una implementación parcial de la medida, elementos todos que en su conjunto permiten afirmar que el incumplimiento objeto de reproche es de entidad grave.

**Vigésimo séptimo.** Sobre los hechos que configuraron el cargo N°2, esto es, la disposición de residuos en el relleno contrario a lo dispuesto en la RCA N°342/2009 toda vez que se dispusieron residuos industriales no peligrosos en el sector denominado “área no intervenida” debiendo haber sido dispuestos en el área 2 destinada para depósito de residuos industriales según lo estableció la RCA mencionada en el punto 3.1.3.1 literal b. Asimismo, hubo disposición de residuos industriales, cenizas y escorias en el sector “área de protección”, sin medidas de control para evitar solubilización en agua; y, de residuos peligrosos en sitio no autorizado.

**Vigésimo octavo.** Al respecto estos sentenciadores tienen presente que el área no intervenida corresponde a una superficie de 16,89 ha, lo cual representa un 19,9% del total del área del relleno cuya superficie total es de 84,86 ha, zona que tiene como objetivo mantener despejada la quebrada natural que se genera en el sector este del relleno Quebrada Ancha, para así permitir el eventual deslizamiento de los flujos aluvionales procedentes de aguas arriba del emplazamiento del mismo.

**Vigésimo noveno.** En este sentido, la presencia de residuos dispuestos inadecuadamente en la quebrada necesariamente modifica la morfología del suelo,



poniendo en riesgo la estabilidad del relleno sanitario, no siendo posible estimar los potenciales efectos negativos en la medida que el modelamiento hidrológico del mismo se realizó considerando la ausencia de cualquier residuo en dicho sector, que como ya se dijo, cumple una función de conducción de aluviones procedentes de aguas arriba del proyecto.

**Trigésimo.** El área de protección a su vez, constituye una superficie de 34,714 ha que representa un 40,9% del total del área del relleno, teniendo como objetivo servir de medio de mitigación de potenciales impactos que pudieren ocurrir en el medio físico y antrópico como consecuencia de las operaciones propias del relleno sanitario.

**Trigésimo primero.** En este sentido, la disposición de cenizas y escorias en un lugar destinado justamente a la mitigación de potenciales impactos en el medio físico, representa un riesgo a la salud de las personas, y un riesgo potencial a la infiltración en el suelo. Así, la presencia de cenizas sin confinamiento la convierte en potencial elemento volátil por acción eólica, y en un elemento de riesgo por su potencial contacto con aguas subterráneas.

**Trigésimo segundo.** Por último, en relación a los residuos peligrosos dispuestos en un lugar no autorizado para ello, evidentemente representa un riesgo de afectación a la componente suelo en razón de la falta de adecuación del relleno sanitario, previéndose en consecuencia en la propia RCA N°342/2009 que dichos residuos deberán ser enviados a un relleno de seguridad.

**Trigésimo tercero.** Que las anteriores medidas infringidas revisten, a juicio de este Tribunal, el carácter de centrales y relevantes toda vez que la propia RCA las concibe como elementos destinados a minimizar los efectos adversos derivados de la operación del proyecto, de ejecución dicotómica, no progresiva, concurriendo asimismo a su respecto el carácter de incumplimiento permanente según consta de las fiscalizaciones de los años 2018 y 2020.

**Trigésimo cuarto.** Sobre los hechos que configuraron el cargo N°3, esto es, el no haber realizado los monitoreos asociados al control topográfico y de asentamientos diferenciales, cabe señalar que el control topográfico de un relleno sanitario resulta un eje de acción relevante, en la medida que producto de dicho control se pueden conocer los niveles de utilización y consiguiente crecimiento del relleno. Para esto, comúnmente se definen los controles topográficos con el objetivo de tener una medición periódica mensual, y sobre todo durante la vida útil del proyecto.

**Trigésimo quinto.** En este sentido, la no realización de este control topográfico en tiempo, forma y frecuencia, solo permite la realización de controles ex – post y no ex

- ante, impidiendo en consecuencia una adecuada planificación de las celdas de disposición de residuos, junto con la imposibilidad de dar cuenta de las pendientes de terrazas y alturas necesarias para planificar las celdas, que en el caso del relleno Quebrada Ancha, se habían delimitado de 4 metros de ancho y 8 metros de altura.

**Trigésimo sexto.** En el considerando 3.1.14 de la RCA N°342/2009, se establece la realización de estos monitoreos los cuales son relevantes y centrales para los efectos de controlar la estabilidad estructural del relleno, en la medida que sin esa información la IMT no se encontraba en situación de realizar la actualización permanente del avance de sus operaciones ni su adecuación al diseño establecido en la evaluación ambiental.

**Trigésimo séptimo.** En conclusión, la medida consistente en la realización de controles topográficos (levantamiento de información del terreno) y de asentamientos diferenciales (movimiento vertical entre dos puntos), reviste el carácter de centralidad y relevancia toda vez que la propia RCA las concibe como elementos destinados a minimizar los efectos adversos derivados de la operación del proyecto, verificándose, asimismo, que el incumplimiento de la misma es de carácter permanente según consta de las fiscalizaciones de los años 2018 y 2020.

**Trigésimo octavo.** Así las cosas, para estos sentenciadores, la autoridad administrativa fundamentó correctamente la concurrencia del criterio contenido en el art. 36 N°2 letra e) de la LOSMA respecto de los tres elementos antes indicados, no incurriendo en consecuencia en vicio alguno que justifique la nulidad de la resolución, pues de los antecedentes contenidos en el proceso, y que las partes tuvieron la oportunidad de exponer y discutir en esta sede, permiten a este Tribunal confirmar como correcta la calificación realizada por la SMA.

**Trigésimo noveno.** Considerando todo lo expuesto, este Tribunal no acogerá la alegación de la Ilustre Municipalidad de Tocopilla en este punto, al considerar el actuar de la SMA conforme a derecho.

## **2. Sobre la falta de ponderación de las circunstancias del art. 40 en particular, de las medidas correctivas como factor de disminución de la sanción y la ponderación de la importancia del daño causado**

**Cuadragésimo.** La reclamante alega que en la resolución reclamada no existe una debida fundamentación de parte de la SMA, sobre las circunstancias del art. 40 de la Ley N°20.417 y el modo cómo se vinculan estas con la multa impuesta, ya que le impide ejercer adecuadamente su derecho a defensa, dado que no se conoce el grado, puntaje o el modo como ello pudo influir finalmente en la aplicación de la multa, constituyendo a su parecer una ausencia de motivación de la resolución.

**Cuadragésimo primero.** Además, la IMT señala que la Res. Ex. N°69/2022 carece de la debida fundamentación en la medida que no contiene los argumentos específicos por los que se pueda comprender por qué los antecedentes aportados no son suficientes para determinar la efectividad de las medidas correctivas impuestas. De ahí que a su parecer esta grave irregularidad y arbitrariedad solo puede ser subsanada mediante la absolución de la sanción impuesta.

**Cuadragésimo segundo.** Por su parte, la SMA señala que no es correcto que no haya indicado fundamentos que motiven adecuadamente las razones por las cuales no ponderó los antecedentes proporcionados acerca de la implementación de las medidas correctivas que declara haber adoptado la IMT como factor de disminución de la sanción, ya que en la dictación de la resolución se consideraron las medidas que tendieron a contener, reducir o eliminar los efectos, evitando asimismo la generación de efectos nuevos, respecto de cada uno de los cargos formulados cuando fue procedente.

**Cuadragésimo tercero.** Con el fin de dilucidar esta controversia, este Tribunal analizará la metodología que utilizó la SMA para determinar las sanciones correspondientes en cada uno de los cargos impuestos.

**Cuadragésimo cuarto.** Consta en el informe respectivo que la SMA realizó una descripción de los criterios empleados para definir cada uno de los elementos que determinan la sanción, esto, de acuerdo a las “Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales 2017” de la Superintendencia de Medio Ambiente. En este sentido, dichos criterios quedaron de manifiesto al momento de indicar la fórmula matemática que permite determinar una sanción, desde una perspectiva general, la que se expresa en la fórmula indicada en la Fig. 1:

Figura 1.

Fórmula general para determinación de sanciones ambientales

$$Sanción (S) = Beneficio Económico (BE) + Componente de Afectación (CA)$$

Fuente.

“Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales”, Superintendencia del Medio Ambiente, (2017).

**Cuadragésimo quinto.** De esta forma, la SMA definió que, por tratarse de un Municipio, este no habría incurrido en un beneficio económico (BE) debido a la naturaleza de su actividad, ya que en el caso de entidades fiscales y corporaciones de carácter público sin fines de lucro, se trataría de instituciones que no tienen como objetivo la obtención de una rentabilidad financiera. Por este motivo, la SMA determinó que el BE es igual a 0 (cero) para cada una de las sanciones.

**Cuadragésimo sexto.** En efecto, 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 programa económico, social y cultural de las respectivas comunas”, traducándose esto en que el municipio no posee un incentivo a generar el incumplimiento, y por ende, el incentivo de generar un beneficio económico derivado de los costos retrasados, o costos evitados de dicho incumplimiento. De esta forma, la SMA define que el BE en el caso de haber sido considerado, situación que no ocurrió por lo ya argumentado, se determinaría a partir de la fórmula señalada en la Fig. 2:

Figura 2.  
Fórmula para la determinación del Beneficio Económico (BE).

$$BE = [(BE \text{ por Costos Retrasados o Evitados}) + (BE \text{ por ganancias Anticipadas o Adicionales})]$$

Fuente.  
“Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales”, Superintendencia del Medio Ambiente, (2017).

**Cuadragésimo séptimo.** Por otro lado, es posible verificar que la SMA definió y aplicó claramente el método utilizado para determinar los elementos del componente de afectación (CA), esencial para la determinación de la sanción. En efecto, la SMA define el CA mediante la aplicación de la siguiente fórmula indicada en la Fig. 3:

Figura 3.  
Fórmula para determinación del Componente de Afectación (CA).

$$CA = [Valor \text{ de seriedad } (VS) \times (1 + \Sigma (\text{factores de incremento}) - \Sigma (\text{factores de disminución})) \times \text{Factor de tamaño económico}]$$

Fuente.  
“Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales”, Superintendencia del Medio Ambiente, (2017).

**Cuadragésimo octavo.** En este sentido, la SMA determinó sobre la base de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, un rango en Unidades Tributarias Anuales (UTA), para definir el valor de seriedad, constitutivo del CA, para cada una de las infracciones.

**Cuadragésimo noveno.** Así entonces, ponderó la sumatoria de los factores de incremento de la sanción cuyo límite de ponderación es del 100%, compuesto por: una conducta anterior negativa, intencionalidad en la comisión de la infracción, la falta de cooperación, y otras circunstancias del caso específico.

**Quincuagésimo.** De la misma manera, la Superintendencia ponderó la sumatoria de los factores de disminución de la sanción cuyo límite de ponderación es del 50%, compuesto por: la cooperación eficaz, presentación de autodenuncia, aplicación de medidas correctivas, irreprochable conducta anterior, grado de participación, y otras circunstancias del caso específicas.

**Quincuagésimo primero.** Finalmente, la SMA para determinar el tamaño económico del municipio (TE) lo definió en función de los ingresos anuales del mismo, considerando el impacto en el presupuesto municipal debido a los efectos de la crisis sanitaria por el COVID-19 que persiste en detrimento de los recursos disponibles por parte de la IMT. Así, en función de sus ingresos que constan en el Sistema Nacional de Información Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, se determinó un factor de TE correspondiente a 7,2% para cada una de las infracciones.

**Quincuagésimo segundo.** Entonces, a modo de simplificación de la aplicación del método matemático utilizado por la SMA, la sanción estaría determinada por la fórmula que se indica a continuación:

Figura 4  
Detalle para determinación de sanciones ambientales

$$\text{Sanción } (S) = [(BE \text{ por Costos Retrasados o Evitados}) + (BE \text{ por ganancias Anticipadas o Adicionales})] + [\text{Valor de seriedad } (VS) \times (1 + \Sigma (\text{factores de incremento}) - \Sigma (\text{factores de disminución})) \times \text{factor de tamaño económico}]$$

Fuente.

"Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales", Superintendencia del Medio Ambiente, (2017).

**Quincuagésimo tercero.** En relación al cargo N°1, y considerando un BE equivalente a 0 (cero), la SMA realizó una descripción de los criterios empleados para determinar cada uno de los elementos que conforman el CA, de acuerdo a las bases antes mencionada.

**Quincuagésimo cuarto.** El Valor de seriedad ("VS") en el Cargo N°1 se encuentra determinado por un "manejo deficiente de residuos sólidos en el relleno sanitario puesto que no se efectuó la cobertura y compactación de los residuos domiciliarios observándose presencia de vectores; y no se implementó la malla móvil para la captura de la fracción de residuos livianos".

**Quincuagésimo quinto.** De esta forma, el VS determinado por la SMA para el Cargo N°1 está basado en la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, contenido en el art. 40 letra i) de la LOSMA, como así también el daño y/o riesgo causado a la salud de las personas, contenido en el art. 40 letra

a). En consideración a lo anterior, la SMA estableció un rango constitutivo en UTA de entre 1 y 200 UTA para el VS de este cargo.

**Quincuagésimo sexto.** En cuanto a los factores de incremento, para el presente cargo están constituidos por una conducta anterior negativa (art. 40, letra e), y la falta de cooperación (art. 40, letra i).

**Quincuagésimo séptimo.** Respecto a la conducta anterior negativa, constan procedimientos previos instruidos por la SMA, logrando advertir que mediante Resolución Exenta N°1/Rol F-019-2021, de 17 de junio de 2019, se formularon cargos contra la municipalidad por incumplimientos al Decreto Supremo N°43 del 17 de diciembre de 2012, norma de Emisión para la Regulación de la Contaminación Lumínica, para lo cual se aprobó un PdC presentado por el municipio, motivo por el cual dicho procedimiento se encuentra suspendido.

**Quincuagésimo octavo.** Del mismo modo, con fecha 2 de diciembre de 2021, mediante Oficio Ordinario N°202102102171, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región de Antofagasta, señaló que “respecto de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto “Construcción Playas y Piscina de Balneario Covadonga – Tocopilla”, la COREMA Segunda Región “[...] inició un proceso para establecer eventuales responsabilidades y posibles sanciones en contra de la IMT, mediante la Resolución Exenta NJ)2:J 2/2007 de 23 de julio de 2007 [...]” proceso donde se aplicó una multa de 250 UTM mediante la Resolución Exenta N°0314/2007 de 2 de octubre de 2007, por el cargo de “instalación de una planta de tratamiento de aguas servidas en vez de la construcción de un sistema de evacuación de aguas servidas, el que se conectaría a la red de alcantarillado público”.

**Quincuagésimo noveno.** De ahí que, en virtud de lo señalado precedentemente, la SMA configuró la circunstancia del art. 40 de la LOSMA, para efecto del incremento del componente de afectación.

**Sexagésimo.** Respecto a la falta de cooperación, la SMA indica que con fecha 23 de noviembre de 2021, a través de las Resolución Exenta N°4/Rol F-039-2021, se solicitó la entrega de información a la IMT. Sin embargo, al momento de la fecha de emisión de la Resolución Exenta N°69, el municipio no había entregado la información solicitada. Por tanto, y en virtud de lo anterior, la SMA configuró la circunstancia del art. 40 de la LOSMA, para efecto del incremento del componente de afectación.

**Sexagésimo primero.** Respecto a los factores de disminución para el presente cargo están constituidos por la aplicación de medidas correctivas (art. 40, letra i). La SMA advirtió residuos visibles con cobertura incompleta, pero sin dispersión de

fracción volátil fuera del frente de trabajo el 21 de agosto de 2020. Posteriormente, el municipio adjuntó un documento denominado “Procedimiento de trabajo seguro de limpieza de fracción volante de RSD y asimilables Relleno Sanitario”, donde se indica que se realizará la limpieza de perímetro e instalaciones con una frecuencia semanal y un equipo de 6 auxiliares. Así, el 11 de noviembre de 2020, se remitieron a la SMA los registros de capacitación realizados los días 10 y 16 de octubre de 2020, y un registro de las acciones de limpieza de fracción volátil, reportado en el memorándum N°37/2020 de 16 de octubre de 2020.

**Sexagésimo segundo.** De esta manera y aportados los antecedentes por el municipio, la SMA concluyó que el procedimiento implementado, podría resultar idóneo para el manejo de la fracción de residuos livianos, pero que no resultaría efectivo para el manejo de la cobertura y compactación de residuos; y, considerando la suficiente acreditación de la malla móvil, concluye que, si bien se efectuaron acciones, estas resultaban insuficientes para corregir completamente la infracción. De ahí que el factor de disminución fue considerado para efectos de disminuir el componente de afectación.

**Sexagésimo tercero.** A juicio de estos sentenciadores, la indicación de la SMA resulta correcta toda vez que el cumplimiento de la cobertura de los residuos debe ser permanente en el menor tiempo posible, y en ningún caso, parcial o progresivo. De esta forma, habiendo mantenido el manejo insuficiente de los residuos sólidos dispuestos en el relleno sanitario, y no siendo suficientes las medidas adoptadas por titular, la gravedad de la infracción se debía mantener toda vez que, en el cálculo del valor de seriedad, con un rango de 1 a 200 UTM, se considera la medida correctiva parcial con el fin disminuir el componente de afectación, y así finalmente, la sanción definida correctamente en 2 Unidades Tributarias Anuales (UTA), constituyendo prácticamente el límite inferior de una sanción.

**Sexagésimo cuarto.** En relación al cargo N°2, y considerando un BE equivalente a 0 (cero), la SMA realiza nuevamente una descripción de los criterios empleados para determinar cada uno de los elementos que determinan el CA de acuerdo a la guía señalada.

**Sexagésimo quinto.** En cuanto al VS en el Cargo N°2 se encuentra determinado por la “Disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario, contrario a lo dispuesto en la RCA N°342/2009, toda vez que: a) Residuos industriales no peligrosos dispuestos en el sector denominado área no intervenida; b) Disposición de residuos industriales, cenizas y escorias dispuestos en el sector denominado área de protección, y sin medidas de control para evitar la solubilización en agua de los

acopios de cenizas y escorias; c) Disposición de residuos peligrosos en un sitio no autorizado”.

**Sexagésimo sexto.** De esta forma, el VS determinado por la SMA para este cargo está basado también en la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, contenido en el art. 40 letra i) de la LOSMA, como así también el daño y/o riesgo causado a la salud de las personas, contenido en el art. 40 letra a). Basado en lo anterior, la SMA estableció un rango constitutivo entre 200 y 500 UTA para el VS de este cargo.

**Sexagésimo séptimo.** En cuanto al daño y/o riesgo causado a la salud de las personas, la RCA N° 342/2009 indica que el sector denominado área no intervenida, no podrá ser utilizado en ninguna circunstancia atendiendo a que se trata de una quebrada de carácter natural, que permite los flujos aluvionales procedentes de aguas arriba del proyecto.

**Sexagésimo octavo.** Por otro lado, en relación a la disposición de residuos industriales, cenizas y escorias en el sector denominado área de protección, el riesgo esta vinculado a la disminución de impactos en el medio físico y antrópico como consecuencia de las operaciones del relleno. En este punto , la SMA indicó que la ausencia de medidas de control en la disposición de estos residuos, los expuso a una potencial solubilización, facilitando su toxicidad para las personas, escorrentías superficiales, napas, suelo, etc.

**Sexagésimo noveno.** Respecto a lo señalado en el art. 40 letra i) de la LOSMA, la SMA indicó que atendida la naturaleza de las normas infringidas, este cargo constituye una vulneración de carácter medio-alto al sistema jurídico de protección ambiental.

**Septuagésimo.** De esta manera, los factores de incremento para el presente cargo están constituidos por una conducta anterior negativa (art. 40 letra e), y la falta de cooperación (art. 40 letra i).

**Septuagésimo primero.** Respecto a una conducta anterior negativa se debe estar a los antecedentes ya señalados en el considerando quincuagésimo sexto y siguientes; y, en cuanto a la falta de cooperación, la SMA reitera lo señalado en el considerando sexagésimo de este fallo para efectos de considerar el incremento del componente de afectación.

**Septuagésimo segundo.** En cuanto al factor de disminución para el presente cargo está constituido por la aplicación de medidas correctivas según el art. 40 letra i). Sin embargo, el municipio no entregó medios de verificación que le permitiese a la SMA



validar la incorporación de medidas idóneas, razón por la cual, esta circunstancia no fue considerada para efectos de una disminución del componente de afectación.

**Septuagésimo tercero.** Dado lo anteriormente expuesto, efectivamente a juicio de estos sentenciadores lo razonado por la SMA resulta correcto, tanto en la fiscalización ambiental efectuada en 2018, como en el posterior análisis de las imágenes satelitales realizadas en 2020, donde efectivamente se constató la existencia de cenizas sin confinamiento, abarcando aproximadamente 1,9 ha en el área de protección, 1,15 ha de residuos en el área no intervenida, no habiendo sido entregados antecedentes por parte de la IMT que contradigan o contrarresten lo indicado por la SMA, como por ejemplo imágenes satelitales, fotografías u otro medio. Así, la gravedad de la infracción se mantiene, toda vez que no existe duda de la veracidad de la existencia del hecho que motivó la infracción, la que se valoró en 22 UTA.

**Septuagésimo cuarto.** En relación al cargo N°3, y considerando un BE equivalente a 0 (cero), reitera la SMA una descripción de los criterios empleados para determinar cada uno de los elementos que determinan el CA de acuerdo a las Bases metodológicas para la determinación de sanciones ambientales.

**Septuagésimo quinto.** El VS se determinó por “No haber realizado los monitoreos asociados al control topográfico y de asentamientos diferenciales”. De esta forma, el VS determinado por la SMA para el presente cargo, nuevamente se basa en la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental contenido en el art. 40 letra i) de la LOSMA, como así también en el daño y/o riesgo causado a la salud de las personas, contenido en el art. 40 letra a). Basado en lo anterior, la SMA estableció un rango constitutivo en UTA de entre 100 y 200 UTA para el VS.

**Septuagésimo sexto.** En este sentido, el daño causado o el peligro ocasionado, está basado en que la infracción está relacionada con el control topográfico de las alteraciones geomorfológicas del proyecto en su etapa de operación, con una frecuencia mensual de acuerdo al considerando 3.1.14 de la RCA N°342/2009, donde se indica que el monitoreo debe realizarse en las terrazas y taludes del relleno sanitario durante toda la vida útil del proyecto; resultando importante para el control de su evolución, debido a que a través del seguimiento de grietas, deslizamientos, pendientes, se lograría advertir y evitar riesgos al medio ambiente y a la salud de las personas.

**Septuagésimo séptimo.** En este sentido, el análisis realizado por la SMA, indicó que el relleno sanitario cumple con las exigencias asociadas a la estabilidad física y geomorfológica. No obstante, la ausencia de información topográfica histórica del

relleno no permite conocer la evolución de los asentamientos del proyecto. De ahí que es posible señalar que el riesgo generado por la infracción, dice relación con la imposibilidad de efectuar el seguimiento y control, generando la pérdida de información durante la operación del relleno sanitario.

**Septuagésimo octavo.** En cuanto a la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental contenido en el art. 40 letra i) de la LOSMA, la SMA indicó que al no haber sido realizados los monitoreos asociados al control topográfico y asentamientos diferenciales, la infracción no hizo posible efectuar un seguimiento y control de los avances de los taludes y terrazas del relleno sanitario.

**Septuagésimo noveno.** En este sentido, las obligaciones de remisión de información poseen un rol importante en el esquema regulatorio, toda vez que, mediante su examinación la SMA puede fiscalizar el cumplimiento de las condiciones y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental. Por el motivo anteriormente mencionado la SMA estimó que existió una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, con un carácter medio.

**Octogésimo.** En cuanto a los factores de incremento, la SMA estuvo a lo desarrollado en los considerandos quincuagésimo sexto y siguientes, y quincuagésimo noveno, configurándose las circunstancias del art. 40 literales e) y i) de la LOSMA, para efecto del incremento del componente de afectación, tanto respecto de la conducta anterior del infractor como de la falta de cooperación.

**Octogésimo primero.** En relación al factor de disminución para el presente cargo está constituido por la aplicación de medidas correctivas del art. 40 letra i). La SMA luego de advertir que el titular no realizó los monitoreos asociados al control topográfico y de asentamientos diferenciales, recibió por parte del municipio con fecha 11 de noviembre de 2020, un documento denominado “Levantamiento topográfico georreferenciado – Informe relleno sanitario Quebrada Ancha licitación N°3506-724-SE20”, realizado por la empresa Servicio de Topografía y Agrimensura GTM, dando cuenta del levantamiento topográfico efectuado en el área de la disposición de residuos domiciliarios.

**Octogésimo segundo.** Luego de su revisión, la SMA constató que este informe no contenía antecedentes respecto a alturas o pendientes que permitan analizar la estabilidad física de las áreas de disposición del relleno, no permitiendo el monitoreo exigido. No obstante, en relación a la efectividad de la medida, el levantamiento topográfico proporciona información respecto a la cubicación de los residuos existentes y las áreas intervenidas, y, es en este sentido, que la SMA realizó un análisis referencial concluyendo que en siete perfiles de las áreas donde actualmente

existe disposición de residuos, las pendientes y cotas cumplen con la condición dependiente máxima y cota máxima, establecidas en la RCA N°342/2009.

**Octogésimo tercero.** Por lo anterior, este factor de disminución fue considerado como medida correctiva parcial para efectos de disminuir el componente de afectación.

**Octogésimo cuarto.** De los antecedentes expuestos es posible concluir que la IMT no realizó los monitoreos de control topográfico y asentamientos diferenciales durante el tiempo de operación del proyecto, no obstante ser un compromiso de la RCA respectiva .

**Octogésimo quinto.** En la actividad de fiscalización ambiental del año 2020 se solicitó al municipio por parte de la SMA, la entrega de los comprobantes de carga en el sistema de seguimiento ambiental (SSA) del último monitoreo asociado al control topográfico y asentamientos diferenciales. La IMT señaló que, debido a diversos factores de operación y administración, no se había desarrollado el levantamiento topográfico, y que se iniciaría una licitación para adjudicar el servicio de mediciones. Posteriormente, el municipio entrega un estudio en el mes de noviembre de 2020, pero incompleto, toda vez que dicho estudio no presentó alturas o pendientes que permitieran aportar al análisis de estabilidad física de las áreas de disposición del relleno, entendiendo que los monitoreos de control topográfico y asentamientos diferenciales, no se realizaron en el período de tiempo ni en la forma requerida por parte de la RCA. No obstante lo anterior, esta acción fue ponderada como medida correctiva parcial al momento de la determinación de la sanción de 3 UTA, tornando el actuar de la SMA legítimo dentro de sus atribuciones, por lo que estos sentenciadores consideran el actuar de la SMA y el acto por ella dictado conforme a derecho.

**Octogésimo sexto.** Respecto al cargo N°4, y considerando un BE equivalente a 0 (cero), la SMA realiza el mismo análisis que antecedieron los otros cargos, señalando para este lo siguiente.

**Octogésimo séptimo.** En cuanto al VS este se determinó por “No haber dado respuesta a los siguientes requerimientos de información: a) No entregar información solicitada en el Acta de Fiscalización Ambiental de fecha 16 de abril de 2018; b) No haber dado respuesta a la información requerida mediante Resolución Exenta MZN N°34/2017 y 44/2018, de fecha 20 de junio y 23 de julio de 2018”.

**Octogésimo octavo.** La SMA determinó como VS la importancia de la vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, contenido en el art. 40 letra i) de la

LOSMA, y, basado en lo anterior, estableció un rango constitutivo en UTA entre 100 y 200 UTA para el VS de este cargo.

**Octogésimo noveno.** En este sentido, la infracción impidió a la autoridad contar con información cierta, precisa e íntegra sobre el relleno sanitario, que permitiera evaluar adecuadamente el cumplimiento de las normas comprometidas.

**Nonagésimo.** Así, la infracción antedicha, goza de una importancia preponderante en el sistema de atribuciones y funciones de la SMA, debido a que significó la obstaculización al ejercicio de sus atribuciones, y que se constató mediante Resolución Exenta MZN N°34/2017 y 44/2018, a saber: la carga en el Sistema de Seguimiento Ambiental (SSA), el monitoreo y control topográficos y asentamientos diferenciales, la ejecución y limpieza de la fracción liviana dispersa por el viento, la conformación del equipo de aseo, la implementación de la malla móvil, la realización de la disposición final de las cenizas y residuos peligrosos, según lo indicado en la RCA N° 342/2009, pudiendo advertir que dicha información tenía por objeto verificar la corrección de los hallazgos detectados en la actividad de inspección ambiental.

**Nonagésimo primero.** Por el motivo anteriormente mencionado la SMA estimó que existió una vulneración al sistema jurídico de protección ambiental, con un carácter medio.

**Nonagésimo segundo.** Por su parte, se consideran los mismos factores de incremento ya señalados configurando las circunstancias del art. 40 literales e) y i) de la LOSMA, para efecto del incrementar el componente de afectación.

**Nonagésimo tercero.** En cuanto a los factores de disminución, la SMA estimó que no se le permitió validar la implementación de medidas idóneas, razón por la cual dicha circunstancia no se consideró como una medida correctiva para efectos de disminuir el componente de afectación de la sanción a aplicar.

**Nonagésimo cuarto.** Que es un hecho no refutado por la reclamante que la IMT no dio respuesta a los requerimientos de información, ni tampoco entregó ningún medio de verificación que permitiese validar la adopción de medidas idóneas, por lo cual no cabe sino concluir que la SMA estuvo en lo correcto, al no considerar dicha circunstancia como medida correctiva para efectos de disminuir el componente de afectación de la sanción aplicada, correspondiente a 1,2 UTA, por lo que el Tribunal considera ajustado a derecho el acto reclamado en este punto.

**Nonagésimo quinto.** Considerado todo lo expuesto, este Tribunal no acogerá la alegación de la Ilustre Municipalidad de Tocopilla respecto de esta controversia, estimándose el actuar de la SMA conforme a derecho.

### 3. La supuesta falta de fundamentación y motivación de la Res. Ex. N°69/2022

**Nonagésimo sexto.** Sobre este punto, la Ilustre Municipalidad de Tocopilla sostuvo que la SMA no fundamentó adecuadamente los motivos o razones por las cuales se clasifican las infracciones de acuerdo al art. 36 de la LOSMA, ni se consideraron las circunstancias previstas en el art. 40 de la misma norma, ni tampoco en el modo de configurar la sanción específica, incumpliendo con lo establecido en el art. 11 y 41 de la Ley N°19.880, considerando que es un requisito de validez del acto administrativo, y, por lo mismo sustancial, la expresión del motivo o fundamento del mismo.

**Nonagésimo séptimo.** Agrega la reclamante que para que la resolución tuviese validez, debió haber estado debidamente fundada y motivada, indicando la forma en que operan concretamente los factores de disminución e incremento de las multas, de manera tal de permitir al sujeto sancionado el conocimiento de las razones de por qué su conducta fue objeto de una determinada sanción y no de otra también posible por el ordenamiento.

**Nonagésimo octavo.** La SMA por su parte señaló que la discrecionalidad administrativa debe estar respaldada en una debida fundamentación de la decisión, de conformidad a lo establecido en el art. 8° de la Constitución Política de la República, y los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N°19.880.

**Nonagésimo noveno.** La controversia a su juicio radica en el alcance del deber de fundamentación. Para cumplir con esto, la reclamante sugiere que la SMA debería expresar el valor numérico con el cual se determina el valor de seriedad y la ponderación de cada una de las circunstancias del art. 40 de la LOSMA, exigiendo no solo los motivos, sino también los valores precisos, montos exactos, cuestión que no es exigida por la Ley.

**Centésimo.** La determinación del valor o número específico de ponderación de cada circunstancia del art. 40 de la LOSMA, no se relaciona de ninguna manera con el control de los elementos reglados de la decisión, ya que no es una exigencia que se encuentre en ninguna norma, ya sea legal o reglamentaria; tampoco con el control de los hechos determinantes, ya que ello es independiente de los hechos por los cuales se pondera cada circunstancia del art. 40 de la LOSMA, los cuales se encuentran todos expuestos en la resolución sancionatoria reclamada. El control de razonabilidad de la decisión debe basarse en una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, cuestión que en el caso de autos se cumplió.

**Centésimo primero.** En cuanto al cumplimiento del control de proporcionalidad, también se cumple, en la medida en que se indica respecto de cada una de las infracciones la descripción del hecho imputado, su disvalor jurídico, especificando cada una de las circunstancias establecidas en el art. 40 de la LOSMA. Además de cumplir con lo establecido en las Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales, donde se establecen mayores limitaciones a la ponderación de estas circunstancias.

**Centésimo segundo.** Es con esto con lo que se garantiza el control de proporcionalidad de la sanción finalmente impuesta, de manera que el estándar de proporcionalidad no puede alcanzarse restringiendo la fundamentación a los valores numéricos de cada circunstancia o cada argumentación ponderada.

**Centésimo tercero.** En consideración a lo señalado, es que la sanción impuesta ha sido determinada en estricto apego a los criterios que establece la Guía Metodológica, tanto para configurar como para ponderar cada circunstancia.

**Centésimo cuarto.** Respecto de esta controversia, este Tribunal teniendo en consideración lo razonado en los considerandos precedentes en relación con dos de las tres controversias identificadas en el considerando primero, y, estimando que ello importa una completa y acabada fundamentación y motivación de la Res. Ex. N° 69/2022 por parte de la reclamada, es que se omitirá pronunciamiento respecto de la tercera controversia por estimarse redundante e innecesario.

**Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en el artículo 17 N°3 de la Ley N°20.600; Ley N°19.300; Ley N°19.880; Ley N°20.417, y demás normas legales y reglamentarias ya citadas y aplicables en la especie.

**SE RESUELVE:**

- I. Rechazar la reclamación de la Ilustre Municipalidad de Tocopilla interpuesta a fojas 1 y siguientes de estos autos, respecto de la Resolución Exenta N°69/2022 de la SMA, la que se declara conforme a derecho.
- II. No condenar en costas a la Ilustre Municipalidad de Tocopilla por tener motivos plausibles para litigar.

**Notifíquese y regístrese.**

Redactó la sentencia el Ministro Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez.

**Rol R-63-2022**



Pronunciada por el Primer Tribunal Ambiental, integrado por la Ministra Srta. Sandra Álvarez Torres y los Ministros Sr. Mauricio Oviedo Gutiérrez y Sr. Carlos Valdovinos Jeldes, este último subrogando legalmente.

Autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Javier González Cuevas.

En Antofagasta, a veintiuno de noviembre de dos mil veintidós, se notificó por el estado diario y correo electrónico la sentencia precedente.