

ORD. Nº 0 9 0 5 /

ANT.: Resolución Exenta Nº1.435 de  
fecha 18 de junio de 2021,  
Superintendencia del Medio Ambiente.

MAT.: Interpone recurso de reposición.

PUERTO VARAS, **30 JUN. 2021**

DE: SR. TOMÁS GÁRATE SILVA  
ALCALDE I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO VARAS

A: SR. CRISTÓBAL DE LA MAZA GUZMÁN  
SUPERINTENDENTE DEL MEDIOAMBIENTE

Junto con saludar cordialmente, a través de la presente, vengo en interponer recurso de reposición, conforme lo dispone el artículo 59 de la ley Nº19.880, en contra de la Resolución Exenta Nº1.435 de fecha 18 de junio de 2021, por la cual se ordenan medidas provisionales pre-procedimentales a la I. Municipalidad de Puerto Varas, en el marco de la operación de la unidad fiscalizable Relleno Sanitario La Laja.

Los argumentos que motivan el presente recurso, -cuyo objeto esencial es la modificación de parte de las medidas resueltas por la resolución ya referida-, se encuentran expuestos en informe técnico adjunto a esta presentación y que dan sustento a la presente reposición.

Se solicita, en último término, autorizar prudencialmente la suspensión de los plazos fijados, a fin de preparar de forma más acuciosa las medidas solicitadas, teniendo en consideración que esta administración comunal asumió formalmente solo a contar del día 28 de junio de 2021.

Se adjuntan a esta presentación los siguientes antecedentes:

1.- Informe técnico con observaciones respecto a resolución exenta Nº1435 de 2021, de fecha 30 de junio 2021.

Sin otro particular, esperando su buena acogida,  
Se despide atentamente,



SR. TOMÁS GÁRATE SILVA  
ALCALDE  
I. MUNICIPALIDAD DE PUERTO VARAS

TGS/MBA/CRC/crc

Distribución:

-Contraloría Regional de Los Lagos  
-Archivo Jurídica

Puerto Varas, 30 de junio de 2021

**Señor Superintendente del Medio Ambiente**  
**Cristóbal de la Maza Guzmán**  
**Superintendencia del Medio Ambiente**  
**Teatinos 248, Santiago**  
**Presente**

**Antecedente:** Resolución Exenta N° 1.435, de 18 de junio de 2021, que ordena medidas provisionales pre-procedimentales que indica a la Ilustre Municipalidad de Puerto Varas, en el marco de la operación de la unidad fiscalizable “*Relleno Sanitario La Laja*”.

**Ref.:** Reposición.

De mi consideración:

Dentro de plazo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley N° 20.417, y 25 y 59 de la Ley N° 19.880, solicito la **reposición** de la Resolución Exenta N° 1.435, de 18 de junio de 2021 (notificada el 22 de ese mes, siendo hoy, entonces, el quinto día), que ordena medidas provisionales pre-procedimentales que indica, en el marco de la operación de la unidad fiscalizable “*Relleno Sanitario La Laja*” (“la resolución impugnada”), solicitando que se tenga por interpuesto y, en su mérito, se deje sin efecto la resolución impugnada.

La resolución impugnada fijó las siguientes medidas provisionales pre-procedimentales:

1) Ejecutar un monitoreo de olores, en los puntos indicados por la SEREMI de Salud región de Los Lagos, mediante Ord. N°6252, de fecha 01 de junio de 2021, el cual se enmarca en el considerando 8.3 de la RCA N°214/2009 “Estrategia para Seguimiento Ambiental, tabla 8-2 medidas de mitigación, objeto de control y seguimiento calidad de aire”, e informar sus resultados. Estas mediciones deben ser realizadas en condiciones desfavorables de ventilación, incluyendo inversión térmica.

2) Desarrollar un estudio y análisis para determinar la caracterización de los residuos y caracterización del biogás que se produce en el relleno sanitario, que comprenda pruebas de bombeo en las chimeneas existentes y eficiencia de las mismas, y que incluya evaluación de costos y recomendaciones. Dicho estudio ha de considerar un plan de monitoreo de biogás dos veces al año, debiendo incluirse la ubicación de los puntos y la frecuencia de monitoreo como lo indica la Resolución Sanitaria N°380, de 11 de febrero de 2016, así como considerar la implementación del manejo y quema del biogás en antorcha principal y biofiltro y mantenciones periódicas de éstos.

**I. No se ha incumplido la RCA.**

Señala la resolución impugnada:

35. De esta manera, las medidas tienen por objeto brindar seguridad y control al problema que presenta el proyecto, las que resultan totalmente proporcionales a la infracción, consistente en el grave incumplimiento de la Resolución de Calificación Ambiental, al no efectuar un control de las emisiones de biogás mediante un sistema eficiente de quema a través de antorchas o chimeneas, en virtud del numeral 2, letra e), del artículo 36 de la LOSMA,

Sin embargo, el control de las emisiones de biogas sí ha sido efectuado según las disposiciones de la resolución de calificación ambiental favorable al proyecto (“la RCA”).

La resolución impugnada, citando la RCA, señala que el control de las emisiones de biogas debe realizarse mediante “*biodigestores y quema a través de antorchas*” (p. 9).

*En general para las emisiones de material particulado y gases durante la etapa de construcción, se tiene que: (...) El control de las emisiones de biogás producidas por la descomposición de los residuos en el relleno sanitarios, se realizará mediante biodigestores y quema a través de antorchas, con lo que se mantendrá el control permanente de estos gases durante toda la vida útil del proyecto, hasta que se agoten en forma natural”.*

Pero, conforme a la RCA y los planos aplicables (plano LLA\_BG\_01), el biodigestor y antorcha centralizada al que alude la resolución impugnada sólo es requerido en la etapa de cierre del proyecto, pero no durante su operación.

De hecho, la propia resolución impugnada, citando la RCA, indica que es en la etapa de cierre del proyecto cuando la captación y quema de biogas constituye un componente principal, lo que es de pleno sentido, dado que se va construyendo en paralelo a la operación (pp. 8-9). Y no estamos en la etapa de cierre.

*La naturaleza de los proyectos de biogás hace que la etapa de construcción del sistema se inicie durante la etapa de operación del relleno, por lo cual la fase de construcción no existe y se puede hablar sólo de etapa de operación. Sin embargo en este tipo de proyectos principal importancia tiene la etapa de cierre del proyecto, donde los sistemas de captación y quema de biogás constituyen un componente principal”.*

Lo cual no implica, desde luego, que se haya descuidado y/o no puesto en marcha un sistema de captación de biogas.

En efecto, dicho sistema existe desde los inicios de la operación del proyecto: las chimeneas de venteo, que fueron construidas en paralelo a la disposición de desechos (a través de esas estructuras, posteriormente, se podrá succionar el biogas, cuando sea instalada la antorcha de quema centralizada, prevista para la etapa de cierre).

Una chimenea de venteo es una estructura que permite la evacuación del biogas.

A medida que se fue generando biogas, a estas chimeneas de venteo se les fueron instalando quemadores individuales, de modo que hay un control permanente de estos gases, aun durante la fase de operación.

Es así como, al día de hoy, en el alveolo 1, existen 40 chimeneas, de las cuales **33** están habilitadas con un quemador individual de biogas a modo de antorcha.

Las 7 chimeneas restantes no cuentan con quemador individual y, por ahora, están operando como chimeneas de venteo. La razón es que esas 7 chimeneas se encuentran cercanas a la celda 8 de la cota 3 del alveolo 1, lugar en que se está disponiendo de residuos, por lo que no puede haber allí quemadores, ya que se correría riesgo de accidentes, sin

perjuicio de que, en cuanto la disposición de residuos lo permita, a esas 7 chimeneas se le irá incorporando quemadores.

De otro lado, si al momento de la inspección del 26 de abril de 2021 se encontraban 21 chimeneas con quemadores fue porque, en línea con lo dicho previamente, la instalación de quemadores es una actividad dinámica, directamente relacionada con el frente de disposición de residuos que se encuentre siendo atacado en ese momento.

Si se está disponiendo de residuos, no se puede tener con quemador la chimenea del sector, o sea, el número de chimeneas con quemadores depende directamente de la operación de la celda respectiva en el momento en que se produce la visita.

Por ello, en la visita del 26 de abril de 2021 se privilegió que varias de las chimeneas operasen “sólo” como chimeneas de venteo.

Finalmente, cabe recalcar que, siguiendo a la RCA y los planos aplicables, la antorcha centralizada de quema de biogas se encuentra prevista para el final del proyecto (etapa de cierre) y, no obstante, de todos modos, se implementaron antorchas o quemadores individuales por chimenea en el intertanto, durante la operación.

## II. Las inspecciones ambientales no son concluyentes para imponer las medidas provisionales pre-procedimentales resueltas por la resolución impugnada.

Sobre las inspecciones cabe tener presente:

- i. Primero, que la de 26 de abril de 2021, fue realizada en condiciones climáticas desfavorables.

Dice la resolución impugnada, citando el acta de inspección (p. 5).

*En el momento de la fiscalización prácticamente **no existe viento**”.*

- ii. Segundo, que el acta de la inspección de 26 de abril de 2021, explícitamente, indica que lo percibido fueron “tenues” olores a biogas, algo inevitable en condiciones climáticas desfavorables.

Dice la resolución impugnada, citando el acta de inspección (p. 4):

*Se constata que las chimeneas que se encuentran en el sector este del alveolo, corresponden a ocho y todas se encuentran con quemadores y encendidas, es posible percibir un **tenue olor a biogás** en el*

- iii. Tercero, que en la inspección de 17 de mayo de 2021 sólo en 2 de 7 puntos posibles se percibieron “tenues” olores a biogas (aplicando, por ende, lo dicho en el punto ii previo).

Dice la resolución impugnada, citando el acta de inspección (p. 6):

10. La actividad de inspección se realizó en las áreas cercanas (caminos) a las parcelas donde residen los habitantes que han presentado las denuncias, en conjunto con una funcionaria de la SEREMI de Salud Los Lagos, constatando en 2 puntos de 7, que se percibía un tenue olor a biogás, siendo ambos puntos los más cercanos al relleno sanitario.

- iv. Cuarto, que en las inspecciones de 13, 17 y 18 de mayo de 2021 sólo en “algunos” sectores se percibieron olores y, en otros, el 18 de mayo de 2021, **no se percibió olor alguno**.

Dice la resolución impugnada, citando el acta de inspección (p. 6):

11. En coordinación con la SEREMI de Salud Los Lagos, se realizaron patrullajes nocturnos en los sectores en que residen los denunciantes, con la finalidad de evaluar si existían olores, actividades que se efectuaron los días 13, 17 y 18 mayo del presente año. El resultado de estas actividades arrojó que se percibieron en algunos sectores olores asociados al relleno sanitario y en otros, olores asociados a lecherías y silos que se encuentran en la zona. Por su parte, el día 18 de mayo de 2021 no se percibieron olores en la zona cercana a los condominios del sector.

Todo ello habla en contra de que las inspecciones sean concluyentes y/o bastantes para fijar las medidas provisionales pre-procedimentales resueltas por la resolución impugnada.

### III. **Cumplimiento de las medidas (a) de emisión de material particulado y gases de la atmósfera, y (b) de control de emanación de olores.**

Señala la resolución impugnada que es una exigencia aplicable al proyecto, acorde a la RCA (p. 9):

*c. Considerando 7.2.2 Medidas de Mitigación Específicas (...) Calidad del Aire (...) Control de emisión de material particulado y gases a la atmósfera. Se consideran las siguientes medidas para todas las fases de ejecución del proyecto: (...) Quema del biogás en chimeneas o tratamiento mediante biofiltros (...).*

Como se expuso en la sección I, la quema del biogás en chimeneas ha sido cumplido durante la fase de operación, a través de chimeneas de venteo y con quemadores individuales.

Las demás “Medidas de Mitigación Específicas”, relacionadas con el ítem “Calidad del Aire”, en particular, con el “Aumento en la concentración de partículas atmosféricas y gases”, y con la “Alteración de la calidad del aire por emanación de olores”, han sido también todas cumplidas en la operación del proyecto.

### IV. **Falta de determinación y suficiencia en la justificación del incumplimiento de la RCA por parte de la resolución impugnada.**

La resolución impugnada no contiene consideraciones de por qué el control del biogás sería exigible en esta fase del proyecto, del modo que se exige en la resolución impugnada, cuando es claro que es solo para la etapa de cierre del proyecto.

La resolución impugnada dice (p. 8):

15. Considerando la respuesta a lo solicitado en el acta de inspección ambiental, es posible estimar que el titular no ha implementado en forma eficiente el sistema de biogás, ineficiencia que conlleva que una fracción del biogás que se encuentra generando el alveolo 1, está emanando a la atmósfera y provocando molestias a la población cercana.

Aquello no satisface el estándar general fijado por, entre otros, el artículo 11 de la Ley N° 19.880, que requiere que tanto las consideraciones de hecho como los fundamentos de derecho de un acto administrativo sean claramente expresados.

Y, por lo demás, no considera que el sistema de biogás que se pide no es para esta etapa del Proyecto.

**V. No se cumplen los requisitos de las medidas provisionales pre-procedimentales previstas en la Ley N° 20.417.**

El artículo 48, inc. 3°, de la Ley N° 20.417 dispone:

Las medidas señaladas en el inciso anterior podrán ser ordenadas, con fines exclusivamente cautelares, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de conformidad a lo señalado en el artículo 32 de la ley N° 19.880 y deberán ser proporcionales al tipo de infracción cometida y a las circunstancias señaladas en el artículo 40.

La parte final de esa disposición exige que las medidas provisionales pre-procedimentales sean proporcionales no sólo “al tipo de infracción cometida” (que la resolución impugnada califica de grave, lo cual negamos, al mismo tiempo que la existencia de alguna infracción), sino que, copulativamente (se usa el conector “y”), **también “a las circunstancias señaladas en el artículo 40”**.

Es decir, las circunstancias del artículo 40 de la Ley N° 20.417 deben verificarse al dictarse las medidas provisionales procedimentales por parte de la SMA. **No después.**

Esas circunstancias son:

Artículo 40.- Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

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

Pues bien, a pesar de exigirlo el artículo 48 de la Ley N° 20.417 en las medidas provisionales pre-procedimentales, la resolución impugnada no explica las circunstancias contempladas en el artículo 40 de la Ley N° 20.417, ni dice cuál concurriría y cómo.

Al punto que la propia resolución impugnada indica que ese análisis será realizado más adelante, “*en la etapa procedimental que corresponda*”.

36. Finalmente, cabe hacer presente que las medidas provisionales pre procedimentales que en este acto se decretan, además de ser necesarias para prevenir o precaver un daño inminente a la salud de las personas, resultan absolutamente proporcionales al tipo de infracciones cometidas, así como a las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA, las que serán aplicadas y evaluadas en la etapa procedimental que corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 del mismo cuerpo legal.

Nos encontramos, entonces, ante una invalidez de forma (no cumplimiento de un requisito legal) y fondo (falta de fundamentación de la proporcionalidad), que amerita acoger esta reposición.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que, en cualquier caso, no existe peligro en la demora, toda vez que en el proyecto hay actualmente chimeneas funcionando y operando debidamente, según se expuso en la sección I.

#### **VI. Otras medidas implementadas que hacen que no exista peligro en la demora.**

Primero, a pesar de que la captación de biogas está prevista para la etapa de cierre del proyecto, al momento de finalizar la celda 8 (última celda a llenar en la cota 103 del alveolo 1) y que ésta se encuentre cerrada, se proyecta generar una cobertura intermedia con material térreo de mayor espesor, para su posterior compactación.

Segundo, luego de ello, se considera instalar una red de captación de biogas para dirigirlo a un biofiltro y antorcha de ubicación provisoria, ya que después debe ser retirada para dar continuidad a la segunda, cuarta y parte final del proyecto.

Tercero, cuando comience la operación del alveolo 2, las 40 chimeneas del alveolo 1 quedarán con quemador individual, y habrá nuevas chimeneas de venteo en el alveolo 2.

Cuarto, actualmente, se mantiene, además, un programa de seguimiento de las chimeneas con quemadores en el alveolo 1 para chequear su correcto funcionamiento.

Sin otro particular, al Sr. Superintendente del Medio Ambiente solicito tener por interpuesto el presente recurso de reposición y, en su mérito, dejar sin efecto la Resolución Exenta N° 1.435, de 18 de junio de 2021, que ordena medidas provisionales pre-procedimentales que indica a la Ilustre Municipalidad de Puerto Varas, en el marco de la operación de la unidad fiscalizable “*Relleno Sanitario La Laja*”.