EL ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL Y LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS SOBRE LA DISPOSICIÓN ILEGAL DE RESIDUOS EN EL RÍO ACONCAGUA

THE ROLE OF THE GENERAL COMPTROLLER AND THE FUNCTION OF SUPERVISION AND CONTROL OF PUBLIC BODIES ON THE ILLEGAL DISPOSAL OF WASTE IN THE ACONCAGUA RIVER

Alejandra Lorena Pérez Fernández[1]

Resumen

Este trabajo explora el rol de la Contraloría General de la República de Chile y de las entidades públicas en cuanto a reducir la disposición ilegal de residuos en los ríos y sus riberas y cauces, desde la perspectiva de la fiscalización, tomando como caso de estudio el río Aconcagua y algunos afluentes que componen su red hidrográfica.

A través de su función de auditoría, la Contraloría General ha detectado falencias en cuanto al control de las entidades públicas sobre la disposición ilegal de residuos en las áreas ribereñas. Por su parte, su función jurídica les ha requerido a dichas entidades la aplicación de los principios generales del derecho administrativo a fin de reducir este problema.

Este documento muestra la importancia del control en terreno de los organismos públicos, especialmente de las municipalidades, y conduce a una reflexión sobre el real impacto de su fiscalización sobre la disminución de esta práctica ilegal.

1 Ingeniero forestal de la Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Estudios Medioambientales [Master of Environmental Studies], de la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda.

* La autora agradece la valiosa colaboración de don Ricardo Betancourt Solar, abogado, contralor regional de Valparaíso, durante el proceso de confección de este artículo quien, por cierto, no es responsable de este texto ni de las opiniones aquí contenidas.

El trabajo coordinado de las entidades competentes se presenta como una forma de abordar el problema y se insta a considerar el desarrollo de acciones desde los principios de la eficiencia y eficacia.

Palabras clave: disposición ilegal de residuos – rol de los organismos públicos – río Aconcagua – bien nacional de uso público – cauce de río – fiscalización – principio de coordinación – Contraloría General

Abstract

This paper explores the role of the General Comptroller of the Republic and public entities in reducing illegal waste disposal into rivers and their banks and riverbeds, taking as a case study the Aconcagua River and some of the tributaries that form its hydrographic network.

Through its auditing function, the General Comptroller of the Republic has detected shortcomings in the control of public entities over the waste disposal into riverside areas. For its part, the legal function has required the application of the general principles of administrative law to reduce this problem.

This document leads to a reflection on the real impact of the role of public agencies in discouraging this illegal practice and reports on the contribution of the General Comptroller of the Republic in this matter.

The coordinated work of the proper entities is presented as a way to address the problem and it is urged to consider the development of actions from the principles of efficiency and effectiveness.

Keywords: illegal waste disposal – role of public entities – Aconcagua River – national good of public use – riverbed – supervision and control – coordination principle – General Comptroller

1. Introducción

La finalidad del presente documento es exponer la problemática ambiental que enfrenta el río Aconcagua y otros cursos de agua que componen su red hídrica, con respecto a la disposición ilegal de residuos en su ribera y cauce, desde la perspectiva de las facultades administrativas de los entes públicos involucrados en su protección.

Su objetivo es mostrar cómo las distintas funciones de la Contraloría General se articulan para contribuir a la protección de los ecosistemas fluviales del país,

alentando la fiscalización de los entes públicos, el control ciudadano y sirviendo de base para posibles mejoras en la normativa y en las políticas públicas sobre la materia.

Este documento se elaboró sobre la base del trabajo realizado por la Contraloría Regional de Valparaíso a partir de denuncias ciudadanas y de la planificación de auditorías con enfoque de riesgos de la Contraloría General. Además, aporta información proveniente tanto del derecho administrativo como de su interpretación, así como también de los resultados de la fiscalización en terreno de la Contraloría General (ver Contraloría Regional de Valparaíso, 2021a; 2021b; 2022; 2023).

2. La función de la Contraloría General en la detección de la disposición ilegal de residuos en el río Aconcagua

En el ejercicio de la función de control externo, compete a la Contraloría General de la República velar por el acatamiento de las normas jurídicas, el ingreso y la inversión de los fondos públicos y la probidad administrativa, resguardar el patrimonio público y verificar la exactitud o razonabilidad de sus estados financieros, así como el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economicidad en el uso de los recursos públicos, según corresponda.

Para dichos efectos, la Contraloría General realiza auditorías a los servicios públicos y a las entidades sujetas a su fiscalización y formula instrucciones y acciones correctivas o derivadas para subsanar las infracciones, irregularidades, deficiencias y debilidades que detecte, según corresponda (resolución Nº 10, 2021).

En dicho contexto, mediante fiscalizaciones realizadas en terreno en las comunas de La Cruz, Hijuelas, Llaillay, Quillota, San Felipe y Putaendo, durante los años 2021 y 2022, todas de la región de Valparaíso, la Contraloría General ha observado que, en la ribera y cauce del río Aconcagua, que atraviesa parte de aquellas, existe una gran cantidad de depósitos de residuos domiciliarios, residuos peligrosos —por ejemplo algunas sustancias contenidas en la basura electrónica—, neumáticos y escombros, aparte de evidencia de la quema de los mismos en el lugar.

Además, debido a la sequía que ha afectado a las cuencas de los ríos Petorca, La Ligua y Aconcagua desde 2010 en adelante (ver decreto Nº 403, 2010), entre otros factores, el cuerpo de agua del cauce del río se ha reducido, generando la

proliferación de caminos que conducen a vertederos ilegales y escombreras en las áreas que han quedado descubiertas de agua. Dichos lugares son regularmente alimentados por desconocidos que descargan basura y escombros, como se muestra en las siguientes fotografías contenidas en los respectivos informes y publicadas en www.contraloria.cl.

Por su parte, dentro de su función jurídica, la Contraloría General emite pronunciamientos jurídicos obligatorios para la Administración del Estado, como dictámenes y oficios, que conforman la jurisprudencia administrativa.

Fotografía Nº 1
Acumulación de basura domiciliaria, electrónica y escombros a lo largo del río Aconcagua, en el sector este (Romeral) de la comuna de Hijuelas

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 2 de marzo de 2021.

Fotografía Nº 2
Depósito de material electrónico en la ribera del río Aconcagua, en la comuna de Hijuelas

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 23 de febrero de 2021.

Fotografía Nº 3
Depósito de basura y escombros en la ribera del río Aconcagua, en la comuna de Hijuelas, a fin de construir un pretil para defensa fluvial

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 23 de febrero de 2021.

Fotografía Nº 4
Depósito de basura en el cauce del río Aconcagua, en la comuna de Quillota, aguas arriba del puente Boco

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 11 de mayo de 2021.

Fotografía Nº 5
Quema de basura en el cauce y ribera del río Aconcagua en la comuna de Quillota, aguas arriba del puente Boco

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 11 de mayo de 2021.

3. Normativa general, jurisprudencia de la Contraloría General y organismos públicos competentes

Son bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos (Código Civil, artículo 589).

«Todas las aguas son bienes nacionales de uso público» (Código Civil, artículo 595) y «El suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas, forma parte de la ribera o del cauce, y no accede mientras tanto a las heredades contiguas» (Código Civil, artículo 650, inciso segundo).

Por su parte, el álveo «o cauce natural de una corriente de uso público es el suelo que el agua ocupa y desocupa alternativamente en sus creces y bajas periódicas» (Código de Aguas, artículo 30, inciso primero). «Este suelo es de dominio público y no accede mientras tanto a las heredades contiguas, pero los propietarios riberanos podrán aprovechar y cultivar ese suelo en las épocas en que no estuviere ocupado por las aguas» (Código de Aguas, artículo 30, inciso tercero).

A este respecto, «Son riberas o márgenes las zonas laterales que lindan con el álveo o cauce» (Código de Aguas, artículo 33).

Además, el reglamento sobre concesiones marítimas define playa de río o lago como «Extensión de suelo que las aguas bañan en sus crecidas normales comprendido entre la línea de aguas mínimas y aguas máximas» (decreto Nº 9, 2018, artículo 1º, Nº 46); mientras que se entiende por línea de las aguas máximas en ríos y lagos el «nivel hasta donde llegan las aguas en los ríos o lagos, en sus crecientes normales de invierno y verano» (decreto Nº 9, 2018, artículo 1º, Nº 31).

Así, de acuerdo con las definiciones citadas, el río Aconcagua corresponde a un bien nacional de uso público.

3.1. El Ministerio de Bienes Nacionales

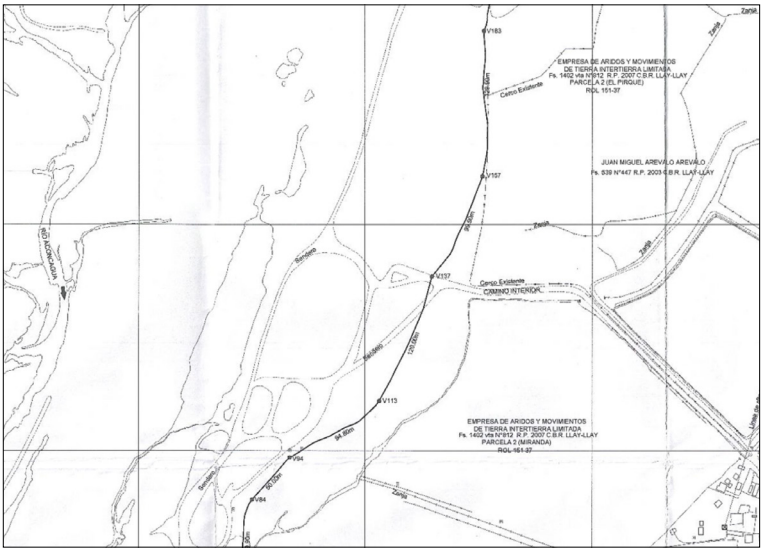
El antiguo Ministerio de Tierras y Colonización –actual Ministerio de Bienes Nacionales– ejercerá las atribuciones que las normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado le confieren respecto de los bienes nacionales de uso público, sobre los cuales tendrá, además, un control superior, sin perjuicio de la competencia que en la materia les asignan leyes especiales a otras entidades (decreto ley Nº 1.939, 1977, artículo 1º, inciso segundo).

Enseguida, corresponde al actual Ministerio de Bienes Nacionales «Fijar los deslindes de los bienes nacionales de uso público que constituyen los cauces de los ríos, lagos y esteros» (decreto Nº 609, 1978, letra B), conforme al procedimiento contemplado. Para la determinación de aquellos se oirá previamente al Departamento de Defensas Fluviales de la Dirección General de Obras Públicas –actual Departamento de Obras Fluviales, dependiente de la Dirección de Obras Hidráulicas–, «quien informará sobre la materia y agregará a su informe técnico un plano de la zona del río, lago o estero cuyo deslinde se trata de fijar, indicando dicho deslinde» (decreto Nº 609, 1978, letra B).

Tal facultad es de vital importancia para la problemática de la disposición de residuos, toda vez que, casi la totalidad de los cauces a nivel nacional no está delimitada por el Ministerio de Bienes Nacionales, lo que causa confusión sobre qué sectores son bienes nacionales de uso público y, por lo tanto, su limpieza es de cargo de los municipios, función que se analizará más adelante.

Es del caso indicar que, por medio de la resolución exenta Nº 325, de 2022, la Dirección de Obras Hidráulicas de Valparaíso aprobó el contrato de consultoría para el «Estudio de análisis y proposición de fijación de deslindes ríos Aconcagua, La Ligua, Petorca y Putaendo, región de Valparaíso», estudio que servirá de insumo técnico al Ministerio de Bienes Nacionales, de acuerdo con la normativa antes citada.

Plano Nº 1
Extracto del plano denominado «fijación de deslindes río Aconcagua ribera izquierda sector Las Vegas», de 2014, del Ministerio de Bienes Nacionales



Fuente: Ministerio de Bienes Nacionales.

Nota: el plano Nº 1 muestra, con línea negra gruesa, el deslinde aprobado por el Ministerio de Bienes Nacionales, en la comuna de Llaillay, el cual fue requerido por una empresa de extracción de áridos que opera en el río Aconcagua. Así, lo que se encuentra a la izquierda de la línea gruesa corresponde al río Aconcagua, que es un bien nacional de uso público.

3.2. Las municipalidades

Las zonas geográficas a las que hace referencia este documento, en las que generalmente ocurre la disposición ilegal de residuos, corresponden, en principio, a bienes nacionales de uso público. Los entes administradores de tales bienes, incluido su subsuelo, son las municipalidades, las que se encuentran habilitadas para otorgar concesiones y permisos sobre ellos (ley Nº 18.695, artículos 5º, letra c, y 36).

Además, entre las funciones privativas de dichas entidades edilicias, se contempla el aseo y ornato de la comuna (ley Nº 18.695, artículo 3º, letra f), en tanto que la salud pública y la protección del medio ambiente están entre las atribuciones que pueden desarrollar los municipios, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado (ley Nº 18.695, artículo 4º, letra b).

Enseguida, la unidad municipal encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato tiene competencia para velar por la limpieza de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna (ley Nº 18.695, artículo 25, letra a) y por el servicio de extracción de basura (ley Nº 18.695, artículo 25, letra b).

Por su parte, las municipalidades deben proveer la limpieza y las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo, y recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana (Código Sanitario, artículo 11).

Dicho esto, es posible afirmar que los municipios poseen claramente un rol de aseo de las riberas y cauces de los ríos, los cuales, de acuerdo con el Código Civil, son bienes nacionales de uso público. Corroborando lo anterior, la Contraloría General ha precisado que corresponde a las municipalidades la limpieza de tales áreas (dictamen Nº 14.103, 2016).

Es más, la jurisprudencia administrativa de esta entidad fiscalizadora reconoce, en relación con la recolección y transporte de escombros, que si bien la normativa que regula las funciones y atribuciones de las entidades edilicias no explicita que el legislador haya contemplado expresamente tal actividad, la misma puede ser realizada en el marco de la mencionada función de aseo y ornato (dictamen Nº 44.285, 2014).

A mayor abundamiento, la Contraloría alude a la atribución de los municipios prevista en la Ley sobre Rentas Municipales (decreto ley Nº 3.063, 1979, artículo 8º, inciso segundo), en el sentido de que, en el marco del servicio de extracción de residuos sólidos domiciliarios, las municipalidades pueden realizar otra clase de extracciones de restos que no están contenidos en la definición de los primeros desechos mencionados, entre los cuales se encuentran los escombros, pudiendo cobrar al efecto los respectivos derechos (dictamen Nº 44.285, 2014).

Criterio similar ha establecido la Corte de Apelaciones de Santiago —confirmado por la Corte Suprema—, con respecto a la obligación de aseo y ornato de la Municipalidad de Lampa, esta vez, con respecto al retiro de escombros y basuras en otro tipo de bien nacional de uso público, esto es, en la extensión de la calle Las Encinas, de la comuna de Lampa (rol Nº 1.306, 2021).

Ahora bien, cabe indicar que los municipios tienen la posibilidad de regular la disposición de residuos y las quemas de los mismos dentro de sus jurisdicciones.

Por ejemplo, la Municipalidad de Hijuelas, mediante su ordenanza local sobre medio ambiente, prohíbe la disposición de sustancias, basuras y desperdicios en ríos, esteros y riberas, entre otros cursos de agua, así también como la realización de quemas de todo tipo en bienes nacionales de uso público, sitios eriazos, patios, jardines y otros (decreto alcaldicio Nº 2/1.507, 2017, artículo 8º).

Es del caso agregar que la importancia de los municipios, en cuanto a la protección ambiental, se encuentra fuertemente basada en sus atribuciones fiscalizadoras.

Tales atribuciones no se restringen únicamente al ámbito de sus propias ordenanzas, sino que la ley les permite colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales (ley Nº 18.695, artículo 5º). Ello, sin perjuicio de las competencias de los otros organismos públicos sobre tales materias.

Además, los municipios constituyen uno de los organismos con competencia ambiental en los términos establecidos en el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto Nº 40, 2012, artículo 24).

Al respecto, la Contraloría General concluyó —en relación con la operación ilegal de una planta de áridos en un predio de la comuna de San José de Maipo— que las municipalidades deben ejercer sus facultades fiscalizadoras basándose, entre otros, en el inciso primero del artículo 65, de la ley Nº 19.300 (dictamen Nº 74.756, 2012). Esta normativa estipula que los municipios deben recibir las denuncias que formulen los ciudadanos por incumplimiento de normas ambientales y que las pondrán en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente para que esta les dé curso (ley Nº 19.300, artículo 65, inciso primero).

La Contraloría también cita el principio de inexcusabilidad (ver ley Nº 19.880, artículo 14) al indicarle a la Municipalidad de San José de Maipo, para el caso antes citado, que debía ejercer sus atribuciones fiscalizadoras, no pudiendo excusarse por carecer de una unidad de inspección (dictamen Nº 74.756, 2012) y el principio de coordinación (ver ley Nº 19.880, artículo 5º) en cuanto a su

deber de actuar con la autoridad sanitaria para abordar problemas relacionados con residuos, como se describirá más adelante.

A partir de la normativa aludida, se colige, desde el punto de vista de la jurisprudencia de la Contraloría General, que las municipalidades poseen un preponderante rol de aseo y de fiscalización y protección ambiental, debido a que son administradoras de los cauces y las riberas de los ríos y que tales funciones son inexcusables y deben ser ejecutadas de forma coordinada con otras entidades públicas.

3.3. La autoridad sanitaria

Sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Salud es competente para atender todas las materias relacionadas con la salud pública y el bienestar higiénico del país, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del Nº 14 del artículo 10 de la Constitución Política del Estado —actual artículo 19, Nºs. 8 y 9, de la Constitución Política de la República—, el Código Sanitario y su ley orgánica (Código Sanitario, artículo 3º).

En la actualidad, las alusiones al Servicio Nacional de Salud que contiene el Código Sanitario deben entenderse referidas a las secretarías regionales ministeriales de Salud respectivas (decreto con fuerza de ley Nº 1, 2005, artículo 13).

Asimismo, cada vez que, en el Código Sanitario, en la ley o en el reglamento, se aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella:

a) al ministro de Salud, en las materias que son de su competencia;

b) a los secretarios regionales ministeriales de Salud, como sucesores legales de los servicios de salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que el código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerán dentro del territorio regional de que se trate; y

c) al director del Instituto de Salud Pública, en relación con las facultades que legalmente le corresponden respecto de las materias sanitarias que el código, la ley o el reglamento regula.

Ello, sin perjuicio de los funcionarios en quienes estas autoridades hayan delegado válidamente sus atribuciones (Código Sanitario, artículo 5º).

Precisado lo anterior, el Ministerio de Salud, mediante el decreto Nº 189, de 2005, estableció las normas para la disposición final de residuos sólidos domiciliarios y asimilables, en el sentido de terminar con los basurales del país, que antiguamente estaban regulados por la resolución Nº 2.444, de 1980 —para

basurales fuera de los límites del gran Santiago–, y las resoluciones Nºs. 7.539, de 1976, y 2.476, de 1977 –para basurales dentro del límite del gran Santiago–, todas de la misma cartera de Estado.

El citado decreto Nº 189 expresamente excluye la disposición final de los siguientes residuos industriales en rellenos sanitarios:

a) aquellos que se encuentren en estado líquido o que presenten líquidos libres;

b) los de demolición –por ejemplo, escombros–; y

c) neumáticos (decreto Nº 189, 2005, artículo 57).

Así, se observa que tales residuos, al no poder ser llevados a rellenos sanitarios, son susceptibles de ser depositados ilegalmente en sectores ribereños, como ocurre en efecto.

Además, como se mostró en la fotografía Nº 2, en estos ecosistemas ribereños es posible encontrar basura electrónica, que puede poseer sustancias que se regulan en el decreto Nº 148, de 2003, del Ministerio de Salud, precepto que previene que toda instalación para eliminar residuos peligrosos deberá contar con la respectiva autorización otorgada por la autoridad sanitaria, en la que se especificará el tipo de residuos que podrá eliminar y la forma en que dicha eliminación se llevará a cabo, ya sea mediante tratamiento, reciclaje o disposición final (decreto Nº 148, 2003, artículo 43).

Respecto de la quema de basuras, el Código Sanitario delega en el Servicio Nacional de Salud –hoy en día las secretarías regionales ministeriales de Salud– la función de velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes, en conformidad con las disposiciones de ese código y sus reglamentos (Código Sanitario, artículo 67). Luego, el mismo texto legal señala que un reglamento establecerá las normas que se refieran a la conservación y pureza del aire y a evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre (Código Sanitario, artículo 89, letra a). Este se encuentra vigente y contenido en el decreto Nº 144, de 1961, del Ministerio de Salud, que fija normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquiera naturaleza.

En cuanto a lo planteado, la Contraloría General ha concluido que, en virtud de los artículos 5º, 67 y 89, letra a), del Código Sanitario, y 12, Nº 2, y 13 del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud, es deber de las secretarías regionales ministeriales de Salud velar por que quienes desarrollan una actividad económica cumplan con lo previsto en el citado decreto Nº 144 (dictámenes Nºs. 45.418, 2015; 84.719, 2015).

Agrega la jurisprudencia del órgano contralor que, conforme al artículo 155 del Código Sanitario, los funcionarios de las secretarías regionales ministeriales de Salud han de realizar las actuaciones tendientes a comprobar la existencia de una infracción al citado código o a sus reglamentos —carácter que reviste el decreto Nº 144—, pudiendo practicar la inspección y registro de cualquier sitio, edificio, casa, local y lugares de trabajo, sean públicos o privados, en los términos que allí se enuncian (dictámenes Nºs. 45.418, 2015; 84.719, 2015).

A su vez, indica que el artículo 156 del mismo texto explica que, cuando, en el ejercicio de tales labores fiscalizadoras, los mencionados servidores públicos verifiquen la existencia de un ilícito, deben levantar y firmar un acta dejando constancia de los hechos que lo constituyen, para lo cual tendrán el carácter de ministros de fe (dictámenes Nºs. 45.418, 2015; 84.719, 2015).

De esta forma, puede apreciarse que tanto la basura domiciliaria como la peligrosa deben ser trasladadas y procesadas en los lugares que estableció el legislador mediante los decretos Nºs. 189, de 2005, y 148, de 2003, respectivamente, por cuanto la conducción y la disposición de tales residuos en lugares distintos a los ahí señalados contraviene la normativa sanitaria.

Además, las multas por transporte de residuos a lugares clandestinos, incluyendo bienes nacionales de uso público, fueron reguladas mediante la ley Nº 20.879 y se encuentran establecidas en el artículo 81 del Código Sanitario.

Es importante indicar que la Contraloría General aplicó el principio de coordinación consagrado en el artículo 5º de la ley Nº 18.575, en cuanto a la presencia y eliminación de residuos domiciliarios y peligrosos en el río Aconcagua, exigiendo que la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, en virtud de sus atribuciones contenidas en el Código Sanitario y en el decreto Nº 148, de 2003, se coordinara con la Municipalidad de Quillota, dentro del ámbito de sus competencias, para resolver dicho problema (Contraloría Regional de Valparaíso, 2021b). Ello, pues los órganos de la Administración del Estado deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

La aplicación de dicho principio de coordinación también fue exigida por la Contraloría General al Ministerio de Salud, en relación con la necesidad de fijar, en coordinación con la autoridad ambiental, una metodología para la medición de los olores, de manera de cautelar correctamente la salud de las personas y el medio ambiente (dictamen Nº 84.719, 2015).

3.4. El Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente

3.4.1. El Ministerio del Medio Ambiente

Es el encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa (ley Nº 20.417, artículo 69).

Sus funciones mayoritariamente se relacionan con la elaboración y seguimiento de políticas (ley Nº 20.417, artículo 70) y, entre ellas, se encuentra la de coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención o descontaminación, determinando los programas para su cumplimiento (ley Nº 20.417, artículo 70, letra n).

Los planes de prevención son instrumentos de gestión ambiental para evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente. Por su parte, los planes de descontaminación están destinados a recuperar los niveles señalados en las normas primarias o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes (decreto Nº 39, 2012, artículo 2º).

Para el área que abarca la cuenca del río Aconcagua, el Ministerio del Medio Ambiente ha elaborado instrumentos de gestión ambiental, dentro de los que se encuentran:

1) la declaración de zona latente por MP10 como concentración diaria a la provincia de Quillota y a las comunas de Catemu, Panquehue y Llaillay de la provincia de San Felipe de Aconcagua (decreto Nº 107, 2018) y

2) el anteproyecto Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la provincia de Quillota y las comunas de Catemu, Panquehue y Llaillay (resolución exenta Nº 82, 2022), cuya propuesta de plan definitivo, al 31 de diciembre de 2023, se encontraba en etapa de tramitación en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia[2].

Dicho plan tiene como objetivo dar cumplimiento y recuperar los niveles establecidos en las normas primarias de calidad ambiental de aire asociadas a los contaminantes: 1) material particulado respirable –MP_{10}– y 2) dióxido de azufre –SO_2– en un plazo de 10 años y persigue la instauración de prohibiciones a la quema de diversos residuos, incluidas las basuras y los neumáticos, en zonas urbanas, vías públicas, recintos domiciliarios y predios agrícolas, ganaderos o de aptitud preferentemente forestal, lo que se enfoca principalmente en las quemas agrícolas.

2 https://planesynormas.mma.gob.cl/normas/expediente/index.php?tipo=busqueda&id_expediente=936325

Por su parte, la Contraloría General ha señalado, a propósito de la lentitud en la emisión de normas de calidad ambiental para el río Huasco —cuyo anteproyecto fue aprobado en 2008—, que es deber del Estado velar por que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, lo cual se cumple y concretiza con la promulgación y aplicación de las normas de calidad, entre otros instrumentos de gestión ambiental (dictamen Nº 74.289, 2016).

Así, la dilación en la promulgación de la citada norma contraría los principios de celeridad y conclusivo que rigen los procedimientos administrativos, de acuerdo a lo ordenado en la ley Nº 19.880. Por esta razón, el órgano contralor exigió al Ministerio del Medio Ambiente:

a) adoptar las medidas necesarias para concluir aquel procedimiento destinado a la dictación de las normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas continentales superficiales de la cuenca del río Huasco y

b) investigar las razones de la excesiva demora en la tramitación y finalización de aquel proceso, ponderando el inicio de un procedimiento disciplinario (dictamen Nº 74.289, 2016).

De esta forma, se puede advertir que el Ministerio del Medio Ambiente está obligado a evitar dilaciones cuando se trata de la emisión de instrumentos de gestión ambiental tendientes a la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos —para el caso en análisis, la aprobación del plan de descontaminación y las normas de calidad ambiental—.

Cabe destacar que el precitado plan de norma no dispone explícitamente tal prohibición de quema de residuos en los cauces.

3.4.2. La Superintendencia del Medio Ambiente

Fue creada para ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de:

a) las resoluciones de calificación ambiental;

b) las medidas de los planes de prevención o de descontaminación ambiental;

c) el contenido de las normas de calidad ambiental y normas de emisión;

d) los planes de manejo, cuando corresponda; y

e) todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establece la ley (ley Nº 20.417, artículo 2º).

Además, impone sanciones en caso de que se constaten infracciones de su competencia (ley Nº 20.417, artículo 2º).

De esta forma, se observa que la Superintendencia del Medio Ambiente posee atribuciones de fiscalización sobre materias que involucren residuos en los bienes nacionales de uso público, en tanto ellas se enmarquen dentro de los instrumentos de carácter ambiental enumerados en el artículo 2º de la ley Nº 20.417. En ese caso, la fiscalización ambiental queda exclusivamente supeditada a la Superintendencia del Medio Ambiente, estando impedida la fiscalización directa de los organismos sectoriales en aquellas materias que estén regidas por los instrumentos ambientales antes señalados (Bermúdez Soto, 2013).

Así, por ejemplo, la quema de residuos para la zona en análisis podría contravenir el referido plan de prevención y descontaminación atmosférica del área, no obstante que, como se mencionó anteriormente, la quema de residuos de forma ilegal en cauces no es parte de dicho plan de forma explícita en la actualidad.

3.4.3. La Superintendencia del Medio Ambiente y los neumáticos, la basura electrónica y otros residuos

De las aproximadamente 140.000 toneladas de residuos de neumáticos producidos en Chile anualmente, solo un 17 % se maneja de forma ambientalmente racional. Del porcentaje restante, una fracción termina siendo depositada de forma ilegal en basurales y vertederos clandestinos, desconociéndose con exactitud el destino de la gran mayoría de los residuos de neumáticos (decreto Nº 8, 2019, considerando 4).

Fotografía Nº 6
Neumáticos, basura electrónica y escombros en zonas ribereñas de la comuna de Hijuelas

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 2 de marzo de 2021, en la comuna de Hijuelas.

Al respecto, la ley Nº 20.920 compele a los fabricantes de productos prioritarios —aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, neumáticos y pilas— a organizar y financiar la recolección de los residuos de aquellos en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento en conformidad con la ley, a través de alguno de los sistemas de gestión a que se refiere el párrafo 3º del título III de esa ley, sobre responsabilidad extendida del productor. Tal imposición será exigible con la entrada en vigencia de los respectivos decretos supremos que dispongan metas y otras obligaciones asociadas —por ejemplo, el referido decreto Nº 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos— (ley Nº 20.920, artículo 9º, letra b).

Todo generador de residuos deberá entregarlos a un gestor autorizado para su tratamiento, de acuerdo con la normativa vigente, salvo que proceda a manejarlos por sí mismo (ley Nº 20.920, artículo 5º, inciso primero). Se define como «generador» al poseedor de un producto, sustancia u objeto que lo desecha o tiene la obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente y como «residuo» a la sustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente (ley Nº 20.920, artículo 5º, inciso primero).

Es importante indicar que la Superintendencia del Medio Ambiente es la responsable de sancionar las infracciones contempladas en la ley Nº 20.920, dentro de las que se encuentra, calificada como gravísima, la entrega de residuos de productos prioritarios a gestores no registrados ante el Ministerio del Medio Ambiente (ley Nº 20.920, artículo 39). Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños ocasionados por el manejo de residuos peligrosos y la responsabilidad penal por tráfico de residuos peligrosos (ley Nº 20.920, artículos 43 y 44).

3.5. La Dirección General de Aguas

La Dirección General de Aguas tiene la atribución de ejercer la policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales de uso público y acuíferos (Código de Aguas, artículo 299, letra c), competencia que podría aplicarse para el caso en estudio, en tanto que los residuos representen modificaciones en cauces naturales o artificiales que puedan causar daño a la vida, salud o bienes de la población o alteración del régimen de escurrimiento de las aguas (Código de Aguas, artículo 41), como podría por ejemplo ocurrir con la disposición de escombros mostradas en las fotografías Nºs. 7 y 8.

El Código de Aguas, en su artículo 171, inciso 1, prescribe que tales modificaciones —al régimen de escurrimiento de las aguas— requieren de la aprobación de la Dirección General de Aguas y establece la multa asociada a la falta de la citada autorización (Código de Aguas, artículo 172, inciso 1).

Al respecto, la Contraloría determinó que, para el caso de la disposición de escombros en el estero Las Hualtatas, de la comuna de Lo Barnechea, el citado código, en su artículo 172, inciso 2, faculta a la Dirección General de Aguas para encomendar a terceros la ejecución de las obras necesarias para el retiro de ese material, por cuenta de los causantes del entorpecimiento o peligro, esto es a costa del infractor —en este caso, proveniente de los trabajos de una inmobiliaria—, no resultando admisible que tal dirección le encomendara dicha función al municipio debido a su falta de recursos (dictamen Nº 15.322, 2008).

Fotografía Nº 7
Escombros depositados ilegalmente en área ribereña en la comuna de San Felipe

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 26 de julio de 2022, en la comuna de San Felipe.

Fotografía Nº 8
Escombros depositados ilegalmente en área ribereña de la comuna de San Felipe

Fuente: fiscalización de la Contraloría Regional de Valparaíso el día 26 de julio de 2022, en la comuna de San Felipe.

4. Sanciones a la disposición de residuos en bienes nacionales de uso público

Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominan ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Las ordenanzas son normas generales y obligatorias para la comunidad y en ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de 5 unidades tributarias mensuales –UTM–, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes (ley Nº 18.695, artículo 12).

Por ejemplo, la «Ordenanza local sobre medio ambiente de la Municipalidad de Hijuelas» prohíbe arrojar escombros, basuras de cualquier tipo u otros materiales en los bienes nacionales de uso público, siendo el mismo municipio responsable de controlar el cumplimiento de su ordenanza (decreto alcaldicio Nº 2/1507, 2017, artículo 63). Al respecto, las multas establecidas en dicho texto normativo varían desde las 0,5 hasta las 5 UTM (decreto alcaldicio Nº 2/1.507, 2017, artículo 78).

A su turno, la autoridad sanitaria, ante infracciones al Código Sanitario y sus reglamentos, decretos o resoluciones del director general de Salud[3], tiene atribuciones para instruir sumarios sanitarios (Código Sanitario, artículo 162), procedimiento que puede terminar en un castigo consistente en una multa de 0,1 UTM hasta 1.000 UTM y las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original (Código Sanitario, artículo 174).

Por su parte, la Superintendencia del Medio Ambiente puede imponer sanciones en caso de que se constaten infracciones de su competencia, de acuerdo con lo señalado en el título III de la ley Nº 20.417. Dichas medidas pueden ser: amonestación por escrito, multa de una a diez mil unidades tributarias anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de la resolución de calificación ambiental.

Como se indicó anteriormente, la Superintendencia del Medio Ambiente tiene la potestad exclusiva sancionadora respecto del incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los planes de prevención o de descontaminación, normas de calidad y emisión, cuando corresponda (ley Nº 20.417, artículo 35, letra c), y respecto de la infracción de cualquiera otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica (ley Nº 20.417, artículo 35, letra n). A este respecto, Bermúdez Soto (2013: 442) aclara que las facultades sancionadoras de la citada superintendencia son siempre exclusivas, sin perjuicio del carácter residual a que se refiere el citado artículo 35, letra n.

Dicha entidad es competente para sancionar las infracciones descritas en el título VI de la ley Nº 20.920, de conformidad con el párrafo 3º del título III de su ley orgánica. Dichas sanciones pueden ir desde una amonestación por escrito hasta una multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales (ley Nº 20.920, artículo 40).

La Dirección General de Aguas, ante infracciones al artículo 171 del Código de Aguas puede imponer multas de primer grado –de 10 a 50 UTM– o segundo grado –de 51 a 100 UTM– y, además, puede apercibir al infractor y fijar un plazo perentorio para que modifique o destruya total o parcialmente las obras.

Lo anterior, para todos los casos mencionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles establecidas en las citadas leyes.

---

3 En concordancia con lo dispuesto en los artículos 5º del Código Sanitario y 13 del decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2005, del Ministerio de Salud, actualmente, para los efectos de la fiscalización de que se trata, el director general de Salud corresponde a la autoridad sanitaria constituida por el respectivo secretario regional ministerial de Salud, en tanto que los funcionarios del Servicio Nacional de Salud serán ahora aquellos dependientes de tales secretarías (dictamen Nº E96400, 2021).

5. Análisis

El principio de coordinación, prescrito en el artículo 5º de la ley Nº 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, corresponde a una manifestación de los valores de los principios de eficiencia y eficacia[4], que se expresa como (Harris Moya, 2021):

> Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.
>
> Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones (ley Nº 18.575, artículo 5).

Al respecto, la doctrina ha distinguido que el principio de coordinación puede operar de manera forzosa o voluntaria, según el grado de vinculatoriedad en el ejercicio de las competencias de las entidades públicas (Harris Moya, 2021). Así,

> la coordinación forzosa o coordinación en sentido estricto supone la adopción por parte de un órgano de la Administración del Estado de una decisión de obligado cumplimiento para otro u otros órganos, que condiciona el ejercicio de sus propias competencias… y la coordinación voluntaria o cooperación implica una conducta activa de los órganos de la Administración del Estado con el objeto de facilitar las actuaciones de los demás órganos de la Administración o para llevar a cabo acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común (Cordero Quinzacara, 2023).

Además, Cordero Quinzacara (2023) señala que el principio de coordinación en su dimensión forzosa o vertical comprende un poder directivo de la Administración coordinante sobre las coordinadas y, en su dimensión horizontal, la cooperación constituye un deber general de los órganos de la Administración.

Por su parte, Bermúdez Soto (2014) aborda el principio de coordinación desde su ejecución práctica, la que puede manifestarse mediante acuerdos que

4 La eficacia dice relación con la finalidad primera de la Administración pública, que es la satisfacción de las necesidades públicas. Esta se debe realizar en el menor tiempo posible, con el máximo aprovechamiento de los recursos que los funcionarios públicos tienen a disposición para ello, es decir, de manera eficiente (Bermúdez Soto, 2014).

En otras palabras, la eficacia se relaciona con el logro de un objetivo definido y la eficiencia, con el logro de un objetivo con el menor uso de recursos posible.

pueden ser formales —por ejemplo, establecidos en la ley— o informales —como reuniones, conversaciones y negociaciones en donde se acordará de qué forma se propenderá a la unidad de acción—. A su vez, Cordero Quinzacara (2023) explica que, en su dimensión horizontal, el principio de coordinación tiene lugar bajo diversas formas, como informes, consultas, acuerdos y otros, denominados genéricamente convenios de coordinación.

Asimismo, tal principio promueve que «todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de las respectivas competencias» (Rodríguez-Arana Muñoz, 2014: 52, citado por Linazasoro Espinoza, 2018) y, por su parte, la Contraloría ha señalado que «el principio de coordinación no solo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concretar medios y esfuerzos con una finalidad común» (dictamen Nº E443424, 2024).

En el ámbito medioambiental, Harris Moya (2021) menciona que uno de los principales ejemplos de procedimientos administrativos destinados a coordinar —forzosa o voluntariamente— a los órganos de la Administración es el Sistema de Evaluación Ambiental, que permite que múltiples órganos de la Administración formulen apreciaciones acerca de los efectos sobre el medio ambiente de los proyectos ingresados a ese sistema.

Una de las aplicaciones más emblemáticas del principio de coordinación en materias medioambientales en la justicia chilena fue el fallo de la Corte Suprema con respecto a la emergencia de contaminación ambiental ocurrida en las comunas de Quintero y Puchuncaví, debida a la generación de gases y compuestos químicos emanados de empresas del denominado «Complejo Industrial Ventanas» que causaron una intoxicación masiva de los habitantes de esas comunas en agosto de 2018.

En el citado fallo, la Corte Suprema, concluyó que

> surge con nitidez que las medidas protectoras dispuestas por esta corte deberán ser concretadas, necesariamente, entendidas a la luz del señalado principio de coordinación, debiendo ser ejecutadas conjuntamente por las autoridades recurridas, bajo una dirección que los conduzca al resultado esperado, y en el natural entendido de que cada cual habrá de concurrir a ese objetivo en el marco de sus respectivas competencias (rol Nº 5.888, 2019: 66).

Tal principio, aplicado en el sentido de lograr la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (Cordero Quinzacara, 2007, citado en rol Nº 5.888, 2019: 66).

En el caso de la protección de los cauces en relación con la disposición de residuos, se colige que ella involucra a variadas entidades públicas que poseen

roles específicos en cuanto a su fiscalización y posterior sanción, definidos en la legislación.

Como se puede apreciar, de tales entidades públicas los municipios tienen un rol preponderante sobre la mantención de la limpieza de los ríos, pues son administradores de los bienes nacionales de uso público, fiscalizan el medio ambiente y ejercen facultades con respecto al aseo de aquellos, lo que implica un trabajo permanente en el territorio.

No obstante ello, el desincentivo a la disposición ilegal de basura y escombros en bienes nacionales de uso público descansa de forma relevante en multas a los infractores de la normativa, lo que, a su vez, solo puede producirse vía fiscalización de los organismos públicos, especialmente de las municipalidades, en terreno.

Como puede adelantarse, las sanciones cursadas por los entes públicos requieren de esfuerzos de fiscalización permanente en el sitio, lo cual habitualmente escapa a las posibilidades de control de tales organismos. A modo de ejemplo, puede citarse a la Municipalidad de Hijuelas, que disponía, en 2021, de un único inspector a cargo de tales actividades, quien además cumplía funciones como inspector en materia de obras municipales y tránsito (Contraloría Regional de Valparaíso, 2021a). Dicha capacidad fiscalizadora municipal resulta insuficiente para vigilar de forma permanente los tramos ribereños que se usan como vertederos de basura y botaderos de escombros, actuaciones que también ocurren de noche, fuera de la jornada laboral de los inspectores.

Otro ejemplo a mencionar, corresponde a la Municipalidad de La Cruz. Allí un particular realizó un relleno con materiales de todo tipo en el río Aconcagua, con el fin de extender su propiedad sobre el área de cauce. Para evitar el depósito de basuras y escombros en el sector de Apablaza, la autoridad edilicia, en ejercicio de sus acciones de fiscalización, cursó las siguientes infracciones (Contraloría Regional de Valparaíso, 2022):

a) parte Nº 123, de 2017, por recepción de basura en su predio para conformar un relleno;

b) parte Nº 72, de 2019, por recepción de basura y escombros en su predio y disposición de dicho material en el río;

c) parte Nº 102, de 2020, por las mismas causas de los partes anteriores, además de cobrar a camiones por pasar por su propiedad para botar escombros y basura en la ribera norte del río Aconcagua; y

d) parte Nº 107, de 2020, por realizar un cierre de su propiedad que abarca terrenos correspondientes a bienes nacionales de uso público.

Dichas inspecciones finalmente concluyeron en una multa total de 9 UTM[5] como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1
Sentencias del Juzgado de Policía Local de La Cruz con respecto a los partes cursados por la Municipalidad de La Cruz en el sector Apablaza

PARTE	CAUSA ROL	SENTENCIA
123/2017	63.494/2017	Multa de 4 UTM por recibir escombros y basura sin autorización.
72/2019	70.212/2019	Absolución del acusado por no formarse convicción respecto de la acusación.
102/2020	72.162/2020	Multa de 5 UTM por recibir basura en su terreno y mantener un vertedero sin permiso municipal.
107/2020	72.174/2020	Archivo de los antecedentes, debido a que la materia excedía las competencias del Juzgado de Policía Local de La Cruz

Fuente: elaboración propia.

De esta forma, se observa que, si bien el rol fiscalizador de los municipios es relevante para el tema planteado, existen dudas razonables si ese rol de fiscalización provoca una real disminución de la disposición ilegal de residuos en el río y si es eficaz y eficiente.

Otro tipo de acciones para evitar la disposición ilegal de residuos en el río aplicadas en la Municipalidad de La Cruz han sido campañas informativas y educacionales, letreros, el incentivo a que la ciudadanía se haga parte de la limpieza de los ríos y la colocación de barreras físicas a la entrada de camiones a sectores ribereños, como se aprecia en la siguiente fotografía (Contraloría Regional de Valparaíso, 2022):

Fotografía Nº 7
Escombros depositados ilegalmente en área ribereña en la comuna de San Felipe

Fuente: fiscalización de Contraloría Regional de Valparaíso el día 18 de agosto de 2021.

5 Según el Banco Central de Chile, al día 14 de febrero de 2024, 1 UTM correspondía a $ 64.793, equivalentes a US$ 66,7 (1 US$ = $ 971,56 a esa misma fecha).

A diferencia del caso de contaminación atmosférica de las comunas de Quintero y Puchuncaví, que afectó la salud de sus habitantes —lo cual visibilizó el problema que derivó en el fallo de la Corte Suprema rol Nº 5.888, de 2019—, la disposición ilegal de residuos en el río Aconcagua y en otros cursos de agua permanece, en cierta medida, invisible, debido a que no ha producido un significativo impacto en la salud de la población o daños materiales y ambientales.

Al respecto, si bien para el caso del río Aconcagua no se ha manifestado una emergencia a raíz de la disposición de residuos en su cauce, el criterio de la Corte Suprema con respecto al rol preventivo de los municipios se estableció en el caso de la inundación ocurrida en Punta Arenas por la crecida del río Las Minas en 2012 (rol Nº 25.169, 2019).

En dicho caso, la Corte Suprema rechazó el recurso de casación en el fondo deducido por el Fisco de Chile, en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Punta Arenas. Tal fallo concluyó que

> a la Municipalidad [de Punta Arenas], corresponde efectuar labores preventivas de protección frente a emergencias y también labores de limpieza de los cauces de los ríos en el ámbito de su territorio (rol Nº 25.169, 2019).

Agrega que, con la prueba rendida, se acreditó la falta de servicio del municipio en el ámbito de la prevención.

Dicho criterio sobre el rol preventivo de los organismos públicos cobra fuerza para el caso de la red hidrográfica del río Aconcagua, cuando la Dirección de Obras Hidráulicas de Valparaíso (2021) observó la existencia de rellenos —los que se construyen con material de distinta naturaleza— que fueron hechos en el cauce del río Putaendo, por lo cual ofició a la Municipalidad de Putaendo y la Dirección General de Aguas —organismos competentes—, indicando que tal relleno constituye, además de una apropiación indebida de un bien nacional de uso público por parte de particulares, «un riesgo de inundación para quienes habitan en la ribera opuesta».

Como se ha expuesto anteriormente, la protección de dichos ecosistemas fluviales descansa prácticamente en el rol fiscalizador municipal, lo cual es insuficiente, según lo ha evidenciado la función auditora de la Contraloría.

Así, no parece ser eficiente ni eficaz solucionar el problema limitándose a ejercer los roles fiscalizadores, evitando la interferencia de funciones. Al respecto, las Naciones Unidas han reflexionado que, «con demasiada frecuencia, la aplicación y el cumplimiento de las leyes y los reglamentos en materia de medio ambiente no están al nivel que se necesita para hacer frente a los problemas ambientales» (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019); ello, en el contexto de la problemática en la implementación de las normas ambientales

—como por ejemplo, el abordamiento de las condiciones del terreno— y de asegurar la eficacia de las mismas.

Por su parte, si bien la ley Nº 20.920 aparece recientemente como un marco normativo que contribuye a reducir la disposición ilegal de residuos, ella, al igual que los textos normativos citados en este documento, descansa fuertemente en el control y la fiscalización que la Superintendencia del Medio Ambiente ejerza sobre los generadores de residuos.

Además, los generadores de residuos —por ejemplo, neumáticos— asumen la responsabilidad de trasladar y colocar dichos desechos en lugares habilitados (ley Nº 20.920). Sin embargo, el desembolso económico que ello conlleva resulta más costoso que pagar la infracción o simplemente arrojar furtivamente los residuos en las riberas o cauces. A mayor abundamiento, el decreto Nº 189, 2005, del Ministerio de Salud, excluye el depósito en rellenos sanitarios de líquidos o de restos que contengan líquidos libres, escombros y neumáticos, debiendo enviarse tales residuos a otros lugares.

Por su parte, la obligación legal de los municipios de mantener la limpieza de los cauces y sus riberas —precisada por la jurisprudencia de la Contraloría, por ejemplo para el caso de los escombros (dictamen Nº 44.285, 2014)— podría, a la larga, incentivar a los infractores para continuar depositando residuos ilegalmente en las áreas ribereñas, ya que las multas no son significativas, aun en el evento de que aquellos fuesen sancionados por los inspectores municipales.

Similar situación ocurre en el caso de los escombros o desechos de demolición, cuyos generadores —el constructor a cargo de la obra— deben depositar tales residuos en lugares autorizados (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, artículo 5.8.12). Sin embargo, no se advierten normas que obliguen a los órganos del Estado a mantener sitios para el depósito y disposición de escombros (dictamen Nº 55.384, 2003), lo que presiona al rol fiscalizador municipal sobre los bienes nacionales de uso público.

Como se aprecia, el actuar de las entidades públicas respecto a esta problemática se ha abordado más bien desde la perspectiva de no interferencia de sus funciones, apegada a la formalidad otorgada por las leyes, quedando los municipios prácticamente solos en la resolución de dicho problema. Sin perjuicio de ello, el mismo legislador ha conferido a las municipalidades la posibilidad de celebrar convenios en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los municipios (ley Nº 18.695, artículo 8º).

Al respecto, no se ha desarrollado lo suficiente una acción coordinada del rol fiscalizador de las entidades públicas, desde la perspectiva de la prestación de asistencia mutua y la cooperación, para alcanzar el objetivo global de la protección ambiental.

A través de su jurisprudencia e informes de fiscalización, la Contraloría General les recuerda a los organismos competentes su obligación de cumplir con sus funciones legales, de acuerdo con la normativa vigente. Relacionado con el tema, el desempeño eficiente y eficaz de las entidades públicas, valores reflejados en el principio de coordinación, podría ser analizado como una alternativa para abordar la disposición ilegal de residuos en el río Aconcagua y en otros. En este sentido, el principio de coordinación se comprende como «el conjunto de reglas o disciplinas que coordinan los medios necesarios para obtener un resultado determinado con el mínimo de gastos y de esfuerzos» (Ortiz Díaz, 2015, citado por Figueroa Herrera, 2022).

En el fondo, queda pendiente como desafío analizar multisectorialmente de qué forma el rol fiscalizador de las entidades puede ejecutarse en el territorio, de forma coordinada, para desincentivar la disposición ilegal de residuos en el río de forma eficiente y eficaz.

Por último, si bien el rol de la Contraloría no es directo sobre los ecosistemas fluviales, contribuye a que las entidades sujetas a su fiscalización puedan mejorar sus procesos, como ocurrió en la Municipalidad de Hijuelas, que hoy se encuentra trabajando con la Contraloría Regional de Valparaíso en un programa de apoyo al cumplimiento para la subsanación de las observaciones formuladas en el informe final de auditoría Nº 413, de 2021. En ese marco, el trabajo de la institución fiscalizadora permitió que concejales y dependencias municipales, elaboraran conjuntamente una ordenanza que contribuyera de mejor manera a la protección del medio ambiente, tomando como base las observaciones contenidas en el citado informe final, documento que fue aprobado a través del decreto alcaldicio Nº 2/511, de 2022.

6. Conclusiones

1) La disposición de residuos en el río Aconcagua y sus afluentes es un problema que afecta bienes que pertenecen a la nación toda, creando trastornos de orden social, ambiental y sanitario, así como también la desvalorización y pérdida de tales bienes en cuanto a su valor ecológico y valor de uso por los ciudadanos del país.

2) Queda en duda si las actuales facultades fiscalizadoras de los organismos públicos para evitar la disposición de residuos son eficientes y eficaces, teniendo en especial consideración la capacidad real de control que tales entidades pueden ejercer en terreno.

   En relación con lo anterior, cabe preguntarse, por ejemplo, en qué medida las sanciones económicas impuestas por los tribunales en los casos de

disposición ilegal de residuos en los ríos —las que son el resultado del proceso de fiscalización en terreno de los entes públicos— son un desincentivo real a este tipo de prácticas.

3) El hecho de que la responsabilidad de depositar los residuos en lugares autorizados descanse en sus generadores implica una fuerte labor de fiscalización por parte de las entidades públicas. En el caso de los escombros, por ejemplo, el crecimiento inmobiliario y de los desastres como inundaciones o incendios, coloca una fuerte presión en los municipios, situación que debe discutirse más profundamente, ya que el desincentivo económico como método para regular dicha práctica ilegal parece no surtir los efectos deseados, toda vez que los infractores asumen el riego de infringir la ley o abonar una multa pequeña, a pagar por llevar sus desechos a una escombrera autorizada, que cobra por recibir los residuos. Ello, sumado a las funciones de los entes públicos que demandan recursos financieros y horas de fiscalización para tal cometido.

4) El presente documento deja en evidencia que la naturaleza diversa de los residuos requiere del actuar sectorial, pero también coordinado de los diferentes organismos públicos, pues, dependiendo del tipo de residuo, cada entidad actúa, delimita sus facultades administrativas y aplica diferentes sanciones. A este respecto, la coordinación en su sentido voluntario y para la concreción de una finalidad común podría potenciar y complementar el trabajo de fiscalización individual de las instituciones públicas.

5) La insuficiencia de los controles de los organismos públicos competentes con respecto al proceso de disposición ilegal de residuos en la cuenca del río Aconcagua se evidencia en que el control queda prácticamente acotado a su fiscalización en terreno, restando como tema para discutir, qué otras opciones de control sobre dicho acto ilegal pueden ser implementadas de forma coordinada.

6) La existencia de residuos en las zonas ribereñas del río Aconcagua no ha causado daños visibles, como ocurre en el caso de los episodios de contaminación de Quintero-Puchuncaví y de desborde de río en Punta Arenas, lo que ofrece la oportunidad de acción temprana para evitar futuros daños a las personas y al medio ambiente. Ello, en armonía con el cumplimiento de la función pública.

7) La Contraloría General, a través de sus funciones de auditoría y jurídica, ha hecho presente a los organismos públicos involucrados en la protección del río Aconcagua y su red hidrográfica cuáles son sus responsabilidades y facultades, evidenciando sus falencias y clarificando la normativa, a fin de promover un mejor desempeño de los entes públicos con respecto al control de la disposición ilegal de residuos en cauces y riberas.

Referencias

- Bermúdez Soto, J. (2013). Fundamentos y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (40), 421-447.
- Bermúdez Soto, J. (2014). *Derecho administrativo general* (3ª ed.). Thomson Reuters.
- Cordero Quinzacara, E. (2023). *Curso de derecho administrativo.* Libromar.
- Contraloría Regional de Valparaíso. (2021a). *Informe final de auditoría Nº 413, de 2021, sobre auditoría a la extracción y procesamiento de áridos, en la Municipalidad de Hijuelas.* https://www.contraloria.cl/web/cgr/
- Contraloría Regional de Valparaíso. (2021b). *Informe final de auditoría Nº 580, de 2021, sobre auditoría a la extracción y procesamiento de áridos, en la Municipalidad de Quillota.* https://www.contraloria.cl/web/cgr/
- Contraloría Regional de Valparaíso. (2022). *Oficio Nº E172020, de 2022, sobre la Municipalidad de La Cruz.*
- Contraloría Regional de Valparaíso. (2023). *Oficio Nº E326644, de 2023, sobre municipalidades de San Felipe y Putaendo.*
- Dirección de Obras Hidráulicas de Valparaíso (2021). Ordinario Nº 693. Dirección de Obras Hidráulicas de Valparaíso.
- Figueroa Herrera, M. (2022). Coordinación administrativa en la gestión de zonas costeras en Chile. Una aproximación desde el derecho ambiental. *Revista de Estudios Ius Novum*, 14 (1), 147-208.
- Harris Moya, P. (2021). *La coordinación administrativa de los ministros de Estado.* Biblioteca del Congreso Nacional. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/30364/1/Informe_BCN.pdf
- Linazasoro Espinoza, I. (2018). El derecho a una buena administración pública en Chile. *Revista de Derecho Público* (88), 93-109.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2019). *Environmental rule of law: first global report.* https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27279#:~:text=Description,the%20environmental%20rule%20of%20law.

Normativa

- Decreto ley Nº 1.939, de 1977, *normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 10 de noviembre de 1977. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6778
- Contraloría General de la República (2021). *Resolución Nº 10, establece normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República y deja sin efecto la resolución Nº 20, de 2015, de este origen.* Diario Oficial de la República de Chile, 30 de junio de 2021. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162083&f=2021-06-30
- Ley Nº 19.300, *de Bases del Medio Ambiente.* Diario Oficial de la República de Chile, 9 de marzo de 1994. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667
- Ley Nº 19.880, *establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de mayo de 2003. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676
- Ley Nº 20.417, *crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de enero de 2010. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459
- Ley Nº 20.920, *establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje.* Diario Oficial de la República de Chile, 1 de junio de 2016. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1090894
- Ministerio de Defensa Nacional (2018). *Decreto Nº 9, de 2018, sustituye reglamento sobre concesiones marítimas, fijado por decreto supremo (M) Nº 2, 2005, del Ministerio de Defensa Nacional.* Diario Oficial de la República de Chile, 17 de marzo de 2018. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1116315
- Ministerio de Justicia (1981). *Decreto con fuerza de ley Nº 1.122, de 1981, fija texto del Código de Aguas.* Diario Oficial de la República de Chile, 29 de octubre de 1981. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5605
- Ministerio de Justicia (2000). *Decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la ley Nº 4.808, sobre registro civil, de la ley Nº 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley Nº 16.618, Ley de Menores, de la ley Nº 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley Nº 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.* Diario

Oficial de la República de Chile, 30 de mayo de 2000. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986&idParte=8717776

- Ministerio de Obras Públicas (2011). *Decreto Nº 403, de 2010, que declara zona de escasez a las cuencas de los ríos Petorca, Ligua y Aconcagua, ubicadas en la región de Valparaíso.* Diario Oficial de la República de Chile, 7 de enero de 2011. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1021865&f=2011-01-07

- Ministerio de Salud (2004). *Decreto Nº 148, de 2003, que aprueba reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos.* Diario Oficial de la República de Chile, 16 de junio de 2004. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=226458

- Ministerio de Salud (2006). *Decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley Nº 2.763, de 1979, y de las leyes Nºs. 18.933 y 18.469.* Diario Oficial de la República de Chile, 24 de abril de 2006. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=249177

- Ministerio de Salud (2008). *Decreto Nº 189, de 2005, que aprueba reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios.* Diario Oficial de la República de Chile, 5 de enero de 2008. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=268137

- Ministerio de Salud Pública (1968). *Decreto con fuerza de ley Nº 725, de 1967, Código Sanitario.* Diario Oficial de la República de Chile, 31 de enero de 1968. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5595&idParte=0

- Ministerio de Tierras y Colonización (1979). *Decreto Nº 609, de 1978, deroga decreto Nº 1.204, de 1947, y fija normas para establecer deslindes propietarios riberanos con el bien nacional de uso público por las riberas de los ríos, lagos y esteros.* Diario Oficial de la República de Chile, 24 de enero de 1979. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=133741

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1976). *Decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1992). *Decreto Nº 47, fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Diario Oficial de la República de Chile, 5 de junio de 1992. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201

- Ministerio del Interior (1996). *Decreto Nº 2.385, de 1996, fija texto refundido y sistematizado del decreto ley Nº 3.063, de 1979, sobre rentas municipales.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de noviembre de 1996. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=18967

- Ministerio del Interior (2006). *Decreto con fuerza de ley Nº 1, de 2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.* Diario Oficial de la República de Chile, 26 de julio de 2006. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693

- Ministerio del Medio Ambiente (2013). *Decreto Nº 39, de 2012, que aprueba reglamento para la dictación de planes de prevención y de descontaminación.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de julio de 2013. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053037

- Ministerio del Medio Ambiente (2013). *Decreto Nº 40, de 2012, aprueba reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, nuevo reglamento del SEIA.* Diario Oficial de la República de Chile, 12 de agosto de 2013. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053563

- Ministerio del Medio Ambiente (2019). *Decreto Nº 107, de 2018, que declara zona saturada por material particulado MP10, como concentración anual, y latente por MP10 como concentración diaria, a la provincia de Quillota y a las comunas de Catemu, Panquehue y Llaillay de la provincia de San Felipe de Aconcagua.* Diario Oficial de la República de Chile, 11 de junio de 2019. https://bcn.cl/2xkc2

- Ministerio del Medio Ambiente (2021). *Decreto Nº 8, de 2019, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos.* Diario Oficial de la República de Chile, 20 de enero de 2021. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1154847&f=2021-01-20

- Ministerio del Medio Ambiente (2022). *Resolución Nº 82 exenta, de 2022, que aprobó anteproyecto Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la provincia de Quillota y las comunas de Catemu, Panquehue y Llaillay.* Diario Oficial de la República de Chile, 18 de febrero de 2022. https://bcn.cl/3ctkj

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2005). *Decreto Nº 100, de 2005, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.* Diario Oficial de la República de Chile, 22 de septiembre de 2005. https://bcn.cl/2f6sk

- Municipalidad de Hijuelas (2017). *Decreto alcaldicio Nº 2/1.507, 2017, Ordenanza local sobre medio ambiente.*

- Municipalidad de Hijuelas (2022). *Decreto alcaldicio Nº 2/511, Ordenanza para la extracción, procesamiento y transporte de áridos desde cauces naturales o pozos lastreros en la comuna de Hijuelas.* https://hijuelas.cl/municipalidad/ordenanzas/

Jurisprudencia

Corte Suprema, sentencias roles:

- Nº 5.888 (2019), *«Francisco Chahuan Chahuan contra Empresa Nacional de Petróleos, Enap S.A.»,* sentencia del 28 de mayo de 2019.
- Nº 25.169 (2019), *«Araya Carreño, Rodrigo y otros con Fisco de Chile y otros»,* sentencia del 19 de mayo de 2020.

Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia rol:

- Nº 1.306 (2021), *«Andrés Lasen Sarras contra Ilustre Municipalidad de Lampa»,* sentencia del 22 de julio de 2021.

Contraloría General de la República, dictámenes:

- Nº 55.384 (2003).
- Nº 15.322 (2008).
- Nº 74.756 (2012).
- Nº 44.285 (2014).
- Nº 45.418 (2015).
- Nº 84.719 (2015).
- Nº 14.103 (2016).
- Nº 74.289 (2016).
- Nº 30.805 (2019).
- Nº E443424 (2024).