

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

QUINCE 15

Santiago, once de septiembre de dos mil diecinueve.

A fojas 7: A lo principal,

VISTO:

1. La Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "SMA") ocurre al Tribunal y solicita que se le autorice imponer la medida provisional, *"con fines exclusivamente cautelares, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionatorio"*, regulada en el literal d) del artículo 48 de la Ley 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "LOSMA"), consistente en la detención total de funcionamiento del establecimiento "M y G Constructores" (en adelante, "el establecimiento") taller de fabricación de repuestos de caucho y metales ubicada en calle Las Calas N° 2182, sector Las Rosas, comuna de Quilpué, Región de Valparaíso, cuyo titular corresponde a M y G Construcciones y Cauchos SpA (en adelante también, "el titular") por el plazo de 15 días hábiles.

2. En su solicitud, la SMA señala como antecedente que el 15 de enero de 2019 recepcionó el Oficio Ordinario N° 21 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, mediante el cual se remitieron las denuncias presentadas por dos vecinos (en adelante, "los denunciantes"), informando que el establecimiento emitiría ruidos molestos en el período entre las 8:30 a 21:00 horas, producto de las actividades de soldadura, corte y golpe de fierros, sin contar con cortafuegos ni con aislación acústica, generando molestias en un sector en el cual vivirían adultos mayores. Luego, el 3 de abril de 2019, la SMA recibió una serie de antecedentes médicos asociados a uno de los denunciantes y su padre, quien vive en su mismo domicilio y padece la enfermedad de Parkinson. Finalmente, se reiteró la denuncia ante la SMA el 11 de junio de 2019, por parte de uno de los denunciantes, señalando que *"no podría llevar una vida familiar dado lo insoportable del ruido"*.

3. Explica la SMA que según consta en el Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2019-494-V-NE y, específicamente, en las Actas de Inspección Ambiental respectivas, personal técnico de la SMA visitó el domicilio de la denunciante Sra. Núñez Toledo en dos oportunidades, el 27 de marzo y el 6 de septiembre de 2019, con el objeto de realizar mediciones de ruido conforme a la metodología establecida en el D.S. N° 38/2011. Informa que el ruido medido correspondió a aquel proveniente de operaciones de máquinas mejoradoras de superficie (pulidora eléctrica), sierras eléctricas, golpes sobre superficies metálicas, corte de metales, galletera y uso de instrumentos y herramientas para golpes (martillos). Agrega en su informe que se constató en terreno el emplazamiento, frente a la unidad fiscalizable por calle Las Calas, de dos jardines infantiles y un colegio, y por calle Puchuncaví - paralela a Las Calas-, de una guardería. Aclara que en las respectivas Fichas Técnicas de Información de Medición de Ruido consta que, en las diferentes mediciones realizadas en el domicilio del receptor, no se percibió ruido de fondo que afectase significativamente las mediciones. Asimismo, para evaluar los niveles de presión sonora medidos, se procedió a homologar la zona donde se ubica el receptor, concluyendo que es asimilable a la Zona II de la Tabla N° 1 del D.S. N° 38/2011, por lo que el nivel máximo permitido en horario diurno en dicha zona es de 60 dB(A), al tiempo que el máximo en horario nocturno es de 45 dB(A).

4. La autoridad fiscalizadora, da cuenta en su solicitud que mediante el Memorándum N° 378, de 26 de agosto de 2019, de la División de Sanción y Cumplimiento de la SMA, se procedió a designar a Felipe Concha Rodríguez como Instructor Titular, y a Felipe García Huneeus como suplente, encargados de investigar los hechos constatados en el Informe de Fiscalización. Con esa misma fecha, mediante el Memorándum N° 379, el instructor antes individualizado solicitó al Superintendente la adopción de medidas "pre-procedimentales" en atención al riesgo a la salud de las personas que generaría el establecimiento.

5. Se indica en la solicitud que de los antecedentes aparece la inminencia de un riesgo para la salud de la población, lo que se fundamenta en la considerable superación de la norma de emisión de ruidos, según la medición de 27 de marzo de 2019,

llegando a superar la norma en 17 dB(A), mientras que en las mediciones de 6 de septiembre del mismo año se superó la norma en 11 dB(A). Agrega que el efecto del ruido desde el punto de vista fisiológico puede afectar, debido a sus características, a gran parte del organismo humano, actuando sobre la audición, el sistema respiratorio, el sistema digestivo, el sistema neurovegetativo y el sistema circulatorio, entre otros.

6. Informa el ente fiscalizador que, en virtud de las actividades de fiscalización y constataciones antes descritas, se hace patente la urgencia en la adopción de medidas provisionales. En efecto, *"producto de los altos niveles de ruidos emitidos por la empresa, se han constatado efectos sobre la salud de [sic] grupo familiar de la denunciante"*, cuyo padre constituye una persona vulnerable atendida su edad y condición de salud, lo mismo que uno de los denunciantes padece de *tinnitus* con pérdida auditiva, *"cuadro indudablemente asociado a la problemática de ruidos molestos"*.

7. La SMA explica en su solicitud que, para determinar el área de influencia se consideró el hecho que la propagación de la energía sonora se manifiesta en forma esférica, así como su correspondiente atenuación por distancia, la que indica que al doblarse la distancia se disminuye 6 dB(A) la presión sonora. Así, la amplitud del nivel de presión del sonido emitido desde una fuente puntual es en cada punto inversamente proporcional a la distancia a la fuente. La aplicación del modelo dio como resultado que el número de personas potencialmente afectadas por los ruidos provenientes de M y G Construcciones serían 97 personas, aproximadamente. Precisa luego que, en este caso, fue posible singularizar la fuente del ruido, un receptor cierto, un punto de exposición y un medio de propagación (la atmósfera y las paredes que transfieren las vibraciones).

8. Es en este contexto que la SMA ocurre ante el Tribunal solicitando la detención de funcionamiento del establecimiento de propiedad de M y G Construcciones y Cauchos SpA, como medida provisional pre-procedimental, con fines exclusivamente cautelares, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de conformidad al artículo 32 de la Ley N° 19.880 para lo cual acompaña los siguientes antecedentes: a) Memorandum D.S.C. N° 379, de 26 de agosto de 2019; b) Informe

de Fiscalización Ambiental DFZ-2019-494-V-NE; c) Expediente de denuncia 12-V-2019; d) Acta de inspección ambiental y Reporte Técnico de 6 de septiembre de 2019; y d) Memorándum D.S.C. N° 378/2019, de 26 de agosto de 2019.

CONSIDERANDO:

Primero. El análisis de la presente solicitud se sujeta, en lo formal, a lo dispuesto en el artículo 48 de la LOSMA; en los artículos 17 N° 4 y 32 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"); en el Acta N° 22, de 4 de marzo de 2013, sobre funcionamiento del Segundo Tribunal Ambiental; y, en el Acta Ordinaria N° 24, de 6 de marzo de 2013, sobre régimen de turno para solicitudes de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuya última modificación fue realizada por el Acta Extraordinaria N° 40, de 30 de julio de 2018.

Segundo. Se debe tener presente especialmente en este caso que el artículo 47 de la LOSMA dispone que: "*El procedimiento administrativo sancionatorio podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia*"; y, agrega en su inciso final que: "*La denuncia formulada conforme al inciso anterior originará un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente*". Por su parte, el artículo 48 de la misma LOSMA establece que: "*Cuando se haya iniciado el procedimiento sancionador, el instructor del procedimiento, con el objetivo de evitar el daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas, podrá solicitar fundadamente al Superintendente la adopción de alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales: [...] d) Detención del funcionamiento de las instalaciones [...]*"; luego, añade que: "*Las medidas contempladas en este artículo serán esencialmente temporales y tendrán una duración de hasta 30 días corridos. En caso de renovación, ésta deberá ser decretada por resolución fundada cumpliendo con los requisitos que establece este artículo*"; y, finalmente, dispone que: "*En el caso de las medidas provisionales señaladas en las letras c), d) y e), la Superintendencia deberá obtener la autorización previa del Tribunal Ambiental*".

Tercero. A la luz de los preceptos reproducidos en el considerando precedente, se debe hacer presente que la medida provisional solicitada por la SMA no goza de carácter pre-procedimental, pues tal como señala la misma solicitante, la denuncia efectuada por dos vecinos dio origen a un procedimiento sancionatorio, el cual se encuentra en fase de iniciación, previo a la formulación de cargos que da inicio a la fase de instrucción. En el mismo sentido, la doctrina ha señalado que: *"Al igual que el procedimiento administrativo general, el sancionador consta de las etapas de iniciación, instrucción y finalización"* (BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. 2a ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016. p. 503); contemplando el mismo autor como forma de iniciación del procedimiento administrativo sancionador la denuncia, citando al efecto el tenor del inciso primero del artículo 47 de la LOSMA (cfr. *Ibíd*). Al respecto, el parecer de este Ministro es que revistiendo la denuncia seriedad y mérito suficiente, lo cual resultó ser corroborado con diligencias subsecuentes que derivaron en la emisión del Informe de Fiscalización Ambiental DFZ-2019-494-V-NE, el procedimiento administrativo sancionatorio se encuentra iniciado, prueba de lo cual es que los antecedentes han sido suficientes para movilizar a la SMA a adoptar medidas provisionales. Afirmar lo opuesto iría contra el texto expreso del artículo 47, inciso cuarto, primera parte, de la LOSMA. En consecuencia, este Ministro corregirá de oficio este error procesal de la solicitante, aclarando que se trata de una medida provisional procedimental y siendo aplicable a ésta las exigencias propias de este tipo de medidas.

Cuarto. De acuerdo con los preceptos citados y a lo aclarado en los dos considerandos precedentes se desprende que, para autorizar la presente solicitud de medida provisional, corresponde a este Ministro analizar si, junto con los requisitos formales exigidos por el artículo 48 de la LOSMA (existencia de un procedimiento sancionador y solicitud fundada), concurre la inminencia de daño al medio ambiente o a la salud de las personas.

Quinto. En cuanto a la existencia de un procedimiento sancionador, consta por una parte la denuncia efectuada por dos vecinos, comunicada a la SMA el 15 de enero de 2019,

mediante Ordinario N° 21, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, que dio origen al procedimiento ID-12-V-2019, en su etapa de iniciación. Dicha denuncia fue reiterada por carta de 11 de junio de 2019, de la misma denunciante Sra. Núñez Toledo. Por otro lado, la Superintendencia acompañó a la presente solicitud el Memorándum D.S.C. N° 378/2019, de 26 de agosto de 2019, en virtud del cual se designa fiscal instructor y suplente en el citado procedimiento. Además, cabe señalar que en virtud de las denuncias citadas la SMA decretó las diligencias que llevaron a fundamentar la presente solicitud de medida provisional;

Sexto. Respecto de la presentación de una solicitud fundada, consta del tenor del presente requerimiento y en los antecedentes acompañados, que se ha iniciado un procedimiento administrativo sancionatorio, cuya denuncia y posteriores diligencias constan en el expediente ID-12-V-2019; y, que comparece en autos el Superintendente de Medio Ambiente (S) solicitando la presente medida provisional, analizando detalladamente los argumentos en que se funda y acompañando antecedentes plausibles. En virtud de estos antecedentes, este Ministro considera que se cumple con los requisitos formales antes enunciados, para autorizar la medida provisional requerida.

Séptimo. Respecto a los requisitos de fondo, de lo expuesto resulta claro que el elemento esencial para la dictación de medidas provisionales es la inminencia de daño al medio ambiente o a la salud de las personas. Al respecto, la SMA fundamentó su existencia, principalmente, en la inminencia de un riesgo para la salud de la población, derivado de la considerable superación de la norma de emisión de ruidos que, según las mediciones de 27 de marzo de 2019, llegó a superar la norma en 17 dB(A), mientras que en las mediciones de 6 de septiembre del mismo año se superó la norma en 11 dB(A). A ello se suma la existencia de antecedentes consistentes en informes y certificados médicos acompañados por una de las denunciadas, en donde se da cuenta de la existencia, por una parte, de personas que por su edad y estado de salud son especialmente vulnerables a verse afectados por ruidos. Por último, agrega que, en base al modelo que permite determinar el área de influencia, constató la existencia de dos jardines infantiles,

un colegio y una guardería, y, estimó la población potencialmente afectada en 97 personas.

Octavo. En efecto, a juicio de este Ministro, existen antecedentes suficientes que permiten inferir que los incumplimientos constatados los días 27 de marzo y 6 de septiembre de 2019, dan cuenta de una situación permanente y que se mantiene en la actualidad, todo lo cual encuentra respaldo en las denuncias realizadas desde enero del presente año y cuyos hechos fueron confirmados en la mencionada fiscalización.

Noveno. Por otra parte, se debe tener presente que los límites máximos establecidos en una norma de emisión, como son aquellos contenidos en el Decreto Supremo N° 38/2011, son aquellos que para la sociedad en su conjunto resultan ser aceptables. De ahí que la superación de alguno de estos umbrales implica la presencia de una condición de "inaceptabilidad", más aún si dicha superación es o ha sido permanentemente en un periodo de tiempo. A lo anterior, se agregan los problemas asociados a la superación de los límites máximos contenidos en la norma de emisión de ruido, que puede generar graves consecuencias en la salud de la población expuesta, razón por la cual este tipo de incumplimientos debe ser abordado con prontitud, teniendo presente el bien jurídico que está en riesgo. Adicionalmente, las mediciones realizadas por la SMA dan cuenta, incluso, de la superación de los límites más permisibles, establecidos para la zona IV, en la tabla N° 1 del artículo 7° del citado decreto.

Décimo. Este Ministro es de la opinión que la fuente de peligro es el ruido, mientras que la afectación de la salud una consecuencia. De ahí se sigue, que el riesgo asociado a este peligro es la afectación de la salud de las personas (Cfr. BIES, David A., HANSEN, Colin, HOWARD, Carl. Engineering Noise Control. 5a ed. Boca Raton: Taylor & Francis, 2017. p. 1-2. <https://doi.org/10.1201/9781351228152>, ISBN 9781351228152), el cual existe y se constata por la sola superación de la norma de ruido, sin embargo, la severidad de dicho riesgo dependerá de factores intrínsecos o características de la población expuesta, todo lo cual puede estimarse conforme a los datos disponibles o las máximas de la experiencia, tal como se ha

hecho en la presente solicitud.

Undécimo. Para mayor abundamiento, resulta indispensable relevar la importancia de los efectos de la contaminación acústica sobre la salud de las personas. Es así como este Tribunal ha considerado que el conocimiento científico afianzado demuestra los efectos negativos de la exposición a este contaminante sobre la salud humana en sentencias Roles R N° 163-2017, R N° 191-2019 y R N° 193-2019 (Cfr. Lisa Goines, RN; Louis Hagler, MD. 2007. *Noise Pollution: A Modern Plague*. Southern Medical Journal; 100(3): pp. 287-294; World Health Organization, Who Regional Office for Europe, "Night Noise Guidelines for Europe", Regional Office for Europe, (2009), ISBN 9789289041737, disponible en: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2009/night-noise-guidelines-for-europe>; World Health Organization. Regional Office for Europe, "Environmental noise guidelines for the European Region. World Health Organization". Regional Office for Europe, (2018), ISBN 9789289053563, disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/279952>; Cfr. BIES, David A., HANSEN, Colin, HOWARD, Carl. *Engineering Noise Control*. 5a ed. Boca Raton: Taylor & Francis, 2017. p. 27, 30-37, ISBN 9781351228152, disponible en: <https://doi.org/10.1201/9781351228152>). Dichos efectos consideran, sin limitarse, a la pérdida auditiva permanente y tinnitus, resultados adversos en nacimientos, molestias, caídas en desempeño cognitivo, efectos cardiovasculares y metabólicos, reducción de la calidad del sueño, y, pérdidas en la calidad de vida, bienestar y salud mental (Cfr. ŚLIWIŃSKA-KOWALSKA, Mariola, ZABOROWSKI, Kamil, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Permanent Hearing Loss and Tinnitus", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, 14(10),1139, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph14101139> - 27 Sep 2017; NIEUWENHUIJSEN, Mark J., RISTOVSKA, Gordana, DADVAND, Payam, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Adverse Birth Outcomes", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, 14(10),1252, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph14101252> - 19 Oct 2017; GUSKI, Rainer, SCHRECKENBERG, Dirk, SCHUEMER, Rudolf, "WHO

Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Annoyance", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, 14(12),1539, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph14121539> - 08 Dec 2017; CLARK, Charlotte, PAUNOVIC, Katarina, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Cognition", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2018, 15(2),285, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph15020285> - 07 Feb 2018; VAN KEMPEN, Elise, CASAS, Maribel, PERSHAGEN, Göran, FORASTER, Maria, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Cardiovascular and Metabolic Effects: A Summary", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2018, 15(2), 379, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph15020379> - 22 Feb 2018; BASNER, Mathias, MCGUIRE, Sarah, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Effects on Sleep", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2018, 15(3), 519, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph15030519> - 14 Mar 2018; CLARK, Charlotte, PAUNOVIC, Katarina, "WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region: A Systematic Review on Environmental Noise and Quality of Life, Wellbeing and Mental Health", *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2018, 15(11), 2400, disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph15112400> - 29 Oct 2018); y, los citados estudios dan cuenta de la dificultad para determinar con certeza la afectación, mas no el riesgo significativo que genera la exposición al ruido.

Duodécimo. Por todo lo anterior, este Ministro concluye que se presenta la inminencia de daño a la salud de las personas, de conformidad al artículo 48 de la LOSMA, junto con la necesidad de la adopción de la medida provisional solicitada.

POR TANTO, en virtud de los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, se resuelve:

1. AUTORIZAR la medida provisional procedimental, contenida en el literal d) del artículo 48 de la LOSMA, correspondiente a la "detención de funcionamiento" del establecimiento "M y G Constructores", taller de fabricación de repuestos de caucho y metales ubicada en calle Las Calas N° 2182, sector Las Rosas,

comuna de Quilpué, Región de Valparaíso, cuyo titular corresponde a M y G Construcciones y Cauchos SpA, **por el plazo de 26 días corridos.**

2. OFICIAR a la Municipalidad de Quilpué y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Valparaíso, con el objeto de que tomen conocimiento de la presente autorización, sirviendo la presente resolución de suficiente y atento oficio remisor.

Al primer otrosí, téngase por acompañados los documentos; al segundo otrosí, como se pide a la forma de notificación solicitada, regístrense las direcciones de correo electrónico en el sistema computacional del Tribunal; al tercer otrosí, téngase presente y por acompañado el documento; al cuarto otrosí, téngase presente.

Notifíquese por el estado diario y por correo electrónico a la Superintendencia del Medio Ambiente.

Rólese con el Nº 69 de Solicitudes.

Pronunciada por el Ministro Sr. Felipe Sabando Del Castillo.

En Santiago, a 11 de septiembre de 2019, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, señor Luis Prieto Pradenas, notificando por el estado diario la resolución precedente.