

ORD. U.I.P.S. N° 579

ANT.: Expediente del procedimiento administrativo sancionatorio rol D-007-2013.

MAT.: Emisión de dictamen que propone la sanción que indica.

Santiago, 19 AGO 2013

A : Juan Carlos Monckeberg Fernández  
Superintendente del Medio Ambiente

DE : Pamela Torres Bustamante  
Fiscal Instructora del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 3°, 4°, 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, por el presente acto se emite el dictamen que contiene la propuesta de sanción en el procedimiento administrativo sancionatorio rol D-007-2013, seguido en contra de **Constructora Inarco S.A., Rol Único Tributario N° 96.513.310-0, titular del proyecto "Edificio Antonia López de Bello N° 114" o "Edificio Purísima S-440"**; y se elevan, al Superintendente del Medio Ambiente, los antecedentes del expediente administrativo sancionatorio para que analice la procedencia y aplique, si a su juicio corresponde, la sanción de **14 Unidades Tributarias Anuales**.

I. Antecedentes

1. Constructora Inarco S.A. se encuentra actualmente desarrollando el proyecto "Edificio Antonia López de Bello N° 114" o "Edificio Purísima S-440", ubicado en la comuna de Recoleta Región Metropolitana.

2. A fojas 1, consta Of. Ord. N° 001994, de 4 de marzo de 2013, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, que remite al Superintendente del Medio Ambiente, acta de inspección y ficha de medición de ruidos, ambas de fecha 25 de enero de 2013.

3. A fojas 3, consta denuncia de ruidos molestos emitidos por el proyecto individualizado en el numeral 1 del presente acto administrativo.

4. A fojas 4, consta Acta de fecha 25 de enero de 2013, levantada por funcionarios de la Secretaría Ministerial de Salud de la Región Metropolitana ("Acta de fiscalización de la SEREMI de Salud RM") que da cuenta de la inspección realizada en esa misma fecha, en que se realizó la medición de ruidos molestos, desde el interior del domicilio de la denunciante, utilizando un equipo marca Rion, modelo NL-20, N° de serie 477549.

5. A fojas 6, consta la ficha de información de medición de ruido, en la cual se constata que al momento de realizarse las mediciones, los niveles

de presión sonora registrados alcanzaron los 74,6 dB (A) lentos de ruido imprevisto, lo que configuraría un incumplimiento al Decreto Supremo N° 146, de 24 de diciembre de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial con fecha 17 de abril de 1998, que establece la Norma de Emisión de Ruidos Molestos generados por Fuentes Fijas (en adelante, "D.S. 146/97").

6. A fojas 10, consta Memorándum U.I.P.S. N° 133/2013, de 10 de junio de 2013, que designa como Fiscal Instructora a doña Pamela Torres Bustamante y suplente a don Gerardo Ramírez González.

7. A fojas 11, consta Ordinario U.I.P.S. N° 285, de 10 de junio de 2013, que da inicio a la instrucción del procedimiento administrativo sancionatorio, con la formulación de cargos en contra de Constructora Inarco S.A. (en adelante, "Ord. U.I.P.S. N° 285").

8. A fojas 15 y siguientes, consta escrito de Constructora Inarco S.A., de 25 de junio de 2013, mediante el cual presenta programa de cumplimiento.

9. Luego, a fojas 37 y siguientes, consta escrito de descargos al Ord. U.I.P.S. N° 285, presentado por Aníbal Ovalle Letelier, en su calidad de representante legal de Constructora Inarco S.A.

10. A fojas 39 consta Memorándum U.I.P.S. N° 159, de 9 de julio de 2013, por medio del cual esta Fiscal Instructora deriva los antecedentes asociados al programa de cumplimiento al Jefe de la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios, para su resolución.

11. A fojas 40 consta Ord. U.I.P.S. N° 422, de 11 de julio de 2013, que rechaza el programa de cumplimiento presentado a fojas 15 y siguientes, toda vez que dicho programa no cumplió con los requisitos de integridad, eficacia y verificabilidad descritos en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 30, de 20 de agosto de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que Aprueba el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación.

12. A fojas 42 consta Ord. U.I.P.S. N° 546, de 9 de agosto de 2013, por medio del cual se provee la presentación de descargos que rola a fojas 37, teniéndose por presentados los descargos y desestimándose la apertura de un término probatorio debido a la inexistencia de hechos controvertidos en el procedimiento.

13. Los antecedentes que componen el presente procedimiento administrativo, serán elevados conjuntamente con este dictamen, al Superintendente del Medio Ambiente. Sin perjuicio de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y siguientes de la LO-SMA, el expediente administrativo sancionatorio rol D-007-2013 se encuentra disponible en el siguiente sitio web <http://snifa.sma.gob.cl/registropublico/snifahome> o en el vínculo SNIFA de la página web <http://www.sma.gob.cl/>.

## II. Individualización del infractor

14. El artículo 53 de la LO-SMA, dispone los requisitos mínimos que debe contener un dictamen. Al respecto señala que es indispensable que se individualice el infractor.

15. En el presente procedimiento administrativo sancionador tiene la calidad jurídica de infractor la empresa Constructora Inarco S.A., Rol Único Tributario N° 96.513.310-0, domiciliado en Avenida del Cóndor N° 600, piso 5, comuna de Huechuraba, región Metropolitana.

### III. Hechos investigados y cargos formulados

#### a Constructora Inarco S.A.

16. En la formulación de cargos, se constataron los siguientes hechos, actos u omisiones que se estiman constitutivos de infracción:

17. En el acta de fiscalización individualizada en el numeral 4 del presente acto administrativo, se constata que al momento de realizarse las mediciones, los niveles de presión sonora registrados alcanzaron los 74,6 dB (A) Lento de ruido imprevisto, lo que configuraría un incumplimiento al D.S. 146/97.

18. De acuerdo a lo anterior, el cargo formulado a Constructora Inarco S.A fue el siguiente:

**i) El incumplimiento del D.S. 146/97, por superación de los límites máximos de niveles de presión sonora.**

### IV. Contestación presentada por el titular

19. Con fecha 21 de junio de 2013, Constructora Inarco S.A. presentó un escrito dando respuesta a los cargos formulados, señalando, en lo medular, lo siguiente:

19.1. En relación con el incumplimiento del D.S. 146/97, por superación de los límites máximos de niveles de presión sonora, reconoce el titular haber incurrido en una falta leve e indica haber realizado, con posterioridad a la infracción, acciones con la finalidad de disminuir el impacto acústico de las labores de construcción.

19.2 Sin perjuicio de lo anterior el titular, en su presentación, hace presente los siguientes antecedentes y consideraciones específicas respecto de del hecho que se estima constitutivo de infracción.

En relación con la infracción, señala que ésta no es de aquellas que revisten mayor peligrosidad.

Además, señala que es la primera vez que incurre en dicha infracción, y que posterior a su comisión, ha implementado paulatinamente las medidas necesarias para mitigar el impacto ambiental que producen sus actividades, remitiéndose al plan de cumplimiento presentado a fojas 15 y señalando las siguientes: “[...] *encapsulamiento de faenas y equipos que generan altas emisiones de ruido, instalando protecciones, utilizando medios y materiales que favorezcan la aislación acústica [...]*”.

Por último, solicita que en el caso de considerarse una sanción, esta sea una amonestación por escrito, o la mínima en caso de estimarse otras sanciones.

20. Como se puede observar, el titular reconoce la infracción señalada en los cargos efectuados, señalando a su vez las medidas puestas en marcha, con posterioridad a la infracción, con el objeto de reducir el impacto acústico generado por las faenas de construcción.

**V. Forma en que los hechos, actos u omisiones se han comprobado o acreditado en el procedimiento administrativo sancionador**

21. El inciso primero del artículo 51 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores deberán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica.

22. Por su parte, el artículo 156 del Código Sanitario, que señala que el funcionario que practique la diligencia y levante el acta de la misma, tendrá el carácter de ministro de fe. En virtud de lo anterior, los hechos constatados por dicho ministro de fe gozan de una presunción de veracidad que sólo puede ser desvirtuada por prueba en contrario.

23. Los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos fueron constatados en el acta de fiscalización de la SEREMI de Salud RM, que consta en el expediente público disponible en el siguiente sitio web <http://snifa.sma.gob.cl/registropublico/snifahome> o en el *banner* SNIFA de la página web <http://www.sma.gob.cl/>, y en el escrito de descargos remitido por Constructora Inarco S.A. en respuesta al Ord. U.I.P.S. N° 285.

24. Por otra parte, los hechos, actos u omisiones infraccionales constatados en el presente procedimiento, fueron reconocidos por el infractor en sus descargos, según consta en la sección IV del presente dictamen.

25. De este modo, y considerando los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, corresponde señalar que se encuentran probados los cargos formulados mediante el Ord. U.I.P.S. N° 285.

**VI. Infracción y su clasificación en razón de los hechos de la formulación de cargos**

26. Los hechos que fundaron la formulación de cargos en el Ord. U.I.P.S. N° 285 en razón de lo que a continuación se señalará, constituyen la infracción tipificada en la letra c) del artículo 35 de la LO-SMA que señala:

*“Artículo 35.- Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:*

*c) El incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y, o de*

*Descontaminación, normas de calidad y emisión, cuando corresponda”.*

27. Luego, con respecto a la infracción al D.S. 146/97, se propone clasificarla como leve, toda vez que no constituye una infracción que sea posible subsumir en las hipótesis contempladas en los numerales 1 y 2 del artículo 36. De esta manera y en virtud de lo anterior, el numeral 3 del artículo 36 señala:

*“Artículo 36.- Para los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Superintendencia, las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves.*

*3.- Son infracciones leves los hechos, actos y omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores”.*

28. Por su parte, el artículo 39 de la LO-SMA establece que la sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, en rangos que incluyen amonestaciones por escrito, multas de una a diez mil unidades tributarias anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de las resoluciones de calificación ambiental.

29. Respecto a las infracciones leves, la letra c) del artículo 39 de la LO-SMA dispone:

*“La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos: [...]*

*c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.”*

## **VII. Circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA aplicables al presente procedimiento**

30. El artículo 40 de la LO-SMA, establece que para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las circunstancias que en la referida norma se indican.

31. En el presente caso, esta Fiscal Instructora, consideró, en la determinación de la sanción específica a proponer al Superintendente del Medio Ambiente, la concurrencia de las siguientes circunstancias:

31.1. **El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción:** al respecto, en primer lugar cabe señalar que éste puede ser definido como “el lucro obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción”<sup>1</sup>. En términos

<sup>1</sup> SUAY RINCON, José. Sanciones Administrativas. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, p. 147. Respecto a este tema, en el modelo colombiano se ha expresado que “es la cuantía mínima que debe tomar una multa para cumplir su función disuasiva, y se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, 2010.

generales, el mandato del legislador en orden a considerar en la aplicación de las sanciones administrativas ambientales el beneficio económico que le reporta al infractor el ilícito ambiental, dice relación con evitar que la norma sancionatoria carezca de efectos disuasorios ante la mayor ventaja que podría representar el incumplimiento<sup>2</sup>. En efecto, la sanción administrativa debe cumplir un doble fin, en primer término, propender al cumplimiento ambiental; en segundo término, disuadir a los regulados de la infracción de instrumentos ambientales de carácter ambiental.

En razón de lo anterior, se puede afirmar que esta circunstancia constituye un presupuesto del régimen sancionador, en la medida que la comisión de las infracciones no puede resultar más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas<sup>3</sup>. En tal sentido, esta circunstancia busca salvaguardar la finalidad disuasiva o de prevención de la sanción.

En el marco del beneficio económico obtenido por el infractor, cabe considerar tres componentes básicos: i) el beneficio o utilidad directa obtenida por causa de la infracción; ii) los costos evitados, entendidos como el ahorro económico derivado del incumplimiento; y, iii) los costos de retraso en el cumplimiento, en el entendido que el cumplimiento tardío puede hacer menos costoso el incumplimiento y le otorga al mismo tiempo una rentabilidad a éstos costos.

Teniendo en consideración lo señalado anteriormente, y para el caso concreto de los hechos, actos u omisiones cometidos por Constructora Inarco S.A., materia de este procedimiento administrativo, esta Fiscal Instructora estimó que se han generado beneficios asociados al retraso en incurrir en los costos de: i) instalación de muros provisionales o falsos construidos con material aislante de ruidos; y, ii) instalación de pantallas acústicas para la realización de faenas o uso de equipos ruidosos. Tales costos y medidas se encuentran señalados por el propio titular en el programa de cumplimiento mencionado en el numeral 8 del presente acto administrativo, las cuales se plantearon como medidas necesarias, y cuyo objetivo general es mitigar las posibles emisiones de ruido generadas por el desarrollo del proyecto.

En conclusión, el infractor, con motivo de la infracción al D.S. N° 146/97, ha obtenido un beneficio económico asociado a costos retrasados que corresponden a la suma de 0,16 Unidades Tributarias Anuales ("UTA"). Lo expuesto se refleja en la siguiente tabla:

---

<sup>2</sup> La Ley española N° 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone la siguiente regla general aplicable a los procedimientos sancionatorios: *"El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"*.

<sup>3</sup> *"En principio, la Administración no podría aplicar una sanción que sea inferior al beneficio que ha obtenido al infractor por el ilícito cometido"*. Bermúdez denomina a esta directriz *"regla de la sanción mínima"*, regla que tendría como límites el principio de reserva legal (no se puede ir más allá de lo que establece la ley) y el deber de considerar la reparación de los daños que ejecute el infractor. BERMÚDEZ, Jorge. Derecho Administrativo General. Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 191.

Medidas de mitigación de impacto acústicos de las faenas constructivas	Costo retrasado UTA	Beneficio económico UTA
i) Instalación de muros provisionales o falsos contruidos con material aislante de ruidos	2,17	0,16
ii) Instalación de pantallas acústicas para la realización de faenas o uso de equipos ruidosos		

31.2. **La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho u omisión constitutiva de la misma:** al respecto, en relación con el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la infracción, cabe indicar que las personas responsables de ésta pueden serlo en calidad de autores, cómplices o encubridores. Para el presente caso, es dable manifestar que resulta evidente que el titular infractor ha actuado como autor.

En lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, es necesario indicar que la legislación administrativa regulatoria está configurada de tal manera que impone a los regulados una serie de obligaciones dentro del marco de las actividades que desarrollan, colocando, a los entes objeto de fiscalización, en una especial posición de obediencia respecto a determinados estándares de diligencia, establecidos en razón de los bienes jurídicos que protege la legislación administrativa.

En razón de lo anterior, a juicio de esta Fiscal Instructora, el ordenamiento jurídico ambiental impone un estándar especial de cuidado y por lo tanto Constructora Inarco S.A., al ser un empresa experimentada en el rubro de la construcción y que según su propia presentación corporativa, fue fundada en el año 1983, construyendo hasta la fecha más de 4.250.000 m<sup>2</sup>, en las áreas inmobiliaria, comercial, edificación, centros de distribución, industrial y agroindustrial; carece de circunstancias extraordinarias que justifiquen el desconocimiento de la normativa aplicable a su actividad. Por tanto, es posible afirmar que existe intencionalidad en el incumplimiento al D.S. 146/97. En virtud de lo señalado, y para el cálculo de la sanción a dicho incumplimiento, se consideró esta circunstancia como agravante, desestimando lo expresado por el titular en sus descargos, que rolan a fojas 37.

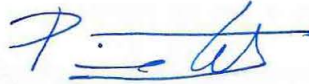
31.3. **La conducta posterior a la infracción:** al respecto cabe señalar que Constructora Inarco S.A., con posterioridad a la formulación de cargos, reconoce en sus descargos haber incurrido en la infracción imputada e informa con fecha 25 de junio de 2013, haber tomado medidas correctivas inmediatas en relación con el cumplimiento del D.S. 146/97, remitiendo a esta Superintendencia un programa de cumplimiento que contenía información acerca de las medidas adoptadas en orden a reducir el impacto acústico causado por las faenas de construcción, entre las cuales se cuenta la instalación de muros falsos o provisorios y pantallas acústicas, de los que se dio cuenta a través de fotografías acompañadas al efecto.

En suma, esta Fiscal Instructora consideró que la conducta posterior del infractor ha sido positiva, por lo que fue considerada como atenuante para efectos de evaluar la determinación de la sanción.

VIII. **Propuesta de absolución o sanción que se estima procedente aplicar**

32. Sobre la base de lo señalado en las secciones VI y VII de este dictamen, respecto del incumplimiento del D.S. 146/97, por superación de los límites máximos de niveles de presión sonora, **se propone para dicha infracción una sanción de multa de 14 UTA.**

Sin otro particular, le saluda atentamente,



**Pamela Torres Bustamante**

**Fiscal Instructora de la Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios  
Superintendencia del Medio Ambiente**



PAC

C.C.:

- Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios

Rol N° D-007-2013