



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

~~MCPB~~

MEMORÁNDUM D.S.C. N° 358 /2014

**A : CRISTIAN FRANZ THORUD
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE**

**DE : JORGE ALVIÑA AGUAYO
FISCAL INSTRUCTOR DE LA DIVISIÓN DE SANCIÓN Y CUMPLIMIENTO**

MAT. : REMITE DICTAMEN ROL D-009-2014

FECHA : 3 DE NOVIEMBRE DE 2014

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, se remite dictamen del procedimiento administrativo sancionatorio **Rol D-009-2014** seguido en contra de **Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A., Rol Único Tributario N° 61.219.000-3.**

El expediente sancionatorio se encuentra disponible en el sitio Snifa:
<http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/ProcesoSancion/VerExpediente?expediente=D-009-2014>

Saluda atentamente,

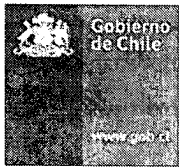
Jorge Alviña Aguayo

Fiscal Instructor de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente



C.C.:

- Fiscalía
- División de Sanción y Cumplimiento



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

[Handwritten signature]
MCD

**DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO ROL D-009-2014**

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

1. Este Instructor ha tenido como marco normativo aplicable la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, LO-SMA); la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija la Planta de la Superintendencia del Medio Ambiente; el Ord. Gab. Pres. N° 1856, de 10 de octubre de 2014, que designa Superintendente del Medio Ambiente; la Resolución Exenta N° 225, de 12 de mayo de 2014, de la Superintendencia de Medio Ambiente; la Resolución Exenta N° 249, de 28 de mayo de 2014, de la Superintendencia del Medio Ambiente; el Decreto Supremo N° 146, de 24 de diciembre de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Establece Norma de Emisión de Ruidos Molestos Generados por Fuentes Fijas (en adelante, D.S. N° 146/97); la Resolución de Calificación Ambiental N° 184, de 2003, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, que califica ambientalmente favorable el proyecto "Cocheras Intermedias. Tramo Rotonda Grecia- Vicuña Mackenna" (en adelante, RCA N° 184/03); y la Resolución N° 1600, de 2008, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas Sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

II. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INSTRUCCIÓN

2. El ORD. ALC. N° 1500/375, de fecha 18 de diciembre de 2012, mediante el cual la alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, informó a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana (en adelante, SEREMI de Salud RM), que doña Cecilia Miró efectuó un reclamo ante dicha Municipalidad, manifestando su malestar por los ruidos provocados por la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. (en adelante, Metro S.A.) en la estación metro Quilín, perteneciente a la línea 4.

3. El Formulario de Solicitud de Actividades de Fiscalización Ambiental N° 52; y el Ordinario N° 1352, de 5 de junio de 2013, mediante los cuales la SMA encargó las actividades de fiscalización de la estación metro Quilín a la SEREMI de Salud RM.

4. El acta de inspección ambiental de fecha 12 de septiembre de 2013, levantada por funcionario de la SEREMI de Salud RM, la cual da cuenta de la actividad de medición de ruidos efectuada con fecha 5 de septiembre de 2013 por parte de funcionarios de dicha institución.

5. La ficha de información de medición de ruido, generado producto de la actividad de inspección ambiental antedicha.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

6. El memorándum MZC N° 42/2014, de fecha 10 de marzo de 2014, de la Macro Zona Centro de la SMA, que derivó el Informe de Fiscalización Ambiental asociado al expediente DFZ-2013-7495-XIII-RCA-IA, a la entonces Unidad de Instrucción de Procedimientos Sancionatorios, actual División de Sanción y Cumplimiento de esta Superintendencia.

7. El memorándum DSC N° 162, de 09 de junio de 2014, de la División de Sanción y Cumplimiento, mediante el cual se procedió a designar a don Jorge Alviña Aguayo como Fiscal Instructor Titular del presente procedimiento administrativo sancionatorio, y a don Gonzalo Álvarez Seura como Fiscal Instructor Suplente.

8. La instrucción del procedimiento sancionatorio, mediante formulación de cargos en contra de Metro S.A., a través de la Res. Ex. N° 1, Rol D-009-2014, de fecha 11 de junio de 2014. En dicha resolución se le dio el carácter de interesada en este procedimiento a doña Cecilia Miró, por su calidad de denunciante que dio inicio al presente procedimiento sancionatorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la LO-SMA.

9. El escrito don Hernán Vega Molina, representante de Metro S.A., presentado con fecha 8 de julio de 2014. En él formula descargos en lo principal, en el primer otrosí acompaña documentos, y en el segundo otrosí designa abogado patrocinante y confiere poder.

10. La Res. Ex. N° 2/ Rol D-009-2014, de fecha 17 de julio de 2014, mediante el cual esta Superintendencia tiene por presentados los descargos, tiene por acompañados los documentos, y otorga un plazo de cinco días hábiles para que Metro S.A. dé cumplimiento a los requisitos señalados en la ley para designación de apoderado.

11. El documento presentado por Metro S.A., con fecha 17 de julio de 2014, consistente en mandato judicial simple suscrito ante notario. En éste, don Hernán Vega Molina confiere mandato judicial a don Sebastián Hamel Rivas, para que represente a Metro S.A. ante la SMA, en el expediente administrativo rol D-009-2014.

12. La Res. Ex. N° 3/ Rol D-009-2014, de 21 de julio de 2014, por medio del cual esta Superintendencia tiene por conferido el poder para todos los efectos legales.

13. El escrito presentado por Metro S.A., de fecha 25 de julio de 2014, mediante el cual, en lo principal, solicita tener presente el mandato judicial simple presentado con fecha 17 de julio, y en el otrosí, acompaña documentos.

14. La Res. Ex. N° 4/ Rol D-009-2014, de 30 de julio de 2014, en la cual esta Superintendencia dispone que Metro S.A. deberá remitirse a lo resuelto mediante Res. Ex. N° 3/ Rol D-009-2014, y tiene por acompañados los documentos presentados.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

15. El ORD. D.S.C. N° 919, de fecha 1 de agosto de 2014, por medio del cual la SMA solicitó a la alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén que remita a esta Superintendencia todos los antecedentes relativos a la identificación de las poblaciones o villas aledañas al metro Quilín, así como el número de viviendas de las que se compone cada una.

16. El ORD. ALC. N° 2100/232, de fecha 20 de agosto de 2014, a través del cual la alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén dio respuesta a lo solicitado mediante el ORD. D.S.C. N° 919, detallando los conjuntos habitacionales que se emplazan aledaños y cercanos a las cocheras de Metro S.A.

17. La Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014, de 29 de agosto de 2014, mediante el cual esta Superintendencia efectuó un Requerimiento de Información al presunto infractor, referido a los costos actuales asociados a las medidas de control de ruido destinadas a corregir, suprimir, disminuir o mitigar los efectos de la infracción.

18. El escrito presentado por Metro S.A., de fecha 3 de septiembre de 2014, por medio del cual solicita ampliación de plazo para emitir informe solicitado en lo principal, y acompaña documentos en el otrosí.

19. La Res. Ex. N° 6/ Rol D-009-2014, de 8 de septiembre de 2014, mediante el cual la SMA aprueba la solicitud de ampliación de plazo, otorgando un plazo adicional de 2 días hábiles, contado desde el vencimiento del plazo original, para remitir la información solicitada mediante la Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014.

20. La presentación de fecha 11 de septiembre de 2014, mediante la cual don Sebastián Hamel Rivas, en representación de Metro S.A., cumple con lo solicitado en la Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014.

21. La Res. Ex. N° 7/ Rol D-009-2014, de 30 de septiembre de 2014, que tiene por presentada la respuesta de Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. al requerimiento de información formulado mediante la Res. Ex. N° 5, y tiene por acompañados los documentos presentados.

22. La Res. Ex. N° 8/ Rol D-009-2014, de 24 de octubre de 2014, que tiene por cerrada la investigación del procedimiento sancionatorio.

III. IDENTIFICACIÓN DEL INFRACTOR

23. El presente procedimiento administrativo se inició a través de la Res. Ex. N° 1, Rol D-009-2014, de fecha 11 de junio de 2014, en contra de **Metro S.A.**, Rol Único Tributario N° 61.219.000-3, domiciliado en calle Huérfanos N° 670, piso 22, comuna de Santiago, Región Metropolitana, en calidad de posible infractor, titular de la RCA N° 184/03.

IV. CARGOS FORMULADOS

24. En la formulación de cargos, se individualizó el siguiente hecho que se estima constitutivo de infracción a las normas que se indican:

Hechos que se estiman constitutivos de infracción	Condiciones, normas y medidas eventualmente infringidas						
<p>La superación del límite de nivel de presión sonora fijado para la zona II en horario nocturno, correspondiente a 50 db(A) lentos, al determinarse que el nivel de presión sonora corregido emitido por la fuente y, medido desde la vivienda del receptor, alcanzó los 64,3 db(A) lentos.</p>	<p>RCA N° 184/03 Considerando 5.2.22: "Cumplir con los niveles de ruido , de acuerdo a lo establecido en el D.S. N° 146 de 1997 del MINSEGPRES, es decir, medidos en el lugar donde se encuentra el receptor del ruido (comunidad vecina), tanto en horario diurno como nocturno"</p> <p>DS. N° 146/97, artículo primero, título III, número 4°: Los niveles de presión sonora corregidos que se obtengan de la emisión de una fuente fija emisora de ruido, medidos en el lugar donde se encuentre el receptor, no podrán exceder los valores que se fijan a continuación:</p> <table border="1" data-bbox="574 1204 1396 1376"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="574 1204 1396 1284">Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="574 1284 818 1338"></td> <td data-bbox="818 1284 1396 1338">De 21 a 7 Hrs.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="574 1338 818 1376">Zona II</td> <td data-bbox="818 1338 1396 1376">50</td> </tr> </tbody> </table>	Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento			De 21 a 7 Hrs.	Zona II	50
Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento							
	De 21 a 7 Hrs.						
Zona II	50						

V. EXAMEN DE LOS DESCARGOS Y PRESENTACIONES EFECTUADAS POR EL INFRACTOR RESPECTO DE LOS CARGOS FORMULADOS

i) **Resumen de los descargos presentados**

25. Con fecha 8 de julio de 2014, Metro S.A. presentó escrito, en el cual formula descargos, solicitando absolver a su representada, y en subsidio, se rebaje la sanción al mínimo.

26. En dicha presentación, el presunto infractor señala que ha dado cumplimiento a todas las medidas de control de ruido en sus instalaciones, dentro de las cuales se encuentran las establecidas en la RCA 184/03. De esta manera, indica que se controlan las emisiones sonoras de los equipos ruidosos de mantención menor en recintos técnicos cerrados, como por ejemplo los grupos electrógenos, pero que Metro S.A. no realiza labores de mantenimiento menor de trenes. Agrega que se evitan los vanos hacia sectores de viviendas, y que la construcción no contempla la necesidad de utilizar escotillas de ventilación; que los generadores eléctricos se utilizan adecuadamente pues se encuentran al interior de recintos techados; que Metro S.A. cuenta con un programa de revisión periódica del estado de los silenciadores de motores de combustión; que la empresa ha privilegiado el uso de maquinaria de



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

última generación en cocheras intermedias Quilín, e indica su inventario y fecha de fabricación. Respecto a la medida contemplada en la RCA 184/03, consistente en la prohibición de realizar aceleraciones en vacío y bocinazos innecesarios, indica que no es factible técnicamente realizar aceleraciones en vacío en material rodante, ya que dicho material opera a 10 km/h, por lo que también se da cumplimiento a dicha medida.

27. A continuación, indica que atendida la descripción del ruido que se menciona en el acta de inspección y en la Res. Ex. N° 1 de este procedimiento, es posible afirmar que dicho ruido corresponde al que se genera por el movimiento de los trenes que ingresan a las instalaciones del proyecto, particularmente, la salida de trenes desde cocheras hacia la vía principal. Afirma, que dada la naturaleza de la operación de dicha instalación, el movimiento de trenes se realiza en determinados momentos del día, motivo por el cual, no existe una emisión de ruido permanente en las cocheras.

28. Posteriormente, señala que además del conjunto de medidas de control de ruido previstas en la RCA N° 184/03, la empresa ha adoptado voluntariamente una serie de medidas, las que, en su concepto, colaboran con el control de la emisión de ruido generado por el material rodante. Dichas medidas consisten en las que se detallarán a continuación.

29. En primer lugar, Metro S.A., señala que se efectuó una reducción de la velocidad de tránsito de los trenes en las cocheras, y en el ingreso y salida de ellas desde los 20 km/h a los 10 km/h como velocidad máxima de movimiento, lo cual indica que puede verificarse en el anexo 6 del escrito de descargos. Además, se empezó a utilizar las vías con mayor curvatura del haz de vías en períodos de mayor sensibilidad, para así generar una menor molestia por los ruidos producidos por el movimiento de trenes, comenzando primeramente para la entrada de trenes con las vías G1 y G2, y en los horarios más sensibles se privilegia el movimiento de trenes en las vías más alejadas a G1 y G2. Agrega que se incluyeron dos lubricaciones diarias manuales al haz de vías, de manera de reducir el roce entre las ruedas de los trenes y la vía misma. Por último, informa que se implementaron lubricaciones mediante una máquina estacionaria, la cual con sus desplazamientos lubrica las vías por donde se mueven los trenes. Acompaña una serie de anexos a su presentación, para acreditar sus afirmaciones mediante los documentos que ahí figuran. Además, indica que el anexo 9 de dicha documentación evidencia que el conjunto de medidas operacionales adoptadas, da cuenta de una disminución de los niveles de ruido.

30. Finalmente, indica que Metro S.A., se encuentra realizando los estudios y análisis de factibilidad técnica necesarios para determinar las potenciales obras y acciones necesarias para evitar que sigan generándose los ruidos, y que producto del cambio de la norma de emisión de ruidos, del D.S. N° 146/97 al D.S. N° 38/2011, la empresa ha evaluado el efecto que dicha normativa tendrá en las cocheras Quilín.

31. En conclusión, solicita tener en consideración los descargos presentados, dejando sin efecto una eventual sanción, o en subsidio rebajarla al mínimo establecido en la ley, teniendo en consideración todas las medidas de control adoptadas por Metro S.A. antes y después de la fiscalización.

ii) Análisis de los descargos

32. En relación a los descargos presentados por el presunto infractor, es necesario hacer presente que éste en ningún momento cuestiona el hecho constatado en el acta de inspección, consistente en la excedencia del límite del nivel de presión sonora verificado el día 5 de septiembre de 2013, ni tampoco presenta prueba para desvirtuar los cargos formulados, sino que señala las medidas de naturaleza mitigatoria de ruido que Metro S.A. ha adoptado, para dar cumplimiento a la RCA N° 184/03, y las medidas adicionales de control de ruido que adoptó para controlar la emisión de ruido generada por el material rodante. Por lo demás, indican que el ruido constatado por funcionarios de la SEREMI de Salud RM, se genera *“por el movimiento de los trenes que ingresan a las instalaciones del proyecto”*¹, particularmente, la salida de trenes desde cocheras hacia la vía principal. Por último, indican que están dispuestos a implementar medidas adicionales *“para asegurar que las situaciones puntuales que se investigan en esta oportunidad dejen de generarse.”*²

33. Efectivamente, la defensa de Metro S.A., se enfoca en que la excedencia de límite de presión sonora verificado en el acta de inspección obedece a una situación puntual; que además, no constituye una emisión de ruido permanente desde la instalación; que la empresa ha dado cumplimiento a todas las demás medidas de control de ruido de la RCA 184/03 durante la etapa de operación; y por último, que las medidas que se han adoptado por parte de Metro S.A., permitirán evitar que la excedencia del límite del nivel de presión sonora vuelva a ocurrir en el futuro. Dichos argumentos hacen alusión a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, motivo por el cual serán analizados en ese capítulo.

34. De esta manera, en consideración a que la defensa de Metro S.A. y los medios de prueba aportados no cuestionan los hechos constatados en el acta e informe de fiscalización, los descargos no contradicen el cargo formulado, motivo por el cual no logran desvirtuar el mismo.

VI. VALORACIÓN DE LOS DEMÁS MEDIOS DE PRUEBA, EN BASE A LOS CRITERIOS LÓGICOS Y DE EXPERIENCIA

i) Valoración de los medios probatorios relativos a los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos

35. En el presente caso no se han efectuado solicitudes por parte de la interesada, ni ninguna otra alegación, exceptuándose la respuesta del presunto infractor al requerimiento de información formulado por esta Superintendencia mediante la Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014.

¹ Escrito de descargos Metro S.A., p. 4.

² *Ibíd.*, p. 6.



36. Por otra parte, el artículo 53 de la LO-SMA, señala como requisito mínimo del dictamen, señalar la forma cómo se han llegado a comprobar los hechos que fundan la formulación de cargos.

37. En razón de lo anterior, corresponde señalar que los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos han sido debidamente constatados por parte de funcionarios de la SEREMI de Salud RM, tanto en el Acta de Fiscalización, de fecha 12 de septiembre de 2013, como en el documento adjunto al Acta y que forma parte de ésta, consistente en Ficha de Información de Medición de Ruido. Dichos documentos constan en el expediente público de fiscalización asociado al procedimiento de sanción D-009-2014.

38. Como consecuencia, en el proceso de emisión del dictamen, es necesario tomar en consideración las particularidades del procedimiento de medición plasmado en el Acta de Fiscalización y sus demás documentos anexos, específicamente, en cuanto a la certeza de su resultado final.

39. La constatación de los hechos, según consta en el Acta de Fiscalización referida en el punto 4 del presente acto, tuvo lugar el día 5 de septiembre de 2013, a las 4:13 horas, y sus resultados fueron consignados en el acta adjunta al procedimiento. Las mediciones fueron realizadas por funcionarios de la Seremi de Salud RM, en el marco de las actividades de fiscalización programadas y subprogramadas por la SMA, para el año 2013, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 877 de 2012, que fija Programa y Subprogramas Sectoriales de Fiscalización Ambiental de Normas de Emisión para el Año 2013, modificada por la Resolución Exenta N° 909 de 2013.

40. La medición referida en el punto anterior se realizó desde el interior del domicilio ubicado en Pasaje Hornopirén N° 5749 casa H, comuna de Peñalolén. Se utilizó un equipo marca Larson Davis, modelo LxT-1, número de serie 2626, realizándose las mediciones con la debida calibración y en conformidad al título V, del DS N° 146/97.

41. En relación a la prueba rendida en el presente procedimiento sancionatorio, es menester señalar de manera general, que el inciso primero del artículo 51 de la LO-SMA, 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.³ Asimismo, el inciso segundo dispone que los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la calidad de ministro de fe, y que se formalicen en el expediente respectivo, tendrán el valor probatorio del artículo 8° de la LO-SMA, es decir, gozan de una presunción de legalidad o de certeza que debe ser controvertida y desvirtuada por la empresa imputada.

³ De este modo, la sana crítica es un régimen intermedio de valoración de la prueba, estando en un extremo la prueba legal o tasada y, en el otro, la libre o íntima convicción. Asimismo, es preciso señalar que la apreciación o valoración de la prueba es el proceso intelectual por el que el juez o funcionario público da valor, asigna mérito, a la fuerza persuasiva que se desprende del trabajo de acreditación y verificación acaecido por y ante él. Al respecto véase Tavolari Raúl, El Proceso en Acción, Editorial Libromar Ltda., Santiago, 2000 pág., 282

42. El artículo 156 del Código Sanitario, 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.

43. A su vez, la doctrina nacional ha reconocido el valor probatorio a las actas de inspección. En este sentido, Jaime Jara y Cristián Maturana han manifestado que *“La característica relevante, pero problemática, que concierne a las actas de inspección radica en la presunción de certeza o veracidad que el Derecho les reconocería. En virtud de esta presunción se ha estimado tradicionalmente que los hechos reflejados en el acta son ciertos, salvo prueba en contrario. Es decir deben tenerse por verdaderos, a menos que quedare debidamente constatada su falta de sinceridad”*.⁴

44. Por su parte, cabe mencionar lo señalado al respecto por la jurisprudencia administrativa, en relación al valor de los actos constatados por ministros de fe. Al respecto, la Contraloría General de la República en su dictamen N° 37.549, de 25 de junio de 2012, precisó que *“(…) siendo dicha certificación suficiente para dar por acreditada legalmente la respectiva notificación, en consideración a que tal testimonio, por emanar de un ministro de fe, está dotado de una presunción de veracidad”*.

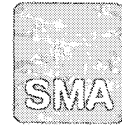
45. Cabe agregar que el valor probatorio de las actas de inspección ha sido tratado por la doctrina española en el mismo sentido, entendiéndose como una presunción de veracidad que puede ser destruida a través del aporte de prueba en contrario por parte de la empresa, considerándose suficiente garantía del respeto a la presunción de inocencia la posibilidad concedida al administrado de poder presentar prueba⁵. Así, ha señalado que *“(…) en todo caso, y como se desprende de esta última sentencia, la principal consecuencia del reconocimiento de la presunción de certeza de las denuncias y actas de inspección es la inversión de la carga de la prueba. Es decir, es al acusado a quien corresponde aportar las pruebas necesarias, en el seno del procedimiento sancionador, para negar unos hechos que el órgano sancionador debe dar por ciertos. De no hacerlo así, y al existir ya una prueba de cargo suficiente, el administrado será necesariamente sancionado.”*⁶

46. En cuanto a la prueba aportada por Metro S.A., como se ha señalado anteriormente, el presunto infractor no ha controvertido los cargos que se le han formulado en el presente caso, e incluso a partir de sus declaraciones es posible desprender que ha reconocido que en la instalación “Talleres y cocheras estación Quilín” se generó un nivel de presión sonora superior al límite establecido en la norma de ruido.

⁴ JARA Schnettler., Jaime y MATURANA Miquel, Cristián. “Actas de fiscalización y debido procedimiento administrativo”, Revista de Derecho Administrativo N° 3. 2009, páginas 1 a28.

⁵Al respecto, ver REBOLLO Puig, Manuel; IZQUIERDO Carrasco, Manuel; ALARCÓN Sotomayor, Lucía; y BUENO Armijo, Antonio María; en Derecho Administrativo Sancionador; Editorial Lex Nova; 2010; página 745.

⁶ Íbidem, página 746.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

ii) Enunciación de los demás antecedentes acompañados por el presunto infractor, y de la información aportada por la Municipalidad de Peñalolén.

47. Los medios probatorios acompañados por Metro S.A., consisten por una parte en los documentos acompañados junto al escrito de descargos, y por otra, en los documentos acompañados en respuesta al requerimiento de información formulado mediante la Res. Ex. N° 5/Rol D-009-2014. Los primeros son el Anexo N° 1, "Planimetría Recintos Técnicos Cocheras Intermedias Quilín"; Anexo N° 2, "Fotografías Recinto Techado Grupo Generador"; Anexo N° 3, "Hojas de Vida Maquinaria de Vías", que da cuenta de la periodicidad de las mantenciones realizadas por la empresa; Anexo N° 4, "Inventario Maquinaria de Vías"; Anexo N° 5, "Estudio Comparativo Niveles Sonoros Maquinaria de Vías-Cocheras Intermedias Quilín", consistente en un estudio comparativo de los niveles sonoros de maquinarias de vías; Anexo N° 6, "Restricción de Velocidad y Ordenamiento de Trenes"; Anexo N° 7, " Lubricación Manual Haz de Vías"; Anexo N° 8, "Fotografías Maquinaria de Lubricación Estacionaria"; y Anexo N° 9 "Disminución Niveles Sonoros Producto de Medidas Operacionales en Cocheras Quilín". Por su parte, los documentos acompañados en respuesta al requerimiento de información formulado mediante la Res. Ex. N° 5 consisten en Anexo N° 1, "Costo Recambio Motovía Cocheras Quilín"; Anexo N° 2, "Análisis Costo Medidas Adicionales para Reducir Ruido en Cocheras Quilín"; Anexo N° 3, "Costo Lubricación Manual Haz de Vías Cocheras Quilín"; y Anexo N° 4 "Costo Adquisición Máquina Lubricación Automática Haz de Vías Cocheras Quilín". Cabe señalar que la totalidad de los documentos mencionados hacen referencia exclusivamente a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA y no controvierten los cargos formulados, por lo que se analizarán más adelante, en el capítulo relativo a dichas circunstancias.

48. Por último, deben señalarse los antecedentes aportados por la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, consistente en ORD. ALC. N° 2100/232, de fecha 20 de agosto de 2014, a través del cual la alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, dio respuesta a lo solicitado mediante el ORD. D.S.C. N° 919. En dicho documento, se identifican las poblaciones o villas aledañas a las cocheras intermedias del tramo Rotonda Grecia- Vicuña Mackenna, el número de viviendas del que se compone cada villa o población, y el número de dormitorios de cada vivienda. Dicha documentación también hace referencia a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, por lo que también será analizado más adelante, en el capítulo correspondiente.

49. En conclusión, no ha habido presentación de prueba en contrario respecto a los hechos constatados por los funcionarios de la SEREMI de Salud RM, los que han servido de base para la instrucción del presente procedimiento administrativo sancionatorio. Además, los medios de prueba aportados por el presunto infractor, y los antecedentes brindados por la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, mencionados en los párrafos 47 y 48 de este acto administrativo respectivamente, dicen relación con las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, motivo por el cual éstos serán analizados en el capítulo correspondiente.

VII. DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS

CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCIÓN

50. Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, y teniendo en cuenta los principios de la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, corresponde señalar que se tendrán por probados los hechos que fundan la formulación de cargos contenida en la Res. Ex. N° 1/Rol D-009-2014 ya individualizada.

VIII. CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

51. El hecho constitutivo de la infracción que fundó la formulación de cargos en la Res. Ex. N° 1/ Rol D-009-2014, fue identificado en el tipo establecido en la letra a) del artículo 35 de la LO-SMA, esto es, el incumplimiento de una norma establecida en la RCA 184/03 en relación al D.S. N° 146/97.

52. A su vez, respecto de la clasificación de las infracciones, el artículo 36 N° 3, de la LO-SMA, dispone que son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave.

53. En este sentido, en relación al cargo formulado, se propuso en la formulación de cargos, clasificar dichas infracciones como leves, considerando que de manera preliminar se estimó que no es posible encuadrarlo en ninguno de los casos establecidos por los numerales 1° y 2° del citado artículo 36). Al respecto, es de opinión de este Fiscal Instructor mantener dicha clasificación, debido a las razones que a continuación se expondrán.

54. En primer lugar, de los antecedentes aportados al presente procedimiento no es posible colegir de manera fehaciente que se configure alguna de las causales que permiten clasificar la infracción como gravísima o grave.

55. En segundo término, en el presente procedimiento no se ha constatado que el presunto infractor haya incumplido gravemente las medidas para minimizar los efectos adversos del proyecto "Cocheras Intermedias. Tramo Rotonda Grecia- Vicuña Mackenna", específicamente, las medidas de naturaleza mitigatoria de ruido durante la etapa de operación, puesto que el acta de inspección de la SEREMI de Salud RM, únicamente verifica una excedencia en los límites de nivel de presión sonora el día 5 de septiembre de 2013, pero no consigna mayor información acerca de las causas de dicha excedencia, tales como un incumplimiento de las medidas destinadas a disminuir ruidos, establecidas en la RCA 184/03. Por otra parte, el presunto infractor ha aportado medios probatorios que acreditan el cumplimiento de medidas destinadas a evitar la ocurrencia de nuevas excedencias en los límites de nivel de presión sonora durante la etapa de operación, establecidas en la RCA 184/03. Por estos motivos, no puede señalarse que en el presente caso se configure la causal del artículo 36, N° 2, letra e) de la LO-SMA, que llevaría a sostener que la infracción es grave.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

56. En otro orden de ideas y atendido el tipo de infracción imputada, la única otra causal establecida en la LO-SMA, que en el presente caso podría llevar a concluir que la infracción es grave es el artículo 36, N° 2, letra b) de la ley ya mencionada, que señala que son infracciones graves los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente: "Hayan generado un riesgo significativo para la salud de la población." Sin embargo, en el caso de marras, el riesgo no es significativo, debido en primer lugar, a que el acta de inspección levantada por funcionarios de la SEREMI de Salud, organismo sectorial que en el presente caso efectuó la medición de ruidos en una vivienda perteneciente a una comunidad vecina a las cocheras de estación Quilín, no contiene otros elementos de hecho relativos al riesgo a la salud de la población, distintos a la excedencia puntual en los límites del nivel de presión sonora. Consiguientemente, el informe de fiscalización efectuado por funcionarios de esta Superintendencia, basado en el acta de inspección, tampoco contiene referencias al riesgo a la salud de la población. Además, la Ilustre Municipalidad de Peñalolén y la denunciante tampoco aportan información o antecedentes que permitan acreditar la circunstancia del riesgo **significativo**, tales como, la concurrencia de características de magnitud, frecuencia, extensión o intensidad de la superación de la norma.

57. Por otro lado, la fuente de origen del ruido, si bien es de carácter industrial, corresponde, de acuerdo a lo señalado en el acta de inspección, al "*paso de trenes y chirridos propios de éstos*" en las cocheras de la estación Quilín. De acuerdo a la información aportada por Metro S.A. en el anexo 6 de sus descargos, dicho tránsito no es continuo, motivo por el cual debe concluirse que la emisión de ruido generado por los trenes en las cocheras Quilín no es permanente. Por lo demás, los antecedentes que constan en el procedimiento sólo permiten afirmar que, específicamente, el día 5 de septiembre de 2013, se produjo una excedencia en el límite de presión sonora establecida en el D.S. N° 146/97, en las cocheras Quilín, pertenecientes a Metro S.A., sin que ello permita afirmar, fehacientemente, que dicho incumplimiento se haya producido en otra ocasión. En conclusión, la probabilidad de ocurrencia del perjuicio es bajo en el presente caso, y si bien, existe un riesgo para la salud de las personas que viven en las poblaciones y villas aledañas a las cocheras Quilín producto de los ruidos generados desde dichas cocheras, este riesgo no es significativo.

58. Por otra parte, la información aportada por la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, mediante el ORD. ALC. N° 2100/232, de fecha 20 de agosto de 2014, permite colegir que existe un elevado número de personas que pudieron experimentar un riesgo en su salud, pero ello es independiente de si dicho riesgo es significativo o no, motivo por el cual el número de personas potencialmente afectadas será analizado a propósito de las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA.

59. Por último, se hace presente que, de conformidad lo dispone la letra c) del artículo 39 de la LO-SMA, las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.

IX. CIRCUNSTANCIAS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LO-SMA APLICABLES AL PRESENTE PROCEDIMIENTO

60. El artículo 40 de la LO-SMA dispone que para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

“a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado⁷; b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción⁸; c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción;⁹ d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma¹⁰; e) La conducta anterior del infractor¹¹; f) La capacidad económica del infractor¹²; g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°¹³; h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado¹⁴; i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción”¹⁵.

61. En este sentido, corresponde desde ya indicar que las g) y h) del artículo 40 de la LO-SMA, no son aplicables en el presente procedimiento, puesto que: el presunto infractor no presentó un programa de cumplimiento, y el proyecto “Cocheras Intermedias. Tramo Rotonda Grecia- Vicuña Mackenna”, de Empresa de Transporte de Pasajeros

⁷ En cuanto al daño causado, la circunstancia procede en todos los casos en que se estime exista un daño o consecuencia negativa derivada de la infracción, sin limitación a los casos en que se realice la calificación jurídica de daño ambiental. Por su parte, cuando se habla de peligro, se está hablando de un riesgo objetivamente creado por un hecho, acto u omisión imputable al infractor, susceptible de convertirse en un resultado dañoso.

⁸ Esta circunstancia incluye tanto la afectación grave como el riesgo significativo para la salud de la población. De esta manera, se aplica tanto para afectaciones inminentes, afectaciones actuales a la salud, enfermedades crónicas, y también la generación de condiciones de riesgo, sea o no significativo.

⁹ Esta circunstancia se construye a partir de la consideración en la sanción de todas aquellas ganancias o beneficios económicos que el infractor ha podido obtener por motivo de su incumplimiento. Las ganancias obtenidas como producto del incumplimiento pueden provenir, ya sea por un aumento en los ingresos, o por una disminución en los costos, o una combinación de ambos.

¹⁰ En lo referente a la intencionalidad en la comisión de la infracción, es necesario manifestar que ésta implica el haber actuado con la intención positiva de generar un daño o la consecuencia negativa derivada de la infracción, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del posible infractor que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional. Asimismo, sobre el grado de participación en el hecho, acción u omisión, se refiere a verificar si el sujeto infractor en el procedimiento sancionatorio, corresponde al único posible infractor y responsable del proyecto, o es un coautor de las infracciones imputadas.

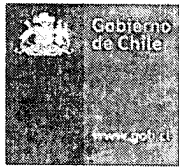
¹¹ La conducta anterior del infractor puede ser definida como el comportamiento, desempeño o disposición al cumplimiento que el posible infractor ha observado a lo largo de la historia, específicamente, de la unidad de proyecto, actividad, establecimiento, instalación o faena que ha sido objeto del procedimiento administrativo sancionatorio.

¹² La capacidad económica atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el pago de la sanción.

¹³ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto del grado de ejecución de un programa de cumplimiento que haya sido aprobado en el mismo procedimiento sancionatorio

¹⁴ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto de la afectación que un determinado proyecto ha causado en un área protegida.

¹⁵ En virtud de la presente disposición, en cada caso particular, la SMA podrá incluir otros criterios innominados que, fundadamente, se estimen relevantes para la determinación de la infracción.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

Metro S.A., no se encuentra emplazado en un área silvestre protegida del Estado. Respecto a las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA que corresponde aplicar, a continuación se expone la propuesta de aplicación de dichas circunstancias:

61.1 En cuanto a la importancia **del daño causado o del peligro** ocasionado.

Respecto al daño, el acta de fiscalización levantada por funcionarios de la SEREMI de Salud RM y sus anexos, así como lo señalado por la denunciante no permite confirmar que se haya generado un daño o consecuencias negativas producto de la infracción, al no haberse constatado una pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo al medio ambiente o uno de más de sus componentes, ni otras consecuencias de tipo negativas, para efectos de este procedimiento sancionatorio. Por lo tanto, el daño no está acreditado en el presente procedimiento.

En cuanto al peligro, la superación de los límites de presión sonora señalados en la norma de emisión, constituye un indicio de afectación, pero éste no tiene la relevancia suficiente para incidir en la configuración de la sanción específica, puesto que fuera de la fiscalización efectuada por funcionarios de la SEREMI de Salud RM, la cual se limitó a constatar la excedencia de la norma de emisión por una vez, no existen más antecedentes que permitan concluir lo contrario.

Por lo tanto, es de opinión de este Fiscal Instructor que esta sola superación de los niveles de presión sonora señalados en el D.S N° 146/97, constatados por una vez con ocasión de la fiscalización efectuada por la SEREMI de Salud RM, sin otros antecedentes que consten en el proceso en este sentido, no permite inferir que se haya acreditado un peligro de relevancia o importancia suficiente para considerarse significativo y que deba aumentar la sanción específica, todo conforme a lo indicado en el punto 54 de este dictamen.

61.2 En relación al **número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.**

En primer lugar, debe señalarse que no se ha acreditado en el procedimiento que el incumplimiento de la RCA 184/03 y de la norma de emisión del D.S. N° 146/97, haya provocado una afectación cierta a la salud de las personas, al no existir antecedente alguno que acredite dicha situación. Por otra parte, cabe reiterar que la sola superación de los niveles señalados en el D.S N° 146/97, no permite inferir con certeza que se haya configurado daño a la salud de la población. Por lo tanto, debe concluirse que no existen antecedentes que den cuenta de una afectación cierta o riesgo significativo en la salud de la población.

No obstante lo anterior, la forma en que esta circunstancia está redactada permite evaluar, no sólo el número de personas cuya salud se vio afectada de manera cierta, sino también el número de potenciales afectados. En ese sentido, la salud de todas las personas que habitan en las poblaciones y villas aledañas a las cocheras Quilín pudo verse afectada producto de los ruidos.

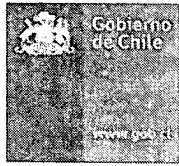
Debe considerarse que en el presente caso, el acta de fiscalización levantada por funcionarios de la SEREMI de Salud RM, consigna que los ruidos medidos corresponden al tránsito de trenes y chirridos propios de éstos, productos de su circulación al interior de cocheras Quilín. Dicho recinto se encuentra emplazado en una zona habitacional de la ciudad de Santiago, rodeada de población urbana. Al respecto, el ORD. ALC. N° 2100/232, de la Ilustre Municipalidad de Peñalolén, de fecha 20 de agosto de 2014, otorga información detallada respecto al número de villas o poblaciones aledañas a cocheras Quilín; la distancia en la que se encuentran dichas villas o poblaciones de las cocheras, la cual varía de 50 a 200 metros; el número de viviendas de cada villa; y el número de dormitorios de cada vivienda. A partir de la información contenida en dicho oficio es posible señalar que la cantidad total de viviendas aledañas y cercanas a las cocheras Quilín asciende exactamente a 898, las cuales contienen un total de 2.897 dormitorios. Ello permite inferir a este instructor que, existen alrededor de 3.000 personas potencialmente afectadas por los ruidos provenientes de cocheras Quilín.

El D.S N° 146/97, establece que los niveles máximos permisibles de presión sonora corregidos en la zona II es de 50 dB(A) lento en horario nocturno, pero en este caso los resultados de la medición efectuados a las cocheras Quilín durante la fiscalización arrojaron un resultado de 64,3 dB(A) lento, es decir, se supera el nivel máximo permisible de presión sonora en una magnitud de 14,3 dB(A), situación que si bien pudiese parecer moderada en términos de magnitud, dada la característica exponencial de intensidad del ruido, adquiere para dicha medición puntual una relevancia significativa.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud en su actual “Guía sobre el Ruido Nocturno para Europa”, proporciona evidencias sobre cómo el ruido nocturno afecta a la salud de las personas. El límite de presión sonora planteado en dicha Guía para evitar efectos nocivos sobre la salud es una exposición media nocturna anual que no debe exceder de los 40 (dB). Además, indica que la exposición a largo plazo a niveles superiores a los 55 (dB), puede desencadenar hipertensión arterial y otras patologías cardiovasculares. Por último, en la citada guía se indica que hay evidencia de que el ruido nocturno se relaciona con cambios en los estados de ánimo y fatiga, y que los niños, los ancianos y los enfermos crónicos son las personas que se ven más afectadas producto de dichos ruidos¹⁶.

Pese a que, como recién fue expuesto, existe un elevado número de potenciales afectados, debe recordarse que en el presente caso el riesgo no es significativo, por los motivos señalados en los puntos 55 y 56 de este Dictamen. Además, es necesario hacer presente que en este caso también existen circunstancias que moderan la potencial afectación a la salud de las personas que viven en las poblaciones o villas aledañas a cocheras Quilín, ya que los conocimientos científicamente afianzados indican que los niveles de exposición de ruido son distintos dependiendo de la distancia en la que se encuentran las viviendas de las cocheras Quilín. Así por ejemplo, de acuerdo a la información proporcionada por la Ilustre Municipalidad de Peñalolén mediante el ORD. ALC. N° 2100/232, la Villa El Almendral se encuentra a 50 metros del deslinde con las cocheras de Metro S.A., motivo por el cual se ven más expuestos a los niveles de

¹⁶ World Health Organization Regional Office for Europe. Night Noise Guidelines for Europe (2009). WHO Regional Office for Europe Publications.
En http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

ruido provenientes de las cocheras Quilín que, por ejemplo, los vecinos de Villa Los Jardines de Vespucio IV, la se encuentra a 200 metros del deslinde con las cocheras.

En conclusión, la presente circunstancia es aplicable al caso concreto, puesto que si bien, no existen antecedentes que permitan afirmar con certeza que hay personas cuya salud se vio afectada producto de los ruidos generados por los trenes y maquinaria de vía de cocheras Quilín, sí existe un número elevado de potenciales afectados, es decir, de personas cuya salud pudo haberse visto afectada por la infracción, que ha generado un riesgo considerado no significativo, por la baja probabilidad de ocurrencia del perjuicio. En virtud de lo anterior, esta circunstancia será considerada como un factor que aumenta el componente disuasivo de la sanción.

61.3 En relación al beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.

Es preciso señalar que el beneficio económico obtenido por la empresa con motivo de las infracciones puede ser definido como *“el lucro obtenido como consecuencia directa o indirecta de la infracción”*¹⁷. En términos generales, el mandato del legislador en orden a considerar en la aplicación de las sanciones administrativas ambientales el beneficio económico que le reporta al autor el ilícito ambiental, dice relación con evitar que la norma sancionatoria carezca de efectos disuasorios ante la mayor ventaja que podría representar el incumplimiento¹⁸. 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 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 infringidas¹⁹. En tal sentido, esta circunstancia busca salvaguardar la finalidad disuasiva o de prevención de la sanción.

En el marco del beneficio económico que pudo obtener el presunto infractor, cabe considerar tres componentes básicos: i) el beneficio o utilidad directa

¹⁷ 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.

¹⁸ 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”*.

¹⁹ *“En principio, la Administración no podría aplicar una sanción que sea inferior al beneficio que ha obtenido el 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.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

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 estos costos.

En relación a ello, Metro S.A. en sus descargos ha señalado que siempre ha cumplido con las medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos señaladas en la RCA 184/03, pero que además implementó una serie de medidas adicionales producto de la formulación de cargos del presente procedimiento. Dichas medidas están destinadas a controlar la emisión de ruido generada por el material rodante.

Producto de que no se contaba con la información sobre el costo de dichas medidas, con ocasión de la Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014, de 29 de agosto de 2014, se solicitó a la empresa que informe acerca de las inversiones o gastos en que ha incurrido para suprimir, disminuir o mitigar los efectos de la infracción. Con fecha 11 de septiembre de 2014, Metro S.A. ha presentado un escrito, cumpliendo con lo ordenado en la Res. Ex. N° 5. En dicho escrito señala que la suma de los costos de las medidas implementadas, consistentes en reducción de la velocidad de tránsito de los trenes en las cocheras, y en implementación de lubricación de las vías, ascienden a \$196.247.693 anuales (ciento noventa y seis millones doscientos cuarenta y siete mil seiscientos noventa y tres pesos). En cuanto a la medida consistente en ordenamiento de trenes, ésta de acuerdo a la información aportada por la empresa no genera costos adicionales. Por otra parte, Metro S.A. afirma que también ha invertido en equipamiento consistente en máquina estacionaria de lubricación, e implementación de maquinaria de última tecnología en cocheras Quilín, incurriendo para ello en un gasto total de \$140.128.406 (ciento cuarenta millones ciento veintiocho mil cuatrocientos seis pesos).

En el presente caso el beneficio económico fue calculado como costo retrasado, producto de la demora en la implementación de las medidas adicionales destinadas a disminuir ruido, señaladas en sus descargos. El motivo de considerar el costo de dichas medidas para así determinar el beneficio económico, se debe a que es el propio Metro S.A. quien ha comunicado y reconocido en sus descargos la implementación de dichas medidas, adicionales a las señaladas en la RCA N° 184/03. Al respecto, este fiscal instructor considera que las medidas adicionales a las establecidas en la RCA 184/03, señaladas por el presunto infractor en sus descargos debieron estar ya implementadas en el momento en que fue identificada la excedencia en los límites de nivel de presión sonora, es decir, el día 5 de septiembre de 2013, fecha en la cual se efectuó la actividad de inspección por parte de funcionarios de la SEREMI de Salud RM.

De los costos informados por la empresa, aquel relacionado con la reducción de la velocidad de tránsito de los trenes en las cocheras, y la implementación de lubricación de las vías, ascendente a \$196.247.693 anuales, será considerado íntegramente como costo retrasado, ya que se trata de medidas que la empresa debió implementar antes de la fecha de la inspección ambiental. En relación a los costos relativos a inversión en equipamiento, cuyo total informado es de \$140.128.406, se considerarán sólo \$22.602.542, puesto que los restantes \$117.128.406 corresponden a una medida señalada en la RCA 184/03, que de acuerdo a la documentación acompañada, la empresa cumplió durante el año 2012, previamente a

la inspección ambiental, motivo por el cual, no constituye costo retrasado, ni tampoco un beneficio económico de otro tipo para la empresa.

A continuación, la siguiente tabla refleja la información proporcionada por Metro S.A. relativa al beneficio económico obtenido por la comisión de la infracción:

Tipo de gasto	Medida	Costos retrasados (pesos)	Costos retrasados (UTA)	Beneficio económico (UTA)
Gastos en implementación de medidas de naturaleza mitigatoria de ruido adicionales a las señaladas en la RCA 184/03 en cocheras Quilín.	Costo retrasado de medida de reducción de la velocidad de tránsito de los trenes en las cocheras y en el ingreso y salida de éstas.	25.272.349	49,6	8,4
	Costo retrasado de medida de implementación de lubricaciones en las vías.	170.975.344	335,7	56,5
	Costo retrasado de implementación de lubricaciones mediante máquina estacionaria.	22.602.542	44,3	7,5

Como puede observarse, la sumatoria de los costos asociados a la implementación de las medidas destinadas a disminuir ruidos, adicionales a las señaladas en la RCA 184/03 asciende a \$218.850.235. Dicho valor se considerará como base para determinar el beneficio económico, puesto que se asume que la empresa invertirá dicho monto en la implementación de las medidas de naturaleza mitigatoria.

Para la determinación del beneficio económico como costo de retraso, se ha realizado el ejercicio de llevar el costo incurrido, a valor al momento en que se hizo exigible la obligación respectiva en base a la tasa de inflación, y luego se ha calculado la ganancia que se ha obtenido con ese dinero, invirtiéndola dentro de la propia actividad de la empresa por medio de la tasa de descuento estimada para el sector transporte terrestre de pasajeros (16,45%). Como ya fuera señalado, para este procedimiento sancionatorio la fecha de incumplimiento se considerará desde el día 5 de septiembre de 2013, fecha de la inspección ambiental, hasta el día 8 de julio de 2014, fecha de presentación de los descargos. El motivo para considerar el día 8 de julio como fin del período de incumplimiento, es que la empresa acreditó que a esa fecha tenía implementadas las medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos señaladas en sus descargos. El beneficio económico en este caso corresponde al interés que le generó a Metro S.A. el

no haber incurrido en los gastos señalados en la tabla, desde la fecha de la inspección ambiental, hasta la fecha de los descargos, y dicho interés asciende a \$36.842.410, equivalentes a 72,4 UTA.

Por lo tanto, la presente circunstancia será considerada como un factor para la determinación de la propuesta de sanción específica aplicable a la infracción.

61.4 Respecto a la **intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación** en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.

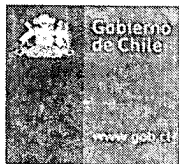
A diferencia de lo que ocurre en Derecho Penal, en que la regla general es que se exija el dolo para la configuración del tipo, la LO-SMA, tal y como ocurre normalmente en Derecho Administrativo Sancionador²⁰, no exige como requisito o elemento de la infracción administrativa, la concurrencia de intencionalidad o elemento subjetivo más allá de la mera negligencia. Lo anterior, se debe, a que la extrapolación de los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador en materia de intencionalidad, representado por el principio de culpabilidad, demuestra una morigeración que permite relacionarlo en realidad con un deber de diligencia y la consecuente responsabilidad que lleva aparejada.

De esta manera, dado que la intencionalidad no es un elemento necesario para la configuración de la infracción, actúa de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la LO-SMA, como un criterio a considerar para determinar la sanción específica que corresponda aplicar en cada caso.

En este sentido, se ha entendido que la intencionalidad contiene en sí misma, tanto el conocimiento de la obligación, contenida en el instrumento normativo, como también, de la conducta que se realiza y sus alcances jurídicos. Es decir, habrá intencionalidad cuando pueda imputarse al sujeto conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como la antijuricidad asociada a dicha contravención.

En el presente caso, del análisis de los antecedentes que constan en el presente procedimiento, es posible concluir que éstos no permiten acreditar la existencia de una intención positiva de infringir la RCA N° 184/03, o el D.S. N° 146/97, por parte de Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. Por otra parte, tampoco se verifica que haya existido una intención de omitir acciones tendientes a cumplir la norma. Lo anterior, se debe a que no existen antecedentes en el expediente sancionatorio que permitan afirmar que la empresa haya incumplido alguna medida puntual de naturaleza mitigatoria de ruidos, dispuesta en la RCA N° 184/03, que pudiera haber influido en la excedencia de los límites de presión sonora, señalado en

²⁰ Al respecto, la doctrina española se ha pronunciado, señalando que *“En el Código Penal la regla es la exigencia de dolo de tal manera que sólo en supuestos excepcionales y además tasados, pueden cometerse delitos por mera imprudencia (art. 12). En el Derecho Administrativo Sancionador la situación es completamente distinta puesto que por regla basta la imprudencia para que se entienda cometida la infracción y, salvo advertencia legal expresa en contrario, no es exigible el dolo que de otra suerte, caso de haberse dado, únicamente opera como elemento de graduación (agravante) de la sanción”*. En NIETO, Alejandro, *“Derecho Administrativo Sancionador”*. 4ª Edición. Ed. Tecnos, 2008. Pág. 391.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

la tabla de cargos formulados del capítulo IV del presente dictamen. Por el contrario, la empresa ha acreditado que ha dado cumplimiento a una serie de medidas destinadas a disminuir ruidos, establecidas en la RCA 184/03 durante la etapa de operación, de manera previa al inicio del presente procedimiento.

En conclusión, la verificación de excedencia de los niveles de presión sonora en cocheras Quilín como único hecho constitutivo de infracción, permite afirmar que los actos de la empresa no reflejan una intención de incumplir la norma, o en su defecto una intención de omitir acciones tendientes a cumplir la norma. Por este motivo, esta circunstancia no será considerada como un factor que aumente la sanción específica aplicable a la infracción.

61.5 En cuanto a la **conducta anterior del infractor**.

Al respecto, se hace presente que esta circunstancia se refiere a determinar si existen procedimientos sancionatorios previos, dirigidos contra el presunto infractor por parte de los órganos de competencia ambiental sectorial y de la Superintendencia del Medio Ambiente, y que hayan finalizado en la aplicación de una sanción.

Respecto a la conducta anterior del infractor, se ha efectuado una búsqueda en relación a si existen procedimientos sancionatorios previos de los órganos de competencia ambiental sectorial y del Servicio de Evaluación Ambiental dirigidos contra Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. Al respecto, este Servicio no ha constatado la existencia de procesos de fiscalización con procedimientos sancionatorios cursados en contra de la empresa Metro S.A., en sede administrativa ambiental. Por otra parte, no se ha constatado la existencia de procesos de fiscalización con multas cursadas en contra de la empresa en sede administrativa sectorial por incumplimiento al D.S. N° 146/97 MINSEGPRES, de forma previa a que la LO-SMA otorgara plenas competencias a esta Superintendencia.

En conclusión, se considerará la conducta del presunto infractor como irreprochable, y la presente circunstancia será considerada en el sentido de que no es necesario incrementar el componente disuasivo de la sanción específica aplicable a la infracción, lo que podría ocurrir en caso de que se detecte nuevamente esta misma infracción por parte de funcionarios de la SMA o de los organismos sectoriales que realicen fiscalizaciones por encomendación de esta Superintendencia.

61.6 Respecto a la **capacidad económica del infractor**.

Esta circunstancia ha sido definida por la doctrina española, a propósito del Derecho Tributario, y dice relación con la potencialidad económica vinculada a la titularidad y disponibilidad de la riqueza, con la aptitud, la posibilidad real, la suficiencia de un sujeto de derecho para hacer frente a la exigencia de una obligación tributaria



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

concreta por parte de la Administración Pública²¹. Atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el incumplimiento. Recurrir a este criterio puede justificarse desde distintas ópticas. En primer lugar, como una cuestión de equidad²², en la medida que, en el caso concreto, no parece igualmente reprochable el incumplimiento de una gran empresa multinacional, que debiera contar con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para abordar el cumplimiento de la normativa, que la infracción cometida por una pequeña o microempresa²³. Por otra parte, en relación a la eficacia de la sanción -en especial, tratándose de multas-, en cuanto la desproporcionalidad del monto de una multa con relación a la concreta capacidad económica del presunto infractor puede tornar ilusoria e inútil la sanción. Mientras una elevada sanción atribuida a una infracción gravísima podría ser ejecutada y cumplir su finalidad de prevención especial, en el caso de una pequeña empresa podría suponer el cierre del negocio sin hacerse efectiva.

Al respecto, se constata que el RUT de Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. figura en el registro electrónico del Servicio de Impuestos Internos, dentro de la lista de “grandes contribuyentes”, disponible en su sitio web (link: http://www.sii.cl/contribuyentes/empresas_por_tamano/grandes_contribuyentes.htm). Dicha lista fue fijada por el Director del Servicio de Impuestos Internos mediante Resolución Exenta N°45, del 19 de Noviembre del 2001 y actualizada por Resolución Exenta SII 131 de 31 de diciembre de 2012.

Por otra parte, valga decir que la capacidad económica es un factor de ajuste de la sanción específica, por lo que para el caso concreto, esta circunstancia de capacidad económica será considerada como un factor que mantiene integra la sanción total y específica aplicada a la infracción, debido a que la capacidad económica de Metro S.A. le permite asumir en su totalidad la sanción que se le impondrá.

61.7 En lo referente a **todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción.**

En virtud de la presente disposición, en cada caso particular, esta Superintendencia podrá incluir otros criterios innominados que, fundadamente, se estimen relevantes para la determinación de la infracción.

²¹ CALVO ORTEGA, Rafael. *Curso de Derecho Financiero, I. Derecho Tributario, Parte General*, 10ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 52. Citado por: MASBERNAT MUÑOZ, Patricio: *El principio de capacidad económica como principio jurídico material de la tributación: su elaboración doctrinal y jurisprudencial en España*. Revista *Ius et Praxis*, Año 16, N° 1, 2010, pp. 303 – 332.

²² El sistema colombiano funda la aplicación de este criterio en lo que denomina el principio de razonabilidad, atendiendo al conjunto de condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria (Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, 2010).

²³ “La multa es la sanción administrativa por excelencia y los rangos del quantum, por lo general, son muy amplios. Como consecuencia de ello resulta discriminatorio que puedan gravarse patrimonios distintos con multas de igual cuantía. La vigencia del principio de proporcionalidad en una vertiente subjetiva (considerando las circunstancias económicas del infractor en concreto) deben llevar a que este criterio sea aplicado de forma general”. BERMÚDEZ, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 190. p. 192.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

Para el presente caso, se ha estimado relevante aplicar los siguientes otros criterios o circunstancias en la determinación de la sanción: i) cumplimiento de medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos establecidos en la RCA 184/03, previamente al inicio del presente procedimiento; ii) conducta posterior a la infracción; iii) cooperación eficaz en el procedimiento; y iv) carácter calificado del sujeto infractor, en el sentido de que Metro S.A. cuenta con una amplia experiencia en su giro específico y en las exigencias inherentes al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, tal como lo demuestran los 53 proyectos que ha sometido a dicho sistema. Los primeros tres criterios mencionados serán tratados en el presente numeral, mientras que el último será tratado en el numeral siguiente.

En primer lugar, para esta Superintendencia, resulta relevante considerar el hecho de que Metro S.A. ha acreditado en el curso del presente procedimiento que ha dado cumplimiento a una serie de medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos establecidas en la RCA 184/03 durante la etapa de operación, de manera previa al inicio del presente procedimiento. Así por ejemplo, el anexo dos de sus descargos acredita la ubicación de los generadores eléctricos dentro de una zona techada; el anexo tres de los descargos acredita revisión periódica del estado de los silenciadores en motores de combustión; y el anexo 4 de los descargos confirma la utilización de maquinaria de última generación. Por otro lado, no se cuenta con antecedentes que permitan concluir que la empresa haya incumplido otra medida o considerando dispuesto en la RCA 184/03, distinto al señalado en la tabla de cargos formulados del capítulo IV del presente dictamen.

En otro orden de ideas, a juicio de este Fiscal Instructor, otro elemento a tener en cuenta en el presente capítulo es la conducta posterior de Metro S.A. al inicio del presente proceso sancionatorio. Al respecto, en sus descargos el presunto infractor ha presentado abundante prueba documental destinada a acreditar que, producto de la instrucción del presente procedimiento, ha implementado una serie de medidas adicionales a las establecidas en la RCA 184/03, con el fin de evitar la ocurrencia de nuevas excedencias en los límites de nivel de presión sonora. Como ya fuera señalado a propósito del beneficio económico obtenido, se considerará la presentación de los descargos como la fecha de implementación de estas medidas, puesto que el titular no acompaña documentos que acrediten una fecha cierta en la cual la totalidad de las medidas estuvieron implementadas, pero sí acredita que a la fecha de los descargos sí lo estaban. Al respecto, la prueba documental acompañada por Metro S.A. en el anexo 6 de sus descargos, acredita que se instauró la medida de reducción de velocidad de trenes y ordenamiento de trenes en las cocheras Quilín; el anexo 7 acredita que se implementó la medida de lubricación manual diaria de las vías; y el anexo 8 acredita que se instaló una máquina estacionaria de lubricación estacionaria. Dichas medidas implicarían una reducción de los niveles de emisión de ruidos desde cocheras Quilín, motivo por el cual el presunto infractor ha acreditado su intención de subsanar el problema de ruidos molestos presente en las cocheras Quilín, todo lo cual refleja su intención de volver al cumplimiento de la legislación ambiental.

Otra circunstancia que debe considerarse es la cooperación eficaz en el procedimiento por parte del presunto infractor. Es plausible afirmar que Metro S.A. ha entregado toda la información solicitada, sin dilaciones, en forma ordenada y oportuna, lo que ha permitido una tramitación expedita del procedimiento sancionatorio. Por lo demás, mediante la Res. Ex. N° 5/ Rol D-009-2014, se requirió a la empresa Metro S.A. que

proporcionara antecedentes en relación a las inversiones o gastos en los que ha incurrido asociados a las medidas adicionales de control de ruido, así como todas aquellas medidas, acciones y obras destinadas a evitar que vuelva a ocurrir el hecho objeto de la formulación de cargos del presente procedimiento. La empresa cumplió con lo solicitado en la resolución, en la forma y modo solicitados por esta Superintendencia entregando información útil para el procedimiento. Todo ello permite señalar que en el presente caso ha habido una cooperación eficaz por parte del presunto infractor en el procedimiento.

En conclusión, la presente circunstancia debe ser considerada como una circunstancia claramente reductora, dado que Metro S.A. ha demostrado que ha dado cumplimiento a las restantes medidas establecidas en la RCA 184/03; la conducta posterior del presunto infractor, la que refleja su clara disposición de volver al cumplimiento de la legislación ambiental; y por último, la cooperación eficaz en el procedimiento.

61.8 Respecto al carácter calificado del sujeto infractor, en el marco de la aplicación de la letra i) del artículo 40.

Por último, en relación al carácter calificado del sujeto infractor, cabe considerar 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. De esta forma, los sujetos fiscalizados son colocados en una especial posición de obediencia respecto a determinados estándares de diligencia, en razón de los bienes jurídicos que protege la legislación administrativa o de la posición ventajosa del regulado al explotar un bien público o cuya explotación es estratégica.

En el caso de la legislación ambiental, y en especial de aquellos proyectos y actividades que según la Ley N° 19.300 es necesaria su evaluación ambiental como requisito habilitante para su ejecución, nos encontramos ante sujetos regulados que luego de la tramitación de un procedimiento administrativo especial, reglado e integrador – por la participación de diversos órganos de la administración del Estado – se le fijan condiciones y requisitos para el ejercicio de su actividad económica. El regulado obtiene una autorización que fija los términos de su ejercicio, que son considerados fundamentales para la protección del bien jurídico medio ambiente.

Junto con lo anterior, existen ciertos regulados que, estando afectos a una autorización como la señalada precedentemente, desarrollan su actividad a partir de una amplia experiencia en su giro específico y en las exigencias inherentes que en materia de cumplimiento de estándares medioambientales que emanan de él, explotan proyectos complejos que suponen una alta especialización en estas materias y disponen de una organización sofisticada que les permitiría afrontar de manera especializada, idónea y oportuna sus contingencias. Respecto de estos últimos regulados, es posible dirigir un juicio de reproche más severo en relación a aquéllos que no cuentan con estas características, pues se encontraban en mejor posición para evitar las infracciones que hubieran cometido.



Superintendencia
del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

En este caso específico, se considera que Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. se trata de un sujeto calificado, dado que es un experto en el rubro de transportes, que tiene una amplia experiencia, recursos, proveedores, conocimiento técnico, y acceso a mercado de consultores especializados que lo dejan en una posición incomparable para el cumplimiento de la normativa de ruidos, así como el conocimiento y control de todos los efectos e impactos que ocurren con ocasión del proyecto.

En razón de lo anterior, esta circunstancia será considerada para el incremento del componente disuasivo del monto de la sanción aplicable a la infracción.

X. PROPONE AL SUPERINTENDENTE

62. Sobre la base de lo visto y expuesto en el presente dictamen, respecto al hecho consistente en la superación de los límites máximos de niveles de presión sonora corregidos establecidos para la zona II en horario nocturno, que generó el incumplimiento de condiciones, normas y medidas establecidas en la RCA 184/03 y en el DS N° 146/97, se propone aplicar la sanción consistente en multa de 124,4 unidades tributarias anuales (124,4 UTA).

Jorge Alviña Aguayo

Fiscal Instructor de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente



C.C.:

-División de Sanción y Cumplimiento

Rol N° D-009-2014

