



DICTAMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ROL D-015-2014

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 Decreto N° 76, de 10 de octubre de 2014, del Ministerio del Medio Ambiente; la Resolución Exenta N° 225, de 12 de mayo de 2014, de la Superintendencia del 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); 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. N° 3936 de 19 de junio de 2014, enviado a esta Superintendencia por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región Metropolitana (en adelante, SEREMI de Salud Metropolitana). En dicho documento, se expone que por reiteradas denuncias por ruidos molestos en contra de Iglesia Ministerio Restauración en Acción (en adelante, la Iglesia), la SEREMI de Salud Metropolitana inició un sumario sanitario en contra de doña Adicia del Carmen Larenas Baeza (en adelante, la presunta infractora), por incumplimiento del D.S. N° 146/97, dictándose la sentencia N° 006710 de 11 de diciembre de 2012, en el marco del expediente N° 4566/2012, la cual fijó un plazo de 15 días corridos a contar de la notificación de dicha sentencia, para implementar medidas de mitigación a las fuentes generadores de ruido.

3. El oficio antedicho continúa señalando que, con fecha 17 de abril de 2014, personal técnico de la Unidad de Acústica Ambiental de la SEREMI de Salud Metropolitana, se constituyó en la vivienda ubicada en Pasaje Isla San Félix número 882, comuna de La Granja, -correspondiente al domicilio de la denunciante ante la SEREMI de Salud Metropolitana en el marco de dicho procedimiento- con el objeto de verificar el cumplimiento de la sentencia señalada en el párrafo anterior. Agrega que en la inspección se efectuó una actividad de medición de ruidos desde el domicilio recién mencionado, de acuerdo al procedimiento establecido en el D.S. N° 146/97, obteniéndose un nivel de presión sonora corregido de 68.5 db (A) Lento, siendo el límite máximo permisible para horario nocturno para zona III de 55 db(A) lento, constatando la superación de la norma en 13,5 db(A).

4. Por último, el oficio N° 3936 señala que en virtud de la entrada en vigencia de la nueva institucionalidad ambiental contenida en la ley N° 20.417, se formula denuncia por incumplimiento al D.S. N° 146/97 en contra de la actividad individualizada en el párrafo anterior, y remite los antecedentes de la actividad de medición de ruidos y el formulario de denuncia respectivo.

5. Los documentos derivados por la SEREMI de Salud Metropolitana a la SMA, consistentes en el Ord. N° 3936 ya mencionado; el formulario de denuncia, firmada por la Jefa del Departamento de Acción Sanitaria de la SEREMI de Salud Metropolitana; el Acta de Inspección Ambiental N° 0003432, de fecha 17 de abril de 2014, que da cuenta de la actividad de medición de ruidos de la misma fecha; y la ficha de información de medición de ruido, la cual forma parte del Acta de Inspección antedicha.

6. El memorándum D.S.C. N° 199, de 17 de julio de 2014, mediante el cual la División de Sanción y Cumplimiento de esta Superintendencia, remitió a la División de Fiscalización el expediente de la presente investigación, y solicitó que analice y valide la información entregada por la SEREMI de Salud Metropolitana.

7. El memorándum N° 447, de 14 de agosto de 2014, de la División de Fiscalización de la SMA, a través del cual se señaló que los antecedentes presentados junto con la denuncia, que indican la ejecución de mediciones de nivel de presión y sus correspondientes resultados, se han realizado conforme al D.S. N° 146/97, no obstante advierte que falta el certificado de calibración del sonómetro y de su correspondiente calibrador acústico.

8. Los certificados de calibración del sonómetro y del calibrador acústico utilizados en la medición de ruidos de la actividad de inspección señalada, los que fueron remitidos con fecha 19 de junio de 2014 por la SEREMI de Salud Metropolitana. De esta forma, se agregaron a los antecedentes del procedimiento los certificados de calibración, que de acuerdo al informe de la División de Fiscalización faltaban.

9. El memorándum N° 300/2014, de fecha 3 de septiembre de 2014, de la División de Sanción y Cumplimiento, por medio del 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.

10. La instrucción del procedimiento sancionatorio, mediante formulación de cargos en contra de doña Aclicia Larenas Baeza, a través de la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014, de fecha 8 de septiembre de 2014.

11. La formulación de cargos se intentó notificar mediante carta certificada al domicilio ubicado en Isla San Félix, número 878, comuna de La Granja. No obstante, consultado el registro de la página de Correos de Chile, específicamente, el número de seguimiento 3072540779439, éste señala que la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014, se intentó entregar dos veces en el domicilio señalado, sin resultados. Frente a ello, y producto de una nueva denuncia por ruidos molestos presentada en contra de la presunta infractora, esta Superintendencia tuvo



conocimiento de un nuevo domicilio al cual notificar, correspondiente a San Diego número 224, comuna de Santiago, Región Metropolitana.

12. El Ord. DSC N° 1302, de 13 de octubre de 2014, mediante el cual se notifica la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014 en el nuevo domicilio obtenido por la SMA, y señalado en el párrafo anterior.

13. El registro de la página de Correos de Chile, que da cuenta que el número de seguimiento 30725531705575, correspondiente al Ord. DSC N° 1302, mediante la cual se notificó la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014, enviado por carta certificada conforme lo dispone el artículo 46 de la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, fue entregado con fecha 16 de octubre de 2014.

14. El escrito de doña Alicia Larenas, presentado dentro de plazo, con fecha 6 de noviembre de 2014, mediante el cual formula descargos y señala un nuevo domicilio para notificaciones, ubicado en calle Más Afuera, número 827, comuna de La Florida, Región Metropolitana.

III. IDENTIFICACIÓN DEL INFRACTOR

15. El presente procedimiento administrativo se inició a través de la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014, en contra de doña Alicia Larenas Baeza, Rol Único Tributario N° 7.779.130-2, domiciliada en calle Más Afuera, número 827, comuna de La Florida, Región Metropolitana, en calidad de posible infractor.

IV. CARGOS FORMULADOS

16. 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	Normas eventualmente infringidas						
<p>La superación del límite de nivel de presión sonora fijado para la zona III en horario nocturno, correspondiente a 55 db(A) lento, arrojando la medición de fecha 17 de abril de 2014, 68,5 db(A) lento como valor de</p>	<p>DS. N° 146/97, artículo primero, título III, número 4°: <i>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:</i></p> <table border="1" data-bbox="570 2050 1403 2225"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="570 2050 1403 2134"><i>Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="570 2134 818 2171"></td> <td data-bbox="818 2134 1403 2171"><i>De 21 a 7 Hrs.</i></td> </tr> <tr> <td data-bbox="570 2171 818 2225"><i>Zona III</i></td> <td data-bbox="818 2171 1403 2225"><i>55</i></td> </tr> </tbody> </table>	<i>Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento</i>			<i>De 21 a 7 Hrs.</i>	<i>Zona III</i>	<i>55</i>
<i>Niveles Máximos Permisibles de Presión Sonora Corregidos (NPC) en db (A) Lento</i>							
	<i>De 21 a 7 Hrs.</i>						
<i>Zona III</i>	<i>55</i>						



Hechos que se estiman constitutivos de infracción	Normas eventualmente infringidas
presión sonora corregido.	

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

i) Resumen de los descargos presentados

17. Con fecha 6 de noviembre de 2014, encontrándose dentro de plazo legal, doña Aclicia Larenas presentó un escrito. En éste, formula descargos y señala nuevo domicilio para efectos de las notificaciones que se efectúen en el presente procedimiento administrativo sancionatorio.

18. En el escrito antedicho, la presunta infractora indica que desde el día 15 de mayo de 2014, dejaron de arrendar el local ubicado en Isla San Félix N° 878, población Millalemus, comuna de La Granja, el cual fue durante nueve años su Iglesia. Agrega que debido a ello, no sabían que con fecha 8 de septiembre de 2014, la SMA había formulado cargos en contra de la Iglesia Restauración en Acción, y que se enteraron de ello cuando se le hizo llegar la carta de notificación al domicilio ubicado en San Diego 224, comuna de Santiago. Agrega la prueba del cambio de domicilio en donde funciona la iglesia son los dos intentos fallidos de Correos de Chile de notificar la resolución en Isla San Félix N° 878, comuna de La Granja.

19. Finaliza señalando que deben ser absueltos de los cargos formulados, producto de que ya no se encuentran en el domicilio en donde se efectuó la actividad de ruidos.

ii) Análisis de los descargos

20. En el presente caso, el descargo se refiere a que, debido a que la Iglesia Ministerio Restauración en Acción ya no se encuentra funcionando en el domicilio ubicado en Isla San Félix N° 878, población Millalemus, comuna de La Granja, la presunta infractora estima que deben ser absueltos del cargo formulado.

21. Al respecto, si bien los antecedentes del procedimiento permiten afirmar que la presunta infractora puede ser notificada en un domicilio distinto a aquel en donde se efectuaron las actividades de medición de ruidos, la fecha en la cual indica que dejó de utilizar el local objeto de la imputación de cargos, es posterior a la fecha de la constatación de la emisión de los ruidos molestos, razón por la cual sus alegaciones no dicen relación con algún elemento de hecho que permita desvirtuar lo detectado al momento de la fiscalización, ni con desvirtuar el carácter antijurídico de la conducta, motivo por el cual los argumentos de los descargos serán desestimados.



22. A mayor abundamiento, por los antecedentes que constan en el expediente no puede tenerse por acreditado que la Iglesia Ministerio Restauración en Acción haya dejado de funcionar en el domicilio donde se efectuaron dichas actividades. Ello se debe a que la presunta infractora no acompañó documentación u otros medios probatorios que comprobaran de manera fehaciente dicha situación. Por otra parte, si bien existieron intentos fallidos de Correos de Chile de notificar la resolución de formulación de cargos en el domicilio en donde se produjo la actividad de medición de ruidos, ello tampoco prueba que la Iglesia Ministerio Restauración en Acción haya dejado de funcionar en dicho domicilio.

23. Por otra parte, es necesario hacer presente que la SMA ha recibido una nueva denuncia por ruidos molestos con fecha 10 de septiembre de 2014, en contra de la Iglesia Ministerio Restauración en Acción. Ella no forma parte del presente procedimiento sancionatorio, pues los hechos contenidos en dicha denuncia son distintos a los que forman parte del presente procedimiento. Dicha denuncia indica que la dirección de esa institución es San Diego 224, es decir, una dirección distinta al lugar en donde se efectuó la actividad de medición de ruidos, pero ello no significa que la Iglesia no pueda efectuar actividades en más de un lugar físico a la vez.

24. En conclusión, en el evento que sea efectivo que la Iglesia Ministerio Restauración en Acción ya no efectúa actividades en el domicilio fiscalizado por la SEREMI de Salud Metropolitana, ello no es un argumento que permita eximir de responsabilidad a la presunta infractora, pues no desvirtúa los cargos formulados.

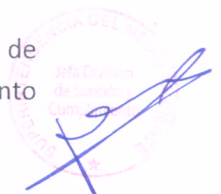
VI. VALORACIÓN DE LOS DEMÁS MEDIOS DE PRUEBA, EN BASE A LOS CRITERIOS LÓGICOS Y DE EXPERIENCIA

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

25. 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.

26. En razón de lo anterior, corresponde señalar que los hechos sobre los cuales versa la formulación de cargos han sido debidamente constatados por la SEREMI de Salud Metropolitana, tanto en el acta de inspección ambiental, de fecha 17 de abril de 2014, como en el documento adjunto al acta y que forma parte de ésta, consistente en la ficha de información de medición de ruido. Dichos documentos constan en el expediente público de fiscalización asociado al procedimiento de sanción D-015-2014.

27. Como consecuencia, en el proceso de emisión del dictamen, es necesario tomar en consideración las particularidades del procedimiento



Superintendencia del Medio Ambiente
Jefe División de Sanciones
Cumplimiento

de medición plasmado en el acta de inspección ambiental y sus demás documentos anexos, específicamente, en cuanto a la certeza de su resultado final.

28. La constatación de los hechos, según consta en el Acta de Inspección mencionada en el punto 5 del presente acto, tuvo lugar el día 17 de abril de 2014, y sus resultados fueron consignados en la ficha de información de medición de ruido. El acta de inspección indica que se midió el ruido generado por oratoria con amplificación y cantos con instrumentos musicales provenientes de iglesia.

29. La ficha de información de medición de ruido, y el Ord. N° 3936 de la SEREMI de Salud Metropolitana, consignan que la vivienda desde donde se efectuaron las mediciones se ubica en la zona III, de acuerdo a la clasificación de zonas señalada en el D.S. N° 146/97. Por su parte, el Acta de Inspección Ambiental N° 0003432, de fecha 17 de abril de 2014, señala que la actividad de medición de ruidos se efectuó a las 21:03 horas, es decir, en horario nocturno.

30. Las mediciones referidas en el punto anterior se realizaron desde el patio del domicilio ubicado en Pasaje Isla San Félix número 882, comuna de La Granja, correspondiente a la vivienda de la denunciante del procedimiento seguido por la SEREMI de Salud Metropolitana, el cual a su vez dio origen a la denuncia presentada por dicha institución ante la SMA. 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, tal como consta en el certificado de calibración al que se ha hecho alusión en el punto 8 del presente dictamen, el cual se encuentra disponible en el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA)¹.

31. 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.² 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.

¹ El expediente del presente caso, el cual contiene la ficha de información de medición de ruido, así como el certificado de calibración del sonómetro utilizado en la medición, se encuentra disponible en el siguiente link: <http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/ProcesoSancion/VerExpediente?expediente=D-015-2014>

² 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 Tavorari Raúl, El Proceso en Acción, Editorial Libromar Ltda., Santiago, 2000 pág., 282



Superintendencia del Medio Ambiente
Jefe División de Inspección Ambiental

32. 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.

33. 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”*.³

34. 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”*.

35. Por lo demás, cabe señalar que la presunta infractora, no presentó descargos idóneos para desvirtuar los cargos formulados en el presente procedimiento, ni tampoco ha presentado ningún medio de prueba tendiente a desvirtuar los hechos afirmados en los antecedentes aportados por la SEREMI de Salud Metropolitana, motivo por el cual subsiste la presunción de veracidad de los hechos constatados por el ministro de fe en el acta de inspección ambiental.

VII. DETERMINACIÓN DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCIÓN

36. 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-015-2014, de 8 de septiembre de 2014 ya individualizada. No habiéndose desvirtuado tampoco el carácter antijurídico de la conducta, se tiene por configurada la infracción.

VIII. CLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN

37. El hecho constitutivo de la infracción que fundó la formulación de cargos en la Res. Ex. N° 1/ Rol D-015-2014, de 8 de septiembre de 2014, fue identificado en el tipo establecido en la letra h) del artículo 35 de la LO-SMA, esto es, el incumplimiento de una norma de emisión, específicamente el D.S. N° 146/97.

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



38. 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.

39. En este sentido, en relación al cargo formulado, se propuso en la formulación de cargos, clasificar dicha infracción como leve, considerando que de manera preliminar se estimó que no es posible encuadrarla 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.

40. 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.

41. En éste 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, no existe información o antecedentes que permitan acreditar la circunstancia del riesgo significativo, debido a las siguientes razones.

42. En primer lugar, el acta de inspección ambiental levantada por la SEREMI de Salud Metropolitana, organismo sectorial que en el presente caso efectuó la medición de ruidos, 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 memorándum N° 447, de 14 de agosto de 2014, de la División de Fiscalización de la SMA, a través del cual se señaló que los antecedentes presentados junto con la denuncia, que indican la ejecución de mediciones de nivel de presión y sus correspondientes resultados, se han realizado conforme al D.S. N° 146/97, tampoco contiene referencias al riesgo a la salud de la población.

43. Por otro lado, la fuente de origen del ruido, corresponde, de acuerdo a lo señalado en el acta de inspección de fecha 17 de abril de 2014, a "oratoria con amplificación y cantos con instrumentos musicales provenientes de iglesia vecina". Al respecto, las máximas de la experiencia permiten afirmar que dichas actividades no son continuas, motivo por el cual no puede afirmarse que la emisión de ruido generada por la actividad sea permanente. En el presente caso, los antecedentes que constan en el procedimiento sólo permiten afirmar que, específicamente, el día 17 de abril de 2014, se produjo una excedencia en el límite de presión sonora establecida en el D.S. N° 146/97, en las dependencias donde funciona la Iglesia a cargo de la presunta infractora. En conclusión, si bien existe un riesgo para la salud de las personas que viven o trabajan en sectores aledaños a las dependencias donde funciona la Iglesia, producto de los ruidos generados por ésta, no puede afirmarse que dicho riesgo sea significativo.



44. Por último, 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

45. 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 ocasionado⁴; b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción⁵; c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción;⁶ d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma⁷; e) La conducta anterior del infractor⁸; f) La capacidad económica del infractor⁹; g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°¹⁰; h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida

⁴ 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.

⁵ Esta circunstancia incluye desde la afectación grave hasta el riesgo de menor importancia 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, sean o no de importancia.

⁶ 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.

⁷ 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 infringir, lo que conlleva necesariamente la existencia de un elemento antijurídico en la conducta del presunto infractor que va más allá de la mera negligencia o culpa infraccional. También se considera que existe intencionalidad, cuando se estima que el presunto infractor presenta características que permiten imputarle conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como de la antijuricidad asociada a dicha contravención. Por último, 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.

⁸ 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.

⁹ La capacidad económica atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el pago de la sanción.

¹⁰ 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



del Estado¹¹; i) *Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción*¹².

46. En este sentido, corresponde desde ya indicar que las d), g) y h) del artículo 40 de la LO-SMA, no son aplicables en el presente procedimiento, puesto que no constan antecedentes que demuestren que la presunta infractora actuó con la intención positiva de infringir, ni tampoco presenta las características que permitan afirmar que pueda imputársele conocimiento preciso de sus obligaciones, de la conducta que realiza en contravención a ellas, así como la antijuricidad asociada a dicha contravención. Tampoco presentó un programa de cumplimiento, y la Iglesia Ministerio Restauración en Acción no se encuentra emplazada 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 ponderación de dichas circunstancias:

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

Respecto al daño, el acta de fiscalización levantada por funcionario de la SEREMI de Salud Metropolitana y sus anexos, así como lo señalado por dicha institución mediante el Ord. N° 3936 de 19 de junio de 2014, 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 al medio ambiente o uno o 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, si bien constituyen genéricamente un peligro para la salud de las personas que viven en sectores aledaños a las dependencias donde funciona la Iglesia, no configura un peligro de importancia, sino que se presenta una potencialidad de peligro de importancia baja. Ello se debe a que sólo se cuenta con los antecedentes remitidos por la SEREMI de Salud Metropolitana, los que no permiten afirmar que exista una excedencia de los límites de presión sonora que se haya mantenido en el tiempo, ni que la emisión de ruido generado por la actividad sea permanente.

Al respecto, una referencia de cómo afecta los niveles de presión sonora a la salud de las personas, es la actual "Guía sobre el Ruido Nocturno para Europa" de la Organización Mundial de la Salud. Ésta 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

¹¹ Esta circunstancia se determina en función de un análisis respecto de la afectación que un determinado proyecto ha causado en un área protegida.

¹² 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.



ánimo y fatiga, y que los niños, los ancianos y los enfermos crónicos son las personas que se ven más afectadas producto de dichos ruidos¹³.

Por lo tanto, es de opinión de este Fiscal Instructor que esta sola superación puntual de los niveles de presión sonora señalados en el D.S N° 146/97, sin otros antecedentes que consten en el proceso que apunten a la existencia de un peligro de importancia, no permite formar la convicción de que se haya acreditado un peligro de relevancia o importancia suficiente que deba aumentar la sanción específica, sino que sólo genera un peligro de importancia baja o de menor entidad.

46.2. 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 norma de emisión del D.S. N° 146/97, haya provocado una afectación cierta o real 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.

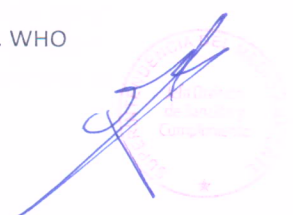
No obstante lo anterior, la forma en que esta circunstancia está redactada, implica una potencialidad o posibilidad de afectación a la salud producto de la infracción, que debe considerarse en este caso. Efectivamente, esta circunstancia permite evaluar no sólo el número de personas cuya salud se vio afectada de manera cierta, sino también el número de potenciales afectados. En ese sentido, la salud de todas las personas que habitan en lugares aledaños a las dependencias en donde funciona la Iglesia, pudo verse afectada.

Los antecedentes remitidos por la SEREMI de Salud Metropolitana, dan cuenta de una excedencia puntual en los límites de nivel de presión sonora producto de la actividad de la Iglesia, de fecha 17 de abril de 2014. Dicha excedencia se produjo en un recinto emplazado en una zona habitacional de la ciudad de Santiago, rodeada de población urbana.

El D.S N° 146/97, establece que los niveles máximos permisibles de presión sonora corregidos en la zona III es de 55 dB(A) lento en horario nocturno, pero en este caso los resultados de la medición efectuados a la Iglesia Ministerio Restauración en Acción durante la fiscalización, arrojaron un resultado de 68,5 dB(A) lento, es decir, se supera el nivel máximo permisible de presión sonora en una magnitud de 13,5 dB(A).

Por lo tanto, si bien no existen antecedentes que permitan acreditar la circunstancia de un peligro de importancia, sí existe una potencialidad de importancia baja, como fuera señalado en la circunstancia referida al peligro ocasionado. Dicha potencialidad, generada producto de la excedencia en los límites de nivel de presión sonora, permite

¹³ 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

señalar que existe un número de personas potencialmente afectadas producto de dicho funcionamiento nocturno.

Ahora bien, dicho número de personas potencialmente afectadas es bajo, pues en este caso también existen circunstancias que moderan la potencial afectación a la salud de las personas que viven en los edificios o viviendas aledaños a las instalaciones en donde funciona la Iglesia, 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 o edificios de las señaladas instalaciones.

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 desde las instalaciones donde se emplaza Iglesia, sí existe un número bajo de potenciales afectados, es decir, de personas cuya salud pudo haberse visto afectada por la infracción. En virtud de lo anterior, esta circunstancia será considerada al momento de la determinación de la sanción específica aplicada a la infracción.

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

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 de un aumento en los ingresos, o de una disminución en los costos, o una combinación de ambos. En este sentido, el beneficio económico obtenido por el infractor puede definirse como la combinación de tres componentes:

a) Beneficio asociado al retraso en incurrir en los costos de cumplimiento: Este componente considera la estimación del beneficio derivado del uso alternativo del dinero no desembolsado, durante el período de retraso en cumplir con la normativa. Se determina sobre la base del retraso en la realización de inversiones en capital y el incurrir en costos no recurrentes y no depreciables, necesarios para el cumplimiento de las exigencias. Su cálculo se basa en las estimaciones de la variación en el flujo de caja financiero que significa para el infractor el incurrir en los costos no recurrentes y no depreciables, y en las inversiones necesarias para cumplir con las exigencias, tanto en el escenario de cumplimiento a la fecha debida (escenario de no cumplimiento¹⁴), como en el de cumplimiento en una fecha posterior (escenario de cumplimiento¹⁵). El beneficio económico del infractor estará dado por la diferencia entre los valores presente asociados a cada uno de estos dos escenarios. Cabe señalar, que en el caso en que al momento de la estimación del beneficio económico, el infractor aún no haya dado cumplimiento a la normativa, para efectos del cálculo se asume que el infractor incurrirá en los costos o inversiones pertinentes en una fecha determinada, la cual corresponde al quinto día a partir de la fecha de notificación de término del procedimiento sancionatorio.

¹⁴ Se denomina escenario de no cumplimiento debido a que el infractor no cumplió con la normativa en esta fecha, debiendo hacerlo en conformidad a ella.

¹⁵ Escenario en el cual efectivamente se da cumplimiento a la exigencia asociada a la normativa en una fecha determinada.

b) Beneficio asociado a los costos evitados por motivo del incumplimiento: Este componente considera el ahorro económico que el infractor obtiene gracias al incumplimiento y el beneficio asociado al uso alternativo de este dinero. Se define en relación con aquellos costos que el infractor evitó completamente durante el período de incumplimiento, como son los costos de operación y mantenimiento de las inversiones necesarias para el cumplimiento con la normativa. Asimismo, las inversiones en capital y costos no recurrentes y no depreciables en los casos en que estos no fueron simplemente retrasados, sino que no se ha dado, ni se podrá dar cumplimiento a la normativa, deben ser considerados como costos evitados. Su cálculo se basa en la estimación del valor presente asociado a la variación en el flujo de caja financiero que significa para el infractor el no incurrir en los costos señalados, durante el período de incumplimiento.

Para estimar el beneficio asociado a los costos indicados en las letras a) y b), la SMA contempla los ajustes correspondientes por inflación y tipo de cambio según corresponda, así como los efectos asociados al pago de impuestos¹⁶. Asimismo, para efectos de cálculo se utiliza una tasa de descuento o capitalización que refleja *el valor del dinero en el tiempo* para el infractor. En el caso de tratarse de una empresa, ya sea privada o del Estado, la SMA utiliza para ello una tasa promedio por sector de actividad económica, sobre la base del supuesto de asimilar dicha tasa de descuento al *“promedio ponderado de costo de capital”*¹⁷, calculado para diversas empresas con cotización bursátil del mismo rubro, en base a la información publicada por estas empresas, disponible en sus sitios web, y entregada a la Superintendencia de Valores y Seguros. En el caso de las demás entidades fiscales¹⁸ y otras organizaciones sin fines de lucro, la tasa de descuento a considerar será nula¹⁹.

c) Beneficio asociado a los ingresos derivados de una actividad ilegal: Este componente considera el beneficio asociado al incremento de las ganancias que el infractor obtiene a partir de un aumento en los ingresos, el cual ha sido derivado de una infracción a la normativa. La determinación del beneficio económico asociado a este tipo de ganancias, se realiza en base a estimaciones que consideran los elementos del caso específico, no respondiendo a un único modelo, en consideración a que el aumento en los ingresos a partir de una actividad ilegal puede producirse a partir de variados escenarios o circunstancias.

En relación a esta circunstancia, debe señalarse que la Iglesia es una organización sin fines de lucro, por lo que la tasa de descuento será nula.

¹⁶ En términos de flujos financieros, al no incurrir en un determinado costo en una fecha determinada, el infractor obtiene un beneficio a nivel de resultado operacional, pero a su vez, deja de obtener el beneficio asociado a la reducción de la base imponible que hubiese existido en el caso de incurrir en el costo, ya sea por el monto del mismo, o por la depreciación de los activos en el caso de inversiones en capital.

¹⁷ Conocido también como WACC, por su sigla en inglés para Weighted Average Cost of Capital.

¹⁸ Entidades fiscales exceptuando a las empresas del Estado. Comprende a Ministerios y Servicios de gobierno (Poder ejecutivo), Poder Judicial, Poder Legislativo, Municipalidades, Hospitales Públicos, Instituciones de Educación Superior del Estado, Liceos y Colegios Fiscales.

¹⁹ El fundamento de considerar una tasa de descuento nula en el caso de este tipo de organizaciones, corresponde a que éstas no tienen por objeto el obtener una rentabilidad económica, sino la obtención de una rentabilidad social, por lo que se asume que los recursos no invertidos en cumplir normativa se destinan a otros proyectos que aportan al beneficio colectivo y no a una actividad de tipo comercial.



Todo recinto, incluidos los de culto religioso están obligados a cumplir con los niveles máximos de presión sonora establecidos en el D.S. N° 146/97, y en la actualidad el DS 38/2011, para lo cual debió haber adoptado medidas orientadas a dicho objetivo, especialmente, considerando que la actividad de fiscalización dio cuenta de una clara excedencia del límite de presión sonora.

En el presente caso, el no haber adoptado medidas destinadas a mitigar los ruidos, está asociado al concepto de costo retrasado. Se consideran estos costos como retrasados, ya que si bien la Iglesia no ha acreditado la implementación de medidas destinadas a disminuir o mitigar los ruidos, se presupone la buena fe y que efectuará dichas inversiones en el futuro, motivo por el cual se asume que incurrirá en dichos gastos una vez concluido el presente procedimiento sancionatorio.

Para calcular dicho costo, debe tomarse la diferencia entre la estimación del valor presente del escenario de cumplimiento respecto del escenario de no cumplimiento, considerando el uso alternativo del dinero no desembolsado en implementar medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos, durante el período de retraso en cumplir con la normativa. No obstante, debe considerarse que en el presente caso la Iglesia Ministerio Restauración en Acción es una institución sin fines de lucro, motivo por el cual, si bien podrían determinarse cuáles son los costos aproximados asociados a la implementación de medidas de naturaleza mitigatoria de ruidos, no resulta posible la comparación de los escenarios de cumplimiento y no cumplimiento, puesto que el ahorro de dicho dinero no genera un beneficio para una institución sin fines de lucro. Es por ello que debe concluirse que en el presente caso no existe un beneficio económico generado producto del incumplimiento.

Por lo tanto, la presente circunstancia no será considerada como un factor para la determinación de la propuesta de sanción específica aplicable a la infracción.

46.4. 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 la presunta infractora 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 doña Aclia Larenas Baeza. Al respecto, este Servicio no ha constatado la existencia de sanciones aplicadas en sede ambiental. No obstante, en sede sectorial si hay incumplimientos al D.S. N° 146/97, de forma previa a que la LO-SMA otorgara plenas competencias a esta Superintendencia. El Ord. N° 3936 de 19 de junio de 2014, enviado a esta Superintendencia por la SEREMI de Salud Metropolitana, da cuenta que en la Iglesia se ha producido una excedencia en los límites de nivel de



Superintendencia del Medio Ambiente
Módulo de Seguimiento y Control
Santiago

presión sonora al menos en otra ocasión, lo que ocasionó que la SEREMI de Salud Metropolitana iniciara un sumario sanitario en contra de doña Aclicia del Carmen Larenas Baeza, por incumplimiento del D.S. N° 146/97, dictándose la sentencia N° 006710 de 11 de diciembre de 2012, en el marco del expediente N° 4566/2012, la cual fijó un plazo de 15 días corridos a contar de la notificación de dicha sentencia, para implementar medidas de mitigación a las fuentes generadores de ruido. 2.

En conclusión, se considerará la conducta de la presunta infractora en el sentido de que registra sanciones respecto del cumplimiento de la norma de emisión de ruidos molestos, y por tanto, dicha circunstancia será considerada como un factor de aumento del componente de afectación para la determinación de la sanción específica aplicable a la infracción.

46.5. 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 concreta por parte de la Administración Pública²⁰. Atiende a las particulares facultades o solvencia del infractor al momento de incurrir en el incumplimiento. Recurrir a este criterio puede justificarse 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 de la presunta infractora 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 doña Aclicia Larenas Baeza no figura en el listado de empresas según su tamaño específico proporcionado por el Servicio de Impuestos Internos. Además, es relevante indicar que Iglesia Ministerio Restauración en Acción es una institución sin fines de lucro.

En virtud de lo señalado con anterioridad, y debido a que la capacidad económica es un factor de ajuste de la sanción específica, para el caso concreto, esta circunstancia será considerada como un factor que hace necesario moderar sustancialmente el componente de afectación para la determinación de la sanción específica aplicada a la infracción.

²⁰ 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.



46.6. 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.


Para el presente caso, se ha estimado que no existen otras circunstancias a considerar para la determinación de la infracción. Debe descartarse la conducta posterior a la infracción, puesto que para haberla considerado, la infractora debió haber acreditado su intención de subsanar el problema de ruidos molestos, mediante la implementación de medidas destinadas a disminuir los ruidos con posterioridad a la fecha de fiscalización, cuestión que no hizo. Por otra parte, tampoco puede considerarse la cooperación eficaz en el procedimiento por parte de la presunta infractora, puesto que presentó un escueto escrito de descargos, que no hizo alusión a la infracción, ni permitió esclarecer los hechos del presente procedimiento.

En conclusión, esta circunstancia no será considerada como un factor que incida en la sanción específica aplicable a la infracción.

X. PROPONE AL SUPERINTENDENTE

47. 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 zona III en horario nocturno, que generó el incumplimiento de norma establecida en el DS N° 146/97, **se propone aplicar la sanción consistente en multa de una unidad tributaria anual (1 UTA).**


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



Superintendencia del Medio Ambiente
División de Sanción y Cumplimiento

C.C.:

-División de Sanción y Cumplimiento

Rol N° D-015-2014



Superintendencia del Medio Ambiente
División de Sanción y Cumplimiento