

Santiago, veintinueve de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS:

El 31 de agosto de 2017, don David Marcial López Aránguiz (en adelante, también "la reclamante"), interpuso una reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 6/ROL D-016-2017, de 3 de agosto de 2017 (en adelante, la "resolución reclamada"), de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "la reclamada" o "la SMA"), invocando el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente (en adelante "LOSMA") en relación con el artículo 17 N° 3, de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales (en lo sucesivo "Ley N° 20.600"), en virtud de la cual se aprobó el programa de cumplimiento presentado por la Sociedad Comercial Antillal Limitada y suspendió el procedimiento sancionatorio llevado en su contra.

La reclamación fue admitida a trámite el 15 de septiembre de 2017 asignándosele el Rol R N° 163-2017.

I. Antecedentes de la reclamación

La Sociedad Comercial Antillal Limitada (en adelante "la empresa"), según lo informado por la SMA, es dueña del "Frigorífico Antillal", establecimiento ubicado en Callejón Villa Las Torres sin número, parcela N° 22, Lote 1-N, San Antonio Lamas, comuna de Linares, Región del Maule, el cual corresponde a una "Fuente Emisora de Ruidos", de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° N°s 1, 2 y 13 del Decreto Supremo N° 38 de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que Establece Norma de Emisión de Ruidos Generados por Fuentes que indica (en adelante "D.S. N° 38/2011").

Mediante la Resolución Exenta N° 4, de 6 de enero de 2015, la SMA resolvió un primer procedimiento administrativo sancionatorio (Rol D-008-2014), seguido contra la empresa, por la superación de los límites máximos de niveles de

presión sonora corregidos establecidos para áreas rurales, que generó el incumplimiento de la norma de emisión de ruidos establecida en el D.S. N° 146/97, del MINSEGPRES, aplicando una sanción de 48 UTA, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 letra b) de la LOSMA. Dicho procedimiento sancionatorio fue iniciado a partir de una denuncia de la reclamante, debido a los ruidos generados en la operación del Frigorífico Antillal.

El 14 de julio de 2015, la SEREMI de Medio Ambiente de la Región del Maule, remitió a la SMA el Of. Ord. N° 179/2015, de 13 de julio de 2015, dando cuenta de una nueva denuncia presentada por la reclamante, por los ruidos generados por el Frigorífico Antillal.

El 8 de septiembre de 2015, doña Cecilia Inés Espinoza Vásquez, ingresó una denuncia a la SMA en contra de la misma empresa y por el mismo motivo.

Mediante la Resolución Exenta N° 908, de 29 de septiembre de 2015, la SMA requirió información a la empresa, la que respondió el 16 de noviembre de 2015, adjuntando información técnica sobre los niveles de ruido emanados desde la planta de su propiedad, cuyas principales fuentes de ruido corresponden al funcionamiento de cuatro frigoríficos, un electrógeno y unos ventiladores.

Luego, el 19 de octubre de 2016, a las 16:00 horas, según da cuenta el Acta de Inspección Ambiental respectiva, funcionarios de la SMA concurrieron al domicilio del receptor que se denominó como "L1" (domicilio de doña Cecilia Espinoza), realizándose una medición del nivel de presión sonora en condición externa, para posteriormente realizar medición de ruido de fondo. A continuación, el mismo día, se concurrió a las 22:45 horas, al mismo receptor, para realizar una medición de nivel de presión sonora en período nocturno, en condiciones de medición externa y de ruido de fondo. Por último, a las 23:45 horas, se realizó medición externa y de

fondo en el receptor identificado como "L2" (domicilio de la reclamante de autos). Lo anterior, según informa la reclamada, a fin de establecer el nivel máximo permisible de presión sonora corregido para zonas rurales, el que de acuerdo al artículo 9 del D.S. 38/2011 corresponde al "[...] menor valor entre: a) Nivel de ruido de fondo + 10 dB(A) y b) NPC para Zona III de la Tabla 1". Destaca además que, durante las mediciones de nivel de presión sonora, realizada para ambos receptores sensibles, se constató que la fuente emisora operaba en condiciones similares a las del período diurno.

A continuación, en el Informe de Fiscalización Rol DFZ-2016-3448-VII-NE-IA, de 20 de diciembre de 2016, se consignó el incumplimiento a la norma de referencia, el D.S. N° 38/2011. En efecto, producto de las mediciones realizadas, en horario nocturno (entre 21:00 y 7:00 horas), la SMA registró una excedencia de 2 dB(A) en el receptor L1, sobre el límite establecido para una zona rural.

Con fecha 17 de marzo de 2017, se llevó a cabo una nueva actividad de fiscalización ambiental, por parte de funcionarios de la SMA al establecimiento denunciado, la que derivó en la elaboración del Informe de Fiscalización Ambiental Rol DFZ-2017-449-VII-NE-IA ("Segundo Informe de Fiscalización"). Para efectos de evaluar los niveles medidos en esta segunda actividad de fiscalización, en el reporte técnico se consigna el incumplimiento a la norma de referencia, el D.S. N° 38/2011. La medición realizada en el receptor L1, en horario nocturno (entre 21:00 y 7:00 horas), registra una excedencia de 4 dB(A), sobre el límite establecido para una Zona Rural.

En atención a los resultados de las actividades de fiscalización realizadas, mediante la Resolución Exenta N° 1/ROL D-016-2017, de 5 de abril de 2017, la SMA formuló cargos en contra de la empresa, de conformidad a lo establecido en el artículo 49 de la LOSMA, por el incumplimiento al D.S. N° 38/2011, debido a la obtención, con fecha 19 de octubre de

2016, de Nivel de Presión Sonora Corregido (NPC) nocturno de 47 dB(A) medidos en el receptor L1, ubicado en zona rural con nivel máximo permisible de 45 dB(A); y a la obtención, con fecha 17 de marzo de 2017, de NPC nocturno de 49 dB(A) medidos en el receptor L1, ubicado en zona rural con un nivel máximo permisible de 45 dB(A).

Con fecha 10 de mayo de 2017, don Marcelo Rojas, en representación de la empresa, presentó ante la SMA un Programa de Cumplimiento (en adelante "PdC"), proponiendo medidas para cumplir con la normativa infringida.

Mediante Resolución Exenta N° 4/Rol D-016-2017, de 11 de julio de 2017, la SMA solicitó que, previo a resolver acerca de la aprobación o rechazo del PdC, se consideraran ciertas observaciones. Por su parte, en el resuelvo segundo de la misma resolución, se señaló que la empresa debía presentar un PdC refundido. El 3 de agosto de 2017, don Marcelo Rojas, en representación de la empresa, presentó un PdC refundido.

El 3 de agosto de 2017, la SMA dictó la resolución reclamada por la cual se aprobó el PdC refundido.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 50, don David Marcial López Aránguiz interpuso reclamación ante el Tribunal, solicitando que se acoja la misma en todas sus partes, que se revoque la Resolución Exenta N° 6/ROL D-016-2017 y, en virtud de ello, se proceda a la reapertura del procedimiento sancionatorio en contra de la Sociedad Comercial Antillal Limitada. En el segundo otrosí de su reclamación, solicitó, como medidas cautelares, la suspensión de los efectos de la resolución reclamada y la suspensión temporal de funcionamiento del frigorífico de propiedad de la empresa.

A fojas 82, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 20.600. Al segundo otrosí de la reclamación, resolvió dar traslado.

A fojas 84, la reclamada solicitó la ampliación del plazo para evacuar su informe y evacuó el traslado conferido a fojas 82, solicitando el rechazo de las medidas cautelares solicitadas por la reclamante.

A fojas 86, el Tribunal accedió a ampliar el plazo de la reclamada para informar, y resolvió no dar lugar a la solicitud de medidas cautelares.

A fojas 90, la reclamada presentó el informe respectivo, el que se tuvo por evacuado dentro de plazo por resolución de fojas 99, fijándose como día y hora para la vista de la causa, el 16 de enero de 2018, a las 10:30 horas.

A fojas 100, el Tribunal de oficio, en atención al feriado declarado por la Ley N° 21.065, fijó como nuevo día y hora para la vista de la causa el 13 de marzo de 2018, a las 10:30 hrs.

A fojas 103, doña Cecilia Inés Espinoza Vásquez, representada convencionalmente por doña Gabriela Burdiles Perucci (en adelante "el tercero coadyuvante de la reclamante"), solicitó ser considerada como tercero coadyuvante de la reclamante en estos autos, a lo cual el Tribunal accedió mediante resolución de fojas 117.

A fojas 136, la reclamante hizo una presentación acompañando una serie de documentos, que el Tribunal resolvió tener por acompañados, con citación, mediante resolución de fojas 138.

La vista de la causa se llevó a cabo el 13 de marzo de 2018, con la concurrencia de la abogada Gabriela Burdiles Perucci, por la reclamante y por el tercero coadyuvante de la reclamante, y la abogada Pamela Torres Bustamante, por la reclamada.

A fojas 139, se encuentra la constancia de haberse realizado la vista de la causa y de haber quedado ésta en estudio a partir de esa fecha.

A fojas 140, conforme con lo señalado en el artículo 29 de la Ley N° 20.600, el Tribunal decretó, como medida para mejor resolver, solicitar a la parte reclamada que informara y remitiera copia de todos los antecedentes que obren en su poder, que den cuenta del estado de ejecución del PdC aprobado mediante la resolución reclamada.

A fojas 145, la SMA informó al tenor de lo solicitado por resolución de fojas 140, y acompañó copia digital de una serie de documentos.

A fojas 147, el Tribunal resolvió tener por cumplido lo ordenado a fojas 140, solo en cuanto a lo informado respecto de la ejecución del PdC, y tuvo por acompañados los documentos, con citación.

A fojas 148, la causa quedó en estado de acuerdo.

III. Fundamentos de la reclamación y del informe

Conforme a los fundamentos de la reclamación y a las alegaciones y defensas del informe de la reclamada, los puntos controvertidos en autos son los siguientes:

1. Sobre la eventual infracción al artículo 49 de la LOSMA

La reclamante plantea que la resolución reclamada consolidaría un procedimiento sancionatorio viciado, por cuanto este se habría iniciado a partir de la formulación de cargos efectuada en contra de la empresa, la que a su juicio "*[...] es abiertamente parcial e insuficiente para efectos de que el infractor cumpla debidamente con la normativa ambiental vulnerada*". Específicamente, la reclamante alega que la formulación de cargos efectuada por la SMA fue el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

resultado de mediciones efectuadas durante los días 19 de agosto de 2016 y 17 de marzo de 2017, solo en los puntos denominados "L1" (correspondiente al domicilio del tercero coadyuvante de la reclamante) y "L2" (domicilio de la reclamante). Sin embargo, en su opinión, éstas no se habrían efectuado de un modo suficiente, que permitiera identificar la magnitud de la infracción incurrida.

Para la reclamante, la gestión de medición efectuada por la SMA carecería de la rigurosidad necesaria para determinar la real magnitud de la infracción, generando como consecuencia que el infractor, al momento de proponer un PdC, establezca medidas parciales, insuficientes y que sólo conlleven a un cumplimiento aparente pero ineficaz de la norma.

A continuación, la reclamante cita el artículo 49 de la LOSMA, y señala que la descripción de los hechos constitutivos de infracción, en el caso en estudio, no serían precisos, puesto que se basan en una medición parcial de la zona afectada. Por último, concluye que "*[...] cualquier medida propuesta por el infractor, se limitará exclusivamente a la descripción de la infracción establecida en la formulación de cargos, por lo que las medidas propuestas serán insuficientes dado que no se han efectuado gestiones suficientes para determinar la real magnitud de la infracción a la norma del D.S. N° 38/2011 que establece la Norma de Emisión de Ruido*".

Por su parte, la reclamada en su informe cuestiona el hecho de que la reclamante, por primera vez en sede de PdC, presente cuestionamientos respecto de la formulación de cargos, pues a su juicio, "*[...] todas las alegaciones relativas a dicho acto son improcedentes y extemporáneas*".

A continuación, la reclamada solicita que el cuestionamiento referido a que se hicieron mediciones en solo 2 puntos (L1 y L2) y no en toda la población afectada, sea rechazado de plano, toda vez que tales mediciones se habrían materializado en los receptores que denunciaron a la SMA la infracción del

D.S. N° 38/2011. Luego agrega que “[...] *las mediciones deben seguir un procedimiento establecido en la norma de emisión, el cual ha sido desarrollado con más detalle en la Resolución Exenta N° 867, de 16 de septiembre de 2016, que ‘Aprueba el Protocolo Técnico para la Fiscalización del D.S. MMA 38/2011 y Exigencias Asociadas al Control de Ruido en Instrumentos de Competencia de la SMA’*” (en adelante “el Protocolo”). Asimismo, la reclamada destaca lo señalado en el punto 7.3.1. del Protocolo, que expresamente indica que “[...] *de manera previa a la medición, se hace necesario contar con los antecedentes de la actividad, los cuales pueden ser obtenidos de denuncias o en la información reportada por el titular de un proyecto durante su ejecución. [...] junto la identificación de la fuente emisora [...]’*”.

Para la reclamada, las acciones comprometidas en el PdC no estarían destinadas a enfrentar la generación de ruidos molestos, solamente respecto de los puntos L1 y L2, sino respecto de todos los receptores susceptibles de ser afectados por la instalación de la empresa. Además, la reclamada explica que, considerando la inexistencia de denuncias de otros receptores, L1 y L2 son los receptores más cercanos, por lo que no se habría justificado mediciones en otros puntos distintos, para efectos de configurar la infracción y ver su entidad.

Finalmente, la reclamada concluye que, en su opinión, “[...] *no es comprensible cómo la aprobación del PdC pudo haber transgredido la disposición citada (artículo 49 LOSMA), menos cuando la parte reclamante nunca había cuestionado los cargos formulados [...]’*”.

2. Sobre la eventual infracción al artículo 42 de la LOSMA, y a los artículos 7° y 9° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento

a) Sobre la supuesta infracción en relación a los contenidos mínimos del PdC (artículo 7° del Reglamento sobre Programas de Cumplimiento)

La reclamante asegura que, a su juicio, el PdC no satisface los contenidos mínimos exigidos en el Reglamento sobre Programas de Cumplimiento contenido en el D.S. N° 30 del 2013 del Ministerio del Medio Ambiente (en adelante "Reglamento sobre Programas de Cumplimiento" o "D.S. N° 30/2013"). Ello en virtud de los siguientes argumentos:

i. Respecto de la descripción de los hechos (artículo 7 letra a) D.S. N° 30/2013). Para la reclamante, "*[...] el relato efectuado por la infractora restringe la infracción a un espacio geográfico acotado, [...] el punto denominado como "L1" en la resolución Exenta N° 1 que formuló cargos contra Antillal Ltda. De este modo la descripción es incompleta y circunscribe las medidas del plan únicamente a dicha zona*".

ii. Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique (artículo 7 letra b), D.S. N° 30/2013). La reclamante argumenta en este punto, que la empresa propondría una medida consistente en la construcción de una barrera acústica, la cual, a su juicio, al haberse restringido los efectos de la infracción de la norma de emisión de ruido únicamente al punto "L1", sin considerar el resto del área, "*[...] no es posible que dicha estructura cumpla la finalidad de reducir todos los efectos negativos para el resto de los receptores que no fueron medidos, así como respecto de esta parte reclamante*".

A juicio de la reclamada, la reclamante en este punto comete dos errores, a saber: En primer lugar, el PdC no podría haberse referido a superaciones de la norma de emisión distintas de la constatada en el punto L1, porque solo aquellas fueron objeto del cargo formulado, acto que delimita el contenido del PdC, por lo que la empresa no podría haber

innovado incorporando superaciones de la norma supuestas o presumidas. Cita aquí, la reclamada, el considerando Vigésimo Quinto, de la sentencia dictada en causa rol R N° 82-2015 del Tribunal.

En segundo lugar, la reclamada señala que, el hecho que la infracción a la norma de emisión de ruidos se haya constatado solo respecto del punto "L1", no significa que las medidas contenidas en el PdC vayan en solo beneficio de dicho receptor. A su juicio, las acciones contenidas en el PdC tienen por objeto evitar más superaciones al D.S. N° 38/2011, tanto en el receptor "L1", que es el más cercano, como en los demás receptores que pueden verse afectados por el funcionamiento de la instalación.

iii. Información técnica y de costos estimados relativo al PdC que permita acreditar su eficiencia y seriedad (artículo 7 letra d) D.S. N° 30/2013). En opinión de la reclamante, el PdC no satisface este requisito, ya que entregaría información parcializada e insuficiente. Señala que no incorporaría antecedentes ni información técnica de carácter acústico que permita obtener, a lo menos, una presunción de que la medida consistente en la construcción de un muro de contención genere el resultado deseado de reducir el efecto negativo de las emisiones de ruido. Agrega que tampoco se señala cuáles serían los costos totales estimados de la medida, lo que a su juicio "[...] permitiría estimar la seriedad y viabilidad de la medida". Por último, la reclamante señala que, por tratarse de una edificación, la medida debería acreditar el cumplimiento de las normas pertinentes de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza.

Sobre el particular, la reclamada plantea que, atendida la existencia del Protocolo, que determina las medidas de control de ruido típicas para este caso, "[...] no es necesario que el PdC justifique con mayor detalle por qué la misma es idónea para lograr los fines buscados, esto es, volver al

cumplimiento de la norma de emisión". Agrega que, el PdC señala expresamente cuáles son los costos totales estimados de la barrera acústica, lo que se ve graficado en el cuadro ubicado en su punto 2.3. Por último, respecto de las observaciones referidas a la normativa urbanística, a su juicio, "[...] *están absolutamente fuera de lugar, por cuanto el PdC no contempla acciones referidas al cumplimiento de la misma, ya que ello escapa a las competencias de la SMA*". Sin perjuicio de lo anterior, aclara la reclamada que, de requerirse dichos permisos u otros por aplicación de la normativa vigente, éstos deben ser obtenidos por el titular del PdC que compromete las acciones respectivas.

**b) Sobre la supuesta infracción al criterio de integridad
(artículo 9° letra a) del D.S. N° 30/2013)**

La reclamante señala que el PdC aprobado por la SMA no satisface el criterio de integridad, fundamentalmente en tres aspectos, a saber:

**i. En relación con el riesgo para la salud de las
personas**

En opinión de la reclamante, la reclamada ha propuesto una solución parcial e ineficaz, consistente en la construcción de la barrera acústica "[...] *que sólo aminora la emisión de ruido que afecta el domicilio de la denunciante doña Cecilia Espinoza (denominado en la Resolución Exenta N° 1 como punto 'L1')* y no hacia el resto de los destinatarios de la emisión sonora [...]". Luego agrega que, la SMA debió tener en cuenta la finalidad que tiene el cumplimiento de la normativa en este caso, de asegurar de modo general la salud de todas las personas, sobre lo cual destaca la existencia de lo que considera abundante evidencia respecto a los efectos de la exposición al ruido en la salud de las personas, citando al efecto el estudio "*Auditory and non-auditory effects of noise on health*", realizado por un grupo de investigadores de la Universidad de Pennsylvania.

Por último, en este punto, la reclamante asegura haber sido objeto de un efecto negativo en su salud, en razón del ruido permanente, provocado por el funcionamiento del frigorífico, y señala que "*[...] actualmente el ruido me continúa provocando una afectación, en especial en la noche, cuando las necesidades de descanso son mayores, el ruido se hace más evidente. Esto ha alterado profundamente mi día a día con somnolencia e irritabilidad, llegando a afectar el entorno donde me relaciono, teniendo en especial consideración que mi labor requiere estar atento y tener un descanso intelectual importante*".

ii. El principio preventivo

La resolución reclamada, a juicio de la reclamante, "*[...] vulnera el principio preventivo*". Por lo tanto, a su juicio, la SMA, al aprobar un programa de cumplimiento que considera ineficiente e incompleto, vulnera dicho principio, "*[...] ya que las acciones y metas comprometidas por la empresa no se hacen cargo de todos sus efectos, debido a que como se explicó no se entrega antecedente alguno por ejemplo de dónde se va a construir la barrera acústica exactamente, cuáles son sus especificaciones técnicas, cuál es su altura, grosor, eficacia, etc.*"

iii. El principio precautorio

Para la reclamante, la falta de certeza científica absoluta, no se debe utilizar para descartar la adopción de las medidas óptimas para la protección del medio ambiente, en este caso, la falta de un diagnóstico médico respecto de víctimas individualizadas, en relación con los efectos del ruido del frigorífico. A su entender, "*[...] no es aceptable bajo el principio precautorio, el no exigir por parte de la SMA, medidas para evitar el riesgo a la salud de los vecinos por el ruido constante, producto de la falta de estudios médicos pertinentes, diagnósticos o 'nuevas denuncias' individuales*".

Por su parte la reclamada, en relación con el requisito de integridad, señala que la reclamante debió haber acreditado en su reclamo que las infracciones constatadas generaron "efectos", respecto de los cuales el PdC no se habría hecho cargo, pero que, a su juicio, "[...] el reclamo está lejos de lograr ese objetivo. Solo se limita a hacer suposiciones, y expone un estudio que indica de forma 'abstracta' los efectos de los ruidos molestos en la salud de las personas". Tampoco, en su opinión, se habrían acompañado antecedentes que, a lo menos, hicieran presumir que existan efectos de la infracción imputada no abordados por el PdC.

Respecto a la utilidad de la barrera acústica, la reclamada postula que "[...] por las características estructurales de dicha barrera, se logra abatir las emisiones de ruidos desde la fuente, y no en algún receptor específico, viéndose beneficiados todos los demás receptores y no solo aquel donde se midió la excedencia".

Finalmente, para la reclamada, la alegación de la reclamante se relaciona más con el principio de responsabilidad que con el preventivo, y, en su opinión, se desprendería del reclamo, que la reclamante reconoce que no existen antecedentes concretos que acrediten la existencia de efectos no abordados por el PdC.

**c) Sobre la supuesta infracción al criterio de eficacia
(artículo 9° letra b) del D.S. N° 30/2013)**

La reclamante, señala que el PdC aprobado por la SMA no cumpliría debidamente con el criterio de eficacia, principalmente por tres razones, a saber: (i) se basa en una formulación de cargos deficiente, ante lo cual reitera lo señalado respecto de la vulneración del artículo 49 de la LOSMA; (ii) el PdC no cumpliría con los requisitos mínimos del artículo 7° del Reglamento, como para gozar a lo menos de una presunción de eficacia (ineficacia por falta de requisitos mínimos); y (iii) la resolución reclamada

condiciona la eficacia a gestiones futuras del infractor, con lo cual, a su juicio, "*[...] reconoce que las medidas no son eficaces en sí mismas, sino que ello será objeto de una medición acústica final luego del levantamiento de dicha barrera*".

Sobre este último punto, en opinión de la reclamante, la resolución confundiría el criterio de eficacia (esto es, la cualidad de la medida para cumplir con la normativa ambiental, así como reducir los efectos negativos) con el criterio de verificabilidad (entendido como la adopción de mecanismos que acrediten su cumplimiento). En ese sentido, a su juicio, conforme lo establecido en el artículo 9 letra b) del reglamento, "*[...] el examen de suficiencia de la medida es ex ante y de ningún modo condicionada a mediciones finales que no necesariamente puedan arrojar un resultado positivo*".

La reclamada, en tanto, señala que la reclamante no entrega ningún antecedente técnico, consideración, o explicación lógica que acredite la supuesta falta de suficiencia de la medida de barrera acústica, para cumplir con la norma de ruido. Sin embargo, agrega que "*[...] aquello no es efectivo, el receptor "L1" es el más cercano a la fuente emisora, por lo que la barrera acústica no solo beneficiará a dicho denunciante, sino a todos aquellos que podrían verse afectados por la emisión de ruidos molestos*".

Explica la reclamada que, en cuanto a los tipos de exigencias de las que pueden ser objeto las unidades fiscalizables, existen, primero, aquellas que se aplican directamente sobre la emisión de ruido, y, segundo, las que aplican sobre las medidas de control de ruido. Para el primer tipo, las exigencias se encuentran principalmente en la Norma de Emisión de Ruidos, y corresponden a límites (evaluados en el receptor), que restringen la emisión de niveles de ruido por parte de la fuente emisora. Por su parte, las medidas asociadas al control de ruido, corresponden a medidas diseñadas para disminuir los efectos de la emisión del mismo,

y se encuentran, principalmente, en las resoluciones de calificación ambiental y en los PdC, tal como lo es la barrera acústica exigida en el caso en análisis.

En relación con el criterio de eficacia, la reclamada insiste en que la alegación referida a una supuesta deficiencia de la formulación de cargos, que transformaría el PdC en ineficaz, "[...] es *improcedente y extemporánea*"; y que "[...] este *instrumento de incentivo al cumplimiento* [el PdC] *debe presentarse en relación a los cargos formulados, y dichos cargos fueron levantados en relación a las excedencias que se constataron en las mediciones realizadas en los receptores que corresponden a los denunciantes* [...]".

La SMA aclara que, el considerando 20° de la resolución reclamada, a la que hace referencia la reclamante de forma, a su juicio, de forma incorrecta, no se refiere al criterio de eficacia sino al de "integridad".

Finalmente, la reclamada asegura que la parte reclamante yerra en sus conclusiones, porque la SMA "[...] reconoce que la *medición final es una acción referida al criterio de verificabilidad*" (cita al efecto el considerando 23 de la resolución reclamada); y porque el hecho de exigir una medición final de ruidos "[...] no implica que la SMA tenga dudas o existe una incerteza absoluta sobre la efectividad de la *medida de barrera acústica*". Aclara que, dicha medición final, "[...] es necesaria justamente para asegurarnos de que se satisfaga uno de los principales objetivos del PdC, esto es, que se vuelva al cumplimiento de la norma de emisión y no se vuelvan a verificar excedencias que afecten a los receptores cercanos". A su juicio, la reclamante debió haber acreditado técnicamente que la barrera exigida no cumpliría con los objetivos de reducir los niveles de emisión capaces de afectar a los receptores, lo cual no ocurrió.

3. Sobre la motivación de la resolución reclamada

La reclamante, cita en su reclamación lo dispuesto en el artículo 11 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 (en adelante "Ley N° 19.880"), para señalar que la resolución reclamada carecería de la debida motivación. Al respecto, agrega que "[...] pese a que no se haya establecido en la ley un estándar determinado de motivación, la mayor parte de la doctrina ha reconocido la facultad que tiene el juez de verificar no solo la existencia de motivos, sino también la suficiencia de los mismos, [...] la suficiencia de la motivación reviste particular importancia en materia del control del ejercicio de potestades discrecionales", como a su juicio, ocurriría en este caso.

Para la reclamante, el PdC carecería de una motivación suficiente y de razonabilidad, pues, primero, "[...] se basa en antecedentes insuficientes, esto es, en una formulación de cargos basada en una medición insuficiente de los niveles de ruido"; segundo, "[...] el programa presentado aporta escasa información técnica que permita determinar la eficiencia de la única medida propuesta"; y, tercero, "[...] no aborda todos los efectos generados por la infracción en la salud de los vecinos conforme a los antecedentes tenidos a la vista en el expediente".

Sobre el particular, la reclamada reitera su argumento en orden a que los cuestionamientos referidos a la formulación de cargos estarían fuera de lugar, "[...] sobretodo considerando que la SMA realizó mediciones en los receptores que corresponden a los denunciantes y formuló el cargo por las excedencias constatadas". Luego, agrega que, la supuesta falta de idoneidad técnica de la barrera acústica solo habría sido planteada en base a suposiciones, y que no se habría revisado el Protocolo dictado por la SMA al efecto. Finalmente, insiste la reclamada en señalar que la reclamante

no entrega antecedente alguno que, a lo menos, haga presumir la existencia de efectos no abordados por el PdC.

IV. Argumentos del tercero coadyuvante de la reclamante

Como se señaló previamente, por resolución de fojas 117, se tuvo a doña Cecilia Inés Espinoza Vásquez como tercero coadyuvante de la reclamante. En su presentación de fojas 103, dicha tercero desarrolló sus argumentos, apoyando la posición de la reclamante y profundizando en sus alegaciones.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos, la parte considerativa de esta sentencia comprenderá las siguientes materias:

- I. De la pérdida de objeto

- II. De los PdC asociados a normas de emisión
 1. Sobre las normas de emisión como instrumentos de gestión ambiental
 2. Consideraciones generales sobre los PdC
 3. PdC asociados a normas de emisión

- III. De las eventuales ilegalidades cometidas por la SMA al aprobar el PdC
 1. Sobre cumplimiento del artículo 49 de la LOSMA
 2. Sobre la eventual infracción en relación con los contenidos mínimos del PdC
 3. Sobre el criterio de integridad
 4. Sobre el criterio de eficacia
 5. Sobre la motivación de la resolución reclamada y consideraciones finales sobre el ruido

I. De la pérdida de objeto

Segundo. Que, mediante presentación de 28 de mayo de 2018, rolante a fojas 145 de autos, la SMA, en respuesta a un requerimiento del Tribunal, informó que se realizó una actividad de fiscalización en el mes de marzo, por la que se constató el incumplimiento del PdC, ordenándose -mediante Resolución Exenta N° 7/Rol D-016-2017, de 24 de mayo de 2018- la reapertura del procedimiento sancionatorio llevado en contra de la Sociedad Comercial Antillal Limitada.

Tercero. Que, sin perjuicio de lo que se razonará en cuanto al fondo de lo reclamado, y teniendo presente las circunstancias sobrevinientes -fiscalización y acreditación del incumplimiento del PdC-, la presente reclamación carece de un objeto litigioso actual, pues ha desaparecido el presupuesto por y para el cual el Tribunal debía pronunciarse, lo que no obsta a tomar y disponer las medidas tendientes a asegurar una expedita respuesta de la Administración respecto de un incumplimiento de la normativa ambiental.

Cuarto. Que, sin perjuicio que lo anterior es motivo suficiente para rechazar la reclamación de autos, el Tribunal se pronunciará sobre el fondo de la misma.

II. De los PdC asociados a normas de emisión

Sobre las normas de emisión como instrumentos de gestión ambiental

Quinto. Que, como primera cuestión, el Tribunal estima necesario contextualizar el objeto sobre el cual se desarrolla la presente reclamación. En esa línea, cabe señalar que el Título II de la Ley N° 19.300, se refiere a lo que denomina "instrumentos de gestión ambiental".

Sexto. Que, así, uno de esos instrumentos de gestión ambiental, consagrado en la ley, corresponde a las normas de emisión, las que, conforme con el artículo 2° de la Ley N° 19.300, son “[...] las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante, medida en el efluente de la fuente emisora”.

Séptimo. Que, por su parte, la doctrina enfatiza en el hecho de que las normas de emisión “[...] apuntan al control durante la ejecución de las actividades contaminantes y hacen posible el monitoreo continuo de la fuente de emisión. Desde esa perspectiva las normas de emisión constituyen uno de los instrumentos más eficaces en la protección del medio ambiente. Ello en el entendido que la norma de emisión puede ser fiscalizada directamente por la autoridad, determinándose en cada caso si la emisión contaminante está dentro o fuera del estándar fijado por la norma [...]” (Bermúdez Soto, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, segunda edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014, p. 227).

Octavo. Que, en directa relación con el presente caso, en materia de ruido, se encuentra actualmente vigente el D.S. N° 38/2011, del Ministerio del Medio Ambiente, cuyo objetivo es “[...] proteger la salud de la comunidad mediante el establecimiento de niveles máximos de emisión de ruido generados por las fuentes emisoras de ruido que esta norma regula” (artículo 1°). Dicha normativa, señala expresamente, en su artículo 20, que: “Corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante la Superintendencia, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente norma. Para tales efectos, podrá requerir a los titulares de las fuentes emisoras de ruido, informar su emisión de niveles de ruido, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 15”.

1. Consideraciones generales sobre los PdC

Noveno. Que, -tal como lo razonó el Tribunal en su sentencia rol R N° 82-2015, en sus considerandos vigésimo al trigésimo primero- para la adecuada resolución de las controversias objeto de la presente reclamación, resulta necesario tener presente las características y requisitos de los programas de cumplimiento. En este contexto, cabe tener presente que uno de los objetivos de la Ley N° 20.417, fue modificar el énfasis esencialmente sancionatorio que existía con anterioridad a la reforma a la institucionalidad ambiental del año 2010, incorporando nuevos esquemas enfocados en la cooperación entre la Administración del Estado y los sujetos regulados, por razones de eficiencia y eficacia.

Décimo. Que, con esta intención, el legislador introdujo algunos instrumentos en la LOSMA, que han sido denominados por la doctrina como *"mecanismos de incentivo al cumplimiento"*. Dichos mecanismos vinieron a reestructurar los objetivos perseguidos por la actividad de policía de la Administración del Estado, desde un énfasis represivo a uno colaborativo, manteniendo la actividad sancionatoria como una respuesta disuasiva frente a los incumplimientos, pero ya no como la única forma de respuesta estatal (Cfr. CORDERO VEGA, Luis, et. al., *"Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile: Elementos para el desarrollo de sus capacidades"*, LOM Ediciones, Santiago, 2009, p. 171).

Undécimo. Que, el estatuto de los programas de cumplimiento se encuentra esencialmente contemplado en el artículo 42 de la LOSMA, el que señala en su inciso 2° que *"[...] se entenderá como programa de cumplimiento, el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique"*.

Duodécimo. Que, por su parte, el artículo 7° del D.S. N° 30/2013, consagra los contenidos mínimos de todo programa, los que son coherentes con los criterios de aprobación que se abordarán más adelante. Estos son: a) descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como sus efectos; b) plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento; c) plan de seguimiento, que incluirá un cronograma de las acciones y metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación; y d) información técnica y de costos estimados relativa al PdC, que permita acreditar su eficacia y seriedad.

Decimotercero. Que, asimismo, dicho cuerpo reglamentario establece tres criterios a los cuales la SMA debe atenerse para aprobar un PdC, los que corresponden, en consecuencia, al estándar mínimo que debe cumplir, a saber: a) integridad, b) eficacia, y c) verificabilidad.

Decimocuarto. Que, el primero de ellos, es el denominado criterio de integridad, establecido en el artículo 9° letra a) del D.S. N° 30/2013, en los siguientes términos: "*Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido, y sus efectos*", debiendo el infractor hacerse cargo de todas las transgresiones incluidas en la formulación de cargos, que sean compatibles con la presentación de un PdC.

Decimoquinto. Que, el segundo criterio es el criterio de eficacia, establecido en el artículo 9° letra b) del Reglamento ya citado, de la siguiente forma: "*Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción*". Por tanto, el infractor no sólo tiene una obligación de volver al

cumplimiento ambiental, sino que, conjuntamente con ello, debe hacerse cargo de los efectos de las infracciones cometidas, ya sea para contenerlos, reducirlos o eliminarlos, según sea el caso. Lo anterior, es concordante con lo prescrito en el artículo 7° letra b) del mismo Reglamento, que exige como uno de los contenidos mínimos de un PdC: “[...] *las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento*”.

Decimosexto. Que, el tercero de ellos, es el criterio de verificabilidad, establecido en el artículo 9° letra c) del D.S. N° 30/2013 referido, en los siguientes términos, “*Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento*”. Para acreditar su cumplimiento, el ente fiscalizador deberá observar el plan de seguimiento, y los demás instrumentos e indicadores contenidos en el artículo 7° letra c) del mismo Reglamento.

Decimoséptimo. Que, en síntesis, el sujeto pasivo del procedimiento sancionatorio, al presentar un PdC, deberá (i) hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones por las que se le han formulado cargos (criterio de integridad); (ii) asegurar el retorno al cumplimiento de la normativa infringida, así como reducir o eliminar los efectos de los hechos constitutivos de infracciones (criterio de eficacia); y (iii) contemplar mecanismos de acreditación de cumplimiento (criterio de verificabilidad).

Decimooctavo. Que, en relación con sus efectos, cabe destacar que, una vez aprobado el PdC, se suspende el procedimiento sancionatorio y deberá comenzar a operar el programa. En otras palabras, se deberán cumplir las obligaciones contenidas en él, consistentes en las acciones y metas aprobadas, dentro de los plazos establecidos por la SMA. Cumplido el programa, dentro de los plazos establecidos y de acuerdo con las metas fijadas en él, el procedimiento administrativo se dará por concluido. Por el contrario, en

caso de incumplimiento, el procedimiento sancionatorio será reiniciado y la SMA quedará facultada para imponer hasta el doble de la multa por las infracciones contempladas en la formulación de cargos, salvo en la hipótesis en que el procedimiento se hubiera iniciado mediante una autodenuncia.

Decimonoveno. Que, tal como se señaló, los PdC se estructuran en función de la protección del medio ambiente. De ahí que su finalidad sea revertir los incumplimientos contenidos en la formulación de cargos y los efectos de éstos, situación que se confirma al verificar los requisitos contenidos en los artículos 7° y 9° del D.S. N° 30/2013.

Vigésimo. Que, por último, cabe destacar que la presentación, aprobación o rechazo de un PdC, no exige que el regulado acepte responsabilidad en los hechos que configuran los cargos formulados por la SMA. Ello, por cuanto dicho requisito no se encuentra en la LOSMA ni tampoco en el D.S. N° 30/2013, lo que se confirma al verificar lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 42 de la LOSMA y el inciso 2° del artículo 10 del Reglamento respectivo.

2. PdC asociados a normas de emisión

Vigésimo primero. Que, sobre el particular, cabe señalar que el artículo 2° de la LOSMA otorga a la SMA la atribución de ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de, entre otras, las normas de emisión, cuando corresponda. Asimismo, tiene asignada la función de impartir directrices técnicas de carácter general y obligatorio, definiendo los protocolos, procedimientos y métodos de análisis que los organismos fiscalizadores, las entidades acreditadas conforme a esta ley y, en su caso, los sujetos de fiscalización deberán aplicar para el examen, control y medición del cumplimiento de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión.

Vigésimo segundo. Que, en esta materia, y en ejercicio de las atribuciones citadas en el considerando anterior, por Resolución Exenta N° 867, la SMA aprobó el protocolo técnico para la fiscalización del D.S. N° 38/2011 y exigencias asociadas al control del ruido en instrumentos de competencia de la SMA.

Vigésimo tercero. Que, teniendo en consideración que el PdC es un instrumento de incentivo al cumplimiento, es perentorio que éste, tanto en su formulación por parte del infractor, como en su aprobación por parte de la SMA, se rija por la normativa vigente. Por ello, tratándose de un PdC asociado a una norma de emisión -aunque en estricto rigor sea de inmisión-, deberá ser concordante con lo dispuesto en el D.S. N° 38/2011, y en la citada Resolución Exenta N° 867.

III. De las eventuales ilegalidades cometidas por la SMA al aprobar el PdC

1. Sobre cumplimiento del artículo 49 de la LOSMA

Vigésimo cuarto. Que, sobre este punto, en lo medular, la reclamante señala que el procedimiento sancionatorio estaría viciado, "*[...] por cuanto éste se inició a partir de la formulación de cargos en contra de Sociedad Antillal Limitada, la cual es abiertamente parcial e insuficiente para efectos de que el infractor cumpla debidamente con la normativa ambiental vulnerada [...]*". Agrega, a continuación, una serie de cuestionamientos a las acciones en las que se habría fundado la formulación de cargos señalada.

Vigésimo quinto. Que, por su parte, la reclamada señala que no corresponde, a su juicio, que la reclamante "*[...] por primera vez, en sede de PdC, presente cuestionamientos respecto de la formulación de cargos, por lo cual todas las alegaciones relativas a dicho acto son improcedentes y extemporáneas*".

Vigésimo sexto. Que, revisado el expediente de autos, cabe hacer presente que mediante Resolución Exenta N° 1/ROL D-016-2017, de 5 de abril de 2017, la SMA, además de formular cargos al infractor, en el numeral I de dicha resolución, decidió otorgar el carácter de interesado en dicho procedimiento administrativo, de acuerdo con el artículo 21 de la LOSMA, al Sr. David Marcial López Aránguiz y a la Sra. Cecilia Inés Espinoza Vásquez.

Vigésimo séptimo. Que, en consecuencia, si lo alegado es el contenido o extensión de la formulación de cargos, cabe tener presente que el denunciante tiene el carácter de interesado en el procedimiento administrativo sancionatorio, conforme la disposición antes referida, la que lo habilita para interponer los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por la SMA, en la medida que éstas le afecten. Así las cosas, al referirse la mencionada alegación a la formulación de cargos, lo que correspondía era impugnar -en sede administrativa- la resolución que formula cargos, y no aquella que aprobó el programa de cumplimiento, que es la resolución de fondo en contra de la cual se dirige la reclamación de autos. Así también lo ha señalado el Tribunal, en sentencia rol R N° 132-2016, de 20 de octubre de 2017. Atendido lo anterior, la alegación de la reclamante a este respecto no puede prosperar.

2. Sobre la eventual infracción en relación con los contenidos mínimos del PdC

Vigésimo octavo. Que, la reclamante afirma en su presentación que el PdC no satisface los contenidos mínimos exigidos por el artículo 7° del D.S. N° 30/2013, en relación a (i) la descripción de los hechos (letra a), pues, a su juicio, el relato efectuado por la empresa restringiría la infracción a un espacio geográfico acotado, lo que repercute en un PdC incompleto; (ii) en cuanto al plan de acciones y metas (letra b), señala que la barrera acústica propuesta en el PdC no cumple la finalidad de reducir todos los efectos

negativos para el resto de los receptores que no fueron medidos; y (iii) respecto de la información técnica y de costos estimados, que permita acreditar su eficacia y seriedad (letra d), estima que el PdC entregaría información parcializada e insuficiente, pues no incorpora antecedentes ni información técnica de carácter acústico que permita obtener, a lo menos, una presunción de que el muro de contención genere el resultado deseado, tampoco señala cuáles serían los costos totales estimados de la medida, y ésta debería, a su juicio, cumplir la LGUC y su ordenanza.

Vigésimo noveno. Que, por su parte, la reclamada señala en su informe que, en relación a los requisitos exigidos por los literales a) y b) del artículo 7° del D.S. N° 30/2013, la reclamante comete dos errores: a) el PdC no podría haberse referido a superaciones de la norma de emisión distintas de la constatada en el punto L1, porque solo aquellas fueron objeto del cargo formulado, acto que delimita el contenido del PdC, citando al efecto sentencia del Tribunal rol R N° 82-2015, y; b) el hecho que la infracción se haya constatado solo respecto del punto "L1", no significa que las medidas contenidas en el PdC vayan en solo beneficio de dicho receptor. Agrega, sobre el particular, que las acciones del PdC tienen por objeto que no existan más superaciones al D.S. N° 38/2011, tanto en el receptor "L1", como en los demás receptores que pueden verse afectados. Adicionalmente, la reclamada señala que, en lo que dice relación con el requisito del literal d) de la disposición antes mencionada, atendida la existencia del Protocolo, a su juicio, no es necesario que el PdC justifique con mayor detalle la idoneidad para lograr los fines buscados, esto es, volver al cumplimiento de la norma de emisión. Aclara que el PdC señala expresamente cuáles son los costos totales estimados de la barrera acústica, y no contempla acciones referidas al cumplimiento de normas urbanísticas, ya que ello escapa a las competencias de la SMA.

Trigésimo. Que, el citado artículo 7° del D.S. N° 30/2013, establece una serie de requisitos formales o contenidos mínimos con los que debe cumplir todo PdC, a efectos de poder ser evaluados por parte de la SMA, consistentes, en resumen, en una descripción de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción, así como de sus efectos; un plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental; un plan de seguimiento; e información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.

Trigésimo primero. Que, revisado por parte del Tribunal el PdC presentado por la Sociedad Antillal, es posible aseverar que dicho programa fue elaborado utilizando el formato que entrega la propia SMA, para facilitar el cumplimiento. Asimismo, en cuanto a su contenido, el PdC describe los hechos que constituyen la infracción, los que resultan coincidentes con los cargos formulados por la SMA mediante la Resolución Exenta N° 1/Rol D-016-2017. Por otra parte, se incorpora un plan de acciones y metas, para cumplir con la normativa y reducir o eliminar los efectos negativos generados, señalando tres acciones específicas a realizar y reportar. Por último, se constata que el PdC describe, entre otras, la medida principal consistente en la construcción de una barrera acústica, cuyo costo estima en diez millones de pesos.

Trigésimo segundo. Que, atendido lo anterior, el Tribunal estima que el PdC objeto de la presente reclamación, cumple, en su contenido, con los requisitos mínimos exigidos en el artículo 7° del D.S. N° 30/2013.

3. Sobre el criterio de integridad

Trigésimo tercero. Que, la reclamante señala que el PdC aprobado por la SMA no satisface el criterio de integridad, fundado principalmente en los siguientes argumentos: (i) en

relación con el riesgo a la salud de las personas, afirma que la reclamada habría propuesto una solución parcial e ineficaz, consistente en la construcción de la barrera acústica, y que no habría tomado en cuenta la finalidad que tiene el cumplimiento de la normativa en este caso, de asegurar de modo general la salud de todas las personas, agregando haber sido objeto de un efecto negativo en su salud, en razón del ruido permanente, provocado por el funcionamiento del frigorífico; (ii) en relación con el principio preventivo, la reclamante hace presente que "[...] *las acciones y metas comprometidas por la empresa no se hacen cargo de todos sus efectos*"; y, (iii) en cuanto al principio precautorio, señala que "[...] *la falta de certeza científica absoluta, no se debe utilizar para descartar la adopción de las medidas óptimas para la protección del medio ambiente, en este caso, la falta de un diagnóstico médico respecto de víctimas individualizadas respecto de los efectos del ruido del frigorífico*".

Trigésimo cuarto. Que, por su parte, para la reclamada, la reclamante debió haber acreditado en su reclamo que las infracciones constatadas generaron "efectos" respecto de los cuales el PdC no se habría hecho cargo. Tampoco, en su opinión, se habrían acompañado antecedentes que, a lo menos, hicieran presumir que existan efectos de la infracción imputada, no abordados por el PdC. Respecto a la utilidad de la barrera acústica, la reclamada postula que "[...] *por las características estructurales de dicha barrera, se logra abatir las emisiones de ruidos desde la fuente, y no en algún receptor específico, viéndose beneficiados todos los demás receptores y no solo aquel donde se midió la excedencia*". Por último, señala la reclamada que la alegación de la reclamante se relaciona más con el principio de responsabilidad que con el preventivo, y que, se desprendería del reclamo, que "[...] *la reclamante reconoce que no existen antecedentes concretos que acrediten la existencia de efectos no abordados por el PdC*".

Trigésimo quinto. Que, a juicio del Tribunal, la eventual afectación a la salud de las personas por tratarse de una "solución parcial", y aquellos relativos a los principios preventivo y precautorio respecto de los efectos futuros, conforme a lo razonado en el considerando décimoquinto, tienen relación con el criterio de eficacia y no de integridad, por lo que serán abordados en el siguiente apartado.

Trigésimo sexto. Que, en lo que dice relación específicamente con el cumplimiento de requisito de integridad del PdC, cabe tener presente lo razonado por el Tribunal en las sentencias R N° 75-2015 y R N° 82-2015, en cuanto a que "[...] el criterio de integridad exige que el programa de cumplimiento incorpore todas las infracciones contenidas en la formulación de cargos [...]".

Trigésimo séptimo. Que, en opinión del Tribunal, en el presente caso, el PdC incorpora, en su integridad, las infracciones constatadas mediante la formulación de cargos, contenida en la Resolución Exenta N° 1/ROL D-016-2017, de la SMA, y a ellas apuntan las acciones y metas propuestas en el mismo.

Trigésimo octavo. Que, en lo que dice relación con los efectos de la infracción, el acto impugnado señala que "[...] si bien se calificó como infracción grave, no existen antecedentes en el presente procedimiento sancionatorio que evidencien la existencia de efectos negativos derivados de la infracción". En igual sentido, la reclamada en su informe señala que, la reclamante no acreditó que las infracciones constatadas generaran "efectos" adicionales respecto de los cuales el PdC no se habría hecho cargo, ni acompañó antecedentes que, a lo menos, hicieran presumir existan la existencia de otros efectos de la infracción imputada no abordados por dicho instrumento.

Trigésimo noveno. Que, en virtud de lo razonado precedentemente, el Tribunal concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada respecto a que el PdC cumple con el criterio de integridad, por lo que la pretensión a este respecto será desestimada.

4. Sobre el criterio de eficacia

Cuadragésimo. Que, la reclamante señala que el PdC no cumpliría con el criterio de eficacia, fundado principalmente en tres razones: (i) que no serían eficaces las medidas propuestas, dado que el PdC se basa en una formulación de cargos deficiente; (ii) que no cumple con los requisitos mínimos del artículo 7° del Reglamento como para gozar a lo menos de una presunción de eficacia (ineficacia por falta de requisitos mínimos); y (iii) que la resolución reclamada condiciona la eficacia a gestiones futuras del infractor "[...] con lo cual, reconoce que las medidas no son eficaces en sí mismas". A juicio de la reclamante, la resolución reclamada confundiría el criterio de eficacia con el criterio de verificabilidad.

Cuadragésimo primero. Que, por su parte, la reclamada argumenta que no se habrían entregado, en la reclamación, antecedentes técnicos, consideraciones, o explicación lógica alguna que acredite la supuesta falta de suficiencia de la medida de barrera acústica, para cumplir con la norma de ruido. Reitera, a continuación, que la alegación referida a la supuesta deficiente formulación de cargos, la cual transformaría el PdC en ineficaz, sería improcedente y extemporánea. La reclamada postula que el PdC, como instrumento de incentivo al cumplimiento, "[...] debe presentarse en relación a los cargos formulados". Asegura que la resolución reclamada, en su considerando 20°, no se refiere al criterio de eficacia, sino al de "integridad". Por su parte, agrega, la medición final a que se hace referencia en la resolución reclamada, en su considerando 23°, efectivamente corresponde a una acción referida al criterio

de verificabilidad. Finalmente, la reclamada señala que "[...] *el reclamante debió haber acreditado técnicamente que la barrera exigida no cumpliría con los objetivos de reducir los niveles de emisión, lo que no ocurrió*".

Cuadragésimo segundo. Que, en primer lugar, cabe hacer presente que, respecto de los argumentos relativos a la deficiente formulación de cargos, así como de los vinculados a los contenidos mínimos del PdC, debe estarse a lo señalado por el Tribunal en los considerandos vigésimo cuarto a vigésimo séptimo, y vigésimo octavo a trigésimo segundo, respectivamente.

Cuadragésimo tercero. Que, en segundo lugar, respecto de las alegaciones referidas a la eficacia de las medidas propuestas en el PdC (enunciadas en el criterio de integridad), tanto respecto del riesgo a la salud de las personas, del principio preventivo -acciones y metas comprometidas por la empresa no se hacen cargo de todos sus efectos- y, del principio precautorio -la falta de certeza científica absoluta, no se debe utilizar para descartar la adopción de las medidas óptimas-, cabe señalar que la barrera acústica propuesta y descrita en el PdC -que concuerda con aquella recomendada por el Protocolo que ha elaborado la SMA al efecto-, es la medida idónea para asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción. A mayor abundamiento, resulta de toda lógica suponer que la interposición de una barrera material entre la fuente emisora de la energía, ruido en este caso, y los potenciales receptores de la misma, resulte en una disminución neta de la energía recibida; luego, midiendo el receptor de mayor intensidad de dicha energía, por la aplicación del mismo principio físico, es suficiente para establecer que la reducción de la exposición para todos los demás receptores será igual o mayor que la del citado receptor, siendo consistente la decisión de la reclamada con

el conocimiento de la física de ondas aplicables a la situación fiscalizada.

Cuadragésimo cuarto. Que, finalmente, a juicio del Tribunal, el hecho que la resolución que aprobó el PdC, establezca como medida de verificación, la realización por parte de la empresa de “[...] una medición final de ruidos de acuerdo al D.S. N° 38/2011 que acredite el cumplimiento de la normativa [...]”, no se relaciona ni desvirtúa el cumplimiento del requisito de eficacia. Tal como se establece en el considerando 23° de la resolución impugnada, dicha medida está vinculada con el criterio de verificabilidad, por lo que no podría estimarse que depende de gestiones futuras, sino, por el contrario, se trata de un mecanismo que permite acreditar el cumplimiento o incumplimiento del PdC.

Cuadragésimo quinto. Que, en virtud de lo consignado en los considerandos precedentes, el Tribunal concluye que la resolución reclamada fue suficientemente motivada respecto a que el PdC satisface el criterio de eficacia, por lo que la pretensión a este respecto será desestimada.

5. Sobre la motivación de la resolución reclamada y consideraciones finales sobre el ruido

Cuadragésimo sexto. Que, finalmente, atendido lo razonado precedentemente, y teniendo en consideración que las alegaciones relativas a una supuesta falta de motivación en la resolución reclamada se fundan en los mismos argumentos abordados con anterioridad, a juicio de estos sentenciadores, la pretensión a este respecto no puede prosperar por las razones dadas en cada caso y que se refieren a la debida fundamentación del acto administrativo impugnado.

Cuadragésimo séptimo. Que, el Tribunal no se pronunciará sobre las demás alegaciones formuladas por la reclamante, por resultar innecesario.

Cuadragésimo octavo. Que, no obstante lo señalado, el Tribunal no puede desatender lo informado a fojas 145 por la SMA, con fecha 28 de mayo de 2018, en relación con el incumplimiento del PdC.

Cuadragésimo noveno. Que, sobre el particular, resulta indispensable relevar la importancia de los efectos de la contaminación acústica sobre la salud de las personas. Es así como, se ha comprobado que el ruido produce efectos adversos directos y acumulativos que perjudican la salud y degradan los entornos residenciales, sociales, laborales y de aprendizaje, con las correspondientes pérdidas reales -económicas- e intangibles -bienestar- (Lisa Goines, RN; Louis Hagler, MD. 2007. *Noise Pollution: A Modern Plague*. Southern Medical Journal; 100(3): pp. 287-294). En el mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud, describe los efectos negativos de este tipo de contaminación, que produce trastornos del sueño, puede causar efectos cardiovasculares como el aumento del riesgo de sufrir una cardiopatía isquémica y variados efectos psicofisiológicos, como deterioro cognitivo entre los niños, lo cual reduce su rendimiento escolar y también puede provocar estados de irritabilidad, cambios de estado de ánimo y riesgos para la salud mental relacionados con el estrés (WHO Regional Office for Europe. <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/noise>). Asimismo, la última encuesta sobre medio ambiente en Chile, señala a la contaminación acústica como el cuarto problema ambiental en importancia que afecta la calidad de vida, según la ciudadanía (MMA, 2018. <http://portal.mma.gob.cl/encuestas-nacionales-del-medio-ambiente/>).

Quincuagésimo. Que, en vista de los nocivos efectos del ruido en la calidad de vida cotidiana y eventualmente en la salud de las personas, a juicio del Tribunal, resulta relevante que la actividad de la SMA tenga en consideración que el manejo de casos que involucren emisiones sonoras por sobre lo

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

normado y que afecten a la comunidad aledaña, requieren pronta respuesta.

Quincuagésimo primero. Que, en el caso de autos, el tiempo transcurrido entre la aprobación del PdC -3 de agosto de 2017- y la fiscalización de su cumplimiento -13 de marzo de 2018-, esto es, más de siete meses, parece excesivo y transgrede el principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la Ley N° 19.880. De igual manera, la demora en reanudar el procedimiento administrativo sancionatorio - más de 2 meses-, una vez constatado el incumplimiento, tampoco se justifica, y le resta efectividad y confiabilidad al instrumento de incentivo al cumplimiento. Por lo anterior, se representa a la SMA dicha circunstancia, la que deberá adoptar las medidas necesarias a efecto de poner fin a esa situación de contaminación acústica, junto con dar curso progresivo al procedimiento sancionatorio reiniciado mediante Resolución Exenta N° 7/D-016-2017, de 24 de mayo de 2018.

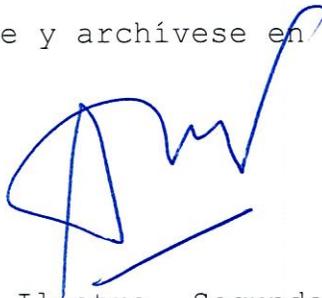
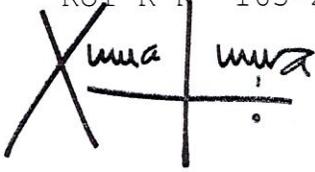
POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 17 N° 3, 18 N° 3, 25 y 30 de la Ley N° 20.600; 3, 21, 42, 49 de la LOSMA; y en las demás disposiciones citadas pertinentes,

SE RESUELVE:

1. **Rechazar** la reclamación deducida en contra de la Resolución Exenta N° 6/ROL D-016-2017, de 3 de agosto de 2017, de la Superintendencia del Medio Ambiente.
2. **Ordenar a la SMA tramitar en el plazo más breve posible el procedimiento administrativo sancionatorio ROL D-016-2017**, adoptando, si fuere procedente, todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa.
3. **No se condena en costas** a la parte vencida, por haber tenido motivo plausible para litigar.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 163-2017



Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental, integrado por el Ministro señor Alejandro Ruíz Fabres, Presidente, y por los Ministros señor Felipe Sabando Del Castillo y señora Ximena Insunza Corvalán. No firma el Ministro Sr. Sabando, no obstante haber concurrido a la vista y el acuerdo, por estar ausente.

Redactó la sentencia la Ministra señora Ximena Insunza Corvalán.

En Santiago, a veintinueve de junio de dos mil dieciocho, autoriza el Secretario del Tribunal, señor Luis Práedo Pradenas, notificando por el estado diario la resolución precedente.

