

Minuta
PROPUESTA DE EXIGENCIA DE REPORTES DE SEGUIMIENTO
PARA FAENAS CONSTRUCTIVAS

El presente documento describe y fundamenta la propuesta que plantea exigir, a las faenas constructivas, la entrega de reportes de seguimiento a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), a objeto de contar con un mecanismo de control periódico de las emisiones de ruido que generan este tipo de actividades y de las medidas de control de ruido que se consideren.

I. ANTECEDENTES

- Las faenas constructivas se reconocen como una fuente que genera altos niveles de ruido. El tipo de maquinaria y herramientas que se utilizan para faenas como: movimiento de tierra, armado de moldaje, hormigonado, cortes, carga y descarga de materiales, entre otros, presenta un alto potencial de impacto, sobre todo, si la obra de construcción se encuentra localizada en zonas urbanas.
- Durante el año 2021¹, las faenas constructivas fueron la primera fuente de ruido más denunciada ante la Superintendencia del Medio Ambiente.
- En base estadísticas de permisos de edificación, se estima que al año existen al menos 1.900² faenas de construcción en funcionamiento a nivel nacional. Esto evidencia la gran cantidad de potenciales unidades fiscalizables en funcionamiento simultáneo, las que corresponden principalmente a proyectos inmobiliarios que se ejecutan en zonas residenciales.
- Las faenas constructivas son actividades que se ejecutan en periodos determinados a diferencias de otras fuentes de ruido que operan de forma permanente. Cabe indicar que la duración promedio de una obra de construcción asociada a un proyecto inmobiliario es de 22 meses.

II. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES³

- El análisis realizado considera las denuncias recibidas por la SMA durante los años 2013 al 2020 y las fiscalizaciones y sanciones ejecutadas en el periodo 2014 al 2020.

Denuncias, fiscalizaciones y procesos sancionatorios relacionados a faenas constructivas

- La cantidad total de denuncias por ruido de faenas constructivas recibidas por la SMA en el periodo 2013-2020, es de 767, siendo la segunda actividad económica más denunciada⁴ por ruido, superada solo por las actividades de esparcimiento.

¹ El año 2021, la SMA recibió 1.266 denuncias de ruido, de las cuales 364 (28,8%) correspondieron a faenas constructivas, un aumento significativo en las denuncias respecto a esta fuente de ruido. Esto se explica debido al contexto de pandemia, dónde las medidas sanitarias promovieron el teletrabajo y clases online, lo que ha generado un escenario propicio para que surjan conflictos de convivencia entre la ejecución de faenas constructivas y actividades cotidianas desarrolladas en las residencias.

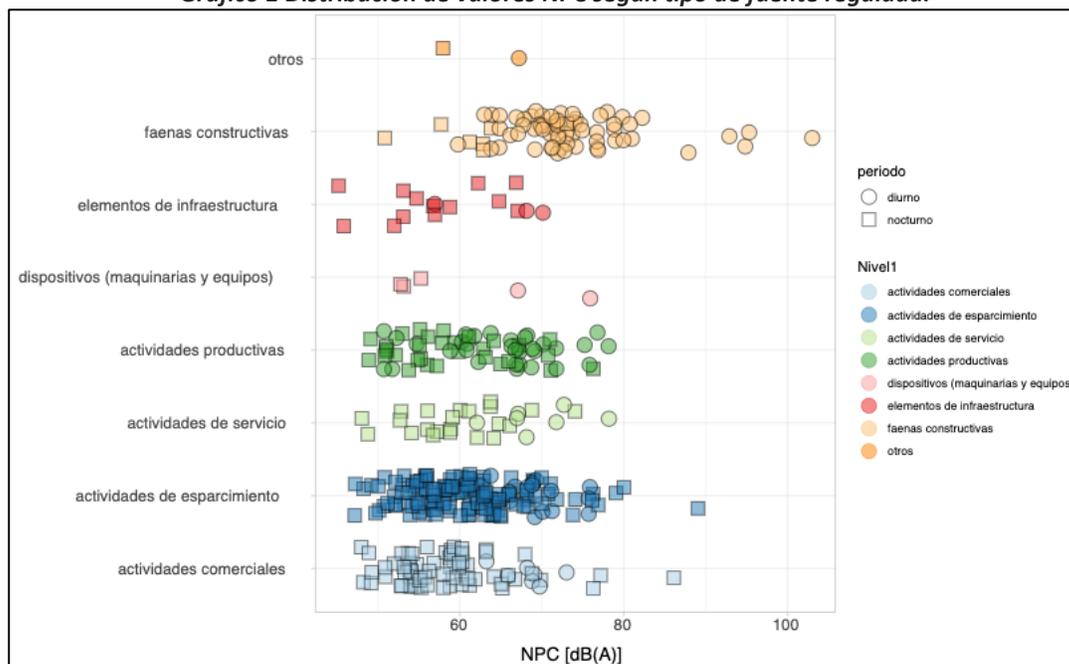
² Promedio 2019-2020 de permisos de edificación a nivel nacional, según información reportada por la CChC al MMA (informe Ondac)

³ Esta información se recopiló y analizó en el estudio “Antecedentes generados en procesos de fiscalización y sanción realizados por la SMA en el marco del D.S. N°38/11 del MMA” (Licitación MMA N°60889783-LE20)”.

⁴ En términos generales, el 50% de las denuncias que recibe anualmente la Superintendencia del Medio Ambiente están asociadas al contaminante ruido.

- Se identifica que el tiempo⁵ promedio asociado a los procesos establecidos por la SMA para fiscalizar una denuncia hasta finalizar un proceso sancionatorio, dificulta el control de una fuente de ruido como las faenas constructivas. Esto principalmente por las características dinámicas de la emisión de ruido de la fuente, la cual considera distintos focos de emisión, algunos móviles y otro con funcionamiento aleatorio, lo que hace variar la magnitud de las emisiones y los receptores afectados lo largo del desarrollo de la obra. Lo anterior, induce a establecer mecanismos paralelos para el control de la norma que sean más oportunos y periódicos.
- En el periodo 2014-2020, el 83% (71 procedimientos sancionatorios) de las fiscalizaciones dieron curso a un procedimiento sancionatorio, lo cual indica que, en la generalidad, las faenas constructivas no presentan cumplimiento normativo al momento de ser fiscalizadas. Lo anterior se atribuye mayormente a la falta de implementación de medidas de control de ruido efectivas.
- Cabe mencionar que el 80% de dichos procedimientos están asociados a proyectos inmobiliarios.
- Entre los procedimientos sancionatorios analizados, se identificó una superación del máximo normativo de 12 dB en promedio para el periodo diurno, y de 15 dB promedio para el periodo nocturno. Lo cual puede atribuirse a la falta de implementación de medidas de control de ruido.
- Además, al hacer un comparativo entre los niveles de ruido NPC⁶ de las faenas constructivas y el resto de fuentes reguladas por la norma, se aprecia que las faenas constructivas tienen asociado mayores valores de emisión, presentando un mayor potencial de incumplir la normativa. Esta comparación se presenta a continuación en el Gráfico 1.

Gráfico 1 Distribución de valores NPC según tipo de fuente regulada.



Las faenas constructivas son una fuente generadora de altos de niveles de emisión de ruido y que su comportamiento temporal es dinámico y acotado, dado que durante su ejecución se van

⁵ Se estima que en promedio el proceso sancionatorio finaliza en 21 meses desde la recepción de una denuncia.

⁶ Descriptor de la emisión de ruido del DS38/11 MMA

generando distintos focos emisores y de funcionamiento aleatorio. Por esta razón, de forma adicional a las fiscalizaciones realizadas por la SMA, se identifica la necesidad de establecer una instancia de control periódica que permitan una gestión oportuna para el control de los niveles de ruido.

Planes de Cumplimiento asociados a faenas constructivas

- Una vez constatado el incumplimiento normativo mediante fiscalizaciones realizadas por la SMA, el responsable de la fuente emisora de ruido puede formular descargos respecto a los cargos que se le imputan o presentar un Programa de Programa de cumplimiento (PDC)⁷ con el fin de controlar sus emisiones de ruido y dar cumplimiento normativo. Al respecto, cabe indicar que de los 71 procesos sancionatorios analizados, 33 presentaron PDC.
- Revisados estos PDC, se visualiza que en todos se incluye la implementación de medidas de control y gestión, las cuales consisten principalmente en: pantallas acústicas, encierros acústicos, instalación de silenciadores, uso de material fonoabsorbente, reubicación de maquinaria y equipos, cierre de vanos, aislamiento de recintos de trabajo específicos, aislamiento mecánico de equipos, reemplazo de la actividad por técnica alternativa, reducción de tiempos de trabajo, instalación de señaléticas, monitoreo de ruido, capacitación de personal y relacionamiento comunitario.
- De la información revisada se identifica que los Programas de Cumplimiento (PDC) que cumplieron con los criterios de integridad, eficacia y verificabilidad establecidos por la SMA, fueron aceptados y calificados como satisfactorios pues acreditaron cumplimiento de la normativa.

Dado lo anterior, se considera que la implementación de medidas de control y gestión adecuadas permite a las faenas constructivas cumplir con la normativa. En este contexto, al ser necesarias dichas medidas, se estima necesario llevar un seguimiento a su implementación.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

- Se requiere fortalecer el control del cumplimiento normativo a través de un control y seguimiento periódico tanto de las emisiones de ruido como de las medidas de control y gestión adoptadas por la faena constructiva.
- En la actualidad, ejercer el seguimiento y control solamente a partir de actividades de fiscalización y la implementación de PDC, no permite resolver de forma oportuna el problema que genera esta fuente de ruido, debido a la gran cantidad de faenas constructivas desarrollándose paralelamente⁸.
- Se aprecia una actitud reactiva por parte del sector regulado en cuanto a la implementación de las medidas de control. Esto se evidencia que las medidas de control y acciones efectivas se establecen como respuesta a una fiscalización y posterior formulación de cargos por parte de

⁷ El artículo 42 de la LO-SMA, en su inciso segundo, define el PDC como el plan de acciones y metas presentado por un infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.

⁸ El número de unidades fiscalizables activas por año es de 1.900.

la SMA, sólo al momento de presentar un Programa de Cumplimiento, en circunstancias que dichas acciones debieran adoptarse desde el comienzo del proceso constructivo.

IV. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA

- Lo anteriormente señalado puede hacerse operativo, en la norma, estableciendo un requerimiento de información al inicio de la obra y posteriormente de forma periódica durante todo el periodo de construcción.
- Así, la propuesta consiste en incluir la obligación de reportar a la SMA sobre sus actividades emisoras de ruido, sus niveles de emisión y las medidas implementadas para su control, según se requieran.
- Cabe mencionar que la propuesta considera sólo establecer esta exigencia para faenas constructivas que se prevé tengan impacto a la comunidad, no a todas las faenas constructivas que se realizan.
- Para tal efecto, se plantea que, dado el riesgo de impacto en su entorno, las faenas constructivas de duración mayor o igual a 1 año⁹, que presenten uno o más receptores ubicados a menos de 100 metros⁴, deben reportar información específica a la SMA en forma previa al inicio de las obras y durante su ejecución. Los criterios de duración de la faena y distancia con receptores dicen relación con que este requerimiento sea aplicable a las unidades fiscalizables con mayor potencial de incumplir la norma.
- Cabe aclarar que aquellas faenas de construcción que no cumplan con las condicionantes referidas a distancia a receptores y tiempos de ejecución de obras, quedarán exentas de reportar información en forma obligatoria, sin perjuicio de las facultades de la SMA para solicitar información a esta u otra fuente emisora de ruido regulada por la norma.
- De esta forma, se plantea incluir en la normativa la entrega de reportes de seguimiento según se describe a continuación:

Artículo xx. Reportes de seguimiento. Con la finalidad de minimizar las emisiones de ruido para dar cumplimiento a las exigencias establecidas en la presente norma, las faenas constructivas que tengan un plazo de ejecución mayor a 1 año, con presencia de receptores a menos de 100 metros de distancia, y que obtengan su permiso de construcción o demolición a partir de la entrada en vigencia de esta norma, deberán presentar Reportes de Seguimiento a la Superintendencia del Medio Ambiente.

Los Reportes de Seguimiento indicados en el inciso anterior deberán entregarse a la Superintendencia según las siguientes indicaciones:

⁹ Condiciones determinadas a partir de “Matriz de Evaluación de Riesgo” elaborada en el proceso de regulatorio despriorizado correspondiente a la elaboración “Norma de Emisión de Ruidos Generados por Actividades de Construcción”.

- a) Reporte de Inicio: se deberá entregar previo al inicio de la ejecución de obras y debe contener al menos la siguiente información:
- i. Ubicación de la faena constructiva
 - ii. Fecha de inicio y termino de la obra
 - iii. Días y horarios de funcionamiento
 - iv. Listado de equipos, herramientas y maquinaria generadora de ruido
 - v. Descripción y cronograma de las obras a ejecutar
 - vi. Identificación de los receptores más expuestos y representativos del entorno aledaño.
 - vii. Medidas de gestión y control de ruido que se implementarán
 - viii. Plan comunicacional para la entrega de información a la comunidad
- b) Reporte Periódico: se deberá entregar con una frecuencia de tres meses a partir de la entrega del Reporte de Inicio, durante toda la duración de la obra. El Reporte Periódico deberá contener al menos la siguiente información:
- i. Medidas de gestión y control de ruido implementadas
 - ii. Verificación de cumplimiento normativo en los receptores identificados
 - iii. En caso de ser necesario, las modificaciones y actualizaciones a la información entregada en el Reporte de Inicio