ORD. N° 3036

ANT.: Proceso de revisión de norma de emisión de ruido para fuentes fijas, establecida en el Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente.

MAT.: Aspectos preventivos sobre el cumplimiento del Decreto Supremo N°38/2011, y situación actual de la SMA respecto de las denuncias por ruidos molestos

Santiago, 7 de diciembre de 2022

A: MARÍA HELOISA ROJAS CORRADI
MINISTRA DEL MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

DE: EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

Junto con saludarle, por medio del presente oficio, y en el marco del proceso de revisión de la norma de emisión de ruido para fuentes fijas, establecida en el Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente ("D.S. N° 38/2011"), actualmente en curso, me dirijo a usted con el propósito de exponer la situación que enfrenta la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA") respecto del control y seguimiento del D.S. N° 38/2012 MMA. Lo anterior, para efectos de que se consideren en el proceso de revisión de la norma y también, conforme a sus competencias, el Ministerio del Medio Ambiente adopte las medidas pertinentes.

I. Antecedentes generales

La SMA, creada mediante la ley N° 20.417 de 2010, es un organismo clave dentro de la institucionalidad ambiental, la cual tiene el rol de fiscalizar y sancionar los instrumentos de gestión ambiental vigentes, conforme la ley N° 19.300, correspondientes a las Resoluciones de Calificación ("RCA"), Normas de Emisión, Normas de Calidad y Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, entre otros.

La SMA inició sus actividades con la entrada en vigencia de su planta de personal, fijada mediante D.F.L. N° 3, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial en septiembre de 2010. Sin embargo, sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras recién se

implementaron el 28 de diciembre de 2012, al constituirse el Tribunal Ambiental con sede en Santiago.
Así, con la creación de la SMA, se buscó modernizar el sistema de fiscalización y promover de mejor forma el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental vigentes. En esta línea, uno de los objetivos de la reforma, según consigna el mensaje presidencial de la LOSMA es la racionalización de las competencias en materia de fiscalización ambiental a fin de garantizar la integridad de la normativa ambiental.

A casi 10 años desde la implementación de la SMA, en un contexto en que los instrumentos de gestión ambiental competencia de la SMA van en aumento, el aporte del servicio en el cumplimiento de la normativa ambiental es indiscutido. Sin embargo, también es innegable que, con el transcurso del tiempo, se han evidenciado distintos aspectos que se deben mejorar tanto a nivel normativo, modelo de fiscalización y sanción considerado, y también respecto de la estrategia para abordar el incremento sustantivo de las denuncias que han ingresado a la SMA, cuyo crecimiento ha sido exponencial, las cuales en su mayoría son por ruidos molestos.

II. Situación actual respecto de las capacidades de la SMA para dar cumplimiento al D.S. N° 38/2011 MMA

Las denuncias en la SMA han tenido un aumento significativo los últimos años. Durante el año 2021 hubo un incremento del 400% de las denuncias respecto del año 2020. Es decir, las denuncias se cuadruplicaron y, en su mayoría, corresponden a denuncias por ruidos molestos. Su aumento exponencial se debe fundamentalmente a la implementación del sistema de denuncias *online*, que entró funcionamiento a finales de diciembre del año 2020.

Los siguientes gráficos, ilustran el aumento de la cantidad de denuncias por ruidos molestos por año (gráfico N° 1); que la mayor cantidad de denuncias presentadas ante la SMA son es respecto al D.S. N° 38/2011 (gráfico N° 2).

Gráfico N° 1. Denuncias por ruidos molestos por año.[1]

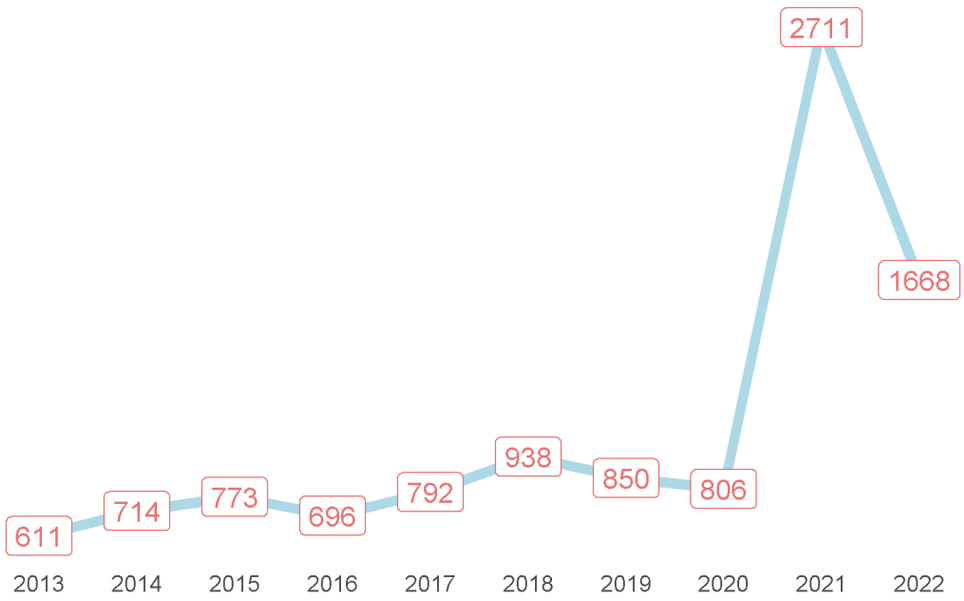
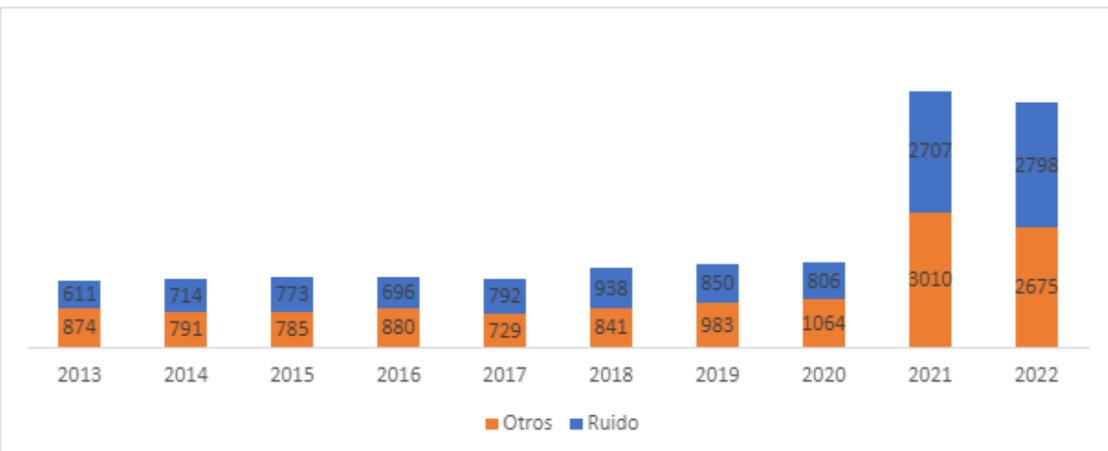


Gráfico N°2: Número de denuncias recibida por ruido y otros hechos por año



Sumado a lo anterior, importa destacar que, considerando las denuncias recibidas hasta julio de 2022, desde la implementación de la SMA la región Metropolitana ha sido la región con más denuncias por ruidos molestos, tendencia que se ha confirmado en el año 2022 (gráficos N° 3 y 4).

Además, considerando el mismo periodo, el sector económico más denunciado respecto a esta materia es el de equipamiento,[2] seguido por el de vivienda e inmobiliario. Dicha cifra es concordante con la cantidad de unidades fiscalizable (UF) registradas, asociadas al D.S. N° 38/2021 (gráficos N° 5 y N° 6). Lo anterior, sin perjuicio de que la cantidad de UF por ruidos es indeterminable.

[1] El gráfico considera las denuncias presentadas hasta el 19 de julio de 2022.
[2] Esta categoría comprende establecimientos de entretenimiento, como pubs y restaurantes; lugares de culto, recintos deportivos, entre otros.

Cabe hacer presente que, frente al incremento de denuncias, ha motivado el aumento sostenido de las fiscalizaciones por año a la referida norma (gráfico N° 7).

Gráfico N° 3: Denuncias por el D.S. N ° 38/2021 por región

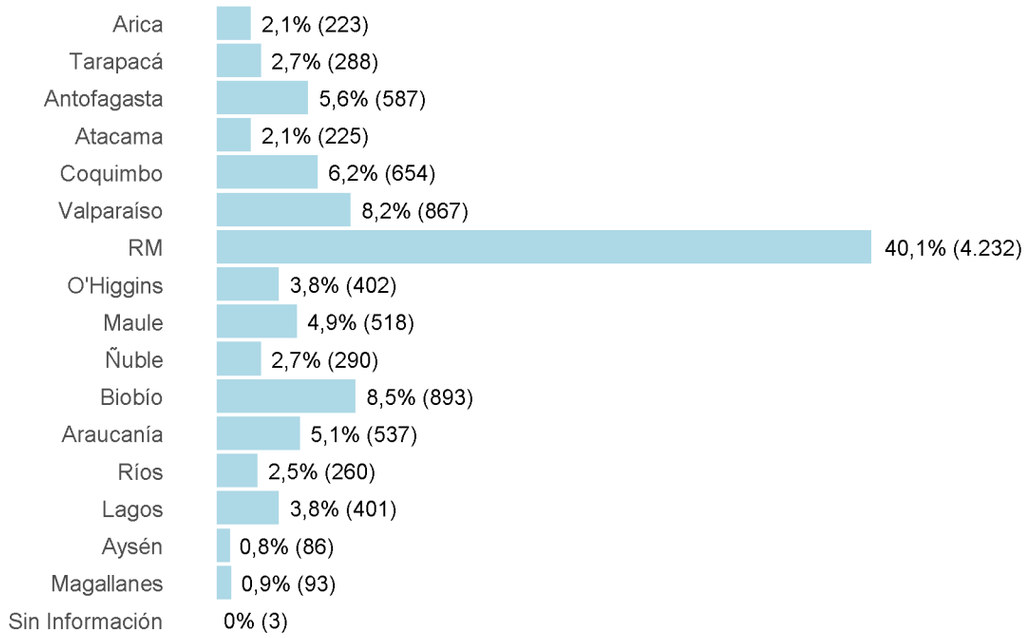


Gráfico N° 4: Denuncias asociadas a ruidos por región en el año 2022[3]

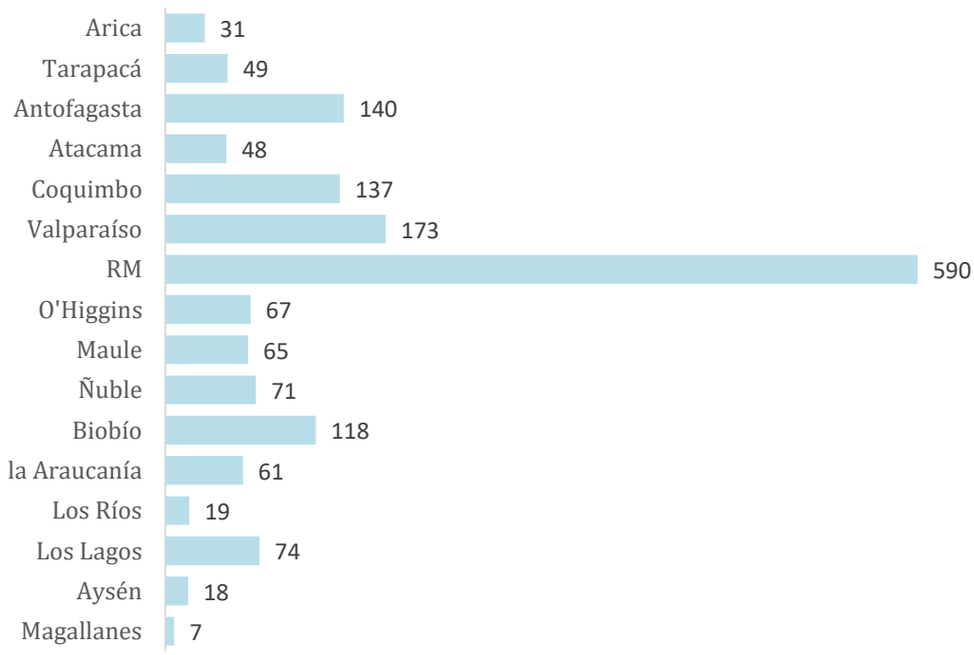
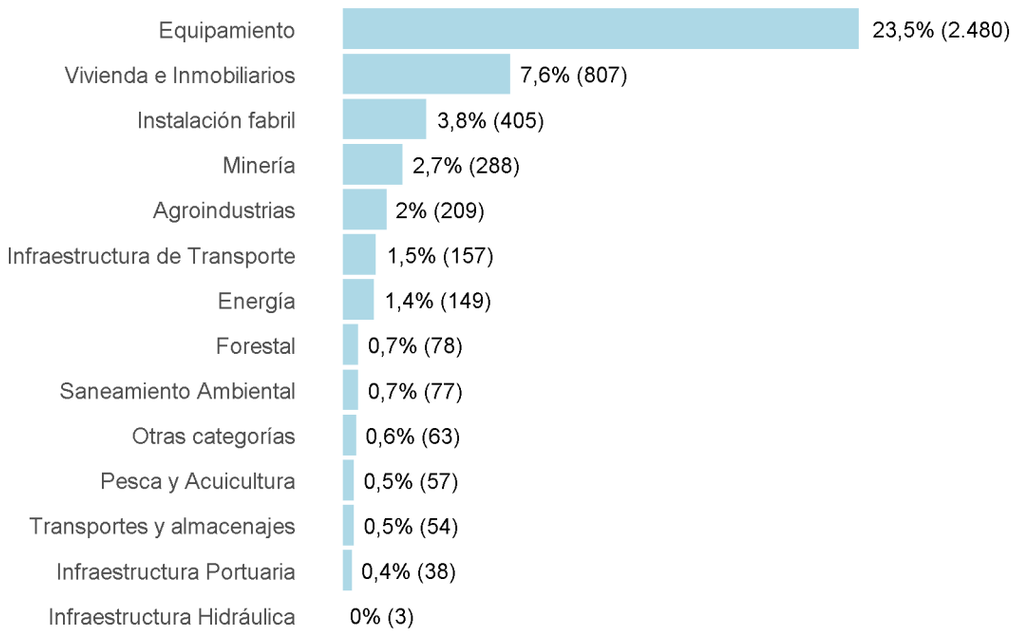


Gráfico N° 5: Denuncias asociadas a ruidos por sector económico[4]



[4] Se consideran solo las denuncias asociadas a alguna UF. Denuncias pueden ser ingresadas sin asociar directamente a un denunciado específico por lo que estas no pueden vincularse a un sector económico.

Gráfico N° 6: Unidades fiscalizables asociadas a ruidos por sector económico[5]

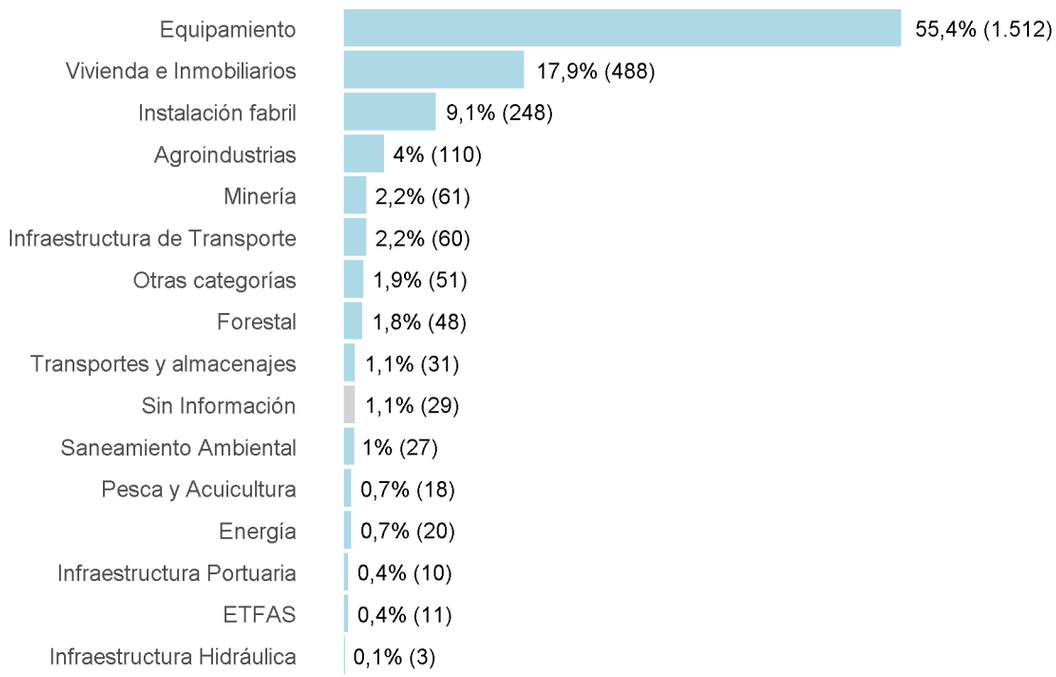
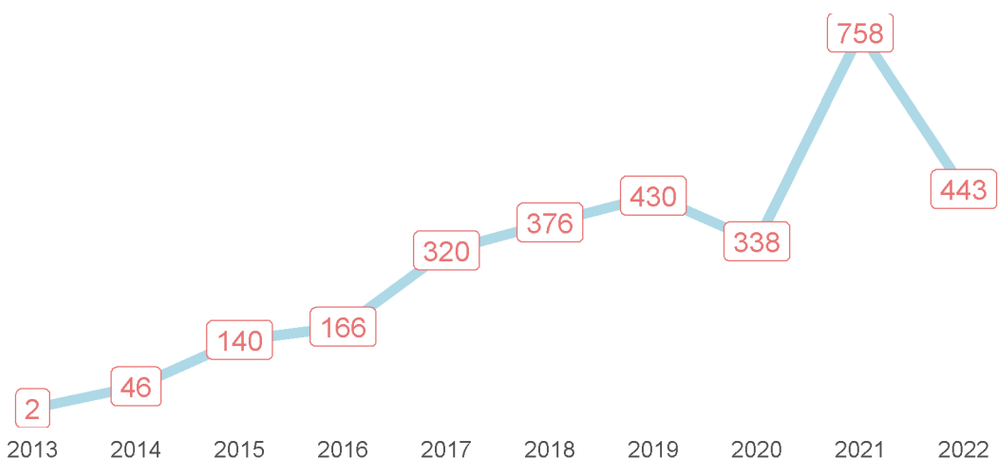


Gráfico N° 7: Expedientes de fiscalización asociados a la norma de ruidos por año



Este **incremento significativo de denuncias** ha evidenciado aún más la **falta de recursos** para abordar la fiscalización y gestión de las denuncias.

En tal sentido, importa destacar que las denuncias por ruidos molestos **representan en promedio más del 50 % del total** de denuncias que ingresan a la SMA, lo cual refleja que **prácticamente el 50% de la gestión de este servicio debe orientarse en acciones asociados al D.S N° 38/2011,** (gráfico

N°2), en desmedro de otros instrumentos de gestión ambiental, que requieren fiscalización y que también son denunciados por la ciudadanía.

En línea con lo recién señalado, tal como establece la Tabla N°1, solo en la región Metropolitana se visualiza que históricamente la SMA ha abordado menos del 50% de las denuncias que ingresan, brecha que ha aumentado el último año logrando fiscalizar solo el 23% de las denuncias que ingresaron durante el año 2021.

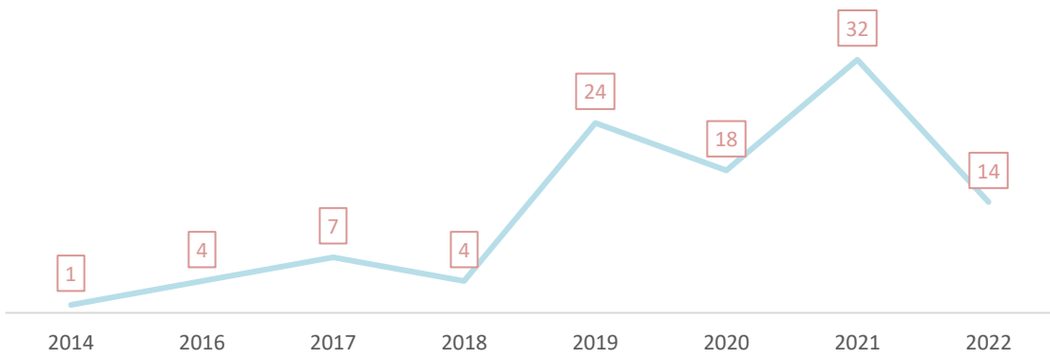
Tabla N° 1: Situación denuncias Región Metropolitana

Año	Denuncias SIDEN	Proceso de Fiscalización terminado SISFA	% Cobertura
2021	1873	436	23
2020	460	223	48
2019	468	205	44
2018	498	228	46
2017	430	129	30
Promedio	**745,8**	**244,2**	33

Además, como se señaló, el **universo de fuentes emisoras de ruido es indeterminado**, lo cual es otro factor que incide en que la SMA se vea sobrepasada e imposibilitada para abordar oportunamente las denuncias por ruidos molestos. Con todo, aunque la SMA, pudiese intervenir en esta materia, las medidas que puede adoptar no siempre solucionan el problema denunciado, dado el carácter reactivo de esta intervención.

Así, la SMA, en el marco de sus atribuciones, cuando hay un riesgo a la salud de la población asociado a la norma de emisión, puede ordenar a los titulares de una fuente la adopción de medidas provisionales. Sin embargo, si bien su dictación ha servido para controlar el riesgo, en ciertas oportunidades estas medidas no representan una solución eficiente, dado que, por ejemplo, estas se incumplen debiéndose iniciar un procedimiento sancionatorio. Al respecto, también cabe hacer presente que las medidas provisionales dictadas por la SMA en materia de ruidos han aumentado sostenidamente desde el año 2019 (gráfico N° 8).

Gráfico N° 8. Medidas provisionales de ruido por año



En este contexto, también cabe hacer presente que la SMA, a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de la norma, ha suscrito 35 convenios de colaboración con Municipalidades, dentro de las cuales se encuentra la Municipalidad de Providencia y Ñuñoa, que son una de las comunas más denunciadas en esta materia en la región Metropolitana.

Tabla N° 2: Top 10 comunas con más denuncias asociadas a ruido en la Región Metropolitana en 2022

Comuna	Denuncias 2022	Ranking 2022	Denuncias históricas	Ranking histórico
Santiago	78	1	**515**	1
Providencia	64	2	401	2
Las Condes	48	3	322	3
La Florida	48	4	202	6
Ñuñoa	42	5	308	4
La Reina	21	6	67	17
Huechuraba	21	7	60	21
Estación Central	19	8	109	11
San Miguel	18	9	237	5
Recoleta	18	10	138	8

Las gestiones que realizan las Municipalidades respecto de los ruidos molestos son relevantes para abordar los problemas asociados ya que, por lo general, por el tipo de fuente de que se trata son conflictos a escala local y de carácter vecinal.

III. Instancias preventivas para el cumplimiento del D.S. N° 38/2011

En el marco del procedimiento de revisión del D.S. N° 38/2011, tal como lo ha hecho presente el MMA, importa tener en cuenta que, según la Organización Mundial de la Salud **el ruido es un problema de salud pública creciente en el mundo.** [6]

Sin embargo, la manera en que se ha estado abordado este problema es nuestro país ha sido fundamentalmente reactiva, mediante el control de la SMA a partir de denuncias ciudadanas que hacen presente la ocurrencia de ruidos molestos que motivan la adopción de medidas provisionales y la imposición de sanciones administrativas. Así, la manera en que se ha operativizado la norma parece obviar que existe una regulación que, en el marco de la obtención de autorizaciones (constructivas y sanitarias), dispone mecanismos preventivos que obligan la adopción temprana de medidas de mitigación de ruidos que eviten la generación de ruidos molestos.

En esta línea, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción ("OGUC") dispone en el **artículo 5.8.3, que:**

"En todo proyecto de construcción, reparación, modificación, alteración, reconstrucción o demolición, el responsable de la ejecución de dichas obras deberá implementar las siguientes medidas:
[…]
*4. Por **constituir las faenas de construcción fuentes transitorias de emisión de ruidos** y con el objeto de controlar su impacto, el constructor deberá entregar, previo al inicio de la obra, un programa de trabajo de ejecución de las obras que contenga los siguientes antecedentes:*
a) Horarios de funcionamiento de la obra.
b) Lista de herramientas y equipos productores de ruidos molestos, con indicación de su horario de uso y las medidas consideradas.
c) Nombre del constructor responsable y número telefónico de la obra, si lo hubiere. (Énfasis agregado).

Por su parte, el Decreto N° 10/2010, que aprueba reglamento de condiciones sanitarias, ambientales y de seguridad básicas en locales de uso público, en su artículo 2 establece que:

"Para la obtención del informe de evaluación sanitaria solicitado por la Municipalidad para el otorgamiento de una patente municipal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 del Código Sanitario, se deberán presentar los siguientes antecedentes a la Autoridad Sanitaria Regional correspondiente:
[…]
*h) En caso de declararse entre sus usos la música o cualquier otra finalidad que requiera, **deberá acompañar un informe que acredite la realización de un ensayo de prueba que permita verificar el cumplimiento a la normativa vigente sobre emisión de ruidos hacia la comunidad.** En dicho informe se deberán especificar las condiciones del funcionamiento del local relativas a los equipos utilizados, según el inventario, el nivel sonoro al interior del local y las ubicaciones especificadas en el plano de planta".* (Énfasis agregado).

[6] Considerando N° 1 de la Resolución Exenta N° 0587 de 16 de junio de 2021, que inicia la elaboración del anteproyecto de norma primaria de calidad ambiental para ruido.

Así, para abordar de forma eficiente los problemas de ruidos, **resulta esencial que se fortalezca e implementen efectivamente los mecanismos de control preventivo de las fuentes que dispone nuestra regulación, para que se adopten tempranamente medidas de mitigación de ruido**.

En la medida en que la autoridad correspondiente, en el contexto de la tramitación de un permiso (constructivo o sanitario), exija la adopción de medidas de mitigación de ruidos, ciertamente favorecerá una respuesta preventiva que evite la afectación a la salud de la población y una disminución del número de denuncias que ingresan a la SMA. Al respecto, también es importante destacar que, como se ilustró en los gráficos N° 5 y N°6, el sector económico más denunciado ante este servicio corresponde al de equipamiento y vivienda o inmobiliario, los cuales tienen relación a los permisos a que se refiere el Decreto N° 10/2010, en su artículo 2, y el artículo 5.8.3 de la OGUC.

Por lo tanto, es imperioso que las autoridades pertinentes hagan un levantamiento de las brechas que les impide actuar preventivamente frente al fenómeno de los ruidos molestos, toda vez que no parece existir un problema a nivel normativo, sino que asociado más bien a la gestión de recursos públicos y capacidad técnica instalada.

IV. Conclusiones

En base a lo expuesto en este acto es posible concluir lo siguiente:

- Los ruidos molestos es un problema socioambiental y de salud pública creciente y es una de las materias más denunciadas ante la SMA.

- La fiscalización y el eventual procedimiento sancionatorio que se pueda realizar la SMA sobre esta materia, son medidas de carácter reactivo y no son del todo eficaces para solucionar el problema de ruidos.

- Igualmente, es necesario fortalecer la capacidad fiscalizadora de la norma de ruidos, otorgando mayores recursos y potenciando la suscripción de convenios, de forma tal de reducir la conflictividad territorial.

- También es necesario fortalecer y hacer efectivas las instancias de carácter preventivo que establece nuestra regulación para efectos de promover y garantizar de mejor forma el cumplimiento de la norma de emisión de ruidos.
- En el marco de la tramitación de permisos, es imperioso que las autoridades correspondientes, vale decir, la Dirección de Obras Municipales (constructivo) y la Seremi de Salud (informe sanitario) hagan efectivo el control preventivo que dispone nuestra regulación, exigiendo la adopción de medidas de mitigación de ruidos a los titulares de fuentes emisoras.

- Al perfeccionarse las instancias de control preventivo en materia de ruidos, ciertamente favorecerá la solución del problema de forma temprana, con lo cual disminuirían las denuncias sobre esta materia a la SMA, y consecuentemente, permitiría que los esfuerzos de este servicio

se orienten a la fiscalización de otros instrumentos de gestión ambiental más complejos, que también son demandados por la ciudadanía.

EMANUEL IBARRA SOTO
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE (S)

ODLF/MPA

Distribución:
- Ministerio del Medio Ambiente. oficinadepartesmma@mma.gob.cl

C.C.
- Gabinete, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Fiscal (S), Superintendencia del Medio Ambiente.
- Departamento Jurídico, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Oficina de Partes y Archivo, Superintendencia del Medio Ambiente.

Expediente N° 26.601/2022