

- OCDE y CEPAL (2005). *Evaluaciones de Desempeño Ambiental: Chile*. Santiago, Chile, Naciones Unidas y Cepal, 2005.
- SOFOPA (2017). Presenta observaciones a Anteproyecto indicado en el Ant., en el marco del proceso de consulta pública. 10 de noviembre de 2017. Disponible en línea en https://web.sofopa.cl/wp-content/uploads/2019/11/Nov2017_Posici%C3%B3n-SOFOPA-Anteproyecto-de-Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Residuos.pdf.
- UNIÓN EUROPEA (2020). “Estudio para evaluar las prácticas de los Estados miembros sobre subproductos y fin de la condición de residuo”, disponible en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/beb56eaa-9fc0-11ea-9d2d-01aa75ed71a1>.
- WIDAWSKY, L. (2008). “In my backyard: How enabling hazardous waste trade to developing nations can improve the Basel convention’s ability to achieve environmental justice”. *Environmental Law* 38(2), 577-626.

CAPÍTULO X RUIDO Y OLORES

MARCELA FERNÁNDEZ ROJAS - WALTER TRAUB RAMOS

A. RUIDO

La OMS ha definido Salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.¹

La contaminación acústica generada por una diversidad de fuentes que sobrepasan los niveles aceptables afecta la salud de las personas, y también su calidad de vida.² Además, el ruido puede generar efectos nocivos sobre uno o más de los componentes del medio ambiente (por ejemplo, sobre especies de la fauna silvestre y sus ecosistemas debido a la presencia excesiva de turistas).

La diversidad de fuentes generadoras de ruido es amplia en número, tamaño e impacto negativo por lo cual, para una buena gestión del problema, se debe tener en cuenta esta característica.³

Por todo ello, se debe reconocer que existe el derecho de las personas a contar con un entorno acústico normado que obligue a los responsables de fuentes ruidosas a adoptar medidas que permitan que no se sobrepasen los parámetros recomendados para proteger la salud de las personas, la

¹ <https://www.who.int/es/about/who-we-are/constitution>.

² Quinto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2019, Ministerio del Medio Ambiente. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/12/REMA-2019-comprimido.pdf> y.

³ Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

calidad de vida de las personas y el estado adecuado de determinados componentes del medio ambiente.

Desde los años '90, Chile ha aumentado sus esfuerzos por gestionar la contaminación acústica mediante la dictación de normas de emisión, la incorporación del ruido en la evaluación de impacto ambiental de proyectos y actividades, la dictación de ordenanzas municipales y en el otorgamiento de determinados permisos municipales.

1. MARCO TEÓRICO DE LA REGULACIÓN DEL RUIDO

1.1. Origen de la necesidad de regulación del ruido ambiental

El SEA ha señalado que “Los sonidos característicos de entornos urbanos presentan niveles típicos entre 40 dBA (zonas silenciosas) y 80 dBA (zonas muy ruidosas). Niveles bajo 40 dBA se observan en condiciones rurales o interiores de edificaciones silenciosas. Niveles sobre 80 dBA se observan en zonas o establecimientos industriales, en espacios destinados a actividades productivas o ambientes interiores con sonido amplificado, es decir, recintos con sistemas de *refuerzo* sonoro destinados a actividades de esparcimiento. Sobre 85 dBA existe riesgo de pérdida auditiva”.⁴

“En las ciudades, el tránsito vehicular es responsable de más del 70% del ruido ambiental. No obstante, el ruido también es causado por otras fuentes, como actividades de ocio, industriales o productivas, faenas de construcción e iglesias, por nombrar algunas”.⁵

1.2. Efectos del ruido⁶

Como se ha señalado, “el ruido es una forma de contaminación que a determinados niveles puede afectar la salud de las personas y deteriorar la

⁴ Guía para la Predicción y Evaluación de Impactos por Ruido y Vibración en el SEIA, Servicio de Evaluación Ambiental, SEA. 2019. https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019.03.13/guia_ruido_y_vibracion_websea.pdf.

⁵ Quinto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2019, Ministerio del Medio Ambiente. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/12/REMA-2019-comprimido.pdf>.

⁶ “Efectos en salud, El ruido es un contaminante que tiene el potencial de afectar la salud de las personas y deteriorar su calidad de vida.

calidad de vida de la población. Algunos de los efectos que puede generar son: la pérdida de audición, estrés, trastornos del sueño, enfermedades cardiovasculares, baja en el rendimiento escolar, entre otros. [...].

Se estima que en el Gran Santiago, donde residen más de 7 millones de personas, un 6% (cerca de 422 mil) de la población padece alta perturbación de sueño [...], debido principalmente a los niveles de ruido del tránsito vehicular. Asimismo, el 3,7% de las enfermedades isquémicas del corazón (tipo más común de enfermedad cardíaca), en esta zona, son atribuibles a la exposición a elevados niveles de ruido”.⁷⁻⁸

Según el mapa de ruido del Gran Santiago, el 19% de la población (1.220.000 personas) se encuentra expuesta a valores OCDE sobre 65 d (BA) y el 29% de la población (1.880.000 personas) se encuentra expuesta sobre el valor OCDE de 55 d (BA) y el 71% de los establecimientos educacionales se encuentran en zonas de ruido inaceptable.⁹

En Chile “el tráfico es la principal fuente de ruido en las zonas urbanas: más de la mitad de la población está expuesta a niveles de ruido superiores a los límites máximos recomendados por la OCDE y

La exposición a altos niveles de ruido conlleva principalmente efectos fisiológicos que se relacionan directamente con alteraciones en el oído, como: la pérdida de audición tinnitus.

Estos efectos están asociados principalmente a ambientes industriales o la percepción de eventos como explosiones, presentaciones musicales, uso de audífonos a alto nivel, entre otros.

Por otra parte, niveles de ruido de menor nivel y de carácter continuo, como el tránsito vehicular, tienen el potencial de generar efectos no auditivos, como: molestia e irritabilidad, alteraciones del sueño, estrés fisiológico, problemas cognitivos y enfermedades cardiovasculares.

Durante los últimos años la OMS ha desarrollado investigaciones orientadas a cuantificar los efectos que genera el ruido en la población”. <https://ruido.mma.gob.cl/temas/>.

⁷ Quinto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2019, Ministerio del Medio Ambiente. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/12/REMA-2019-comprimido.pdf>.

⁸ A su vez, en el D.S. N° 7 de 2015 del MMA que establece una NE para los vehículos livianos, medianos y para las motocicletas señala que “La presencia de niveles excesivos de ruido en las ciudades, es un problema que afecta en forma importante la calidad de vida de la población expuesta. Dentro de los efectos adversos pueden mencionarse la molestia, efectos sobre la mantención y conciliación del sueño, interferencia en la comunicación oral, sobre actividades lectivas y/o que requieran concentración, entre otros efectos de salud pública como la hipertensión, estrés, ataques cardíacos y lesiones auditivas (temporales y permanentes)”.

⁹ <https://ruido.mma.gob.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

la Unión Europea, lo que potencialmente tiene graves consecuencias para la salud".¹⁰

1.3. Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental y estado del arte frente a la regulación comparada

Desde el año 2010 Chile cuenta con una estrategia para gestionar el ruido ambiental que fue elaborada por el MMA.

Para la elaboración de la Estrategia, el MMA efectuó un diagnóstico del problema de la contaminación acústica en Chile y concluyó que "va empeorando, [porque] hay una completa ausencia de información de los niveles de ruido presentes en las ciudades del país [Al día de hoy se ha avanzado con elaboración de los mapas de ruidos¹¹⁻¹²]. No existen catastros de fuentes ni inventarios de emisiones. Más aún, hay un desconocimiento en la cantidad de población potencialmente impactada por este contaminante".¹³ Además, respecto a las fuentes generadoras de ruido se identificaron falencias en su fiscalización, en la regulación, en la coordinación y en el emplazamiento en relación a la población afectada. En todo caso, se ha podido evidenciar el aumento de la contaminación acústica y la falta de un adecuado emplazamiento y aislación acústica de las viviendas que expone a sus habitantes a altos niveles de ruido.¹⁴ La falta de sensibilización debido a la ausencia de información y recursos desempeña un rol importante. Además, la exposición de la población a altos niveles de ruido ha producido en esta, una disminución en la calidad ambiental y en su calidad de vida por la interferencia del ruido en las actividades que

¹⁰ *Evaluaciones del desempeño ambiental*, Chile, 2016, OCDE-Cepal. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/S1600413_es.pdf, p. 67.

¹¹ Estos permiten, a partir de, características de tránsito y urbanísticas, conocer la superficie expuesta a diferentes niveles de ruido, y por ende, la población expuesta.

¹² Al día de hoy se han elaborado mapas de ruido para Valdivia (2015) 132.427 6,3% (8.329) 3,8% (5.017) Temuco/Padre Las Casas (2015) 410.771 9,8% (40.320) 5% (20.359); Coquimbo/La Serena (2015) 300.762 4,5% (13.419) 7,3% (22.049); Coronel (2015) 107.525 4,4% (4.724) 14,6% (15.744); Gran Santiago Urbano (35 comunas, 2016). <https://ruido.mma.gob.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

¹³ Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental (2010-2014).

¹⁴ Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental (2010-2014).

las personas desarrollan; también ha producido un deterioro en la salud debido a un aumento de las enfermedades nerviosas y una disminución de la capacidad auditiva de la población. Finalmente, los altos niveles de ruido han generado pérdidas económicas debido a la alteración en los procesos de aprendizaje, disminución de la plusvalía de las propiedades, costos de licencias médicas, valoración del costo hedónico y baja en el rendimiento.¹⁵

Junto al diagnóstico, la Estrategia consideró para su elaboración las recomendaciones de la OCDE y de la UE.

En el contexto anterior, la estrategia considera como objetivo central el "propender a adecuados niveles de ruido de la población de centros urbanos de más de 50.00 habitantes". Para ello, se establecen 5 líneas de acción: fortalecimiento del marco regulatorio del ruido ambiental mediante la dictación y revisión de NE, apoyo en la dictación de ordenanzas municipales, establecimiento de normativa de calidad (de aislación) acústica en la construcción de viviendas nuevas, inclusión de la variable acústica en la definición de usos del territorio y mejorar la evaluación de impacto acústico en el SEIA; robustecimiento del levantamiento de información a través de elaboración de mapas de ruido de ciudades que permitan, por ejemplo, mejorar el sistema de transporte (causante del 70% de la contaminación acústica), implementación de una red de monitoreo de ruido y de sistematización de denuncias (en esa época, presentadas principalmente ante las autoridades de salud y las municipalidades, hoy además ante la SMA); mejoramiento de la difusión y capacitación, en especial de los tomadores de decisiones;¹⁶ e intensificar la coordinación intersectorial e institucional.¹⁷⁻¹⁸

Se destaca, entre los desafíos futuros de la estrategia, la discusión respecto a la dictación de una NC acústica que permita dictar planes de prevención y descontaminación, para lo cual la generación de información a partir de la elaboración de los mapas de ruidos de las principales ciudades de Chile es muy importante. Se acentúa también la información

¹⁵ Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental (2010-2014).

¹⁶ Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental (2010-2014).

¹⁷ *Quinto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2019*, MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/12/REMA-2019-comprimido.pdf>.

¹⁸ <https://ruido.mma.gob.cl/estrategia-mma/>

necesaria respecto a la valorización económica del ruido y de la respuesta (percepción) de la comunidad al ruido.¹⁹

1.4. Política Nacional sobre control de la Contaminación Acústica

En la actualidad Chile no cuenta con una Política para el control de la contaminación Acústica.²⁰

2. CONCEPTOS

2.1. Ruido

El ruido no se encuentra definido en la normativa ambiental chilena. Sin embargo, el MMA lo ha definido “como cualquier sonido que sea calificado, por quien lo recibe, como algo molesto, indeseado, inoportuno o desagradable”.²¹ Por su parte, el SEA lo ha definido como “la sensación producida en el órgano del oído por el movimiento vibratorio de los cuerpos, transmitido por un medio elástico, como el aire”.²²

2.2. Contaminación Acústica

En lo pertinente a la contaminación acústica, la CPR consagra el Derecho a Vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación [acústica]²³ (artículo 19 N° 8).

¹⁹ Estrategia Nacional de Gestión del Control de Ruido Ambiental (2010-2014).

²⁰ Solo existe un documento del año 1998 de la COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE, CONAMA, denominado *Proposiciones Política Nacional en el Control de Ruido Ambiental (1998)*.

²¹ <https://ruido.mma.gob.cl/temas/>.

²² *Guía para la Predicción y Evaluación de Impactos por Ruido y Vibración en el SEIA*, SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, SEA. 2019. https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019/03/13/guia_ruido_y_vibracion_websea.pdf

En el diccionario de RAE se define ruido como “sonido inarticulado, por lo general desagradable”. <https://dle.rae.es/ruido>.

²³ D.S. N° 100 de 2005 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242.302>.

Para dar cumplimiento a este mandato, se dictó la LBGMA (1994) y en ella se definió Medio Ambiente Libre de Contaminación;²⁴ Contaminante donde se incluye expresamente el ruido;²⁵⁻²⁶ y Contaminación.²⁷⁻²⁸

De una lectura armónica de estos conceptos en relación a los conceptos de NC²⁹ y NE³⁰ de la LBGMA es posible concluir que se está en presencia de contaminación acústica cuando el ruido es susceptible

²⁴ “Aquel en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”. Artículo 2°, letra m), Ley N° 19.300.

²⁵ “Todo [...] ruido [...] cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, concentraciones o períodos de tiempo, pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”. Artículo 2°, letra d), Ley N° 19.300.

²⁶ También se desprende de los considerandos (fundamentos) y del artículo 1° del D.S. N° 38 de 2011 del Ministerio de Medio Ambiente, que establece norma de emisión de ruidos generados para determinadas fuentes que indica.

²⁷ “la presencia en el ambiente de [...] energía [como el ruido] en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores [...] a las establecidas en la legislación vigente. “Artículo 2°, letra c, Ley N° 19.300.

²⁸ En página del Ministerio de Medio Ambiente consta que “El ruido se puede definir como cualquier sonido no deseado o aquel calificado como desagradable o molesto por quien lo percibe. Por lo tanto, depende del sujeto expuesto, así como del tiempo de exposición. De este modo, el ruido ambiental se compone de los diferentes ruidos que podemos encontrar en nuestras ciudades: vehículos, industrias, bocinas, gritos, música, etc.”. <https://sinia.mma.gob.cl/temas-ambientales/ruido/>. Página visitada el 13 de diciembre de 2019.

²⁹ En el artículo 2° de la Ley N° 19.300, en las letras siguientes se define:

“n) Norma Primaria de Calidad Ambiental: aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población;

ñ) Norma Secundaria de Calidad Ambiental: aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza;

o) Normas de Emisión: las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora”.

³⁰ En el artículo 2° de la Ley N° 19.300, letra o) se define:

“o) Normas de Emisión: las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora”.

de generar o causar un riesgo en la salud de la personas o en la calidad de vida de la población lo que sucede cuando se sobrepasa una o más NC –hasta la fecha no se ha dictado alguna NC para el ruido en Chile– o de NE –por ejemplo, la norma de emisión de ruido (D.S. N° 38/2011 MMA)–,³¹ entendiéndose que estas corresponden a la legislación vigente a la que se refiere la definición de Contaminación.³² También se considera legislación vigente la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8).

3. REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL RUIDO

Chile ha tenido en consideración las recomendaciones de la OCDE, las de la OMS³³ y la de la UE para gestionar el ruido ambiental.

3.1. Disposiciones

En la actualidad, la OCDE sugiere límites máximos tolerables para el periodo diurno de 65 dBA y para el nocturno un tope de 55 dBA.³⁴

Esta organización ha sugerido para fortalecer las políticas de reducción del ruido ambiental “garantizar una aplicación más eficaz de las regulaciones existentes; reforzar las regulaciones para el control del ruido, en particular los límites de emisión, en fuentes tales como móviles y aeronaves; complementar las regulaciones existentes con incentivos y medidas para promover la fabricación y el uso de productos más silenciosos (instrumentos económicos, educación e información); desarrollar medidas para financiar políticas de reducción del ruido; proteger a los miembros más expuestos de la población, mediante el manejo del transporte, construcción de barreras acústicas, aislamiento de los edificios, y

³¹ D.S. N° 38 de 2011 del Ministerio del Medio Ambiente.

³² Sentencia Inaplicabilidad rol N° 2684-14-INA, Tribunal Constitucional.

³³ <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise>.

³⁴ <https://ruido.mma.gob.cl/estrategia-mma/>.

una planificación para un apropiado uso del territorio, especialmente en áreas urbanas”.³⁵⁻³⁶

Por su parte, la OMS de Europa ha recomendado que la población no debe estar expuesta a niveles de ruido nocturno superior a 40 dB de *lnight, outside* con el objeto de prevenir efectos adversos en la salud. Además, los niños, las personas mayores, embarazadas o enfermos crónicos, son considerados como grupos más vulnerables.³⁷⁻³⁸

Respecto a la UE, la principal norma vigente es la Directiva N° 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002 sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental,³⁹⁻⁴⁰ modificada en 5 oportunidades.⁴¹ Su objeto es establecer medidas para “evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición al ruido ambiental” causados por las fuentes responsables⁴² en un plazo determinado.⁴³ Entre las medidas que contempla se encuentran los mapas de ruidos distinguiendo entre zonas tranquilas de las que no son, para determinar la exposición al ruido; la información sobre ruido y sus efectos; y los planes de acción elaborados a partir de la información obtenida de los mapas de ruido.

³⁵ <https://ruido.mma.gob.cl/estrategia-mma/>.

³⁶ Recommendation of the Council on Strengthening Noise Abatement Policies - OECD/LEGAL/0218 (Adopted on: 19/06/1985).

³⁷ <https://ruido.mma.gob.cl/estrategia-mma/>.

³⁸ Documento Night Noise Guidelines, NNG, for Europe (2009).

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0049>. http://publications.europa.eu/resource/cellar/d2960d57-736d-11ea-a07e-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1.

⁴⁰ “Según la Organización Mundial de la Salud, el ruido es el segundo riesgo ambiental para la salud en Europa. Si bien la legislación vigente de la UE al respecto es adecuada en términos generales, los Estados miembros no hacen lo suficiente para aplicarla. Las medidas de reducción del ruido tienen una buena eficacia de costes, pero falta sensibilización y es preciso poner en práctica soluciones para este problema”. https://ec.europa.eu/environment/efe/news/noise-hidden-health-threat-2017-11-09_es.

⁴¹ En los años 2008, 2015, 2019 y 2020. http://publications.europa.eu/resource/cellar/d2960d57-736d-11ea-a07e-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1.

⁴² “En particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles”. http://publications.europa.eu/resource/cellar/d2960d57-736d-11ea-a07e-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1.

⁴³ http://www.actualidadjuridicaambiental.com/_legis-ue-contaminacion-acustica/.

3.2. Organismos internacionales competentes

Como se ha consignado, entre los organismos internacionales de relevancia para Chile en esta materia se encuentran la OCDE⁴⁴⁻⁴⁵ y la OMS.⁴⁶⁻⁴⁷⁻⁴⁸

3.3. Efectos en Chile

Chile, en su calidad de Estado miembro de la OCDE y de la OMS, ha ido incorporando paulatinamente a su sistema jurídico las recomendaciones de los organismos internacionales a objeto de mejorar la gestión de la contaminación acústica.

También ha considerado las regulaciones pertinentes de la UE. En este último caso, podría entenderse que los planes de prevención y descontami-

⁴⁴ Chile es miembro de la OCDE desde el año 2010. <https://www.oecd.org/chile/>.

⁴⁵ "Es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. [Su] objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. [...]"

En colaboración con gobiernos, responsables de políticas públicas y ciudadanos, [trabaja] para establecer estándares internacionales y proponer soluciones basadas en datos empíricos a diversos retos sociales, económicos y medioambientales. La OCDE es un foro único, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. [Asesoran] en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional". <https://www.oecd.org/acerca/>.

⁴⁶ Su "objetivo es construir un futuro mejor y más saludable para las personas de todo el mundo. A través de las oficinas que la OMS tiene en más de 150 países, [su] personal trabaja junto con los gobiernos y otros asociados para que todas las personas gocen del grado máximo de salud que se pueda lograr.

Juntos [se esfuerzan] por luchar contra las enfermedades, ya sean infecciosas, como la gripe y la infección por el VIH, o no transmisibles, como el cáncer y las cardiopatías. Ayuda [...] a que las madres y los niños sobrevivan y avancen en la vida para que puedan conservar la salud hasta una edad avanzada. Vel [a] por la salubridad del aire que respiran las personas, de los alimentos que comen y del agua que beben, así como de los medicamentos y las vacunas que necesitan". <https://www.who.int/about/es/>.

⁴⁷ <https://www.who.int/countries/chl/es/>.

⁴⁸ Además, Chile es miembro de la OPS. <https://www.paho.org/chi/>.

nación consagrados en la LBGMA se asimilan en contenido a los planes de acción de la UE.⁴⁹

4. REGULACIÓN NACIONAL DEL RUIDO

La LBGMA (1994) ha reconocido legalmente al ruido como un contaminante que debe ser gestionado por las autoridades ambientales [MMA, SEA y SMA] por medio de los instrumentos de gestión ambiental –NC, NE, PP, PD y SEIA– creados para estos efectos por la LBGMA y ejecutados por medio de los reglamentos respectivos.⁵⁰

Además, el ruido se ha gestionado sectorialmente, principalmente, mediante la dictación de normativa de urbanismo y construcción, de salud, de tránsito y municipal.⁵¹

4.1. Disposiciones

Ley N° 19.300

En la actualidad, la contaminación acústica proveniente de determinadas fuentes móviles y fijas, se ha gestionado mediante la dictación de NE y por medio del SEIA.

Hasta la fecha, se encuentra pendiente la elaboración de NCP que permita gestionar, en caso de ser necesario, la contaminación acústica a través de PP y PD.

Así es como en el D.S. N° 129/2003 del Mintratel se establece una NE para los buses de locomoción colectiva urbana aplicable a todo Chile y para el mismo tipo de buses rurales de la Región Metropolitana. Sin

⁴⁹ Estudio "Actualización del Mapa de Ruido del Gran Santiago" (2015-2016) ejecutado por el Instituto de Acústica de la Facultad de Ciencias de la Ingeniería de la Universidad Austral para la Subsecretaría del Medio Ambiente.

⁵⁰ D.S. N° 38 de 2012 del MMA. Aprueba Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión; D.S. N° 39 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente. Aprueba Reglamento para la dictación de planes de prevención y de descontaminación; y D.S. N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, Nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA.

⁵¹ <https://ruido.mma.gob.cl/regulaciones/>.

perjuicio de la fiscalización que las autoridades efectúan en la vía pública, el cumplimiento de esta norma es controlado mediante un proceso de homologación en el momento en que el bus (nuevo) ingresa al parque de vehicular y, luego, mediante las revisiones técnicas periódicas (cada 6 meses). Al día de hoy son 479 los modelos certificados regulados por esta NE en Chile.⁵²

Por su parte, en el D.S. N° 7/2015 del MMA se establece una NE nacional para los vehículos nuevos tanto livianos como medianos y para las motocicletas. Esta norma utiliza el modelo del D.S. N° 129/2003 del Mintratel. Cabe hacer presente que esta NE entró en vigencia el 4 de julio de 2019. En la actualidad, son 217 los modelos certificados regulados por esta NE en Chile.⁵³

Finalmente, el D.S. N° 38/2011 del MMA establece una NE que aplica a las siguientes fuentes fijas emisoras de ruido hacia la comunidad: actividad productiva, comercial, de esparcimiento y de servicios, faenas constructivas, elementos de infraestructura y dispositivos ubicados en viviendas y edificaciones habitacionales. Se indican las fuentes a las que no se aplica esta norma.⁵⁴ El objetivo de esta NE es proteger la salud de la comunidad mediante el establecimiento de límites máximos permisibles según la zona donde se ubica el receptor del ruido, esto es, zona urbana—que se clasifica en 4 clases de usos— o zona rural y, según el horario

⁵² <https://ruido.mma.goc.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

⁵³ <https://ruido.mma.goc.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

⁵⁴ Artículo 5°. Esta norma “no será aplicable al ruido generado por:

- a) La circulación a través de las redes de infraestructura de transporte, como, por ejemplo, el tránsito vehicular, ferroviario y marítimo.
- b) El tránsito aéreo.
- c) La actividad propia del uso de viviendas y edificaciones habitacionales, tales como voces, circulación y reunión de personas, mascotas, electrodomésticos, arreglos, reparaciones domésticas y similares realizadas en este tipo de viviendas.
- d) El uso del espacio público, como la circulación vehicular y peatonal, eventos, actos, manifestaciones, propaganda, ferias libres, comercio ambulante, u otros similares.
- e) Sistemas de alarma y de emergencia”.

—diurno o nocturno— en que se genere el ruido.⁵⁵ La SMA, encargada de fiscalizar y sancionar esta NE ha dictado diversas resoluciones complementarias a la norma.⁵⁶⁻⁵⁷ Al día de hoy son 550 mil fuentes reguladas por esta NE en Chile.⁵⁸

Además, a través del SEIA,⁵⁹ se evalúa el impacto acústico de los proyectos y actividades que ingresan al SEIA dentro de los cuales se encuentran fuentes generadoras de ruidos como los aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas

⁵⁵ Artículo 7°.

	De 7 a 21 horas	De 21 a 7 horas
Zona I	55	45
Zona II	60	45
Zona III	65	50
Zona IV	70	70

⁵⁶ <https://portal.sma.gob.cl/index.php/portal-regulados/instructivos-y-guias/normas-de-emision/>.

⁵⁷ “Algunas municipalidades [han] suscrito convenios de colaboración con la [SMA] para la fiscalización de la norma de emisión de ruidos contenida en el Decreto Supremo N° 38 de 2011 del Ministerio del Medio Ambiente (D.S. N° 38/2011). [...] En los convenios más recientes, las municipalidades se comprometen a colaborar con la SMA en la ejecución de las actividades de fiscalización del D.S. N° 38/2011 (en cuanto a recepción y tramitación de denuncias, capacitaciones, zonificación para efectos del D.S. N° 38/2011 y compromisos sobre equipo de mediciones (calibrados), personal capacitado en fiscalización, inspección e informe de fiscalización) actividades de fiscalización, en tanto, la SMA se compromete a apoyar a la municipalidad en la gestión de las labores de fiscalización de este D.S. que le encomienda la SMA como también “respecto aquellas actividades de fiscalización que se den en pos de la ejecución de sus propias ordenanzas en la materia”. Informe Final Corregido de consultoría “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutada para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

⁵⁸ <https://ruido.mma.goc.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

⁵⁹ Ley N° 19.300 y D.S. N° 40/2012 de MMA. Artículo 10 letra e).

protegidas.⁶⁰ Dentro de la normativa que debe cumplirse se encuentran las NE identificadas precedentemente. En ausencia de NC y NE acústica nacional, se debe recurrir a las normas de referencia de los Estados que indica el Reglamento del SEIA.⁶¹ EL SEIA permite establecer medidas de mitigación –tales como las pantallas acústicas para el caso de carreteras– para hacerse cargo de los impactos acústicos significativos de fuentes no reguladas –hasta el momento– por otros instrumentos de gestión ambiental como las NCP y los PP y PD. El SEA cuenta con una guía para la predicción y evaluación de los impactos por ruido y vibración en el SEIA⁶² y una Guía para la aplicación del D.S. N° 38/2011 MMA para proyectos de parques eólicos que ingresan al SEIA.⁶³

Otras Normas que colaboran en el Control de la Contaminación Acústica

OGUC⁶⁴

Esta norma establece exigencias acústicas para determinados tipos de locales⁶⁵ según el grado de ruido que estos generan (por ejemplo, fábricas)

⁶⁰ Artículo 10 letra e).

⁶¹ Artículo 11 inciso final de la LBGMA en relación al artículo 11 del Reglamento del SEIA (“Artículo 11.- Normas de referencia.

Las normas de calidad ambiental y de emisión que se utilizarán como referencia para los efectos de evaluar si se genera o presenta el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), ambas del artículo 11 de la ley, serán aquellas vigentes en los siguientes Estados: República Federal de Alemania,

República Argentina, Australia, República Federativa del Brasil, Canadá, Reino de España, Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América, Nueva Zelandia, Reino de los Países Bajos, República Italiana, Japón, Reino de Suecia y Confederación Suiza. Para la utilización de las normas de referencia, se priorizará aquel Estado que posea similitud en sus componentes ambientales, con la situación nacional y/o local, lo que será justificado razonablemente por el proponente”.

⁶² Servicio de Evaluación Ambiental, SEA. 2019. https://sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019.03.13/guia_ruido_y_vibracion_websea.pdf.

⁶³ https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2020.03.13/guia_aplicacion_ds_38_parques_eolicos_en_el_seia.pdf.

⁶⁴ “Artículo 1.1.1. La presente Ordenanza reglamenta la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, el proceso de urbanización, el proceso de construcción, y los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles en los dos últimos”.

⁶⁵ “Artículo 1.1.2 ‘Local’: recinto cubierto, parcial o totalmente cerrado”.

o al que se ven expuestos de acuerdo a su destino (por ejemplo, bibliotecas u hospitales).⁶⁶ Además, dispone exigencias de aislación acústica entre las viviendas (por ejemplo, para las pareadas)⁶⁷ y para las instalaciones mecánicas que puedan producir ruidos o vibraciones molestos a los moradores de un edificio.⁶⁸ A su vez, los locales escolares con una capacidad superior a 720 alumnos se encuentran obligados a reportar los efectos de la contaminación acústica que generan y proponer soluciones.⁶⁹ Finalmente, la Ordenanza clasifica los establecimientos industriales y los de bodegaje en Peligroso, Insalubre o Contaminante (incluye expresamente el ruido), Molesto (incluye expresamente el ruido molesto) e Inofensivo, en atención a los riesgos –como el acústico– que su funcionamiento pueda generar a sus trabajadores, vecindario y comunidad, respecto de los cuales se establecen exigencias para controlarlos.⁷⁰

Respecto a las faenas constructivas, la OGUC establece la obligación de adoptar medidas para evitar la generación de ruidos molestos al evacuar escombros desde pisos altos, de presentar un programa de trabajo con el objeto de controlar el impacto del ruido generado por una obra de construcción y, cuando sea pertinente, la obligación de adoptar medidas de mitigación del ruido.⁷¹

Respecto al aislamiento acústico de viviendas, se ha dictado la norma chilena declarada oficial por el MINVU “Revisión de la Norma Chilena Oficial NCh352. Of 61 - Condiciones Acústicas que deben cumplir los Edificios, sólo para el caso de recintos de uso habitacional, y que dio como resultado la Norma Chilena Oficial NCh352/1.Of2000 Aislación Acústica - Parte 1: Construcciones de uso habitacional - Requisitos mínimos y ensayos”.

D.S. N° 10/2010 Minsal

El presente Reglamento establece los requisitos que deben cumplir los locales de uso público, de esparcimiento y recreación, con una capacidad

⁶⁶ Artículo 4.1.5.

⁶⁷ Artículo 4.1.6.

⁶⁸ Artículo 4.01.12.

⁶⁹ Artículo 4.5.4.

⁷⁰ Artículos 4.14.2 y 4.14.6.

⁷¹ Artículos 5.8.3 y 5.8.4.

para recibir al mismo tiempo 100 o más personas, para la obtención de la patente municipal y durante su funcionamiento, a objeto de resguardar –de la contaminación acústica– la salud y el bienestar de las personas que concurren a dichos locales, así como para cuidar los efectos sobre el entorno que estos locales puedan producir.⁷² En esta norma se exige que la fuente cumpla con la NE (hoy D.S. N° 38/2011) y con las normas dispuestas en la OGUC.

Ley de Tránsito

Esta Ley establece la prohibición del uso de cualquier aparato sonoro –por ejemplo, bocina– de los vehículos, distinguiendo entre zonas urbanas y rurales, estableciendo excepciones tales como las destinadas a evitar accidentes y cuando sea estrictamente necesario o el uso de estos aparatos por los vehículos de emergencia bajo determinadas circunstancias.⁷³

Además, la ley dispone para los vehículos de combustión interna la obligación de controlar el ruido generado por el tubo de escape.⁷⁴

Ley de Alcoholes

Para el otorgamiento de las patentes de alcoholes a salones de música en vivo se debe cumplir con las exigencias dispuestas en esta ley.⁷⁵

⁷² Artículos 2, 18 a 19, 23 a 26.

⁷³ “Artículo 74.- Prohíbese en las zonas urbanas el uso de cualquier aparato sonoro de que estén provistos los vehículos. En las vías rurales podrá hacerse uso de ellos sólo en caso necesario.

Exceptúanse de esta prohibición los vehículos de emergencia en servicio de carácter urgente. Con todo, los demás vehículos podrán hacer uso de sus elementos sonoros, por excepción, para prevenir un accidente y sólo en el caso de que su uso fuere estrictamente necesario.

No podrá hacerse uso del aparato sonoro de un vehículo en el interior, al entrar o salir de un túnel”.

⁷⁴ “Artículo 77.- Los vehículos con motores de combustión interna no podrán transitar con escape libre e irán provistos de un silenciador eficiente. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá determinar otras reglas respecto de los vehículos de carga o de locomoción colectiva”.

⁷⁵ Artículo 3°.

Ordenanzas Municipales

“Las municipalidades, en ejercicio de la facultad dispuesta en su LOC⁷⁶ de dictar ordenanzas municipales” normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad”, han dictado ordenanzas para controlar los problemas de ruido de la comuna. En ella se han regulado fuentes que se encuentran excluidas de la aplicación del D.S. N° 38/2011, como las actividades propias del uso de viviendas y edificaciones habitacionales y el uso del espacio público.

También, invocando normas habilitantes (principio de juridicidad) contenidas en la LGUC⁷⁷ y en el D.S. N° 10/2010 del Minsal [...], se han reproducido en estas ordenanzas exigencias que deben cumplir, por una parte, las faenas constructivas y, por el otro, los locales de uso público”.⁷⁸⁻⁷⁹

4.2. Organismos competentes

En Chile, son diversos los órganos de la Administración del Estado con competencia en materia de gestión del ruido. Algunos han sido creados recientemente (2010), como es el caso del MMA, el SEA y la SMA y, otros, tienen una existencia más antigua como es el caso de la autoridad sanitaria, la de vivienda y la municipal.

A continuación, se efectúa una breve descripción de sus competencias en materia de prevención y control de la contaminación acústica.

⁷⁶ Artículo 12.

⁷⁷ D.F.L. N° 458 de 1975 de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley de Urbanismo y Construcciones y D.S. N° 47 de 1992 de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

⁷⁸ Ver Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

⁷⁹ Dado que las ordenanzas no deben someterse al trámite de toma de razón, es que no sorprende, la dudosa legalidad y constitucionalidad de algunas de las ordenanzas municipales en materia de control de ruidos al regular materias que rebasan las funciones y atribuciones que la ley ha entregado a las municipalidades o que competen por ley a otros órganos públicos, o que vulneran las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 de la Constitución. Ver Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

4.2.1. Ministerio del Medio Ambiente

El MMA es el encargado de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, debiendo promover en aquellas el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

Corresponde al MMA la elaboración, coordinación⁸⁰ e interpretación⁸¹ de las NC,⁸² NE⁸³ –por ejemplo, del D.S. N° 38/2011 MMA– y de los PP y PD.⁸⁴

La declaración de las zonas latentes y saturadas respecto de las cuales se elaboran, respectivamente, PP y PD, es de competencia de la Seremi respectiva de MMA. Si la zona objeto de la declaración está situada en distintas regiones, es el MMA el encargado de dicho procedimiento.⁸⁵

Finalizado el proceso de elaboración de las NC, NE, de las declaraciones de zonas saturadas y latentes y de los PP y PD que se propongan al Presidente de la República, corresponde al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad⁸⁶ pronunciarse respecto de aquellos.

4.2.2. Servicio de Evaluación Ambiental

Corresponde al SEA la administración del SEIA así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el proceso.⁸⁷

El órgano del SEA competente para presentar y calificar ambientalmente las DIA o EIA será la Comisión de Evaluación del SEA de la región en que se realizarán las obras materiales del proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. Sin embargo, si la actividad o proyecto se estima que cause impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, la DIA o EIA se presenta ante el Director Ejecutivo del

⁸⁰ Artículo 70 de la Ley N° 19.300.

⁸¹ Artículo 70 de la Ley N° 19.300.

⁸² Artículo 32 de la Ley N° 19.300.

⁸³ Artículo 40 de la Ley N° 19.300.

⁸⁴ Artículo 44 de la Ley N° 19.300.

⁸⁵ Artículo 43 de la Ley N° 19.300.

⁸⁶ Artículo 71 letra f) de la Ley N° 19.300.

⁸⁷ Inciso 4° del artículo 8° de la Ley N° 19.300.

SEA.⁸⁸ En la calificación de los proyectos y actividades ingresados las autoridades del SEA se encuentran facultadas para imponer obligaciones, condiciones, exigencias o medidas orientadas a controlar el ruido que estos generarán.

4.2.3. Superintendencia del Medio Ambiente

La SMA es la encargada del seguimiento, fiscalización y sanción⁸⁹ por incumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las RCA, de las

⁸⁸ Artículo 9° de la Ley N° 19.300.

⁸⁹ “Las sanciones que pueden imponerse dependerán del tipo de infracción de que se trate. Las infracciones se clasifican en gravísimas, graves y leves.

Es así, que en la ley se ordena que “Para los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Superintendencia, las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves.

1.- Son infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente:

a) Hayan causado daño ambiental, no susceptible de reparación.

b) Hayan afectado gravemente la salud de la población.

c) Impidan u obstaculicen deliberadamente el cumplimiento de metas, medidas, y objetivos de un Plan de Prevención o Descontaminación.

d) Hayan entregado información falsa u ocultado cualquier antecedente relevante con el fin de encubrir u ocultar una infracción gravísima.

e) Hayan impedido deliberadamente la fiscalización, encubierto una infracción o evitado el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia.

f) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la Ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y se constate en ellos alguno de los efectos, características o circunstancias previstas en el artículo 11 de dicha ley. [Ingreso vía Estudio de Impacto Ambiental].

g) Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo.

2.- Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

a) Hayan causado daño ambiental, susceptible de reparación.

b) Hayan generado un riesgo significativo para la salud de la población.

c) Afecten negativamente el cumplimiento de las metas, medidas y objetivos de un Plan de Prevención y/o de Descontaminación.

d) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la Ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si no están comprendidos en los supuestos de la letra f) del número anterior. [Ingreso vía Declaración de Impacto Ambiental].

medidas e instrumentos de los PP y de los PD, del contenido de las NC Ambiental y de las NE de ruido.⁹⁰

En materia de ruido, la SMA ha dictado las siguientes directrices que han permitido disponer de normas claras para una correcta implementación y fiscalización de la NE de ruido contenida en el D.S. N° 38/2011 de MMA: RE N° 693/ 2015 SMA, que aprueba contenido y formato de las fichas para informe técnico del procedimiento general de determinación del nivel de presión sonora corregido; RE N° 491 que dicta instrucción de carácter general sobre criterios para homologación de zonas del D.S.N° 38 de 2011 del MMA; y la RE N° 867 de 2016, que aprueba Protocolo Técnico para la fiscalización del D.S. N° 38 del 2011 del MMA y exigencias asociadas al control del ruido en instrumentos de competencia de la SMA.

e) Incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.

f) Conllevan el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia.

g) Constituyan una negativa a entregar información relevante en los casos que la ley autoriza a la Superintendencia para exigirla.

h) Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

i) Se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización.

3.- Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores”.

Las sanciones susceptibles de aplicarse por las infracciones verificadas por la SMA, están señaladas en el artículo 38 de la ley, que preceptúa:

“Las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

a) Amonestación por escrito.

b) Multa de una a diez mil unidades tributarias anuales.

c) Clausura temporal o definitiva.

d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental. “Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

⁹⁰ Artículo 2° LO-SMA.

Se hace presente que, en ejercicio de sus atribuciones, la SMA ha suscrito convenios de colaboración con algunas municipalidades del país para fiscalizar el D.S. N° 38/2011 de MMA.⁹¹

4.2.4. Autoridad Sanitaria

El Código Sanitario regula “todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes”.⁹²

Corresponde a la Autoridad Sanitaria⁹³ velar porque “se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos”.⁹⁴

En consistencia con lo anterior, radica en el Ministerio de Salud la facultad de regular mediante la dictación de reglamentos “la protección de la salud, seguridad y bienestar de los ocupantes de edificios o locales de cualquier naturaleza, del vecindario y de la población en general, así como la de los animales domésticos y de los bienes, contra los perjuicios, peligros e inconvenientes de carácter mental o material que provengan de la producción de ruidos, vibraciones o trepidaciones molestos, cualquiera que sea su origen”.⁹⁵

En el ámbito laboral, es la Autoridad Sanitaria la que regula y controla los ruidos que pudieran afectar a los trabajadores.⁹⁶

⁹¹ Ver Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

⁹² Artículo 1° del Código Sanitario.

⁹³ “Cada vez que el presente Código, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella al Ministro de Salud, en las materias que son de competencia de dicha Secretaría de Estado; a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que este Código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerá dentro del territorio regional de que se trate”. Artículo 5° del Código Sanitario.

⁹⁴ Artículo 67 del Código Sanitario.

⁹⁵ Artículo 89 letra b) del Código Sanitario.

⁹⁶ Artículo 68 del Código Sanitario.

Serán los Seremi de Salud los que fiscalizarán y sancionarán dichas materias.⁹⁷

4.2.5 Municipalidades

La LOC de Municipalidades no contiene una norma expresa en relación a la gestión de la contaminación acústica, pero sí dispone de normas sobre el cuidado del medio ambiente y faculta a la municipalidad para dictar ordenanzas. Así es como son diversas las municipalidades que han dictado ordenanzas de ruidos o de medio ambiente que cuentan con normas que permiten controlar el ruido,⁹⁸ principalmente, aquel generado por fuentes de carácter local como las provenientes de actividades propias del uso de viviendas o del uso del espacio público.⁹⁹

La LOC también las faculta para que, “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, [estas] colabor[en] en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”.¹⁰⁰ Para ello, y como se ha señalado más arriba, algunas municipalidades han suscrito –por ejemplo– convenios de colaboración con la SMA para la fiscalización del D.S. N° 38/2011MMA.

⁹⁷ Artículo 9° y artículos 155 a 181 del Código Sanitario.

⁹⁸ “Ordenanzas Municipales de Ruidos dictadas entre los años 2014 y 2019.

Desde el año 2014 hasta el día de hoy las siguientes municipalidades han dictado (26) ordenanzas de ruidos o ambientales que contienen disposiciones relativas a ruidos: Colina (2014), Constitución (2014), Curarrehue (2014), Empedrado (2014), Hualpén (2014), La Reina (2014), Longaví (2014), Machalí (2014), San Ramón (2014), Vallenar (2014), Chépica (2014), Chillán (2014), Gorbea (2014), Río Bueno (2014), La Florida (2015), Cerro Navia (2015), Concepción (2015), Chillán Viejo (2015), Villa Alemana (2015), Lo Prado (2015), Vitacura (2015), Laja (2016), Puerto Octay (2016), Santiago (2018), Las Condes (2018) y María Elena (2019)”. Ver Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile, por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

⁹⁹ Ver Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile, por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

¹⁰⁰ Artículo 5°, D.F.L. N° 1 de 2006 de Ministerio de Interior, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

Finalmente, se debe tener presente que las municipalidades, al otorgar determinados permisos¹⁰¹ y patentes,¹⁰² deben –cuando así lo dispone la norma respectiva– verificar previamente que, quien los solicita, ha acreditado que cumple con las exigencias acústicas.

4.3. Procedimientos

Como se ha señalado en el punto anterior, el MMA es el que por ley (LBGMA) elabora y coordina¹⁰³ el proceso de las NC,¹⁰⁴ NE¹⁰⁵ y de los PP y PD.¹⁰⁶ Para ello, debe seguirse el procedimiento establecido en la LBGMA, en el D.S. N° 38/2012 MMA para las NC y NE, y en el D.S. N° 39/2012 MMA para los PP y PD.

A su vez, el SEA, es el responsable del procedimiento administrativo denominado SEIA dispuesto en la LBGMA y en el D.S. N° 40/2012 MMA, correspondiéndole su administración así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos necesarios para cada proyecto o actividad.

Según la LO-SMA, la SMA es la encargada del proceso de seguimiento, fiscalización y sanción por incumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las RCA, de las medidas e instrumentos de los PP y de los PD, del contenido de las NC Ambiental y de las NE de ruido. Para ello, debe estarse a lo dispuesto en la LO-SMA, en sus reglamentos de ejecución¹⁰⁷ y en los actos administrativos pertinentes dictados por la SMA.¹⁰⁸

La Seremi de Salud respectiva es la entidad encargada del otorgamiento de diversas autorizaciones sanitarias, conforme a los procedimientos que en cada norma reglamentaria se ordena, bajo el imperio del Código

¹⁰¹ Por ejemplo, para faenas constructivas dispuesta en la OGUC.

¹⁰² Por ejemplo, la patente dispuesta en la Ley de Alcoholes.

¹⁰³ Artículo 70 de la Ley N° 19.300.

¹⁰⁴ Artículo 32 de la Ley N° 19.300.

¹⁰⁵ Artículo 40 de la Ley N° 19.300.

¹⁰⁶ Artículo 44 de la Ley N° 19.300.

¹⁰⁷ D.S. N°s. 30 y 31 de 2012, ambos del MMA y D.S. N° 38 y N° 39 de 2013, ambos del MMA.

¹⁰⁸ <https://portal.sma.gob.cl/#>.

Sanitario. Asimismo, el mismo Código establece el procedimiento sancionatorio, ello en el Libro X, Títulos II y III.

Como se ha señalado precedentemente, las municipalidades son las responsables de conceder permisos¹⁰⁹ y patentes,¹¹⁰ algunos de los cuales requieren para su otorgamiento que se cumpla previamente con exigencias de aislamiento acústico, todo lo cual debe ser hecho siguiendo los procedimientos dispuestos en las normas pertinentes.

Finalmente, se debe tener presente que, ante la ausencia o vacío de un procedimiento administrativo especial, los órganos responsables de los procedimientos deben estarse a lo dispuesto en la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de la Administración Pública.

5. JURISPRUDENCIA JUDICIAL, ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL

Se reproduce parte del contenido de algunas sentencias –en tanto revisten relevancia para la gestión del ruido– dictadas por los Tribunales, E. Corte Suprema, I. Cortes de Apelaciones, Tribunales Ambientales y Tribunal Constitucional y, algunos dictámenes de la Contraloría General de la República.

5.1. Sentencias de los Tribunales

Las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, se han pronunciado, principalmente, vía recurso de protección, deducido en contra de los responsables de diversas fuentes generadoras de ruidos [algunas reguladas por el D N° 38/2011 MMA] y de autoridades administrativas por omisión en su deber de actuar.¹¹¹

¹⁰⁹ Por ejemplo, para faenas constructivas dispuesta en la OGUC, para los locales de uso público del D.S. N° 10/2010 Minsal.

¹¹⁰ Por ejemplo, la patente dispuesta en la Ley de Alcoholes.

¹¹¹ Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile, por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

5.1.1. E. Corte Suprema e I. Cortes de Apelaciones

En un fallo (2019) de la CA de San Miguel¹¹² –confirmado por la CS–¹¹³ se acogió un recurso de protección deducido en contra de una fábrica de plásticos por exceder la NE nocturna de 45 dB(A) dispuesta en el D.S. N° 38/2011 MMA, lo que según la magistratura constituye una ilegalidad que así vulnera el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación acústica (artículo 19 N° 8 de la CP). La CA respectiva ordenó la paralización de la fuente emisora de ruido en horario nocturno (21 a 7 hrs.) hasta que esta fuente adoptara las medidas de mitigación para cumplir con el D.S. N° 38/2011 MMA en dicho horario. Además, ordenó a la SMA y a la Seremi de Salud respectiva fiscalizar el cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte y el cumplimiento de la NE nocturna de 45 dB(A).

En otro fallo (2019) la CA de Valparaíso¹¹⁴ acogió un recurso de protección interpuesto por un vecino por vulneración del derecho a la vida y a la integridad física y síquica de las personas (19 N° 1 CP) y del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación acústica (19 N° 8 CP) debido, por un lado, a ruidos molestos ocasionados por una orquesta de un restorán, en horario nocturno, 3 días a la semana, durante todo el año, ubicada en una terraza que ocupa una gran superficie de una plaza pública y a ruidos ocasionados por espectáculos de baile en vivo con música a todo volumen de terceros no identificados en horario nocturno; y, por otro lado, debido a que las autoridades no han cumplido con sus deberes legales de actuación en el ámbito de sus respectivas competencias. La CA ordenó adoptar las siguientes medidas: (1) Cumplimiento efectivo de Municipalidad y de la Seremi de Salud de su labor fiscalizadora de control de la Ordenanza Municipal sobre Ruidos Molestos y (artículo 67) del Código Sanitario en cuanto a que la Seremi de Salud prohibirá el uso de parlantes, amplificadores, o tambores para bailar dentro de la Plaza, especialmente después de las 22:00 horas, salvo autorizaciones individuales en conformidad a la Ordenanza sobre Ruidos Molestos. Al efecto, profesionales de la Seremi realizarán las mediciones de los

¹¹² Causa rol N° 426-2019.

¹¹³ Causa rol N° 13560-2019.

¹¹⁴ Causa rol N° 11128-2018.

ruidos generados por el Restaurant como por terceros; (2) La Municipalidad instalará la señalética adecuada y llevará a cabo las acciones que le competen en orden a la debida promoción, protección y cumplimiento de la Ordenanza sobre ruidos Molestos; (4) La Municipalidad y la Seremi de Salud adoptarán las medidas pertinentes para controlar y denunciar a quienes infrinjan la Ordenanza sobre Ruidos Molestos que se ubican en los espacios públicos de la plaza e informarán a la CA sobre las medidas adoptadas y ordenadas por la CA para el ejercicio efectivo de su función en especial sobre las mediciones ordenadas; (6) Prohíbe a la dueña del Restorán todo tipo de actividades ruidosas que infrinjan la Ordenanza de Ruidos Molestos, salvo autorización según lo dispuesto en Ordenanza, mientras no acredite que el local cuenta con sistemas suficientes para aislar los ruidos emitidos y que estos se ajustan al máximo legal y reglamentario permitido. La CS¹¹⁵ (2019) confirmó la sentencia y señaló que “las medidas protectoras dispuestas por la Corte [...] deben ser necesariamente entendidas a la luz del señalado principio de coordinación, lo que importa que han de ser ejecutadas conjuntamente por los órganos recurridos, bajo una dirección que los conduzca al resultado esperado”.

Por otra parte, la CS¹¹⁶ (2019) se pronunció respecto a un recurso de protección deducido por un grupo de vecinos en contra de una Municipalidad y una Inmobiliaria debido a la generación, por parte de esta última, de ruidos molestos provenientes del movimiento de maquinarias de construcción y la descarga de materiales incumpliendo la Ordenanza Municipal sobre la materia y habiéndose efectuado, con anterioridad, varias denuncias a Carabineros y cursado multas por las autoridades respectivas, sin que la Inmobiliaria haya cesado en su conducta, la que ocurre a toda hora lo que produce la alteración de la tranquilidad de las familias y la vulneración de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación acústica.

“Que, la controversia de autos no pasa por establecer si la Inmobiliaria reclamada realiza sus faenas dentro o fuera de los horarios establecidos en la Ordenanza Municipal Medio Ambiental, sino por determinar si produce con su actividad constructiva, ruidos o vibraciones que afecten el derecho

¹¹⁵ Causa rol N° 5473-2019 de la Corte Suprema.

¹¹⁶ Causa rol N° 2515-2019.

de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Así, en nuestro país, tal como lo reconoce la recurrida que desarrolla el proyecto inmobiliario en cuestión, la materia se encuentra regulada por el [D.S. N° 38/2011 MMA] que establece los máximos permitidos para las emisiones acústicas dependiendo del sector o zona en que se efectúe la medición.

Sin embargo, la tarea de prevención y fiscalización de estas emisiones, no depende ni está entregada única y exclusivamente a los particulares que puedan verse afectados con la producción de ellos, como así parecen entenderlo las recurridas. Así la misma Ordenanza [...] establece claramente que sin perjuicio de la acción de los particulares, quienes deben ocuparse de velar por el cumplimiento de dicha preceptiva son, entre otros organismos, la propia Municipalidad a través de su Dirección Ambiental y de su Dirección de Obras, pudiendo incluso solicitar la medición del nivel de ruido al organismo técnico que corresponda.

[...] Que, ni la Municipalidad recurrida –correspondiéndole velar por el cumplimiento de su Ordenanza, y en lo que atañe a este recurso, por la prevención y fiscalización de la emisión de ruidos perjudiciales para su población– ni la Inmobiliaria, –denunciada en varias ocasiones por la comunidad por generar ruidos molestos– han procedido a realizar una medición técnica de los niveles de emisión acústica.

[...] Que, además, se tendrá presente que es un hecho asentado que a los pocos meses de empezar las obras, los vecinos y Carabineros habían efectuado tres denuncias por ruidos que alteran la tranquilidad de los pobladores del sector, existiendo una condena en el Juzgado de Policía Local por hechos de esta misma naturaleza en contra de la Inmobiliaria.

[...] Que, en síntesis, la recurrida Municipalidad de Villa Alemana, ha incurrido en una omisión que ha significado una vulneración del derecho de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, al no haber fiscalizado –debiendo hacerlo– si la faena constructiva de la Inmobiliaria [...] cumple con la norma nacional de emisión de presión sonora, lo que determina su ilegalidad, sin perjuicio que a la vez no se ha actuado en cumplimiento con lo previsto en la Ordenanza Municipal sobre la materia, dictada por la propia autoridad municipal. Por lo demás, tampoco puede olvidarse que las Municipalidades tienen entre sus finalidades satisfacer las necesidades de la comunidad local [...].

Que, por lo dicho, corresponde acoger el recurso respecto de la recurrida Municipalidad de Villa Alemana, para dar protección urgente a los recurrentes [...].

[S]e ordena a la Municipalidad de dicha comuna que deberá controlar, una vez por semana, que la Inmobiliaria [...] no traspase el nivel máximo de emisiones de ruido dispuesta por la norma nacional, en el desarrollo de su faena constructiva, para lo cual deberá coordinar su actuación con los siguientes organismos: a) Superintendencia del Medio Ambiente, b) [Seremi] de Salud de la Región de Valparaíso, y c) Juzgado de Policía Local competente”.

Finalmente, la CS¹¹⁷ (2019) se pronunció respecto a un recurso de protección interpuesto por una persona discapacitada por hipoacusia en contra de la Municipalidad de Lo Prado porque no habría fiscalizado los ruidos insoportables para ella generados por unas máquinas ubicadas en la casa vecina a la de la recurrente y que vulnerarían la Ordenanza municipal respectiva.

En lo relevante, la Corte señala lo siguiente:

Que en la Ordenanza Municipal Medio Ambiental de 2014 se “prohíbe en general causar, producir, emitir, estimular o provocar ruidos, sonidos o vibraciones molestas sea de día o de noche, que se produzca en el aire, en la vía pública o propiedad privada [y dispónese que] en caso de dudas, la Municipalidad podrá solicitar el estudio y calificación de ruidos a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la región Metropolitana u otro organismo técnicamente capacitado y autorizado por dicho servicio”.

“Que la [Municipalidad de Lo Prado] ha tomado conocimiento de la existencia de los ruidos molestos que afectan a la actora, incluso que ellos se desarrollan en horario nocturno, y hasta la fecha no ha acreditado haber procedido a solicitar la calificación de los ruidos a la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana conforme lo indica su propia Ordenanza ya aludida. Por el contrario, ha adoptado una actitud pasiva frente a la urgencia de una pobladora con discapacidad de su comuna y de la madre de ésta, de avanzada edad. [...]

¹¹⁷ Rol N° 26450-2018.

Que la Ordenanza precitada contempla entre sus principios inspiradores, y que la Municipalidad debe respetar [...] aquél denominado principio preventivo por el cual se pretende evitar que se produzcan problemas ambientales, y el de coordinación en virtud del cual se fomenta la transversalidad y unión entre las instituciones públicas y privadas y los actores comunales involucrados. Por lo demás, tampoco puede olvidarse que las Municipalidades tienen entre sus finalidades satisfacer las necesidades de la comunidad local como lo dispone el artículo 1° de la Ley N° 18.695. [...].

En síntesis, la recurrida ha incurrido en una omisión que ha significado perjuicio a la integridad física y síquica de la recurrente y de la madre de ésta, lo que determina su ilegalidad, sin perjuicio que a la vez no se ha actuado en cumplimiento con lo previsto en la Ordenanza Municipal sobre la materia, dictada por la propia autoridad municipal.

[...] Que, por lo dicho, corresponde acoger el recurso para dar protección urgente a la recurrente, de la forma que se señalará en lo resolutivo de esta sentencia.

[Que] se revoca la sentencia apelada [...] y, en su lugar, se declara que se acoge el recurso de protección deducido [...], ordenándose a la recurrida colocar los antecedentes en conocimiento de los siguientes organismos:

a) Juzgado de Policía Local competente; b) Superintendencia del Medio Ambiente, y c) Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana, a quienes deberá oficiar con tal objetivo”.¹¹⁸

Destaca de lo resuelto por estos Tribunales, lo dispuesto en cuanto a que, junto con reconocer la labor legal de coordinación de las municipalidades con los otros órganos del Estado para la fiscalización de las fuentes generadoras de ruido, las municipalidades tienen como obligación satisfacer las necesidades de la comunidad local como lo dispone el artículo 1° de la Ley N° 18.695, como parte de las finalidades propias de dichas entidades públicas, para así garantizar el derecho a la vida e integridad física y síquica de las personas y al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación acústica”.¹¹⁹

¹¹⁸ Rol N° 26450-2018.

¹¹⁹ Informe Final Corregido de Estudio “Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel”, ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

5.1.2. *Tribunales Ambientales*

En sentencia del Segundo Tribunal Ambiental¹²⁰ (2019) se acogió la reclamación deducida por una municipalidad en contra de la SMA por haber archivado una denuncia por ruidos molestos en contra de una inmobiliaria por sus obras de construcción de un edificio en la comuna.

En el señalado fallo y en lo que interesa a esta parte, el Tribunal señaló “que la SMA también yerra al considerar que el problema se circunscribe a “una” afectada, “pues los ruidos generados tienen la capacidad de afectar a toda la población expuesta y exponerla a diversos riesgos, como consta del conocimiento científicamente afianzado”. Además, señala que “la infracción de una norma de emisión como el D.S. N° 38/2011 constituye un asunto de interés general, atendido que el objeto de la norma en cuestión, como se encuentra señalado en su artículo 1°, es la protección de “la salud de la comunidad”. En consecuencia, la reclamada yerra en cuanto a su consideración de la denuncia, el alcance de la fiscalización y el potencial de afectación, debiendo haber agotado todas las posibilidades de fiscalización en conformidad a lo expuesto”.

5.2. *Dictámenes de la Contraloría General de la República*

La Contraloría se ha pronunciado en materia acústica principalmente respecto al ámbito de aplicación de las ordenanzas ambientales.

Así es el caso de una solicitud de pronunciamiento a la Contraloría presentada por la Municipalidad de María Pinto donde señaló que “esta Contraloría General cumple con hacer presente a ese municipio, en términos generales, que al elaborar un documento como el de la especie, se encuentra en la obligación de velar para que ella no contravenga el ordenamiento jurídico vigente, particularmente no debe establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas que aquéllos impuestos por la ley (Aplica Dictamen N° 21.322, de 1999).

[L]a autoridad edilicia recurrente debe tener en consideración, especialmente, el principio de coordinación que rige a la Administración Pública, en virtud del cual al alcalde le corresponde coordinar el funcionamiento

¹²⁰ Causa Rol N° R-197-2018 Municipalidad de La Reina/Superintendencia del Medio Ambiente.

de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda, entre los cuales y en lo que interesa, se encuentra la Comisión Nacional del Medio Ambiente [hoy Ministerio del Medio Ambiente], la que [...] debe actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente.

De esta manera, esa municipalidad deberá adoptar las medidas de coordinación pertinentes para que las normas contenidas en la ordenanza municipal de que se trata guarden la debida armonía con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, con las normas que sobre el particular hayan establecido aquellos organismos con competencia específica sobre materias ambientales, y con los procedimientos que los mismos desarrollan en el cumplimiento de sus funciones”.¹²¹

Por su parte, ante una solicitud de pronunciamiento de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. en relación a si la Municipalidad de Las Condes se ha ajustado a derecho al modificar la Ordenanza sobre Sonidos y Ruidos Molestos, la Contraloría dictaminó, primero, “que la función de protección del medio ambiente que pueden llevar a cabo los municipios, debe enmarcarse dentro de la normativa legal vigente, de tal manera que dichas ordenanzas de ningún modo pueden establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas, que aquéllas que han sido impuestas por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental.

[Que el Decreto Supremo N° 146 de 1997 del Ministerio Secretaría de la Presidencia, que establece la Norma de Emisión de Ruidos Molestos generados por Fuentes Fijas-hoy reemplazado por el D.S. N° 38/2011] establece los niveles máximos permisibles de presión sonora corregidos y los criterios técnicos para evaluar y calificar la emisión de ruidos molestos generados por fuentes fijas hacia la comunidad, en cada zona y horario que define, como asimismo, el instrumento, procedimiento y condiciones de medición de aquéllos.

[Q]ue la preceptiva municipal ha establecido mayores restricciones –en relación con la emisión de ruidos– que las que la normativa que regula la materia señala, toda vez que los niveles máximos permisibles de presión sonora que define para cada zona y horario antes indicados, son menores

¹²¹ Dictamen N° 11.381 de 2006.

a aquéllos fijados en el citado Decreto N° 146, de 1997, situación que excede el marco normativo que regula la materia. [...]

En segundo término, [la modificación de la mencionada ordenanza] que faculta al director de obras municipales para ordenar la paralización de una obra de construcción que exceda los niveles máximos de presión sonora y/o los horarios indicados en ese instrumento, por corresponder dichos ruidos molestos a un riesgo no cubierto según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 146 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tampoco se ajusta a derecho.

[E]s dable señalar que la sola circunstancia de verificarse una infracción de la normativa que legalmente corresponda aplicar sobre ruidos, tratándose de faenas de construcción, no habilita a los directores de obras municipales para disponer la paralización de las mismas.

[C]abe añadir que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones [correspondiente al D.S. N° 47/1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo] a través de sus artículos 5.8.3. y 5.8.4., dispone que el tratamiento de ruidos debe comprenderse dentro de las medidas de gestión y control que ha de adoptar el constructor, sin que se contemple la paralización de obras como una disposición que se pueda adoptar en el evento de incumplirse dichas medidas".¹²²

Finalmente, el año 2016, la Contraloría se pronunció en otro caso, dictaminando que la Ordenanza N° 121, de 1996, de ruidos de la comuna de Providencia debe ajustarse a lo regulado en norma de emisión de ruidos dictada por la autoridad ambiental.

En efecto, acorde a los artículos 4°, letra b), y 5°, inciso tercero, de la Ley N° 18.695, las entidades edilicias, en el ámbito de su territorio, están habilitadas para desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración, funciones vinculadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, pudiendo, en relación con esta última, colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

En consideración a lo dispuesto en los preceptos recién reseñados y en el artículo 12 de la Ley N° 18.695, la jurisprudencia de este Organismo Fiscalizador, contenida, entre otros, en los Dictámenes N°s. 11.381, de

¹²² Dictamen N° 903 de 2009.

2006, y 903, de 2009, ha precisado que los municipios están facultados para dictar, en materia ambiental, ordenanzas que fijan normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad.

Ahora bien, al ejercer tal potestad, las municipalidades deben respetar, por cierto, el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y 2° de la Ley N° 18.575, sin que, por ende, puedan establecer regulaciones que contravengan lo prescrito en la Carta Fundamental, la ley y demás normas dictadas conforme a ellas [...].

Compete al Presidente de la República fijar los niveles de emisión permitidos para un determinado contaminante —como lo es el ruido en materia de contaminación acústica— lo que debe hacer a través de decreto supremo suscrito por el Ministro del Medio Ambiente y por el o los otros secretarios de Estado que corresponda según la materia.

Pues bien, en el ámbito de la contaminación acústica y con arreglo a la preceptiva recién comentada, se dictó el Decreto N° 38, de 2011, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece norma de emisión de ruidos generados por las fuentes que indica.

El anotado decreto fija los niveles máximos permisibles de presión sonora por zonas y horarios, los procedimientos, instrumentos y técnicas de medición, previniendo explícitamente en la letra a) del párrafo quinto de su parte considerativa, que se exceptuaron de esta norma determinadas fuentes emisoras de ruido tales como las fuentes móviles y las conductas ruidosas, las que deben ser reguladas, ya sea por normativas específicas o por normas complementarias como las ordenanzas municipales.

Es pertinente manifestar que [...] para efectos de lo dispuesto en la norma de emisión [...] es "fuente emisora de ruido" toda actividad productiva, comercial, de esparcimiento y de servicios, faenas constructivas y elementos de infraestructura que generen emisiones de ruido hacia la comunidad, excluyendo de dicha definición las actividades señaladas en su artículo 5°.

A su turno, este último precepto previene que el anotado Decreto N° 38 no será aplicable al ruido generado por: a) la circulación a través de las redes de infraestructura de transporte, como, por ejemplo, el tránsito vehicular, ferroviario y marítimo; b) el tránsito aéreo; c) la actividad propia del uso de viviendas y edificaciones habitacionales, tales como voces, circulación y reunión de personas, mascotas, electrodomésticos, arreglos,

reparaciones domésticas y similares realizadas en este tipo de viviendas; d) el uso del espacio público, como la circulación vehicular y peatonal, eventos, actos, manifestaciones, propaganda, ferias libres, comercio ambulante, u otros similares; e) sistema de alarmas y de emergencia, y f) voladuras y tronaduras.

Ahora bien, analizada la Ordenanza N° 121, de 1996, de la Municipalidad de Providencia, se aprecia que en ella se establecen prohibiciones y restricciones que se extienden al ruido que generan las actividades regidas por el Decreto N° 38, de 2011 [...] lo que no se ajusta a derecho.

[U]na ordenanza municipal no puede contravenir lo establecido en la respectiva norma de emisión.

De este modo, no corresponde que, en virtud de lo dispuesto en la ordenanza municipal en examen, una persona pueda ser sancionada a pesar de dar cumplimiento a los parámetros fijados por el aludido Decreto N° 38, de 2011 MMA.

[E]n lo que concierne a las actividades generadoras de ruidos que están exceptuadas de la aplicación del Decreto N° 38, conforme a su artículo 5° [...] resulta procedente que el municipio, a través de una ordenanza, fije los estándares de acuerdo a los cuales se establecerán prohibiciones o restricciones para las emisiones de ruido, en la medida, por cierto, que la autoridad ambiental no haya dictado normativas específicas que rijan la materia, en términos distintos.

Con todo, es útil señalar que para efectos de la regulación de estas actividades generadoras de ruidos, el municipio deberá fijar parámetros objetivos para su medición y calificación.

En tal sentido, cabe recordar que las municipalidades y sus autoridades están obligadas a observar el principio de imparcialidad consagrado en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, conforme al cual, tanto en la substanciación de sus procedimientos como en las resoluciones que adopten, han de actuar con objetividad y respetar el principio de probidad, el que, a su vez, les impone la obligación de emplear medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, según lo ordena el artículo 53 de la Ley N° 18.575".¹²³⁻¹²⁴

¹²³ Dictamen N° 26.560 de 2016.

¹²⁴ Informe Final Corregido de Estudio "Propuesta de Ordenanza Municipal sobre Ruidos para la Comuna de Coronel", ejecutado para la Subsecretaría del Medio Ambiente de Chile por la abogada Marcela Fernández Rojas. 2019.

5.3. Sentencias del Tribunal Constitucional

No existe fallo de relevancia en esta materia.

6. NORMATIVA EN DESARROLLO

En la actualidad, el MMA se encuentra revisando la NE de ruido para determinadas fuentes fijas contenida en el D.S. N° 38/2011 del MMA¹²⁵ y la NE de ruido para vehículos livianos, medianos y motocicletas establecida en el D.S. N° 7/2015 del MMA.¹²⁶

Respecto al fortalecimiento regulatorio, el MMA ha manifestado la intención de dictar una NCP para prevenir y controlar la contaminación acústica.¹²⁷

Finalmente, el MMA se encuentra trabajando en relación a los impactos que genera la infraestructura de transporte dado el gran impacto acústico que esta genera.¹²⁸

B. OLORES

Se ha entendido que "el olor es la propiedad de una sustancia capaz de activar el sentido del olfato humano",¹²⁹ agregándose que "algunos estudios señalan que los olores pueden afectar al estado psíquico de las personas, influyendo negativamente sobre su estado anímico y pudiendo provocar situaciones de estrés".¹³⁰

¹²⁵ La resolución de inicio del procedimiento de revisión de la norma se dictó el 2 de octubre de 2019 por el MMA y se publicó en el Diario Oficial el 15 de octubre del 2019. http://planesynormas.mma.gob.cl/normas/expediente/index.php?tipo=busqueda&id_expediente=936.431.

¹²⁶ La resolución de inicio del procedimiento de revisión de la norma se dictó el 26 de julio de 2018 por el MMA y se publicó en el Diario Oficial el 3 de agosto de 2018 y hoy se encuentra en etapa de anteproyecto. http://planesynormas.mma.gob.cl/normas/expediente/index.php?tipo=busqueda&id_expediente=934.112.

¹²⁷ <https://ruido.mma.goc.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

¹²⁸ <https://ruido.mma.goc.cl/mapas-de-ruido/> y Presentación de Igor Valdebenito de MMA en Webinar XX Seminario de Ruido Ambiental de 27 al 29 de abril de 2020.

¹²⁹ <https://olores.mma.gob.cl/que-es-olor/>.

¹³⁰ <https://olores.mma.gob.cl/que-es-olor/>.

En Chile, entre las fuentes potenciales causantes de olores molestos se reconocen la crianza y engorda de animales, curtiembres, fabricación para alimento de animales, fabricación para productos lácteos, plantas faenadoras de animales y mataderos, fabricación de celulosa, plantas procesadoras de productos del mar, talleres de redes, refinерías de petróleo, sitios de disposición final de residuos, sistema de tratamiento y/o disposición de residuos líquidos y planta de recuperación de molibdeno.¹³¹

1. MARCO TEÓRICO DE LA REGULACIÓN DE LOS OLORES

En general, los olores se encuentran escasamente tratados en la legislación extranjera y en la nacional. El Ministerio del Medio Ambiente de Chile, se encuentra elaborando algunas normas de emisión de olores provenientes de algunos de los establecimientos detallados precedentemente para dar contenido al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Es por ello, que en la Estrategia para la Gestión de Olores en Chile se señala que “La legislación sobre contaminación atmosférica en Chile es diversa; sin embargo, específicamente en materia de olores existen escasas disposiciones en la normativa nacional. Dentro de esta regulación destaca la Norma de Emisión de Compuestos TRS, Generadores de Olor Asociados a la Fabricación de Pulpa Sulfatada”.¹³²

En la Estrategia aludida, se establecieron aquellas actividades vinculadas con sectores de carácter prioritario que a la Autoridad Reguladora Ambiental le interesa relevar, señalándose que “Dentro de las actividades potencialmente generadoras de olor se identifican 5 sectores prioritarios, los que se caracterizan por: poseer mayor número de denuncias por olores molestos, presentar un considerable número de instalaciones a lo largo del país que generan olores molestos, y/o han presentado conflictos socio-ambientales.

Estos sectores corresponden a:

- i) Plantas de tratamiento de aguas servidas
- ii) Plantas de harina de pescado

¹³¹ <https://olores.mma.gob.cl/que-es-olor/>.

¹³² Ministerio de Medio Ambiente. Estrategia para la Gestión de Olores en Chile. Actualización año 2017, p. 2.

- iii) Planteles porcinos
- iv) Plantas de celulosa
- v) Sitios de disposición final de residuos”.¹³³

1.1. Origen de los olores

En el numeral anterior se cita la Estrategia¹³⁴ del Ministerio, documento en donde se señalan las actividades potencialmente generadoras de olor asociadas a 5 sectores prioritarios a las que la Autoridad orientará su esfuerzo regulatorio.

1.2. Efectos

En relación a los efectos que produce sobre las personas la contaminación odorífera, se puede citar un estudio que destaca lo siguiente: “Según la OMS un mal efecto en la salud es cualquier experiencia que provoque malestar a nivel, tanto físico como emocional o mental, desde este punto de vista sin duda la contaminación odorífera genera molestias en la salud, las personas que se encuentran cercanas al desarrollo de actividades generadoras de malos olores, padecen insomnio, mal humor, dolor de cabeza, irritación en mucosa, sobre todo la tendencia a desarrollar situaciones de estrés, (Valencia, 2008) náuseas, vómitos, reacciones aparentemente neurotóxicas; tales como comportamiento evasivo, pérdidas de memoria o problemas de concentración, interacciones con otros sistemas sensoriales o biológicos que provocan cambios de hipersensibilidad y cambios en las pautas de respiración (Subils, s.f). Estos efectos se dan porque al ser captadas las sustancias odoríferas del medio ambiente por vía nasal o bucal transportadas a la mucosa olfatoria, donde se reciben y posteriormente se traducen en señales eléctricas; (Cantillo, 2016) el tracto respiratorio incluye una reducción del volumen del aire inhalado, contracción de la laringe y los bronquios; mayor secreción de hormonas de estrés, presión sanguínea elevada o un flujo sanguíneo menor en los pulmones (Humane Society International, s.f)”.¹³⁵

¹³³ Ídem nota anterior, p. 4.

¹³⁴ Ídem nota anterior.

¹³⁵ <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/riaa/article/view/2053/2364>.

1.3. Estrategia Nacional¹³⁶ para el control de los olores y estado del arte frente a la regulación comparada

En la Estrategia para la Gestión de Olores en Chile, actualización año 2017, se señala “Así, el año 2014, el Ministerio del Medio Ambiente (“MMA”), promulgó una Estrategia para la Gestión de Olores en Chile para el periodo 2014-2017 (“Estrategia”), de manera de iniciar acciones en materia de olores. Durante la implementación de la Estrategia, se avanzó en la estandarización de metodologías de medición de olores a través de normas técnicas; se ha evaluado técnica y jurídicamente propuestas de regulación de olores –materia que aún está en desarrollo– y se ha incrementado el conocimiento en la materia a través de capacitaciones y talleres de difusión a diferentes sectores”, conforme a ello, el Ministerio del Medio Ambiente, señala que “requiere actualizar la Estrategia, ajustando las líneas de acción con el fin avanzar en la gestión de olores en el país”.

1.3.1. Política Nacional sobre control de la Contaminación por Olores

En Chile no existe una política ambiental explícita sobre la materia que trata este capítulo, por ello, hace unos años se señaló que “la Política Ambiental procura hacer ambientalmente sustentable el proceso de desarrollo, velando por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

El foco de la Política Ambiental y su fin último es la calidad de vida de todos los chilenos y de las generaciones futuras. La gestión ambiental es una función eminentemente pública, de responsabilidad individual y colectiva, que requiere del compromiso y la participación de toda la sociedad civil, incluyendo en ella al sector productivo privado, de tal forma que el conjunto de la sociedad esté dispuesto a asumir los costos que implica el implementar tal política. Significa también un proceso continuo de mejoramiento de la capacidad de gestión del país”.¹³⁷

¹³⁶ Ídem nota 4.

¹³⁷ http://metadatos.mma.gob.cl/sinia/articles-26000_pdf_politica.pdf.

No obstante, cabe señalar que el Ministerio del Medio Ambiente elaboró una actualización de la Estrategia sobre la materia, tarea que persigue ajustar las líneas de acción con el fin avanzar en la gestión de olores en el país, por ello, nos recuerda que, “Así, el año 2014, el Ministerio del Medio Ambiente (“MMA”), promulgó una Estrategia para la Gestión de Olores en Chile para el periodo 2014-2017 (“Estrategia”), de manera de iniciar acciones en materia de olores. Durante la implementación de la Estrategia, se avanzó en la estandarización de metodologías de medición de olores a través de normas técnicas; se ha evaluado técnica y jurídicamente propuestas de regulación de olores –materia que aún está en desarrollo– y se ha incrementado el conocimiento en la materia a través de capacitaciones y talleres de difusión a diferentes sectores”.¹³⁸

2. CONCEPTOS

2.1. Olores

Se expresó más arriba que “El olor es la propiedad de una sustancia capaz de activar el sentido del olfato humano”¹³⁹ y que “Algunos estudios señalan que los olores pueden afectar al estado psíquico de las personas, influyendo negativamente sobre su estado anímico y pudiendo provocar situaciones de estrés”.¹⁴⁰

2.2. Contaminación por olores¹⁴¹

En Chile no existe una definición normativa general de Contaminación odorífera o especial en materia ambiental, por ello, se debe recurrir a las definiciones contenidas en la Ley N° 19.300, en general,

¹³⁸ Estrategia para la Gestión de Olores en Chile. Actualización año 2017.

¹³⁹ <https://olores.mma.gob.cl/que-es-olor/>.

¹⁴⁰ <https://olores.mma.gob.cl/que-es-olor/>.

¹⁴¹ En el proyecto de Ley, Boletín N° 6.577-12, que “Tipifica la contaminación atmosférica por malos olores o contaminación olfativa”, su artículo 2°, señala “Se entiende que existe contaminación olfativa cuando los olores molestos, olores reconocidos por una o varias personas como no agradables y que afectan la calidad de vida de las mismas, son detectables por un olfatómetro de campo Nasal o cualquier otro instrumento de capacidades similares”.

esto, porque tanto la Corte Suprema como el Tribunal Constitucional han fallado ampliando la mirada restrictiva que implica la “contaminación normativa”.

El Tribunal Constitucional ha fallado que “Habiendo aceptado el constituyente que el medio ambiente es permanentemente modificado por la acción humana, la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, concibe que la contaminación es un ilícito sólo cuando excede los niveles objetivos establecidos por la legislación, constituida especialmente por las normas de calidad ambiental y por las normas de emisión, a que se refiere este texto legislativo (artículo 2°, definiciones pertinentes);”¹⁴² Esta línea jurisprudencial se contenía en otra sentencia del Tribunal, en donde sostuvo que “jurídicamente contaminación no es cualquier impacto o alteración ambiental sino la situación que supera los parámetros ambientales establecidos....En tal sentido, y a pesar de que no tiene el carácter de una ley interpretativa de la Constitución, no puede prescindirse de los conceptos que formula –para todos los efectos legales– el artículo 2° de la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, para apreciar si la presencia de un contaminante es más que un impacto o alteración del ambiente y merece ser calificada de contaminación”.¹⁴³

No obstante, cabe tener especialmente presente lo que sostuvo el mismo Tribunal Constitucional en relación a la determinación de una situación de contaminación, señalando en primer término, que existe contaminación en tanto exista una norma ambiental que fije un parámetro, pero, en segundo término, adiciona el siguiente criterio “a menos que se acredite inequívocamente la presencia en el ambiente de un contaminante, en términos tales que constituya un riesgo cierto a la vida, a la salud de la población, a la conservación del ambiente o la preservación de la naturaleza, o bien que exista una situación de pública e indiscutida notoriedad de la presencia gravemente nociva en el ambiente de un contaminante”.¹⁴⁴

Asimismo, la E. Corte Suprema hace más de diez años ya, recurriendo a la definición de contaminante¹⁴⁵ y que cabe considerar “la existencia de

¹⁴² Rol N° 2684-14-INA, de fecha 10 de septiembre de 2015. C. 9.

¹⁴³ Rol N° 577-06-INA, de fecha 26 de abril de 2006. C. 13.

¹⁴⁴ Ídem nota anterior.

¹⁴⁵ Art. 2° letra d) de la Ley N° 19.300.

contaminación por Hidrocarburos Aromáticos Policíclicos (HAP) derivado del petróleo diésel y altamente tóxico para la vida marina y de las personas, sustancia contaminante que se encuentra en el subsuelo, suelo, arenas y aguas marítimas”, “la existencia de contaminantes en grados de concentración que importan riesgo para la salud de las personas en el subsuelo, suelo, arenas y aguas marítimas”, amplía el concepto de contaminación contenido en el literal c) del art. 2° de la Ley N° 19.300.¹⁴⁶

3. REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS OLORES

A nivel europeo, Holanda y Alemania se consideran los países pioneros en la adopción de políticas de control y regulación, considerándose estas estrategias como el paradigma europeo en la lucha contra esta problemática ambiental. Fuera de las fronteras europeas, países como EE.UU. Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón, han establecido de igual modo, marcos legales reguladores para este problema.¹⁴⁷

La percepción de olor se inicia en la emisión de una determinada sustancia o mezcla de sustancias que son transportadas y diluidas en el aire, llevando a la inmisión, para luego ser inhaladas por la respiración mediante el sistema olfativo, a través del cual el cerebro genera una respuesta que es la sensación de olor. Generalmente cuando estos olores generan desagrado, la contaminación odorífera está todavía en imprecisión, porque, aunque bien se ha constituido qué se entiende por malos olores y qué puede o no afectar a la comunidad en general, los olores no son algo que todas las personas perciban de la misma forma, es algo difuso e inespecífico.¹⁴⁸

El olor es una reacción sensorial de determinadas células situadas en la cavidad nasal. La relación entre olor y molestia percibida es compleja de definir. En ella confluyen factores físicos y químicos fáciles de determinar, pero también otros de carácter subjetivo más difícil de evaluar, como, por

¹⁴⁶ SCS rol N° N° 6383-2008, C. 14° y 15°.

¹⁴⁷ <https://www.retema.es/noticia/contaminacion-por-olores-diferentes-enfoques-legislativos-para-un-problema-medioambiente-4XCJ>.

¹⁴⁸ https://innovacionyciencia.com/articulos_cientificos/contaminacion-odorifera-causas-efectos-y-posibles-soluciones-a-una-contaminacion-invisible.

ejemplo, el carácter agradable o desagradable del olor (tono hedónico), la sensibilidad de cada persona, o el entorno en el que es percibido.¹⁴⁹

3.1. Disposiciones

La norma UNE-EN 13.725: 2004 "Calidad del aire. Determinación de la concentración de olor por olfatometría dinámica", define el olor como "la propiedad organoléptica perceptible por el órgano olfativo cuando inspira sustancias volátiles". Esta norma desarrolla las cuestiones relacionadas con la toma de muestras, cuantificación de la concentración de olor y cálculo de la emisión de olor de los focos.¹⁵⁰

La Agencia de Protección Ambiental (U.S. EPA): en 1992 dictó la guía de referencia de umbrales de olor, para la lista de contaminantes atmosféricos peligrosos, aunque el método de medición de olor no queda estandarizado.

En los EE. UU., la normativa vigente sigue la norma ASTM D1391-57 "*Standard Method of Measuring Odor in Atmospheres*". La normativa está básicamente dirigida a la producción de olores por parte de la industria. Aunque en USA, también han aparecido métodos más específicos para los olores generados por la ganadería, como la 3725 "*Air quality - Determination of odour concentration by dynamic olfactometry*" o el código de prácticas del ASAE, "*Control of Manure Odour, Engineering Practice 379.1*".¹⁵¹

3.2. Organismos competentes

La Unión Europea ha adoptado, a través del Comité Europeo de Normalización (CEN), la norma "Calidad del Aire-Determinación de la concentración de olor por olfatometría dinámica" (EN 13.725). Este cuerpo normativo es replicado en 18 países en los que también se adhiere Chile a través de la homologación de la Norma Chilena NCH3190, "De-

¹⁴⁹ https://www.aec.es/c/document_library/get_file?uuid=3527643c-0525-42fd-9943-1c881254e44f&groupId=10128.

¹⁵⁰ Ídem nota anterior.

¹⁵¹ http://www.conama10.conama.org/conama10/download/files/GTs%202010/3_final.pdf.

terminación de la concentración de olor por olfatometría dinámica" que se complementa con la norma NCH3386:2015 "Muestreo estático para olfatometría" ambas homologadas por el Instituto Nacional de Normalización (INN) en Chile.¹⁵²

3.3. Efectos en Chile

Según se señaló supra, la norma EN 13.725, se ha incorporado en Chile a través de la homologación de la Norma Chilena NCH3190, "Determinación de la concentración de olor por olfatometría dinámica" que se complementa con la norma NCH3386:2015 "Muestreo estático para olfatometría" ambas homologadas por el Instituto Nacional de Normalización (INN).

4. REGULACIÓN NACIONAL DE LOS OLORES

En Chile, los olores, la contaminación odorífera, la gestión de los olores o la prevención, manejo y control de los olores, según quiera referirse a la materia, se encuentra escasamente regulado. El Ministerio del Medio Ambiente de Chile, se encuentra elaborando algunas normas de emisión de olores provenientes de algunos de los establecimientos generadores, conforme se detalla más arriba, ello, bajo el mandato constitucional que impone dar contenido al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

4.1. Disposiciones referidas a la emisión de olores¹⁵³

Las normas referidas a la gestión de olores son escasas y genéricas, conforme a ello, se resumirán algunas normas que son de común aplicación en el SEIA, las que son agrupadas bajo el concepto de normativa de carácter ambiental o normativa ambiental aplicable, debiendo considerarse

¹⁵² <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/159.579/Camila%20Ramirez%20Diaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹⁵³ http://guia_pye_impactos_por_olor_171221.pdf.

además en este apartado, aquellas disposiciones identificadas en el numeral sobre los organismos competentes a nivel nacional.

Decreto Supremo N° 144 de 1961, del Ministerio de Salud, “los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquiera naturaleza, producidos en cualquier establecimiento fabril o lugar de trabajo, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario (artículo 1°)”.

Decreto Supremo N° 75 de 1987, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, “la carga de mal olor o repugnante a la vista debe transportarse en caja cerrada o debidamente cubierta (artículo 3°)”.

Decreto Supremo N° 594 de 1999, del Ministerio de Salud, “una vez finalizada la faena temporal, el empleador será responsable de reacondicionar sanitariamente el lugar que ocupaba la letrina o baño químico, evitando la proliferación de vectores, los malos olores, (...) (artículo 24)”.

Decreto Supremo N° 189 de 2005, del Ministerio de Salud, “Se deben describir todas las medidas a desarrollar frente a eventuales emergencias surgidas durante la operación del Relleno Sanitario, las que puedan constituir un riesgo o amenaza para la salud pública, tales como (...) emanaciones de olores molestos (artículo 5° d)”.

Decreto Supremo N° 138 de 2005, del Ministerio de Salud, “se debe informar sobre los procesos, niveles de producción, tecnologías de abatimiento y cantidades y tipo de combustibles, en la forma que esta norma señala (artículos 1°, 2° y 3°)”.

Decreto Supremo N° 94 de 2008, del Ministerio de Agricultura, “implementación de un sistema para recolectar, tratar y disponer los residuos líquidos industriales que impidan la emanación de malos olores (artículo 2° letra c))”.

Decreto Supremo N° 4 de 2009, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, “El diseño y operación del sitio de almacenamiento de lodos estabilizados debe garantizar que no existirán riesgos para la salud, el bienestar de la población y el medio ambiente, debiendo considerar un sistema de impermeabilización y de control de gases y olores (artículo 12)”.

Decreto Supremo N° 3 de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente, “En el lugar destinado a almacenamiento de lodos se deben adoptar todas las medidas para evitar la generación de olores molestos (artículo 5)”.

Decreto Supremo N° 37 de 2013, del Ministerio de Medio Ambiente, norma de emisión de compuestos TRS generadores de olor asociados a la fabricación de pulpa kraft o al sulfato, “emitir en cantidades menores o iguales a los límites establecidos en la norma (artículo 3)”.

4.2. Organismos competentes

Existen diversos entes públicos que tienen potestades referidas a la prevención, control y manejo de la contaminación odorífera. En este apartado, se resumen los aspectos normativos de aquellos organismos de la Administración del Estado aludidos.

4.2.1. Ministerio del Medio Ambiente

El Ministerio del Medio Ambiente no cuenta en su Ley Orgánica¹⁵⁴ con una norma específica sobre olores o referida especialmente a la contaminación odorífera o dirigida a la prevención, control sobre dicho tipo de contaminación. Dado ello, se debe recurrir a normas genéricas y a otros preceptos de menor jerarquía normativa. Esa así, que el artículo 1°, de la ley ambiental dispone que “las disposiciones de esta ley regularán el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”.

La Ley N° 19.300 le entrega al Ministerio del Medio Ambiente potestades normativas para la generación de políticas y normas ambientales, le corresponde a dicha cartera colaborar con el Presidente de la República en “el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”;¹⁵⁵ y, manda que le corresponde especialmente al Ministerio la proposición y formulación de normas, planes y programas en materia de “residuos y suelos contaminados, así como la evaluación del riesgo de productos químicos, organismos genéticamente modificados

¹⁵⁴ Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

¹⁵⁵ Art. 69, Ley N° 19.300.

y otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos públicos en materia sanitaria".¹⁵⁶

La norma que pone en ejecución los artículos 32¹⁵⁷ y 40 de la Ley N° 19.300, es el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, norma que fija el procedimiento para la dictación de tales normas ambientales, el procedimiento y los criterios para la revisión de dichas normas. En particular, este reglamento dispone que "el efluente de la fuente emisora considerará no sólo lo emitido o descargado por los caños, ductos o chimeneas de la fuente, sino que abarcará lo emitido o descargado por cualquier otra vía, siempre que sea posible calcularlo e imputarlo a la fuente emisora".¹⁵⁸

4.2.2. *Secretaría Regional Ministerial de Salud, (Seremi de Salud), Autoridad Sanitaria*

La Autoridad Sanitaria encuentra su fuente habilitante en el Código del ramo, que regla "todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes".¹⁵⁹

Es el mismo Código,¹⁶⁰ el que define a la Autoridad Sanitaria: "Cada vez que el presente Código, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella al Ministro de Salud, en las materias que son de competencia de dicha Secretaría de Estado; a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que este Código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerá dentro del territorio regional de que se trate;".

¹⁵⁶ Ídem nota anterior, art. 70 letra g).

¹⁵⁷ Ídem nota anterior, artículo 32 "La coordinación del proceso de generación de las normas de calidad ambiental, y la determinación de los programas y plazos de cumplimiento de las mismas, corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente".

¹⁵⁸ Artículo 4° del Decreto Supremo N° 38, de 2012, del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁵⁹ Artículo 1° del Código Sanitario, contenido en el Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L.) N° 725 de 1967 del Ministerio de Salud Pública.

¹⁶⁰ Ídem nota anterior, art. 9°.

Corresponde a la Autoridad Sanitaria velar porque "se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos".¹⁶¹

La única referencia explícita a la materia que trata este capítulo, se reenvía a una norma reglamentaria que expresa "El reglamento comprenderá normas como las que se refieren a:

a) la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes.

La reglamentación determinará, además, los casos y condiciones en que podrá ser prohibida o controlada la emisión a la atmósfera de dichas sustancias;".¹⁶²

La norma de ejecución del precepto legal anterior, dispone: "Los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquier naturaleza, producidos en cualquier establecimiento, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario".¹⁶³

Los sitios de disposición final de residuos, tales como los rellenos sanitarios, fuente generadora de olores, se regulan por otra norma reglamentaria que le entrega a la Autoridad Sanitaria la aprobación de los mismos, la fijación de distancias de las obras a los vecinos, la suspensión de la práctica de recircular o inyectar líquidos lixiviados si se causan "problemas de afloramientos y agudización de la emisión de malos olores que sean causa de riesgo inmediato a la seguridad de la operación o graves molestias a la comunidad".¹⁶⁴

Otra fuente de olores que impactan a las comunidades locales son los derivados de los lodos generados por las plantas de tratamiento de aguas

¹⁶¹ Ídem nota anterior, art. 67.

¹⁶² Ídem nota anterior, art. 89, letra a).

¹⁶³ Art. 1°, Decreto Supremo N° 144/1961, del Ministerio de Salud Pública, Establece Normas para Evitar Emanaciones o Contaminantes Atmosféricos de Cualquier Naturaleza.

¹⁶⁴ Artículos 4°, 9°, 26, 28, 38 y 44, del Decreto Supremo N° 189 de 2005, que Aprueba Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, del Ministerio de Salud.

servidas, los que se regulan por otro cuerpo reglamentario.¹⁶⁵ Este reglamento, entre otras materias, regula la prevención de la emanación de malos olores y en general los problemas de olores durante la operación del sitio.

- En el ámbito laboral, es la Autoridad Sanitaria la que regula y controla los olores nocivos que pudieran afectar a los trabajadores.¹⁶⁶

4.2.3. Servicio de Evaluación Ambiental

La Ley N° 19.300, dispone que “Corresponderá al Servicio de Evaluación Ambiental, la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos a que se refiere el inciso anterior”, agregando que la “Comisión establecida en el artículo 86 o Comisión de Evaluación en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental”.

Por ello, un documento del Servicio bajo estudio señala que “De acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 19.300, el Reglamento del SEIA y el Ord. SEA N° 151.276 de 7 de agosto de 2015, en los procesos de evaluación ambiental se debe observar el contenido de esta Guía, la que para efectos de una continua mejora podría ser objeto de revisión y actualización”.¹⁶⁷

4.2.4. Municipalidades

El articulado de la ley de municipalidades no contiene una norma particular sobre la gestión de la contaminación odorífera, no obstante, diversas disposiciones de dicha ley tratan materias referidas al cuidado del medio

¹⁶⁵ Decreto N° 4, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento para el Manejo de Lodos Generados en Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas.

¹⁶⁶ Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, Reglamento de las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

¹⁶⁷ Guía para la Predicción y Evaluación de Impactos por Olor en el SEIA, p. 13.

ambiente y habilitan al municipio para regular a través de la dictación de ordenanzas específicas.¹⁶⁸

4.2.5. Superintendencia de Servicios Sanitarios¹⁶⁹ (SISS)

Dispone la ley de la Superintendencia que le corresponde “la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias, pudiendo al efecto, de oficio o a petición de cualquier interesado, inspeccionar las obras de infraestructura sanitaria que se efectúen por las prestadoras, tomando conocimiento de los estudios que le sirven de base”.¹⁷⁰

En especial, cabe expresar que regula las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) de empresas concesionarias y posee facultades de control, fiscalización y sanción. La generación de olores se incluye dentro del ámbito de su competencia, como parte de las exigencias impuestas a la calidad del servicio.¹⁷¹

4.3. Procedimientos

El Ministerio del Medio Ambiente es el órgano de la administración del Estado creado para, entre otras materias, “La coordinación del proceso de generación de las normas de calidad ambiental, y la determinación de los programas y plazos de cumplimiento de las mismas”.¹⁷²

La Secretaría Regional Ministerial de Salud, es la entidad encargada del otorgamiento de diversas autorizaciones sanitarias, conforme a los procedimientos que en cada norma reglamentaria se ordena, bajo el imperio del

¹⁶⁸ Artículos 1°, 3° letras c) y f), 4° letras b) y l), 12, 20, 25, 63, 65 letra k) y 137 letra d) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.

¹⁶⁹ Ley N° 18.902, crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

¹⁷⁰ Ídem nota anterior, art. 2°.

¹⁷¹ <https://olores.mma.gob.cl/regulaciones/>.

¹⁷² Art. 32, Ley N° 19.300.

Código Sanitario. Asimismo, el mismo Código establece el procedimiento sancionatorio, ello, en el Libro X, Títulos II y III.

El Servicio de Evaluación Ambiental, es el responsable del procedimiento administrativo denominado SEIA, correspondiéndole su administración, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos necesarios para cada proyecto o actividad.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios contiene en su ley orgánica las disposiciones sustantivas que orientan el procedimiento sancionatorio de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias.¹⁷³

5. JURISPRUDENCIA JUDICIAL, ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL

5.1. Sentencias de los Tribunales

En este acápite se reproduce parte del contenido de algunas sentencias dictadas por los Tribunales, E. Corte Suprema, I. Cortes de Apelaciones, Tribunales Ambientales y Tribunal Constitucional y, algunos dictámenes de la Contraloría General de la República.

Se incorpora la jurisprudencia anunciada en tanto tengan implicancia en la materia que trata este capítulo, en particular sobre la contaminación odorífera.

5.1.1. E. Corte Suprema

El Máximo Tribunal conociendo de un recurso de casación en el fondo presentado por una empresa criadora de cerdos en contra de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental, resuelve rechazando lo pedido, en lo atinente a la presente obra, lo siguiente:

“Que, de esta manera, la suerte de la reclamación estriba en determinar el cumplimiento, por parte del titular, de dos medidas específicas que la autoridad

¹⁷³ Artículos 2º, 11 a 19 Ley N° 18.902, de 1990.

estima exigibles por haberse comprometido en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto, consistentes en la instalación y operación de dos aerocondensadores como medidas de mitigación de olores, y el registro de la hora de inicio de producción de cada carga de materia prima en la planilla dispuesta al efecto”.¹⁷⁴

Se debe destacar un criterio jurisprudencial del E. Tribunal, contenido en otros fallos, que establece que “la aplicación del principio precautorio, que impregna a la reglamentación medioambiental, deriva en la primacía de la medida de mitigación más intensa entre aquellas que pudieran desprenderse de la resolución calificatoria”.¹⁷⁵

En otro causa, la E. Corte conociendo de un recurso de casación en la forma interpuesto por la Junta de Vecinos de la Villa Disputada de Las Condes y un particular en contra de una sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago que rechazó la demanda por no probarse la existencia del daño alegado como tampoco la afectación significativa del medio ambiente, lo acoge resolviendo que “la Planta de Tratamiento administrada por la Municipalidad de Nogales, vierte de manera constante aguas servidas sin tratar al estero El Garretón, lo que ha alterado el ecosistema aledaño a la Planta, en donde se emplazan las viviendas en que habitan los demandantes, tal como se comprobó con los informes acompañados y de la prueba testimonial, en cuanto a que provocó contaminación a los cursos de aguas que debían servir para el riego con el consiguiente daño potencial a la salud, además de la consecuente, pestilencia en el aire del sector”.¹⁷⁶

En un reciente fallo, la E. Corte Suprema, reitera un criterio asentado sobre la legitimación activa¹⁷⁷ y, acogiendo la acción interpuesta, ordena a los recurridos, “la Municipalidad de Copiapó y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y Medio Ambiente, den estricto cumplimiento a la normativa que regula la materia y, consecuencialmente y a fin de evitar la reiteración y prolongación en el tiempo del fenómeno contaminante descrito en el libelo, se coordinen entre sí y planifiquen de manera conjunta las acciones que deberán llevar a cabo para dichos fines, de modo de lograr

¹⁷⁴ SCS rol N° 8595-2018, de 7 de febrero de 2019. C. 5.

¹⁷⁵ Ídem nota anterior, c. 9.

¹⁷⁶ SCS rol N° 37273-2017, de 2 de abril de 2018. C. 14.

¹⁷⁷ SCS rol N° 15190-2019, de 27 de abril de 2020. C.4.

verificar con precisión las circunstancias y causas que han ocasionado la pestilencia, gases y vectores denunciados y, como resultado de ello, adoptar las medidas adecuadas para mitigar y en lo posible eliminar su producción”.¹⁷⁸

5.1.2. I. Cortes de Apelaciones

La Iltma. Corte de Apelaciones de Talca acoge un recurso de protección presentado en contra de la curtiembre Rufino Melero S.A., estableciendo:

“Que, en las condiciones antes explicitadas, se encuentra amagado el derecho a la vida e integridad física y psíquica de los recurrentes, que la Carta Fundamental les asegura, en atención a que vivir invadidos o rodeados de malos olores u olores molestos, aunque no sea de manera estable y persistente, por un comportamiento que se juzga arbitrario, no se condice con la adecuada calidad de vida que corresponde a todas las personas ni con la dignidad y tranquilidad que ellas merecen y que debe serles respetada, sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que ello ocurra en una zona industrial que permite actividades productivas inofensivas y molestas, por cuanto queda de manifiesto que el atentado con malos olores u olores molestos, excede del límite de estos dos últimos conceptos. Con todo, cabe tener en cuenta lo prevenido en los artículos 89 del Código Sanitario, 1 y 2 letras c) y d) de la Ley N° 19.300. Por tanto, es dable aceptar lo impetrado por los actores, pero sólo en los términos que se indica en lo resolutivo de este fallo”.¹⁷⁹

La Iltma. Corte de Apelaciones de Copiapó, acogiendo una acción de protección presentado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en contra de diversos organismos públicos por la presencia en diversos establecimientos educacionales públicos de olores desagradables y molestias físicas generadas por ellos, los que provendrían de los sistemas de alcantarillados y de tratamiento de desechos sanitarios, afectándose diversas garantías constitucionales, resolvió que:

“se ha demostrado que como consecuencia del evento climático que afectó a la Región de Atacama el año 2015, y especialmente a la ciudad de Copiapó, varios sectores de la ciudad evidenciaron presencia de gas sulfhídrico

¹⁷⁸ Ídem cita anterior. C. 8.

¹⁷⁹ Sentencia ICAP de Talca rol N° 223-2014 Civil, de 7 de agosto de 2014. C. 14 (Confirmado por Excm. Corte Suprema, SCS rol N° 24137-2014).

en la infraestructura sanitaria interior de los inmuebles en que se emplazan determinados recintos educacionales, vulnerándose por omisión los derechos constitucionales”¹⁸⁰ y que “en su calidad de titular de los establecimientos educacionales que han sido afectados por la emanación de gases denunciados en esta acción constitucional, la I. Municipalidad de Copiapó es responsable, acorde a lo preceptuado en los artículos 4°, 5°, 22 c), 23 y 25 de la Ley N° 18.695, siendo su obligación legal diseñar y ejecutar medidas tendientes a hacer cesar la presencia de gas sulfhídrico en la infraestructura sanitaria interior de los inmuebles en que se emplazan los recintos educacionales”.¹⁸¹

5.1.3. Tribunales Ambientales

Mediante sentencia de fecha 23 de diciembre de 2016, el Segundo Tribunal de Santiago rechazó la reclamación interpuesta por la empresa Ecomaule S.A., cuyos considerandos relativos a la existencia de daño inminente o riesgo para la salud de las personas, se transcriben:

“Cuadragésimo sexto: Que, a la luz de los antecedentes que obran en el proceso, el Tribunal considera que se encuentra justificado el riesgo para la salud de las personas, especialmente para los habitantes de la localidad de Camarico, por el hecho de haberse constatado durante las fiscalizaciones efectuadas por la SMA, en particular las realizadas los días 20 de agosto y 2 de diciembre de 2015, olores molestos y la presencia de vectores (Resolución Exenta N° 141/2016, considerandos 15° y 16°) y por la existencia de denuncias de vecinos de dicha localidad (Ibíd., considerando 14°), teniendo en consideración la exposición de dichos vecinos a los mismos, atendida la cercanía de Camarico (2 kilómetros aproximadamente) al Centro de Tratamiento de Residuos Eco Maule”.

“Quincuagésimo octavo: Que, no obsta a la configuración del riesgo o daño inminente para la salud de las personas –justificado con antecedentes objetivos, cualitativa y cuantitativamente por las resoluciones reclamadas–, el hecho que particulares declararan, en los documentos acompañados por la reclamante, en escritos que rolan a fojas 252, 340 y 443, que los olores molestos y vectores habían disminuido o no se percibían. Al contrario, dichos documentos, fechados los días 13, 17, 18, 19, 20 y 30 de mayo, y 3 y 9 de

¹⁸⁰ Sentencia ICAP de Copiapó N° rol N° 246-2018, de 31 de diciembre de 2018. C. 12.

¹⁸¹ Ídem nota anterior. C. 18.

junio de 2016, en plena vigencia de las medidas provisionales, demuestran la efectividad de éstas y la necesidad de su renovación”.¹⁸²

5.2. *Dictámenes de la Contraloría General de la República*

Se citan dos dictámenes del ente Contralor, que tratan sobre las potestades legalmente atribuidas por el Código Sanitario en materia de olores:

“Pues bien, en cuanto a la calidad de ministros de fe de los funcionarios de la Seremi, cabe anotar que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5° y 67 del Código Sanitario, y artículos 12, N° 2, y 13 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, compete a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

En relación con la función recién indicada y con lo prescrito en el actual artículo 89, letra a), del mencionado código –que señala que un reglamento establecerá las normas que se refieran a la conservación y pureza del aire y a evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre–, se encuentra vigente la preceptiva contenida en el aludido Decreto N° 144, de 1961.

Pues bien, el artículo 1° de dicho texto reglamentario previene que “Los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquiera naturaleza, producidos en cualquier establecimiento fabril o lugar de trabajo, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario”.

De lo expuesto, es posible apreciar que es deber de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud velar para que quienes desarrollan una actividad productiva no emitan olores que afecten la salud de la población y, por ende, que cumplan las obligaciones que les impone la normativa sanitaria que existe sobre la materia, tal como ocurre con la contemplada en el artículo 1° del citado Decreto N° 144, de 1961”.¹⁸³

Con las normas revisadas del Código Sanitario, cabe pesquisar los preceptos de otro cuerpo normativo que regla las competencias de los diversos órganos que componen el sector salud, el D.F.L. N° 1/2005 del Minsal.

¹⁸² Sentencia Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, rol N° R-97-2016.

¹⁸³ Dictamen N° 45.418 de fecha 8 de junio de 2015.

En efecto, el artículo 12, establece que

“Las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tendrán las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud:

2. Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.

3. Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados”.

Agrega el artículo 57, que el Instituto de Salud Pública de Chile, es un servicio público funcionalmente descentralizado, bajo dependencia del

“Ministerio de Salud para los efectos de someterse a la supervigilancia de éste en su funcionamiento y a cuyas políticas, normas y planes generales deberá sujetarse en el ejercicio de sus actividades, en la forma y condiciones que determine el presente Libro.

El Instituto servirá de laboratorio nacional y de referencia en los campos de la microbiología, inmunología, bromatología, farmacología, imagenología, radioterapia, bancos de sangre, laboratorio clínico, contaminación ambiental y salud ocupacional y desempeñará las demás funciones que le asigna la presente ley”.

Este dictamen fue confirmado por otro pronunciamiento, pero, instruye al Ministerio de Salud, ente regulador, en el siguiente sentido:

“Sin perjuicio de lo manifestado, se hace presente al Ministerio de Salud la necesidad de fijar, en coordinación con la autoridad ambiental, una metodología para la medición de los olores, de manera de cautelar correctamente la salud de las personas y el medio ambiente”.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Dictamen N° 84.719, de fecha 26.10.2015

5.3. Sentencias del Tribunal Constitucional

La única sentencia que se refiere a la materia de olores, se relaciona con un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, presentado por la empresa Curtidos Bas S.A.

El Tribunal Constitucional acogió el requerimiento, cuyos considerandos principales se reproducen íntegramente:

“Octavo: Que ambas causales (originar ‘molestias o daños’ al vecindario) provocan incerteza, al denotar un campo de límites imprecisos, pues no se sabe de antemano donde empiezan y pueden terminar sus reales posibilidades de aplicación.

Vicisitud que cobra relieve cuando, en ausencia de normas claras de olfatiometría, a la industria afectada le es imposible probar que su actividad, como cualquier otro quehacer humano, no causa al menos alguna forma de ‘molestia o daño’ al entorno vecinal;

Noveno: Que, en esta lógica, es de precisar que el invocado artículo 19, N° 8, de la Constitución no asegura el derecho a vivir en un medio ambiente libre de “toda” contaminación, porque los redactores de esta norma consideraron imposible la existencia de un hábitat completamente impoluto y limpio, sin incurrir en el despropósito de eliminar la misma presencia de los seres humanos e impedir la totalidad de sus actividades (Enrique Evans de la Cuadra, *Los derechos constitucionales*, tomo II, pág. 313).

Habiendo aceptado el constituyente que el medio ambiente es permanentemente modificado por la acción humana, la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, concibe que la contaminación es un ilícito sólo cuando excede los niveles objetivos establecidos por la legislación, constituida especialmente por las normas de calidad ambiental y por las normas de emisión, a que se refiere este texto legislativo (artículo 2°, definiciones pertinentes);

Décimo: Que “jurídicamente contaminación no es cualquier impacto o alteración ambiental sino la situación que supera los parámetros ambientales establecidos”, ha prevenido este Tribunal en sentencia rol N° 577-2006 (considerando 13°).

En este mismo sentido, en dicha ocasión, razonó que “mientras no se aprueben las normas de calidad ambiental respectivas que determinen objetivamente los parámetros dentro de los cuales es admisible en el ambiente una sustancia o elemento, no corresponde hablar de contaminación, a menos que se acredite inequívocamente la presencia en el ambiente de un contaminante, en términos tales que constituya un riesgo cierto a la vida, a la salud de la población, a la

conservación del ambiente o la preservación de la naturaleza, o bien que exista una situación de pública e indiscutida notoriedad de la presencia gravemente nociva en el ambiente de un contaminante” (considerando 13° citado).

Lo cual asume importancia, al advertir que en el tema que aquí interesa no existen normas de calidad ambiental;

Decimoprimer: Que, por otra parte, el artículo 89 del Código Sanitario encomendó a un reglamento disponer lo conveniente para la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes.

En virtud del anterior Código Sanitario, D.F.L. N° 226 del año 1931 (artículo 26, N° 4), ya se había dictado el D.S. N° 144 (Salud) del año 1961, para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos. Su artículo 1° reitera genéricamente que los gases, vapores, humos, polvo o emanaciones de cualquier naturaleza producidos en los establecimientos fabriles, deben captarse o eliminarse de forma que “no causen peligros, daños o molestias al vecindario”. Luego, su artículo 8° otorga al Servicio de Salud la atribución para ‘calificar los peligros, daños o molestias’ que puedan producir tales elementos liberados a la atmósfera.

Pues bien, sea que estas orientaciones reglamentarias rijan con identidad propia en el campo de la salud, o sea que complementen la normativa medioambiental al tenor del artículo 1° de la Ley N° 19.300, en cualquier caso no contemplan la existencia de parámetros impersonales y mensurables que permitan definir un umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de ‘contaminación’ o de efectivo ‘daño’ a la salud, a los efectos de justificar una medida represiva de naturaleza excepcional, como la de que aquí se trata;”¹⁸⁵

6. NORMATIVA EN DESARROLLO

Puede leerse en el sitio del Ministerio de Medio Ambiente, que “La Estrategia para la Gestión de Olores en Chile, actualizada el año 2017 contiene dentro de sus pilares, el fortalecimiento regulatorio de olores de cinco sectores prioritarios. En este contexto, a través de Resolución N° 1.439 de fecha 27 de diciembre de 2018, se establece el Programa de Regulación Ambiental 2018-2019, el cual indica dentro de sus prioridades

¹⁸⁵ STC rol N° 2684-14-INA, de fecha diez de septiembre de dos mil quince.

programáticas la elaboración de una regulación de olores para el Sector Porcino y el Sector Pesquero”.

Agrega que “a través de la Resolución Exenta N° 1.081 del día 14 de noviembre de 2018, del Ministerio del Medio Ambiente, inicia el proceso para la elaboración de anteproyecto de la “Norma de Emisión de Contaminantes en Planteles Porcinos que, en función de sus olores, generan molestia y constituyen un riesgo a la calidad de vida de la población”.

Asimismo, en relación al sector pesquero, el órgano regulatorio ambiental expresa que “se encuentra recopilando antecedentes para la elaboración de la norma a iniciar oficialmente el segundo semestre del año 2019. Cabe indicar que para este sector el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Coronel (PRAS) aprobado a través de Resolución N° 144 de fecha 28 de febrero de 2018 establece dentro de las soluciones para el componente “Olores” proponer nueva normativa para el sector Plantas Procesadoras de Productos del Mar como un desafío a nivel nacional para disminuir y eliminar la emanación de malos olores y así mejorar la calidad de vida de las personas”.¹⁸⁶

Con lo anterior, en julio de 2019, mediante una moción parlamentaria, diputadas y diputados, presentaron un proyecto de ley denominado “Dicta normas sobre prevención, fiscalización y sanción de la contaminación por malos olores, y modifica la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente al respecto”, Boletín N° 12.799-12.¹⁸⁷

¹⁸⁶ <https://olores.mma.gob.cl/regulaciones/>.

¹⁸⁷ https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13.339&prmBoletin=12799-12.

CAPÍTULO XI

LAS CIUDADES

EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO

CRISTÓBAL FERNÁNDEZ VILLASECA

PRÓLOGO

Los espacios urbanos son una de las variables que se han abordado menos desde la lógica del derecho ambiental chileno. Su complejidad y tratamiento están más bien asociados al proceso de urbanización y crecimiento de las ciudades, regulados general y particularmente por las normas de planificación y construcción.

Sin embargo, desde una perspectiva medioambiental, el hecho de las ciudades, el cómo, qué y dónde de su instalación y desarrollo, es decisivo para los recursos naturales de su área de influencia, incide en la generación de las externalidades que produce, y gravita, influye o afecta la calidad de vida de la población.

A partir del reconocimiento de un régimen normativo propio, tanto para la planificación y la construcción, por una parte, como para la protección del medioambiente, por otra (y que nos convoca) en el presente capítulo, por vía de reseñar y escudriñar en las distintas áreas de interferencia entre ambos regímenes existentes, de fronteras difusas, se intenta conceptualizar y sistematizar las instituciones de relevancia urbanas y ambientales que abordan temáticas de protección del medio ambiente, y que desde distintas fuentes sirven de interface o conexión entre ambos regímenes jurídicos, para, finalmente, desde allí revisar la coherencia, consistencia y sistematicidad de este compendio de normas, cotejarlo con la experiencia de España y Francia, y delinear tendencias y falencias.