



**GERENCIA DE ESTUDIOS
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS LEGALES
CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION**

MINUTA CLE N° 5 /2010/

TÍTULO : **Efectos de la norma de Ruido en normativa local y tratados internacionales**

AREA O TEMA : **Medio Ambiente**

COORDINACION : **Legal**

AUTOR : **Karla Lorenzo**

FECHA : **01 de marzo de 2010**

VERSIÓN : **BORRADOR _____ DEFINITIVA X**

Borrador aprobado por: Carolina Arrau G.	Definitiva aprobado por: Carolina Arrau G.
Fecha aprobación:	Fecha aprobación: 4.03.09

RESUMEN EJECUTIVO

La normativa legal que regula la emisión de ruidos esta contenida en el DS N° 146, que establece Norma de Emisión de Ruidos molestos generados por fuentes fijas.

De esta forma, esta normativa que actualmente se encuentra en proceso de revisión, goza de supremacía legal en razón de las siguientes disposiciones:

- a) Respecto de las Ordenanzas Municipales que regulan los sonidos y ruidos molestos, ya que en ningún caso podrán establecer disposiciones contrarias a la normativa legal señalada estableciendo mayores restricciones o bien desconocer las condiciones mínimas aseguradas por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental, como ocurrió en con las ordenanzas sobre Sonidos y Ruidos Molestos dictadas por la Municipalidad de Las Condes y Huechuraba de acuerdo a lo que ha dictaminado la Contraloría General de la República en dictámenes N° 903 de enero de 2009 y 53812 de septiembre de 2009 como se analiza a continuación.
- b) Respecto de los tratados internacionales, estimamos que la posibilidad de flexibilizar, debilitar o relajar la normativa de ruidos en esta materia a través de las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de norma de ruido para la construcción a la luz de lo indicado en estos tratados internacionales, principalmente respecto del TLC con EEUU y Canadá, no existiría inconveniente en establecer límites menores, toda vez que la norma del anteproyecto no establecería una discriminación arbitraria, debido a

que puede aplicarse a una generalidad de situaciones que cumplan similares condiciones y, por lo tanto, no vulneraría la limitación contenida en las disposiciones internacionales con la finalidad de fomentar o promover mejores prácticas destinadas a alentar el comercio o la inversión en el territorio de Chile.

INTRODUCCION

Se ha solicitado a esta asesoría legal complementar la Minuta N° 4 de 2010, en orden a determinar los efectos que tienen la Normativa ambiental de ruidos en relación con las Ordenanzas municipales dictadas en las distintas comunas del país que en algunos casos, establecen parámetros más o menos flexibles en esta materia y también respecto de lo que señalan los tratados internacionales en materia ambiental.

DESARROLLO

I. Ordenanzas Municipales sobre ruidos y sonidos molestos

Conforme ocurre en distintas comunas del país las municipalidades dictan Ordenanzas sobre ruidos molestos mediante las cuales se establecen disposiciones tendientes a limitar la producción de estos en la comuna respectiva, normativas que en ningún caso pueden ser contrarios a la normativa vigente sobre la materia, como se analiza a continuación.

1. Facultad de los Municipios para dictar normas en materia ambiental

De acuerdo a la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante Ley de Municipalidades, las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente.¹

A su vez, el mismo texto legal, dispone que, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar 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.²

Finalmente y en relación a esta materia, la Ley de Municipalidades otorga a los municipios la facultad de dictar ordenanzas, estableciendo normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad.³

¹ Artículo 4, letra b) de la Ley 18.695, Orgánica constitucional de Municipalidades: Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

b) La salud pública y la protección del medio ambiente;

² Artículo 5°, inciso tercero de la Ley 18.695, Orgánica constitucional de Municipalidades. Artículo 5°: Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones Esenciales.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar 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.

³ Artículo 12° de la Ley 18.695, Orgánica constitucional de Municipalidades: Artículo 12.- Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

De esta forma y conforme lo que ha concluido la Contraloría General de la República a través de distintos dictámenes N° 21.322 de 199, y 11.381 de 2006, las municipalidades se encuentran facultadas para dictar ordenanzas en materia de medio ambiente.

2. Límites a la facultad de los municipios de dictar normas en protección del medio ambiente

Al respecto la Contraloría General de la República ha reiterado en distintos dictámenes sobre la materia 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 o desconocer las condiciones mínimas aseguradas por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental.**

De esta forma, la norma que rige esta materia, y que por ende, corresponde aplicar dando cumplimiento a las exigencias que esta determina es el DS 146 de 1997, que Establece Norma de Emisión de Ruidos Molestos generados por Fuentes Fijas.

Así, los dos antecedentes claros que existen en esta materia están contenidos en los Dictámenes N° 903 de 08.01.09 y 53812 de 19.09.09.

En virtud del primero de ellos⁴ la Cámara Chilena de la Construcción solicitó pronunciamiento a este ente contralor para que determinara si la Municipalidad de Las Condes se había ajustado a derecho al modificar la Ordenanza sobre Sonidos y Ruidos Molestos de esa comunidad, toda vez que en razón de este documento se habrían establecido limitaciones al respecto más estrictas que las que contempla la normativa que regula la materia.

En efecto, señala el Dictamen que, *el decreto N° 146, en su artículo 1°, N° 4, dispone que los niveles de presión sonora corregidos que se obtengan de la emisión de una fuente fija emisora de ruido, medidos en el lugar donde se encuentre el receptor, no podrán exceder los valores, en el horario de 7 a 21 horas, de 55 y 60 decibeles en las zonas I y II, respectivamente, y en el horario de 21 a 7 horas, de 45 y 50 decibeles en las zonas I y II, respectivamente, en circunstancias que la referida ordenanza municipal, en su artículo 9° establece como niveles máximos de emisión, de lunes a viernes, en ambas zonas, en el horario de 8 a 20 horas, 50 decibeles, y desde las 20 a las 8 horas, 30 decibeles, y los días sábado de 8 a 14 horas, 50 decibeles en ambas zonas, y de 30 decibeles en el resto del día, como asimismo los domingos y festivos.*

Por lo antes expuesto, determina el ente contralor que **con claridad, que 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 a aquéllos fijados en el citado decreto N° 146, de 1997, situación que excede el marco normativo que regula la materia.**

Siguiendo la misma analogía anterior, y en concordancia con el segundo Dictamen en análisis⁵, un particular reclamó en contra de la Municipalidad de Huechuraba, debido a que la Ordenanza N° 15, de 2007, sobre

Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

⁴ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 903 de 08.01.09.

⁵ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 53812 de 29.09.09.

Ruidos y Sonidos Molestos, de dicho municipio, permitiría la producción de ruidos molestos, sin restricción alguna, los días viernes, sábados, vísperas de festivos y festivos, hasta la una de la madrugada, lo cual sería contrario al ordenamiento jurídico vigente.

Efectivamente, la contraloría pudo constatar que en virtud del artículo 3° de la citada ordenanza, se prohibía, por regla general, provocar sonidos y ruidos molestos, permitiéndolos únicamente los días viernes, sábados, víspera de festivos y festivos, hasta la una de la mañana.

A este tenor, y manteniendo el mismo criterio indicado para el dictamen N° 903, antes señalado, se reiteran las facultades de los municipios en relación a la protección del medio ambiente, citando las normas legales pertinentes, pero estableciendo en forma categórica que dicha función debe enmarcarse dentro de la normativa legal vigente, esto es, la norma del DS N° 146.

Complementando lo anterior se agrega que los dictámenes N° 24.332 y 28.126, ambos de 2009, han señalado que en conformidad con el artículo 1°, N° 1 del decreto N° 146, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el objeto de ese ordenamiento es establecer “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, tales como las actividades industriales, comerciales, recreacionales, artísticas u otras”.

*En el mismo sentido, el dictamen N° 28.126, de 2009, citado, ha precisado que para los efectos de las mediciones de presión sonora generada por la actividad respectiva, la autoridad sanitaria debe atenerse a los métodos que señala la normativa a fin de determinar la magnitud de las emisiones respectivas, expresada en valores absolutos, **sin que ella le otorgue, en modo alguno, la facultad de hacer una apreciación discrecional, dependiente de otros factores. Lo anterior, permite entender que tampoco podría la autoridad municipal establecer horas o días de la semana en que podría dejarse de aplicar la citada normativa, permitiendo con ello que se emitan ruidos que superen los niveles máximos permitidos por la legislación que regula esta materia.***

En síntesis, ambas normativas alcaldicias fueron consideradas contrarias a las disposiciones legales vigentes sobre la materia y, por lo tanto, contrarias a derecho, con lo cual se les ordenó a las Municipalidades de Las Condes y Huechuraba, respectivamente realizar las correcciones que se indican para su plena adecuación con el ordenamiento jurídico que regula esta materia.

II. Aspectos ambientales contenidos en Tratados Internacionales

Al respecto tanto el documento que contiene el Tratado de Libre Comercio de Chile con Estados Unidos, en adelante TLC con EEUU, como el Tratado de Libre Comercio de Chile con Canadá, en adelante, TLC de Chile con Canadá, contemplan normas claras respecto del relajamiento de las medidas internas que deberán aplicarse en materia ambiental.

Así el documento que contempla el TLC con EEUU, establece en el punto 2 del artículo 19.2, denominado de la Fiscalización de la legislación ambiental, que “Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.”

A su vez el texto del TLC con Canadá contempla en su artículo G-14, denominado de las Medidas relativas a medio ambiente, inciso segundo que *“Las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo derogar, u ofrecer renunciar o derogar, dichas medidas como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un inversionista en su territorio. Si una Parte estima que la otra Parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole.”*

Por su parte dentro de las disposiciones vigentes en el Tratado de Libre Comercio con México, en su artículo 1-06 denominado de la Relación con tratados en materia ambiental y de conservación establece en forma genérica la forma en cómo deberán adoptarse los acuerdos en esta materia en caso de incompatibilidades.

Así establece *“En caso de incompatibilidad entre este Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en:*

- a) *la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979;*
- b) *el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, del 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas del 29 de junio de 1990; o*
- c) *el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, del 22 de marzo de 1989;*

Estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones de este Tratado.”

Considerando las disposiciones antes descritas, contenidas en los tratados internacionales firmados por Chile y ratificados como ley de la República, por ende, obligatorios, es posible concluir que dichas disposiciones, sobre todo aquellas descritas en el texto del TLC con EEUU y con Canadá, establecen una clara prohibición de debilitar las normas ambientales internas sobre la materia, con la salvedad que la mención hecha al relajamiento, debilitamiento o reducción de esta protección ambiental en cada caso está directamente relacionado con la intención de promover mejores prácticas destinadas a alentar el comercio o la inversión.

Así, se establece claramente que cada parte deberá evitar aplicar todo tipo de incentivos que en la práctica conduzca a generar incentivos para el establecimiento, adquisición, expansión, retención o conservación de una inversión en su territorio, a diferencia de lo que ocurriría con las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de norma de ruido para la construcción.

Si bien, en el caso del anteproyecto citado se establecería una normativa aplicable solamente al sector de la construcción, y por ende, podría manifestarse que en razón de lo indicado en los tratados internacionales se vería interferida la inversión en esta materia, estimamos que las disposiciones contendidas en la norma del anteproyecto en orden a establecer exigencias menores de límites máximos permisibles en relación con la norma general de ruido, no vulneraría lo indicado en dichos tratados toda vez, que puede aplicarse a una generalidad de situaciones que cumplan similares condiciones.

CONCLUSIONES

En razón del análisis efectuado sobre la materia y conforme a la consulta formulada a esta asesoría legal respecto de los efectos que tienen la Normativa Ambiental de ruidos vigentes en relación con las Ordenanzas municipales y respecto de lo que señalan los tratados internacionales en la materia es posible señalar que las disposiciones contenidas en el DS N° 146, que establece Norma de Emisión de Ruidos molestos generados por fuentes fijas, gozan de supremacía legal en razón de la materia específica respecto de la cual se trata, toda vez que establece una norma de emisión específica para ruidos.

De esta forma, las ordenanzas municipales vigentes sobre la materia en ningún caso pueden ser contrarias a la normativa legal señalada estableciendo mayores restricciones o bien desconocer las condiciones mínimas aseguradas por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental, como ocurrió en con las ordenanzas sobre Sonidos y Ruidos Molestos dictadas por la Municipalidad de Las Condes y Huechuraba antes comentada.

Respecto de la posibilidad de flexibilizar, debilitar o relajar la normativa de ruidos en esta materia a través de las disposiciones contenidas en el Anteproyecto de norma de ruido para la construcción a la luz de lo indicado en los tratados internacionales, principalmente respecto del TLC con EEUU y Canadá, consideramos que no existiría inconveniente en establecer límites menores, toda vez que la norma del anteproyecto no establecería una discriminación arbitraria, debido a que puede aplicarse a una generalidad de situaciones que cumplan similares condiciones y por lo tanto, no vulneraría la limitación contenida en las disposiciones internacionales con la finalidad de fomentar o promover mejores prácticas destinadas a alentar el comercio o la inversión en el territorio de Chile.

*Prohibida la reproducción total o parcial de la información contenida en este documento sin la autorización de la Cámara Chilena de la Construcción
Es de responsabilidad del usuario verificar la vigencia del documento*