

### 4.3 Instrumentos jurídicos

#### La Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA)

A través de un préstamo del Banco Mundial al Gobierno de Chile, entre 1993 y 1999 se financió el proyecto "Desarrollo de instituciones del medio ambiente" (Proyecto No. 3528-CH). El proyecto permitió instalar una nueva institucionalidad ambiental al fomentar la creación de la ley de bases y una entidad encargada de gestionar los mandatos establecidos en dicha Ley: la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

La función principal de la CONAMA es la coordinación de la gestión ambiental desarrollada por los organismos del Estado, los que ejercen sus competencias ambientales enmarcadas en el contexto global fijado por la política ambiental, cuya conducción general está a cargo de la CONAMA.

Las principales consecuencias de la política ambiental en la gestión de la contaminación son:

- Los fiscalizadores y servicios públicos responsables del monitoreo de la contaminación o fiscalización de las normas y planes de descontaminación y prevención (servicios de salud locales, Dirección General de Aguas, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Servicio Agrícola y Ganadero, por citar a algunos) mantuvieron sus responsabilidades.
- La legislación existente siguió vigente. Sin embargo, se consideró un proceso gradual de revisión de la legislación cada cinco años, por lo menos.
- Se estableció el Consejo de Ministros como la instancia superior de discusión o toma de decisiones ambientales al interior del Poder Ejecutivo.

A partir de la Ley de Bases se generaron reglamentos para sistemas operativos de tres áreas básicas: la evaluación de impacto ambiental; la generación y revisión de normas ambientales; y el establecimiento de planes de descontaminación y prevención.

En la generación de estándares ambientales, el artículo 32 de la LBMA señala:

*"Un reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, que considerará a lo menos las siguientes etapas:*

*i) desarrollo de estudios científicos, ii) análisis técnico y económico, iii) consultas a organismos competentes públicos y privados, iv) análisis de las observaciones formuladas, y v) una adecuada publicidad. Establecerá además los plazos y formalidades que se requieran para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo y los criterios para revisar las normas vigentes. Toda norma de calidad*

*ambiental será revisada a lo menos cada cinco años, aplicando el mismo procedimiento antes señalado. 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 a la Comisión Nacional del Medio Ambiente".*

Vale la pena indicar que el esquema regulativo para la generación y revisión de estándares ambientales solamente se aplica a los estándares ambientales en las áreas de contaminación atmosférica, hídrica y acústica. La regulación de otros temas ambientales, como los residuos sólidos, continúa en la lista de deberes de ministerios específicos, en este caso, del Ministerio de Salud.

El reglamento para el dictado de normas de calidad ambiental, estipulado en la LBMA, se promulgó el 15 de mayo de 1995 y sus principales puntos son:

- i. confirmar lo indicado por la LBMA en el sentido de que CONAMA es la institución a cargo de coordinar los procesos de generación y revisión de las normas ambientales, esto es, tanto las normas de calidad primaria, y secundaria, como las de emisión para fuentes fijas y móviles,
- ii. determinar instrumentos, procedimientos, etapas, plazos y formalidades para la generación de estándares ambientales, y
- iii. establecer el detalle cómo poner en práctica los cinco puntos establecidos en el artículo 32 de la LBMA.

Respecto al primer punto, la asignación de deberes implica que la responsabilidad final en la propuesta de un estándar ambiental, en un nivel técnico, es una atribución exclusiva de la CONAMA.

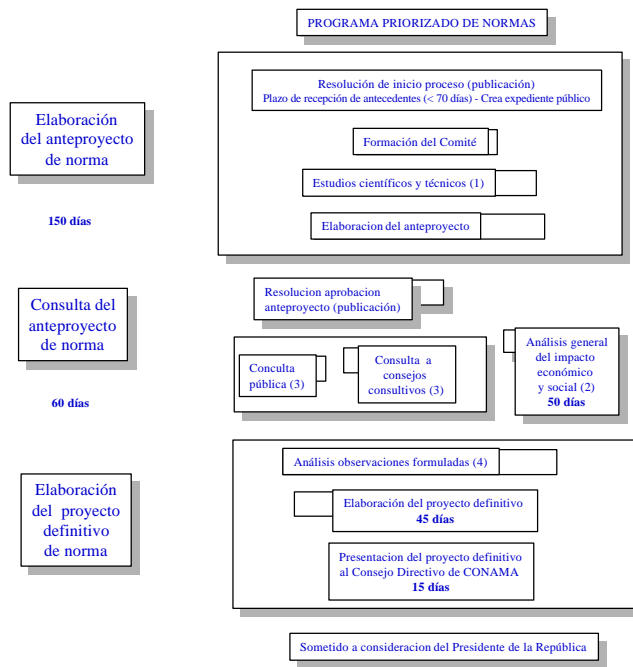
En relación con el segundo punto, los tres instrumentos básicos para el proceso de reglamentación ambiental fueron:

- El Programa Priorizado de Normas (PPN), cuyo objetivo principal es lograr un acuerdo nacional en cuanto a las prioridades de la regulación ambiental.
- Los Comités Operativos (CO), que son comités técnicos coordinados por representantes de la CONAMA, cuyo objetivo es la preparación de un borrador de la norma. Estos CO se definen caso por caso e incluyen solo a representantes del sector público, es decir, ministerios y servicios públicos dependientes.
- Los Comités Ampliados (CA), que comprenden a representantes de sectores distintos del sector público con interés en el proceso normativo particular. El CA se reúne periódicamente en las mismas reuniones que mantiene el CO y pueden plantear su opinión tanto en forma verbal como por escrito.

En cuanto a etapas y plazos, se estableció una secuencia común a todos los procesos normativos, la que se presenta en la figura 5.

La versión final de la regulación producida mediante este procedimiento debe ser presentada a la consideración del Consejo Directivo de la CONAMA. Una vez aprobada, pasa para la firma del Presidente de la República y se envía posteriormente a la Contraloría General de la República, donde se revisa que todas las disposiciones concuerden con el derecho nacional.

### PROCEDIMIENTO PARA LA PROMULGACIÓN DE NORMAS AMBIENTALES



(1), (2), (3) y (4) etapas Art. 32, Ley 19.300



### Figura 5 - Procedimiento para la promulgación de normas ambientales

Por último, con respecto a cómo poner en práctica los cinco puntos principales del artículo 32 de la LBMA, el Reglamento considera lo siguiente:

- *Desarrollo de estudios científicos*

Se establece en el Reglamento que el CO debe llevar a cabo un análisis de consistencia de la información, incluidos los datos locales, nacionales e internacionales disponibles, y presentar una opinión con este análisis. El Reglamento también indica que cualquier persona podrá hacer llegar los antecedentes que disponga, en especial antecedentes técnicos, científicos y sociales sobre la materia que se va a normar.

- *Análisis técnico y económico*

Dicho análisis debe comprender la evaluación de costos y beneficios para comunidades humanas, ecosistemas o especies afectadas directamente; costos y beneficios para los emisores; y beneficios y costos para el gobierno en su calidad de responsable de fiscalizar la regulación.

- *Consultas a organismos competentes públicos y privados*

En el Reglamento, para la evaluación de un borrador de norma en un plazo de 60 días, la consulta se plantea en tres instancias: i) solicitud de la opinión individual de los ministerios involucrados en el proceso regulativo; ii) solicitud de la opinión de un comité de asesoría directa a la Dirección Ejecutiva de la CONAMA: el Consejo Consultivo; y iii) desarrollo de una consulta pública abierta. En este último caso, cualquier persona o institución puede hacer llegar su opinión acerca del borrador de la norma. Los únicos requisitos al respecto son que éstas deben ser presentadas por escrito y deben estar justificadas.

- *Análisis de las observaciones formuladas*

Al finalizar esta etapa, la CONAMA debe producir dos documentos: la versión final de proyecto de norma y un reporte con un análisis de cada una de las observaciones de la consulta pública con indicación de cómo fue acogida o justificación de su no inclusión.

- *Adecuada publicidad*

Los instrumentos definidos en el Reglamento a este respecto son: la publicación de avisos en la prensa y el Diario Oficial de la República de Chile, en los que se reporte el inicio de las distintas etapas del proceso; la creación de un expediente de libre acceso con los documentos que dan cuenta del avance escrito del procedimiento; un cuadro informativo de carácter público que se renueve mensualmente con el avance de los procesos normativos iniciados. Por último, existe un mecanismo de reclamo por parte de cualquier persona ante el poder judicial, una vez que la norma definitiva se encuentra publicada en el Diario Oficial, lo que consolida los tres derechos ciudadanos indicados en la legislación ambiental nacional: el derecho a la información, el derecho a la consulta y a la reclamación.