

## PAIS: CHILE.

Página web de referencia para mayor información: [www.conama.cl](http://www.conama.cl)

### **1. Cómo definiría la legislación en materia de protección ambiental que existe en su país y por qué? (es actualizada, desactualizada, fragmentada, dispersa, avanzada, uniforme, incorpora paradigmas de sostenibilidad, etc.).**

Con anterioridad a la dictación de la Ley N° 19.300, la legislación en materia de protección ambiental se caracterizaba por la dispersión sectorial y el carácter inorgánico del conjunto total de las normas de relevancia ambiental existentes y sus sucesivas modificaciones alcanza un número cercano a los mil textos jurídicos de diverso rango y unos más avanzados que otros.

Con la dictación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) nuestro país dio un paso relevante hacia el desarrollo, entendido como el crecimiento integral y sustentable de nuestra economía y de nuestro medioambiente, siendo el cuerpo legal general de referencia para toda la legislación ambiental sectorial.

Sin perjuicio de ello, la abundancia de regulaciones ha conducido a un cierto desconocimiento de sus alcances normativos, y a diversos grados de incumplimiento.

### **2. Existe una ley específica General de Medio Ambiente? Desde cuándo? Cómo se denomina y cuáles son sus principales logros? Cuáles son desde su punto de vista los principales cambios que deberían hacerse o vacíos a cubrirse dentro de la Ley? Cómo se articula esta ley con el resto de la legislación sectorial ambiental, es decir, cómo se esquematiza el marco legal de protección ambiental de su país?**

La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada el 1 de Marzo de 1994. Sus principales logros son:

- Crear la institucionalidad ambiental.
- Crear los instrumentos para una eficiente gestión ambiental, de modo de dar una adecuada protección ambiental y servir de orientación a la misma normativa vigente en la materia y a la futura legislación y reglamentación que se dicte.
- Disponer de un cuerpo legal general al cual se pueda referir toda la normativa ambiental.
- Incorporar la regulación ambiental al desarrollo del país, con el fin de evitar el deterioro ambiental y de asegurar una economía sustentable.
- Establecer criterios para la definición de objetivos de calidad ambiental, y regular los procedimientos para medir los impactos ambientales en las decisiones sobre los proyectos y actividades susceptibles de causar impacto ambiental.

La ley 19.300 se articula con el resto de la legislación sectorial ambiental estableciendo en una normativa legal y única, definiciones, principios, criterios y procedimientos regulares básicos y por lo mismo, inspiradores de toda la legislación en materia de medio ambiente, hoy disímil y dispersa. La ley es un cuerpo legal básicamente instrumental con alcance operacional, en cuanto a las herramientas que crea y pone a disposición de la comunidad, e institucional por la estructura de gestión que establece y desarrolla.

El carácter operacional se manifiesta por contener, entre otros, definiciones y procedimientos para la dictación de normas primarias y secundarias de calidad, educación ambiental, planes de manejo, prevención y descontaminación. El principal instrumento de gestión ambiental que se crea y desarrolla es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

### **3. Los principales organismos nacionales e internacionales ambientales en su país son:**

**Gestión Ambiental Nacional.** La **Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)**, servicio público funcionalmente descentralizado, constituye la institución del Estado que tiene como misión velar por el derecho de la ciudadanía 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. CONAMA depende de la **Ministra de Medio Ambiente**.

La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece como responsabilidad de CONAMA, actuar como un servicio de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente. Además debe proponer al Presidente de la República, políticas para la gestión ambiental e informar sobre el cumplimiento de la legislación vigente, además es el órgano encargado de:

En cuanto a la organización administrativa de CONAMA, sus principales órganos son el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, los Consejo Consultivos y las COREMAS.

**Gestión Ambiental Regional.** Las Comisiones Regionales de Medio Ambiente, COREMAS, son comisiones que se reúnen periódicamente para coordinar la gestión ambiental de la región, como sucede con la calificación ambiental de los proyectos o actividades sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental u otra decisión regional importante. Las COREMAS están integradas de la siguiente manera: El Intendente Regional, quien la preside; los Gobernadores provinciales de la región; los Secretarios Regionales de aquellos Ministerios que forman el Consejo Directivo de CONAMA; cuatro consejeros regionales elegidos por el respectivo Consejo; el Director Regional de la CONAMA, que actúa como secretario. La ley contempla, además, la existencia de un Comité Técnico de COREMA, el cual está integrado por el Director Regional de CONAMA, que lo preside, y por los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materias ambientales, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente. Por su parte, cada región cuenta con una Dirección Regional de CONAMA, que constituye el apoyo técnico de su respectiva COREMA.

**Gestión Ambiental Internacional.** La CONAMA coordina los esfuerzos institucionales y nacionales en materias ambientales internacionales, estableciendo un mecanismo de coordinación de la política exterior en materias ambientales, para conciliar la agenda de terceros países con las prioridades nacionales y avanzar en materias de desarrollo sustentable, dando cumplimiento a los compromisos suscritos por el país.

Otras instituciones también contribuyen en estas funciones, como son el Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECOM, DIMA) y los demás organismos con competencia ambiental en el ámbito de sus funciones

**4. Cuáles consideraría como logros recientes o avances en materia de legislación ambiental en su país? (Avances en materia procesal de acceso a la justicia –por ejemplo legitimación, eliminación de obstáculos procesales en materia ambiental-, valoración o posibilidad de adopción de medidas de remediación y cumplimiento, avances en procesos de participación ciudadana, valoración de daños ambientales, legislación de fondo sobre recursos naturales en particular, etc.)**

En materia de acceso a la justicia ambiental, se debe distinguir en administrativa y judicial. En materia de justicia judicial, no se observan avances importantes. En materia de Justicia Administrativa, un avance importante ha producido la dictación de la Ley 19.880, sobre Bases de Procedimientos Administrativos, con su aplicación supletoria a los procedimientos administrativos de la Ley 19.300, en particular en materia de evaluación de impacto ambiental. Otro avance importante de mencionar, lo constituye el uso de herramientas de tecnologías de la información en la tramitación de procedimientos administrativos de evaluación de impactos ambiental.

En materia de control de la contaminación, el enfoque ha estado en la prevención y el control de la contaminación, con especial énfasis en la protección de la salud, mejorar la calidad de vida y revertir -o al menos detener-, la degradación ajena al funcionamiento natural de los ecosistemas. En efecto, durante los últimos quince años, se ha trabajado en el desarrollo de variados instrumentos para dimensionar los problemas (estudios, monitoreos, modelaciones, catastros, inventarios, etc.), acotarlos y regularlos (leyes, normas de calidad, normas de emisión, reglamentos, etc.), y definir estrategias de solución (planes de prevención, planes de descontaminación, acuerdos de producción limpia, etc.).

En ese sentido, una de las prioridades gubernamentales de los últimos años ha sido la Recuperación de la calidad del aire en los centros urbanos, para tal fin, se han realizado diagnósticos e inventarios de emisiones en las principales ciudades del país, lo que ha permitido iniciar las gestiones de solución para los problemas detectados. Así, por ejemplo, se han levantado Planes de Prevención y Descontaminación, como el de la Región Metropolitana o el Plan de Recuperación Ambiental de Talcahuano (PRAT), más integral. Además, se ha actualizado y completado el marco normativo relacionado con esta materia. Especial énfasis ha sido puesto en la recuperación de la calidad del aire de las ciudades y pueblos ubicados en el entorno de megafuentes mineras, elaborándose Planes de Prevención y Descontaminación, nuevas Normas de Emisión y acuerdos con las empresas.

En materias de control de contaminación atmosférica de carácter global y la prevención de sus consecuencias, como el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférico, el aumento de gases de efecto invernadero y el cambio climático, Chile ha asumido un compromiso activo al suscribir acuerdos internacionales sobre estos temas y desarrollar acciones concretas como la promulgación de la Ley de Ozono y la aprobación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático..

En relación con el control del ruido ambiental se ha avanzado regulando las fuentes fijas (industrias, talleres, bares), y las fuentes móviles más ruidosas (buses de locomoción colectiva). Actualmente, se están regulando otro tipo de fuentes más específicas, como las actividades de construcción y los aeropuertos.

En el tema de los residuos, se han logrado avances notables. En los últimos años se han aprobado varias normas relacionadas con este tema, incluyendo el Reglamento de Residuos Peligrosos.

Con relación a la contaminación de agua, a pesar de los avances y de las acciones realizadas (normas de emisión), subsisten aún deficiencias y vacíos que deben atenderse (normas de calidad).

En materia sanitaria, Chile, con la ayuda de normas de emisión, ha aumentado la cobertura del tratamiento de aguas servidas, alcanzando actualmente a un 78%.

**5. Conoce algún caso de jurisprudencia que en los últimos años haya aportado nuevas perspectivas en la interpretación del derecho ambiental en su país? Cuál (citar caso, fecha, etc.)? Por qué?**

La jurisprudencia judicial en Chile no ha generado avances en la conceptualización del Derecho Ambiental como rama del derecho

**6. Cuáles considera que son las iniciativas más avanzadas que se hayan producido en su país en los últimos años en materia de protección ambiental? (En un sentido más amplio que el estrictamente legal ambiental, como la existencia de procesos reseñables de participación pública o campañas de sensibilización, por ejemplo).**

**Acceso a la Información Ambiental:** Uno de las iniciativas mas importantes en materia de acceso a información sobre la gestión y la situación ambiental del país, es el **Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes**, que permitirá contar con información periódica y actualizada sobre sustancias químicas y parámetros contaminantes, entre otros, además de ser un catastro de las emisiones realizadas por establecimientos industriales, el transporte y la agricultura

**Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental electrónico (e-SEIA) :** Un avance importante en materia de modernización del Estado en materia ambiental ha sido el e-seia, que es un sistema de información que soporta el procedimiento administrativo que sustancia la aplicación del SEIA. Funciona íntegramente a través de Internet e implementa entre otros, la firma electrónica avanzada de documentos públicos, la mantención y publicación de expedientes y el control de actividades y de los plazos del procedimiento administrativo

**Control de la Contaminación.** Respecto a la gestión de sustancias químicas, la CONAMA está coordinando actualmente una **Política Nacional de Seguridad Química**, con el objetivo de compatibilizar los beneficios que reporta el uso de dichas sustancias con la necesaria seguridad en su manejo y la prevención de los riesgos subyacentes

**Existencia de procesos reseñables de participación pública en Conflictos Ambientales:** Desde su concepción y declaración de principios, la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental son parte constituyente de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. En consecuencia, la Comisión Nacional del Medio

Ambiente ha sido uno de los servicios públicos que más temprana y decididamente ha promovido la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental.

Lo ocurrido en el casos de conflictos ambientales, como el Caso de CELCO Planta de Celulosa en el Santuario de la Naturaleza, Carlos Anwandter , Provincia de Valdivia, evidenció que existe en el país un importante número de personas sensibilizadas frente a la problemática ambiental y con capacidad de movilizarse y demandar su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Está claro que hoy, dado los niveles de desarrollo del país, así como también el importante avance de las tecnología de la información que permiten conectar a miles de personas en tiempo real, proyectos como Pascua Lama, Las Centrales Hidroeléctricas en Aisen y otros más locales como la generación de electricidad vía diesel, concitan el interés y la preocupación de la comunidad.

Si bien este fenómeno no se produce por una acción directa del Estado, es posible señalar que los más de 10 años de institucionalidad ambiental, en los que hemos trabajado por el acceso a la información y la participación informada de la comunidad, han ido permitiendo que la comunidad organizada reivindique sus derechos individuales y colectivos intentando adelantarse y resguardar de esta forma las deficiencias que pueda presentar el actual ordenamiento ambiental de nuestro país.

**Educación Ambiental:** Sería mejor hablar de procesos educativos, tanto la Ley de bases de medio ambiente como la reforma educativa del año 96, reconocen que la Educación Ambiental es una potente herramienta de Gestión Ambiental que debiera permitir mejorar la relación de las personas con su entorno. Lo interesante de la experiencia de Chile, es que esta tarea se va asumiendo intersectorialmente, tanto para los ámbitos de la educación ambiental formal como no formal, permitiendo de esta forma articular esfuerzos y recursos para lograr mejor los objetivos. En el caso de la Educación Ambiental formal es importante destacar el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos educacionales, el cual existe hace ya cuatro años, a lo largo de todo Chile.

## **7. Acceso a la Justicia Ambiental y a la información en su país.**

- a. **Legitimación activa y acción legal:** ¿es amplia, o restrictiva? ¿Quiénes pueden presentar una acción ambiental?

### **Acción constitucional de protección ambiental:**

**Legitimación Activa.** La acción ambiental destinada a asegurar la garantía constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, le corresponde a quien haya sufrido afectación del mismo derivada de acciones u omisiones ilegales de una autoridad o persona determinada.

Al respecto, nuestra jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, tiene un doble carácter, derecho subjetivo público y derecho colectivo público. El primero, caracterizado porque su ejercicio corresponde a “todas las personas” debiendo ser amparado por la autoridad a través de los recursos ordinarios y el Recurso de Protección. El segundo, en cambio, sería “colectivo”, es decir estaría destinado a proteger y amparar derechos sociales de carácter colectivo cuyo resguardo interesa a la comunidad toda, tanto en el plano local como en el nivel nacional, a todo el país, ello porque se comprometen las bases de la existencia como sociedad y nación,

porque al dañarse o limitarse el medio ambiente y los recursos naturales, se limitan las posibilidades de vida y desarrollo no sólo de las actuales generaciones sino también de las futuras. No obstante ello, esta misma jurisprudencia ha señalado que la acción de protección no es una acción popular, de esta forma, esta no puede interponerse en el sólo beneficio de la colectividad general, y que es necesario la identificación de al menos un afectado, debiendo existir un interés personal, actualmente comprometido, concreto y directo del sujeto activo, además de determinarse perfectamente al recurrente.

Una reciente modificación constitucional restringió la procedencia de esta acción para actos u omisiones arbitrarias, exigiendo siempre la ilegalidad. Para el caso de la amenaza de afectación esta debe ser inminente. Por lo mismo se ha rechazado la acción cuando se dirige contra actos administrativos que autorizan una actividad.

Los terceros afectados por la aprobación ambiental de un proyecto utilizan la acción de protección de garantías constitucionales del artículo 20 de la Constitución Política, pero la Jurisprudencia constitucional ha rechazado, por lo general, dichas acciones.

**Legitimación pasiva.** El sujeto pasivo del recurso de protección o legitimado pasivo del recurso es el autor del acto u omisión que amenaza, perturba o priva de manera antijurídica los derechos garantizados por la Constitución, enumerados en su artículo 20. Puede serlo cualquier persona, natural o jurídica, particular o autoridad. Cuando se trata del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación existe una exigencia especial, señalar adecuadamente a “la autoridad o persona determinada”. Entendiéndose por autoridad a los órganos estatales en general, a los administrativos, mientras que la expresión “persona” se referiría a las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras. Esta exigencia implica que aún existiendo una acción u omisión ilegal, si se desconoce su autor, el recurso no será procedente.

**Acción por Daño Ambiental:** Existen las acciones civiles de reparación e indemnización por causa de daño ambiental. Son titulares de la primera las personas naturales, jurídicas, públicas o privadas que hayan sufrido el daño, las Municipalidades y el Estado. La acción indemnizatoria corresponde al directamente afectado.

**b. Existen instituciones especializadas (juzgados, fiscalías, tribunales administrativos) para la persecución del delito ambiental? Puede realizar una descripción básica de su composición y funcionamiento?**

En Chile no se ha legislado para la tipificación de delitos ambientales, ni existen instituciones especializadas para la persecución de los mismos.

**c. ¿Existen mecanismos específicos (procedimientos) para entablar acciones ambientales? ¿Son eficaces?**

La Ley de Bases del Medio Ambiente al tratar las acciones jurisdiccionales se refiere a los procedimientos a seguir para su tramitación, remitiéndose en la mayoría de ellos a una tramitación sumaria, regulada en la normativa general de procedimientos judiciales civiles. La práctica nos ha mostrado que estos procedimientos generales (aunque sumarios) no son eficaces para abordar las materias o pretensiones sometidas a conocimiento de los tribunales de justicia por medio de las acciones ambientales.

En el caso de los procedimientos administrativos asociados a los instrumentos de gestión ambiental de la Ley 19.300, se trata por regla general, de procedimientos especiales y

regulados (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) y en algunos casos, por aplicación supletoria, se aplica la Ley Bases de Procedimientos administrativos. Estos, por regla general, cumplen el objetivo para el cual fueron creados.

**8. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que aún debe afrontar su país en materia de legislación ambiental? ¿Razones para ello?**

**- Institucionalidad Ambiental:**

- (a) El modelo actual comprende una Institución transversal en una administración pública vertical;
- (b) incomprensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación (propietarización de competencias);
- (c) intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica (amplia discrecionalidad);
- (d) existen problemas de asimetrías de información en diversos sentidos;
- (e) a nivel regional la institucionalidad ambiental es contradictoria con el modelo transversal;
- (f) la fiscalización es dispersa e inorgánica lo cual genera muchos costos;
- (g) la gestión local en materia ambiental es ambigua y
- (h) la utilización de los instrumentos de gestión ha sido desequilibrada (mucho Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pocas normas de calidad y emisión y Planes).

Otros desafíos se presentan en materia de **gestión de recursos naturales, dictación de normas de emisión y calidad, cumplimiento de normativa ambiental y acceso a la justicia ambiental.**

**9. ¿Cuáles son los principales obstáculos que en su país dificultan el cumplimiento de la legislación ambiental?**

**(a) Modelo de Fiscalización.** El modelo de fiscalización se basa en un enfoque sectorial lo que ha traído como resultado una fiscalización ambiental dispersa e inorgánica lo cual genera muchos costos. Por otra parte, el modelo de fiscalización se basa en visitas inspectivas, contemplando en muy pocas áreas, sistemas de fiscalización, basados en el autocontrol o monitoreo y colaboración de privados en el ejercicio de la función de fiscalización.

**(b) Modelo Sanción.** Las sanciones no son disuasivas, falta diversidad de sanciones, falta de un enfoque del modelo referido al cumplimiento de la legislación ambiental.

**(b) Falta de consenso** o de solución del problema de conciliar el ímpetu industrializador con el deber de acatar plenamente la legislación ambiental.

**10. ¿Existen en su país nuevas propuestas para mejorar la legislación ambiental o el nivel de cumplimiento de la legislación ambiental? ¿Cuáles considera que son las propuestas que podrían ser útiles para superar esos obstáculos?**

Durante el segundo semestre de 2008 el ejecutivo presentará proyectos de ley que crean el Ministerio del Medio Ambiente y la Superintendencia de Fiscalización Ambiental. Estas

propuestas sobre reforma institucional definirán los siguientes aspectos o materias: el Quién y cómo fijará las políticas ambientales, haciéndose responsable de ello ( la respuesta del Ministerio); Quién y cómo administrará los instrumentos de gestión ambiental (la respuesta sobre la Conama); Quién y cómo fiscalizará los instrumentos de gestión ambiental (la respuesta sobre la Superintendencia); Qué haremos con los sectores (la respuesta sobre la reestructuración: global, parcial o mantener la coordinación)