

ANÁLISIS LEGISLATIVO

DATOS GENERALES

- Ley** > 19.300
Título > Bases del Medio Ambiente.
Origen > Mensaje
Fecha de ingreso > 16 de septiembre de 1992
Fecha de publicación > 09 de marzo de 1994
Cámara de ingreso > Senado
Estado > Tramitación terminada
Tiempo de tramitación > 24 meses
Urgencias > Sin urgencias

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

- Categoría temática** > Institucionalidad; Gestión Ambiental
Tipo de ley > Totalmente Ambiental
Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Alta
Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La Ley Nº 19.300, Bases del Medio Ambiente, nace por la necesidad de organizar y dar coherencia a la legislación ambiental vigente, compuesta por 718 textos legales de relevancia ambiental a Enero de 1992¹. Las competencias públicas para la protección y gestión ambiental se encontraban repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos de diferente rango que operaban de manera inorgánica, descoordinada y con ambigüedad de funciones y responsabilidades.

La necesidad de sentar las bases para una gestión ambiental moderna era imprescindible debido a los avances de los problemas ambientales. Así es como el Gobierno de Patricio Aylwin fundamentó el

¹ Leyes detectadas gracias al estudio realizado por la CONAMA, "Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental en Nuestro País", Enero de 1992. Información obtenida del MENSAJE Nº 387-324, MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY DE BASES DEL MEDIO AMBIENTE, SANTIAGO, Septiembre 14 de 1992.

proyecto de ley en a) La definición de una política sobre medio ambiente, b) una legislación ambiental y c) una institucionalidad ambiental.

Los objetivos que la Ley se propone son los siguientes: 1) dar un *sustento jurídico al inciso nº 8 del artículo 19 de la Constitución Política de Chile 1980*, el cual hace referencia al derecho de los ciudadanos de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En consecuencia busca dar un marco general en el cual se deba desarrollar el actuar del sector público y privado. En este sentido, la Ley regula una serie de intereses en conflicto, enfatizando que ninguna actividad, por legítima que sea, puede desenvolverse a costa del medio ambiente. 2) El segundo objetivo es *crear una institucionalidad ambiental* que permita, a nivel nacional, solucionar los problemas vigentes y prevenir el surgimiento de otros. Se crea por ley la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la cual se descentraliza en las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, que deberán coordinar a los organismos y servicios con competencia ambiental. La CONAMA depende administrativamente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), con lo cual se pretende resaltar su papel coordinador y otorgarle una cercanía al Presidente de la República, lo que da cuenta de la enorme relevancia que se asigna al tema. 3) *Creación de instrumentos que faciliten de manera eficiente la gestión ambiental*, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), las normas de calidad ambiental, los planes de manejo de recursos, los planes de descontaminación, etc. 4) Disponer un *cuerpo legal general* al cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

Detrás de los cuatro objetivos antes mencionados se encuentran una serie de principios orientados al cumplimiento de los primeros.

1. EL PRINCIPIO PREVENTIVO señala que no es posible continuar con la actual gestión ambiental, la cual se hace cargo de los problemas ambientales una vez producidos. Se plantea una serie de instrumentos orientados a la prevención, tales como; a) la educación ambiental en las nuevas generaciones a través de la incorporación de las temáticas ambientales en los programas educacionales, con el fin de generar un cambio cultural en la población a largo plazo. b) El Sistema de Impacto Ambiental. La Ley crea un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en base al cual todo proyecto que tenga impacto ambiental deberá someterse a esta evaluación. Se concreta en dos tipos de documentos, la Declaración de Impacto Ambiental, respecto de aquellos proyectos cuyo impacto ambiental no es de gran relevancia, y los Estudios de Impacto Ambiental, respecto de los proyectos con impacto mayor. El objetivo es regular la producción y evitar mayor deterioro en el medio ambiente. c) El tercer instrumento son los Planes Preventivos de Contaminación, orientados a la creación de planes por parte de la autoridad correspondiente en aquellas zonas que sobrepasen las normas de calidad ambiental. d) En cuarto lugar las Normas sobre Responsabilidad, cuyo objetivo no es tan sólo hacer

efectivo el principio de reparación del daño causado sino que también la prevención general.

2. EL QUE CONTAMINA PAGA, orientado a que el particular que actualmente contamina o lo haga en el futuro incorpore en sus costos de producción las inversiones necesarias para evitar la contaminación.

3. EL GRADUALISMO. Los objetivos planteados en la Ley no implican la resolución inmediata de los problemas ambientales, sino que generar un proceso de regulación ambiental en el cual la Ley 19.300 será una piedra angular en la conformación de una institucionalidad sólida, que solo se producirá a lo largo del tiempo.

4. PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD, mediante el cual se pretende que los responsables de los daños ambientales reparen a sus víctimas para lo que se crea una nueva figura legal denominada “responsabilidad por el daño ambiental”.

5. PRINCIPIO PARTICIPATIVO, mediante el cual se pretende hacer parte a la ciudadanía de los problemas ambientales a través del libre acceso a información relevante. También considera escuchar a instituciones, centros académicos, etc., a través del Consejo Consultivo. Otros puntos son la descentralización regional sobre materias medioambientales, la adecuada educación ambiental, y por último se contempla la creación de un procedimiento público para fijar las normas de calidad ambiental.

6. PRINCIPIO DE LA EFICIENCIA. Se pretende que las decisiones adoptadas por la autoridad sean del menor costo social posible; se busca privilegiar la mejor asignación de recursos. La Ley 19.300 contiene los principios e instituciones aplicables a las generalidades de los problemas; las leyes especiales deben tratar más a fondo los problemas de cada sector.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El 16 de Septiembre de 1992 ingresa al Senado el proyecto que creará la Ley 19.300, Bases del Medio Ambiente, siendo publicada en el Diario Oficial el 9 de Marzo de 1994, sólo dos días antes del cambio de gobierno. La tramitación del proyecto duró un año y medio. En su forma original, la Ley contaba con cinco títulos: a) Disposiciones Generales, b) De los Instrumentos de Gestión Ambiental, c) De la Responsabilidad Civil, d) De la Fiscalización, y Finalmente e) De la Comisión Nacional del Medio Ambiente, además de cuatro artículos transitorios.

Es necesario destacar que la antesala a la Ley 19.300, surge de un proyecto de ley iniciado en

Septiembre de 1990 por los Senadores Larré, Jarpa, Piñera y Romero, pertenecientes a Renovación Nacional. Finalmente el gobierno haciendo varios estudios y tomando como base el proyecto presentado por Renovación Nacional, dará inicio al proyecto de ley que dio origen a la Ley.

En la discusión en el Senado y en hechos como la declaración del Senador Máximo Pacheco, presidente de la Comisión del Medio Ambiente, quien señala que ya no es un derecho la conservación del medio ambiente, sino que es un “deber del hombre”, queda en evidencia como hay voluntad política para hacer realidad este proyecto; el concepto de desarrollo sustentable, se ha instalado en el Senado como un objetivo fundamental del desarrollo del Chile, tanto de las generaciones actuales como de las futuras. El consenso sobre el proyecto de ley es unánime, lo que permite otorgar la legitimidad correspondiente.

Sobre el contenido en concreto, en la discusión se plantea que el principio de que el que contamina paga ha sido mal entendido, en cuanto no implica que quien tenga más recursos podrá contaminar, sino que se aclara que el principio señala que quien causa efectos que alteran, contaminan, perjudican o deterioran el medio ambiente será responsable de las inversiones o gastos que ocasione el corregirlos.

Se discute que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia tiene funciones muy distintas a la de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, además de que contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ya que se permite que personas entren directamente a la CONAMA, sin concurso público o sin cumplir los requisitos pertinentes.

Otra discusión se da en cuanto al concepto de contaminación. Ya que la Carta Fundamental asegura el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, era preciso señalar que se entendería por contaminación en la futura Ley².

La Cámara de Diputados hizo varias modificaciones al proyecto de ley, las cuales al volver a la Cámara de Origen fueron rechazadas, generando una Comisión Mixta para resolver las diferencias en torno a los artículos 55, 57, inciso primero, 63, 83 y 84³, que fueron aprobados. Finalmente, tras ser aprobado por ambas Cámaras, el proyecto será enviado al Tribunal Constitucional donde los artículos 49, 50 y 51

² Finalmente se entenderá por Contaminante todo elemento, compuesto, sustancia, derivado químico o biológico, energía, radiación, vibración, ruido, o una combinación de ellos, 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. Extracto Ley 19.300

³ El Artículo 55, se refiere a las funciones que le corresponden a la CONAMA.

El Artículo 57, inciso primero corresponde “al consejo directivo ejercer las atribuciones y cumplir o hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 55° de esta ley y las demás que se requieran para su fiel cumplimiento”.

El Artículo 63, corresponde a las funciones del Secretario Ejecutivo, que según el artículo 62, es la máxima autoridad de la CONAMA.

El Artículo 83, patrimonio de la CONAMA.

El Artículo 84, Planta del personal de la CONAMA.

fueron declarados inconstitucionales⁴.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Como se ha señalado la Ley 19.300 es la piedra angular de la institucionalidad ambiental y por tanto tiene una asignación claramente **positiva** con respecto al cuidado del medio ambiente.

Los objetivos planteados en el Mensaje del Presidente Patricio Aylwin en 1992 han sido logrados, en términos muy generales, pues se crearon las herramientas necesarias para hacer frente a los problemas medioambientales (lo que ciertamente no asegura el éxito), se han aplicado principios como el de la gradualidad, y se le ha dado coherencia a la gran cantidad de normativa ambiental existente.

La ley 19.300 se ha enfrentado durante todo este tiempo a varias críticas, entre ellas que no ha aportado una verdadera institucionalidad, asunto finalmente abordado en la Ley 20.173, publicada en Marzo de 2007 que crea el cargo de Presidente de la CONAMA y le confiere rango de Ministro. También se ha criticado la gestión, pero pareciera el problema de fondo es político en cuanto a las decisiones y elecciones que se deben hacer, proceso que necesariamente debe incorporar a la ciudadanía. Las dificultades pasan por, por ejemplo, lograr un consenso respecto a cuánto estamos dispuestos a “sacrificar” del medio ambiente para mantener el nivel de crecimiento, las tasas de desempleo, etc., pues sin eso, la legislación resulta inoperante y carente de la legitimidad requerida para su adecuada implementación.

⁴ Artículo 49: “El juez apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica y será admisible cualquier medio de prueba”, en referencia al procedimiento del juzgado respecto de la responsabilidad ambiental.

Artículo 50 señalaba que luego de diez años las acciones civiles por daño ambiental serían prescritas.

Artículo 51: “Corresponderá a los ministerios, organismos y funcionarios públicos que en uso de sus facultades legales participen en el proceso de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y criterios en base a los cuales se otorgó la autorización respectiva, y tendrán facultad para amonestar, multar entre 25 y 500 U.T.M., e incluso requerir la revocación de tal autorización, en caso de incumplimiento grave, sin perjuicio de su derecho a ejercer las demás acciones civiles o penales que sean procedentes”.