

Reglamentos de la Ley de Bases del Medio Ambiente

RICARDO KATZ B.

- La Ley de Bases del Medio Ambiente requiere para ser operativa la dictación de una serie de reglamentos que la complementen,
- El más importante es el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que debe contener las normas para efectuar, tramitar y evaluar los estudios y declaraciones que exige la ley.
- Este reglamento debe garantizar la existencia de un procedimiento fluido y claro en los diversos pasos y etapas de la Evaluación, para que el inversionista pueda cuantificar tiempo y costos con la mayor objetividad posible.
- Otro reglamento importante es el que permite regular la generación de las normas de calidad ambiental y de emisión. Es el instrumento más importante para materializar la política ambiental, es decir, para determinar cuál es la calidad ambiental que deseamos para el país.
- También deben reglamentarse, entre otros aspectos, las Áreas Silvestres Protegidas de propiedad privada, el procedimiento para generar planes de prevención y descontaminación y el funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales.
- A futuro quedan pendientes algunos cuerpos legales, como la ley para regular el uso del suelo para evitar su pérdida o degradación, y la ley sobre permisos de emisión transables.

Ricardo Katz B. es Ingeniero Civil, M. Sc., Coordinador de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos.

Puntos de Referencia es editado por el Centro de Estudios Públicos. Director responsable: Arturo Fontaine Talavera. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago de Chile. Fono 231 5324 - Fax 233 5253.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

La Ley de Bases del Medio Ambiente fue promulgada en marzo de 1994, y de ella se deriva la obligación de generar una serie de reglamentos que la hicieran operativa, además de enunciar la necesidad de redactar otros cuerpos legales. Estos son:

1.1. REGLAMENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)

El reglamento del SEIA es uno de los de mayor importancia, por cuanto complementa las regulaciones de fondo que contiene la ley y que son indispensables para el adecuado funcionamiento del SEIA. Los otros reglamentos tienen un carácter más bien procedimental (deben explicitar los procedimientos en base a los cuales se van a generar determinadas regulaciones), no siendo absolutamente indispensables para la aplicación del contenido normativo sustantivo de la ley.

Los aspectos básicos del SEIA que debe regular el reglamento son:

- Definición de permisos y pronunciamientos ambientales, requisitos para su otorgamiento, contenidos técnicos y formales para acreditar su cumplimiento.
- Particularización de proyectos y actividades sometidos al SEIA.
- Desagregación de los efectos, características o circunstancias que definen si un proyecto o actividad debe realizar un EIA o una DIA.
- Definición de normas internacionales que serán utilizadas para evaluar riesgos y efectos adversos cuando no existan en Chile. Este aspecto debe ser coordinado con el programa de generación de normas del sector público.
- Formato de DIA.
- Normas para generar términos de referencia para los estudios.
- Normas para elaborar y calificar un Estudio/Declaración de Impacto Ambiental.
- Contenidos mínimos detallados para la elaboración de Estudios/Declaración de Impacto Ambiental.
- Procedimiento administrativo para tramitación de EIAs/DIAs. Este procedimiento administrativo deberá considerar, a lo menos, lo siguiente:
 - Forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado con competencias ambientales sectoriales (EIA/DIA);
 - Plazos para las diversas instancias internas del proceso de calificación del Estudio/Declaración;
 - Definición de mecanismos de aclaración, rectificación y ampliación de los Estudios/Declaraciones;
 - Forma de participación de organizaciones ciudadanas en los Estudios; Forma de notificación al interesado del pronunciamiento sobre el Estudio/Declaración.
- Beneficiario, requisitos, forma, condiciones y plazos del contrato de seguro ambiental.
- Normas relativas a proyectos del Sector Público (exclusión de COREMA, presentación de proyectos públicos, instancias de permisos, coordinación con MIDEPLAN).
- Sistematización de criterios, requisitos, certificados y trámites de carácter ambiental para los Ministerios y demás organismos del Estado con competencia ambiental.
- Formas de coordinación entre los gobernadores, en conjunto con la COREMA, y las municipalidades de la provincia, incluyendo la divulgación de extractos de estudios; listas de declaraciones y adecuada participación de las organizaciones sociales de la región en materias ambientales.

- Participación ciudadana:
 - Normas para que las organizaciones ciudadanas tomen conocimiento del Estudio y documentos anexos.
 - Normas para mantener confidencialidad de algunos aspectos del proyecto.
 - Normas que regulen la presentación de observaciones de las organizaciones ciudadanas y personas naturales.

A la fecha, el reglamento es redactado por CONAMA, esperándose que sea dado a conocer próximamente a la opinión pública, para efectuar comentarios. La complejidad de este reglamento amerita el que CONAMA haya dedicado un tiempo largo y recursos humanos y financieros para su desarrollo. La autoridad ha manifestado que una vez que haya concluido el borrador del reglamento lo someterá a consideración de los interesados, para lo cual dará un plazo de 1 mes. Pareciera ser que el plazo indicado podría ser corto en cuanto a la necesidad de discutir aspectos altamente conflictivos y complejos como los indicados.

La idea consiste en que entre el contenido de la ley y del reglamento, el proponente de un proyecto de inversión pueda determinar con el mayor grado de precisión posible si entra o no al sistema de evaluación ambiental, y si la respuesta es positiva, las normas debieran permitirle determinar también si debe realizar una declaración de impacto ambiental o debe elaborar un estudio de impacto ambiental. Además, el reglamento debe garantizar la existencia de un procedimiento fluido y claro en sus diversos pasos y etapas. Todo esto es conducente a que el inversionista esté en condiciones de cuantificar tiempo y costos con la mayor objetividad que sea factible.

1.2. REGLAMENTO PARA GENERACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL (NCAs) Y DE EMISIÓN (NE).

El Gobierno ha terminado de preparar el reglamento para regular la generación de normas de calidad ambiental y de emisión. Este fue firmado por el Presidente de la República (decreto supremo) y enviado a Contraloría el 5 de junio recién pasado (día del medio ambiente).

Las NCA son el reflejo de la calidad ambiental deseada por el país. O sea definen cuánto queremos usar nuestro medio ambiente y por lo tanto el límite entre lo privado y lo público. Anteriormente esto era una mera atribución discrecional de la autoridad.

Es el instrumento más importante para materializar la política ambiental del país. Esto debería gatillar, a través de la participación ciudadana, una gran discusión relativa a los niveles de riesgo y calidad ambiental que la población chilena desea. Lo anterior debería tener una gran vinculación con proyectos tales como el de protección del bosque nativo, en relación a las normas secundarias de calidad ambiental.

El reglamento contiene los siguientes aspectos:

Define las normas primarias de calidad ambiental como aquellas que establecen los valores de las concentraciones de elementos o energía o sus combinaciones cuya presencia o carencia en el ambiente puedan constituir un riesgo para la vida o salud de la población, definiendo los niveles que originen situaciones de emergencia. Estas son de aplicación en todo el territorio del país.

A su vez, define las normas secundarias de calidad ambiental, como aquellas que

establecen los valores de las concentraciones de elementos o energía o sus combinaciones y cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza. Estas normas son territoriales, y pueden abarcar todo el país o una parte del territorio.

Las normas de emisión son aquellas que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora. Se establecen mediante decreto supremo sectorial, que señala su ámbito territorial de aplicación.

El procedimiento para la dictación de NC y de NE comprende las siguientes etapas:

- a) Formulación del anteproyecto;
- b) Consulta del anteproyecto, y
- c) Elaboración del proyecto definitivo.

La coordinación del proceso de generación de normas de calidad y emisión corresponden a CONAMA. Para cumplir con esa tarea, el Consejo Directivo de CONAMA (Comité de ministros) actúa asesorado por un comité interministerial técnico operativo, que se constituirá para la dictación de una determinada norma o grupo de normas afines. Este comité estará formado por representantes de los ministerios competentes, los que serán designados por el Consejo Directivo de CONAMA. El comité estará presidido por la persona que designe el Consejo Directivo y su secretario será el director ejecutivo de CONAMA.

El comité tendrá las siguientes atribuciones específicas:

- a) Solicitar al director ejecutivo de CONAMA los estudios técnicos, científicos y económicos que se requieran para ejercer su labor;
- b) Compilar los antecedentes preparatorios

sobre el contaminante o los contaminantes a normar;

- c) Consultar a los organismos competentes, públicos o privados, en la materia a normar;
- d) Analizar los estudios y antecedentes señalados y las observaciones formuladas en la etapa de consulta, y
- e) Elaborar y proponer al Consejo Directivo de CONAMA, el proyecto definitivo de normas.

Corresponde al director ejecutivo de la CONAMA proponer al Consejo Directivo un programa priorizado de NC y NE, el que será anual, publicado en marzo de cada año.

Toda norma, además de señalar las concentraciones o límites máximos o mínimos permitidos, deberá señalar el plazo para su entrada en vigencia y los organismos públicos con competencia para fiscalizar su cumplimiento. Asimismo, deberá señalar las metodologías de medición y control de la norma.

En la elaboración de las normas primarias de calidad ambiental (NPCA) se deberá considerar, a lo menos:

- a) La gravedad y la frecuencia del daño y de los efectos adversos observados;
- b) La cantidad de población expuesta;
- c) La localización, abundancia, persistencia y origen del contaminante en el ambiente, y
- d) La transformación ambiental o alteraciones metabólicas secundarias del contaminante.

El cumplimiento de la NPCA deberá verificarse mediante mediciones en donde existan asentamientos humanos o en los medios cuyo uso previsto afecte directa o indirectamente la salud de la población.

En la elaboración de las normas secunda-

rias de calidad ambiental deberá considerarse, a lo menos:

- a) La alteración significativa del patrón de distribución geográfica de una especie de flora o fauna o de un determinado tipo de ecosistema nacional, especialmente de aquellos que sean únicos, escasos o representativos, que pongan en peligro su permanencia, capacidad de regeneración, evolución y desarrollo;
- b) Alteración significativa en la abundancia poblacional de una especie, subespecie de flora o fauna, o de un determinado tipo de comunidad o ecosistema, que ponga en peligro su existencia en el medio ambiente;
- c) Alteración de los componentes ambientales que son materia de utilización por poblaciones locales, en especial plantas, animales, suelo y agua, y
- d) Degradación significativa de monumentos nacionales, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

La determinación de las normas de emisión requerirá de estudios que den cuenta de los siguientes aspectos:

- a) La concentración ambiental o distribución del contaminante en el área de aplicación de la norma, su metodología de medición y los resultados encontrados;
- b) La relación entre las emisiones del contaminante y la calidad ambiental;
- c) La capacidad de dilución y de autodepuración del medio receptor involucrado;
- d) Los efectos que produce el contaminante sobre la salud de las personas, la flora o la fauna u otros elementos del medio ambiente como, por ejemplo, áreas silvestres protegidas y monumentos, y
- e) Las tecnologías aplicables a cada caso y un análisis de la factibilidad técnica y económica de su implementación.

Toda norma de emisión contendrá además:

- a) Los objetivos de protección ambiental y resultados esperados con la aplicación de la norma;
- b) El ámbito territorial de aplicación;
- c) Los tipos de fuentes reguladas, y
- d) Los plazos y niveles programados para su cumplimiento.

1.3. REGLAMENTO RELATIVO A AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS DE PROPIEDAD PRIVADA (ESTE REGLAMENTO DEBIERA ENTRAR EN VIGENCIA EN CONJUNTO CON LA LEY DEL SNASPE).

1.4. REGLAMENTO QUE FIJE EL PROCEDIMIENTO PARA CLASIFICAR ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE SEGÚN SU ESTADO DE CONSERVACIÓN.

1.5. REGLAMENTO DE GENERACIÓN DE PLANES DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN.

1.6. REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL Y DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES.

El Consejo Consultivo de la CONAMA constituye una instancia establecida en la ley N° 19.300, para que el Estado recabe la opinión de sectores privados de distintas procedencias, su opinión sobre políticas, planes y regulaciones ambientales. Este reglamento se encuentra actualmente en trámite en la Contraloría.

En el Consejo Consultivo tienen participación los siguientes sectores y está integrado por 11 miembros:

- a) dos científicos propuestos por las universidades chilenas;
- b) dos representantes de ONG, sin fines de lucro, que tengan por objeto la protección ambiental;
- c) dos representantes de centros académicos

- independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales;
- d) dos representantes del empresariado;
 - e) dos representantes de los trabajadores, y
 - f) un representante del Presidente de la República.

Los miembros los elige el Presidente de la República, durarán dos años en sus cargos y pueden ser reelegidos por una sola vez.

El reglamento establece que el Consejo se debe reunir a lo menos una vez al mes en sesiones ordinarias. También se puede reunir en sesiones extraordinarias.

Las principales funciones del Consejo Consultivo son las siguientes:

- a) Absolver las consultas que le formule el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- b) Emitir opiniones en los anteproyectos de ley y decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, planes de prevención y de descontaminación, regulaciones especiales de emisiones y normas de emisión que le sean sometidos a su conocimiento.
- c) Emitir opiniones en los proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del medio ambiente, cuando su monto exceda del equivalente a 500 unidades de fomento, en cumplimiento a lo dispuesto en inciso segundo del artículo 67 de la ley 19.300.
- d) Emitir opiniones en los recursos de reclamación en materia de Estudio de Impacto Ambiental en el caso del artículo 20 de la Ley 19.300, según lo dispone el artículo 72, letra I) de la misma ley.
- e) Ejercer todas las demás funciones que le encomienden el Consejo Directivo y la ley.

Los Consejos Consultivos Regionales repiten el esquema del Consejo Consultivo a nivel regional y están integrados por 9 miembros, representativos de los siguientes sectores:

- a) dos científicos;
- b) dos representantes de ONG, sin fines de lucro, que tengan por objeto la protección ambiental;
- c) dos representantes del empresariado;
- d) dos representantes de los trabajadores, y
- f) un representante del Intendente Regional.

Los miembros los elige el Intendente, durarán dos años en sus cargos y pueden ser reelegidos por una sola vez.

El reglamento establece que los Consejos Regionales se deben reunir a lo menos cuatro veces al año en sesiones ordinarias. También se pueden reunir en sesiones extraordinarias.

Para sesionar válidamente, deben reunirse a lo menos 5 consejeros, sean titulares o subrogantes legales, y los acuerdos se adoptan por la mayoría de los presentes. El presidente tiene voto dirimente. De las deliberaciones del Consejo y los acuerdos se debe levantar acta.

Sus funciones son las siguientes:

- a) Absolver las consultas que le formule la Comisión Regional del Medio Ambiente correspondiente, y
- b) Ejercer todas las demás funciones que le encomiende la ley.

1.7. REGLAMENTO DEL FONDO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

2. OTROS CUERPOS LEGALES

La ley contiene algunas normas programáticas que expresan una voluntad políti-

ca de dictar cuerpos legales referidos a las siguientes materias.

- 2.1 Ley para regular el uso del suelo con objetivo de evitar su pérdida o degradación del suelo.
- 2.2 Ley sobre permisos de emisión transables (CONAMA tiene un año, contado desde el 09.03.94, para presentar al Presidente de la República un estudio técnico que sirva de fundamento al proyecto de ley).

CONAMA licitó un estudio para desarrollar los aspectos técnicos que debería considerar esta ley. Se espera que este estudio entregue resultados antes de fines de 1995.

Debe destacarse que esta iniciativa se inscribe en un concepto de control de emisiones de frontera, basado en el funcionamiento del mercado que recoge grandes ahorros de costos (entre 30 a 50% de acuerdo a la experiencia internacional). CONAMA tiene la oportunidad de generar un sistema de gestión de la contaminación que no repita los errores de los países

desarrollados y que constituya un ejemplo a nivel mundial

3. AVANCES SOBRE LA MATERIA

CONAMA ha desarrollado una labor interesante de regulación de la ley de bases durante el año que esta ha estado en vigencia. Esta tarea se ha visto complementada por una serie de estudios técnicos de apoyo que CONAMA ha efectuado.

4. PROBLEMAS QUE AÚN SUBSISTEN

Aún se produce generación de normas a través de atribuciones de otras Instituciones que debieran considerarse derogadas por la Ley de Bases del Medio Ambiente. Esto ha sucedido en una gran cantidad de regulaciones sobre la calidad del agua producida por la Dirección General del Territorio Marítimo. Estas regulaciones deberían ser validadas por CONAMA en el marco de la ley de bases. Si esto no sucede, la autoridad y credibilidad de CONAMA se verán disminuidas.

ESTUDIOS PUBLICOS

Anticipándose al pensamiento de mañana

58 Otoño 1995

REVISTA TRIMESTRAL

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 175, Santiago
Fono 231 5324 - Fax 233 5253

SUMARIO

J. SAMUEL VALENZUELA

Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile

ARTURO FONTAINE TALAVERA

Significado del eje derecha-izquierda

ERIKA MAZA VALENZUELA

Catolicismo, anticlericalismo y extensión del sufragio a la mujer en Chile

HAROLD DEMSETZ

Control empresarial, riqueza y desarrollo económico

RICARDO PAREDES M.

Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios en Chile

RAÚL BUSTOS

Reforma a los sistemas de pensiones: Peligros de los sistemas opcionales en América Latina

BRIAN ABEL-SMITH

Contención de costos y reforma del sector salud en países miembros de la OCDE

MANUEL R. AGOSIN

Los países en desarrollo en la Ronda de Uruguay

HUMBERTO GIANNINI

Ética y negación

CARLOS CERDA

Escenas junto al muro

ARTURO FONTAINE TALAVERA

¿Por qué Jünger?

BRUCE CHATWIN

La guerra de un esteta

WILFRIDO H. CORRAL

Desafíos a la libertad, de Mario Vargas Llosa

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

Universidad y nación. Chile en el siglo XX, de Sol Serrano

DOCUMENTO

JOAQUÍN FERNANDOIS

Ernst Jünger, escritura en tiempos de catástrofe