

Ley de Bases Generales del Medio Ambiente

31/05/2006. Este cuerpo normativo fue creado para dar respuestas a los problemas ambientales con la reglamentación jurídica e institucionalidad existentes, caracterizada por la dispersión y descoordinación. Su objetivo fue recoger -en forma integrada y global- los principios que deberían dar sustento a la reglamentación ambiental, y dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a los derechos constitucionales relacionados con el medio ambiente.

Descripción

Todo lo anterior llevó a que el país, en forma consensuada y unánime, se diera una ley ambiental marco. El 9 de marzo de 1994 se publicó en el Diario Oficial la [Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente \(LBGMA\)](#), que el Congreso había aprobado en enero de ese año. Este cuerpo normativo llena, por lo tanto, un vacío muy importante en el ordenamiento jurídico del país, el que comienza, de esta manera, a estructurar un sistema normativo ambiental. Así, la ley regula una serie de intereses conflictivos, partiendo de la premisa de que ninguna actividad, por legítima que sea, puede desenvolverse a costa del medio ambiente.

La LBGMA no pretende cubrir todas las materias que se relacionan con el medio ambiente, pues se requieren leyes especiales que regulen en detalle aquellas áreas que presenten complejidades particulares. Se trata, en consecuencia, y como lo indica su nombre, de una ley de bases generales, que establece un marco dentro del cual se de un proceso ordenador de la normativa ambiental existente y futura.

Los objetivos de ley se pueden expresar de la siguiente manera:

- # Dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
- # Crear la institucionalidad que permita, a nivel nacional, solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la generación de otros nuevos.
- # Crear los instrumentos para una eficiente gestión, 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.

Características Generales y Estructura de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Durante mucho tiempo el deterioro ambiental era aceptado como un mal necesario y ni el Estado ni el sector productivo lo tenían entre sus prioridades, ya que éstas estaban

enfocadas principalmente hacia el aumento de las exportaciones e incremento de la producción. Sin embargo, a mediados de los años 80 los problemas ambientales se agudizaron y se estimó que el Estado debía desempeñar un rol más activo en su solución.

De esta forma la ley encuentra su justificación en la necesidad de que sean establecidos, en una normativa legal y única, las 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).

El carácter institucional se manifiesta en la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), como servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. La función de CONAMA es proponer e implementar políticas ambientales, coordinar el aparato público para una acertada gestión de las políticas ambientales, y promover la participación del sector privado en la gestión ambiental y la participación de la ciudadanía.

La ley 19.300 publicada en el diario oficial del día 9 de Marzo de 1994 consta de seis títulos, noventa y dos artículos permanentes y siete transitorios desagregados.

En definitiva la LBGMA establece un conjunto de disposiciones y definiciones legales, los instrumentos de gestión ambiental, la responsabilidad en materia ambiental, la fiscalización, el fondo de protección ambiental y la creación de la institucionalidad estatal que tiene a su cargo el tema ambiental. Para efectos de conocer en detalle la institucionalidad ambiental véase el capítulo III. Para conocer el funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental véase el capítulo IV.

La LBGMA contiene un conjunto de definiciones legales, cuya importancia radica en que obliga a ciudadanos, autoridades y jueces a entender los términos tal como el legislador los determinó. Así, se definen conceptos claves para conocer y atribuir correctamente las obligaciones y responsabilidades jurídicas de las personas. Entre tales definiciones cabe destacar las de: biodiversidad, contaminación, medio ambiente, conservación del patrimonio ambiental, preservación de la naturaleza, impacto ambiental y daño ambiental.

Principales Instrumentos de Gestión Ambiental

Los instrumentos de gestión creados por la LBGMA son de diversos orígenes y naturaleza. Algunos de ellos corresponden a la adecuación de instrumentos previamente existentes que han sido tradicionalmente utilizados en la gestión sectorial, e.g., dictación de normas, sistemas nacional de áreas silvestres protegidas; otros, en cambio, son absolutamente nuevos en el país, e.g. sistemas de evaluación de impacto ambiental, y sistema nacional de información ambiental.

En cuanto a su naturaleza los instrumentos pueden clasificarse de la siguiente manera:

Instrumentos para la Fijación de Condiciones Ambientales . Ellos incluyen los

procedimientos para la dictación o establecimiento de: a) normas de calidad ambiental, tanto primarias, que se relacionan con la salud de la población humana, como secundarias destinadas a proteger, conservar y/o preservar el medio ambiente o la naturaleza, b) normas de emisión al aire, agua y de residuos sólidos, y c) normas de preservación y conservación del patrimonio ambiental. Estas últimas consideran la administración estatal de un sistema nacional de áreas silvestres protegidas y el fomento de áreas silvestres protegidas privadas, la clasificación de la flora y la fauna del país en distintas categorías de conservación, y la mantención actualizada de un inventario de la flora y fauna.

- # Instrumentos Preventivos. Este grupo está constituido principalmente por el sistema de evaluación de impacto ambiental y por los planes de manejo de recursos naturales. Al primero se debe someter una amplia gama de proyectos de inversión y/o actividades en forma previa a su ejecución, ya sea mediante las modalidades de Declaraciones de Impacto Ambiental o de Estudios de Impacto Ambiental.
- # Instrumentos de Corrección. Incluyen principalmente a los planes de prevención y de descontaminación que la autoridad puede dictar cuando los niveles de alguna variable ambiental se encuentren entre un 80% y un 100%, o han superado los valores establecidos por una norma ambiental, respectivamente. Estos planes tienen por propósito corregir situaciones que estén contribuyendo a que las normas ambientales estén por ser, o hayan sido superadas.

También se incluyen acá los planes de conservación destinados a asegurar la capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Estos planes de manejo incluyen, entre otras, las siguientes consideraciones ambientales: a) mantención de caudales de aguas y conservación de suelos, b) mantención del valor paisajístico, y c) protección de especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

- # Instrumentos de Cumplimiento. Incluye principalmente las acciones de fiscalización, que deberán ejercer los distintos organismos del Estado en función de sus atribuciones. Cabe destacar que le corresponde a las municipalidades recibir y canalizar a los organismos públicos que corresponda las denuncias de incumplimiento formuladas por la ciudadanía.
- # Instrumentos Económicos . Estos incluyen principalmente y de forma no restrictiva, al menos los permisos de emisiones transables y los impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, en los que se considerará el costo ambiental implícito en la producción o uso de ciertos bienes o servicios.

La LBGMA establece también la creación y administración de un Fondo de Protección Ambiental, que tendrá por objeto financiar proyectos o actividades orientadas a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental.

- # Instrumentos de Educación e Investigación . Se pretende que el proceso educativo, en sus diversos niveles, incorpore la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenir y resolver los problemas ambientales mediante la transmisión de conocimientos y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia. El proceso educativo también se caracteriza por ser un instrumento eminentemente preventivo, teniendo también una componente de naturaleza correctiva.

En cuanto a investigación la ley establece que los fondos de investigación científica, desarrollo tecnológico y social que tengan asignados recursos en la Ley de Presupuestos de la Nación, podrán financiar proyectos relativos al medio ambiente, sin perjuicio de sus fines específicos.

- # Instrumentos de Participación Ciudadana. La LBGMA establece en forma explícita ciertos mecanismos mínimos de participación ciudadana, sin ser éstos restrictivos. Por lo mismo, dicha ley constituye un desafío para todos los actores involucrados en buscar nuevos mecanismos complementarios que contribuyan a que sea más efectiva en cuanto a compatibilizar tanto el cuidado del medio ambiente como también las necesidades de desarrollo económico de la población. Dichos mecanismos mínimos de participación se encuentran explicitados en el sistema de evaluación de impacto ambiental, en la fijación de normas ambientales, en el desarrollo de planes de prevención y descontaminación y en la constitución del Consejo Consultivo de CONAMA.
- # Instrumentos para la Generación de Información . Están constituidos, principalmente, por el mandato legal de establecer un Sistema Nacional de Información Ambiental de carácter público y desglosado regionalmente, que permita mantener un adecuado conocimiento de la calidad ambiental del país, que facilite la gestión ambiental y que considere la naturaleza intersectorial y multiespacial de los aspectos ambientales.

La LBGMA dota al Estado de diversos instrumentos de gestión que pueden ser utilizados en la implementación de la política ambiental. A continuación se describirán aquellos relacionados con: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), normas de calidad ambiental, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, normas de emisión, planes de manejo, prevención o descontaminación y, participación ciudadana.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La LBGMA regula en forma bastante completa el SEIA de los proyectos de inversión o actividades, públicos y privados, sin perjuicio del reglamento que se necesita dictar para la entrada en vigencia del sistema. Dispone que los proyectos o actividades en ella señalados, sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, y que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental, que de acuerdo a la legislación vigente deban o puedan emitir los organismos del Estado, serán otorgados a través del SEIA.

La Ley crea un sistema que integra todos los requerimientos ambientales sectoriales, y que se conoce como "ventanilla única". Este se materializa a través de la coordinación ejercida por la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) respectiva, o la CONAMA, en su caso, y mediante una resolución que certifica que el proyecto o actividad cumple, o no, con todos los requisitos ambientales aplicables e indica, además, las condiciones bajo las cuales se otorgarán permisos específicos durante la implementación del proyecto, incluyendo también eventuales trabajos de investigación y restauración. Si la evaluación es favorable, ningún organismo del Estado puede negar las autorizaciones ambientales pertinentes; por el contrario, si el pronunciamiento es negativo, esos mismos organismos deben denegarlas. Debe notarse que la respectiva resolución ambiental de la COREMA o CONAMA está basada en la opinión que los correspondientes organismos del Estado tengan sobre la aceptabilidad ambiental producto de la revisión que ellos hagan de los correspondientes documentos de EIA.

La evaluación se lleva a cabo mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Las Normas de Calidad Ambiental, Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental

Las normas de calidad ambiental -primarias cuando protegen la salud humana y secundarias cuando protegen otros componentes del medio ambiente- definen los objetivos de calidad ambiental que la sociedad se da para sí en un determinado momento. Las normas primarias deben ser iguales en todo el territorio nacional. Esto implica que todo chileno, cualquiera sea el lugar que habite dentro del país, tiene derecho a un mínimo de calidad

ambiental. En cuanto a las secundarias, éstas pueden ser de ámbito territorial más restringido.

La LBGMA no entrega directrices sobre los niveles máximos de riesgo admisible, que permitan determinar el estándar que contendrán las normas de calidad ambiental. Estos niveles quedan entregados al procedimiento estipulado en la Ley, que considera mecanismos de participación de las distintas partes interesadas.

El gran cambio que presenta la LBGMA con respecto a la legislación y procedimientos de dictación de normas ambientales previamente vigentes, puede resumirse en los siguientes aspectos:

- # Las normas deben definir los niveles en los cuales se gestionan las emergencias. Las normas deben ser promulgadas por decreto supremo (en la actualidad algunas están fijadas por mera resolución administrativa).
- # Debido a que los objetivos de calidad ambiental no responden solamente a parámetros técnicos, es necesario ponderarlos también según variables políticas, que obviamente incluyen aspectos económicos, éticos, morales y sociales. Las consideraciones de orden político debieran hacerse presentes con motivo de que los decretos supremos llevan la firma del Ministro Secretario General de la Presidencia, además de la del Ministro de Salud para el caso de normas primarias, o de los ministros sectoriales (agricultura, economía, etc.) para el caso de las secundarias.
- # Existe un procedimiento obligatorio para la aprobación de las normas. Este considera a lo menos las siguientes tapas: análisis técnicos y económicos, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad.

La LBGMA establece que corresponderá a la CONAMA la coordinación del proceso de generación de normas, y la determinación de los programas y plazos de cumplimiento de las mismas. Los aspectos específicos de este procedimiento se encuentran establecidos en el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión número 93 del 15 de mayo de 1995.

La LBGMA dispone, además, que los organismos del Estado deben desarrollar programas de monitoreo de calidad ambiental, para velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. También establece que el Estado administrará un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SNASPE) con el objeto de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.

Cabe destacar que estas obligaciones definen los objetivos que deben perseguir, en parte, las políticas de los organismos estatales (vigilar la calidad ambiental y procurar mantener áreas bajo protección). La Ley también especifica que los organismos del Estado deben mantener y actualizar inventarios de flora y fauna silvestre, privilegiando las especies consideradas en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas, y orienta la política que ellos deben adoptar.

Las Normas de Emisión

La LBGMA establece que las normas de emisión deben ser dictadas mediante decreto supremo y especificadas territorialmente. Es decir, sólo serán válidas en el área que el decreto determine y responderán a las características ambientales propias donde se aplicarán. Esto debido a que deben tomarse en cuenta las diferentes capacidades del medio ambiente para recibir emisiones, efluentes y residuos, sin menoscabo de su calidad.

A la CONAMA le corresponderá proponer, coordinar y aprobar las normas de emisión; para ello deberá sujetarse a las etapas mencionadas en el punto anterior.

La importancia de esta atribución de la CONAMA radica en que constituye una herramienta que le permite hacerse cargo de la implementación de la política ambiental nacional. La materialización de medidas de control, tales como las normas de emisión de vehículos (fuentes móviles) o de industrias (fuentes fijas), regulación de residuos industriales líquidos y otras, ya no corresponderán solamente al ministerio sectorial pertinente.

Los Planes de Manejo, Prevención y Descontaminación

Los Planes de Manejo, Prevención y Descontaminación están básicamente orientados a dos ámbitos: uno, a los recursos naturales renovables, a los que se les aplican planes de manejo, y dos, al control de la contaminación, a la que se destinan planes de prevención y descontaminación.

Los Planes de Manejo están previstos para lograr el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asegurando su capacidad de regeneración y la diversidad biológica asociada a ellos, en especial, de aquellas especies amenazadas. La intención es compatibilizar el carácter productivo de los planes de manejo actualmente existentes, con consideraciones ambientales.

Los planes de manejo que exijan los organismos competentes a las actividades de explotación de recursos naturales renovables, deberán incluir (a menos que los proyectos cuenten con un estudio o declaración de impacto ambiental aprobado), a lo menos, las siguientes consideraciones ambientales: mantención de caudales de agua y conservación de suelos, mantención del valor paisajístico, y protección de especies amenazadas.

Los Planes de Prevención y Descontaminación están destinados a enfrentar los problemas de contaminación. Las zonas declaradas latentes deben ser tratadas mediante planes de prevención que, como su nombre lo indica, tienen por objeto prevenir que los índices de contaminación establecidos en las normas de calidad ambiental sean sobrepasados. En el caso de las zonas declaradas saturadas, el mecanismo es el plan de descontaminación, cuyo propósito es lograr el cumplimiento de los estándares establecidos en las normas de calidad ambiental, cuando uno o más de ellos hayan sido vulnerados.

Una zona es declarada latente, si la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo, se sitúa entre el ochenta y el cien por ciento del valor o estándar de la respectiva norma de calidad ambiental. Y es declarada saturada si se sobrepasan una o más normas de calidad. La declaración de la zona deberá hacerse mediante decreto supremo del Ministro Secretario General de la Presidencia, y contener la determinación precisa del área geográfica que abarca. Debe llevar además las firmas del Ministro de Salud, si las normas afectadas son primarias, o del ministro sectorial que corresponda, según la naturaleza de la norma secundaria afectada.

La calificación "latente" o "saturada" tendrá como fundamento las mediciones realizadas o certificadas por los organismos públicos competentes. El procedimiento está a cargo de la CONAMA. Además, corresponderá a esta institución la elaboración de los planes de prevención o descontaminación, siguiendo las mismas etapas que existen para aprobar normas de calidad ambiental.

Estos planes se dictarán mediante decreto supremo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con las firmas de los ministros sectoriales correspondientes. Nuevamente, se entrega a la CONAMA una poderosa herramienta para la materialización de la política ambiental, ya que tiene a su cargo la declaración de zonas y el desarrollo de los planes de prevención o descontaminación.

La LBGMA enumera los instrumentos que pueden ser utilizados en los planes (normas

de emisión, permisos de emisión transables, impuestos a las emisiones, tarifas y otros), sin establecer prioridades o preferencias. No obstante, los planes contienen los mecanismos de compensación de emisiones y disponen, en forma programática, la necesidad de que una ley establezca la naturaleza, formas de asignación, duración y demás características de los permisos de emisión transables. Esto permite inferir que el propósito de la Ley es tender a la utilización de este tipo de instrumentos.

La Participación Ciudadana

Este es un aspecto que atraviesa todo el cuerpo normativo y que promete convertirse en un gran desafío tanto para la ciudadanía, organizaciones académicas y no gubernamentales que se ocupen de temas ambientales, como para la gestión empresarial. La LBGMA señala que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana en materias vinculadas a la protección del medio ambiente. De manera que la participación ciudadana adquiere relevancia en la medida en que permite gestionar y validar las decisiones que se adopten en temas relacionados con el medio ambiente. En este sentido, es también un instrumento de gestión ambiental.

La LBGMA asegura mecanismos mínimos de participación ciudadana en tres áreas: en el proceso de generación de normas, planes y regulaciones de carácter ambiental; en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; y en el uso del derecho para efectuar denuncias por eventuales infracciones ambientales.

La LBGMA establece que en el Proceso de Generación de Normas, Planes y Regulaciones de Carácter Ambiental se debe consultar a organismos competentes, públicos y privados, tanto durante los procesos de generación de normas de calidad ambiental y de emisión, como de elaboración de planes de prevención y de descontaminación.

Por otra parte, de acuerdo al Decreto número 86 del 8 de mayo de 1995, que establece el Reglamento del Consejo Consultivo Nacional y de los Consejos Consultivos Regionales, corresponderá, al primero de éstos, emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y los decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental, 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.

En la Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la ley establece algunos mecanismos mínimos que aseguren la participación, sin perjuicio de otros que además se puedan utilizar para estos fines. En este marco el reglamento de evaluación de impacto ambiental deberá especificar la forma de participación de las organizaciones ciudadanas en el SEIA.

Los mecanismos mínimos disponen que el proponente deberá publicar un extracto del estudio en el Diario Oficial y en un periódico de circulación regional o nacional, según sea el caso. Adicionalmente, las organizaciones ciudadanas podrán conocer el contenido de los EIA, con excepción de los antecedentes necesarios para proteger invenciones o procedimientos patentables. Las organizaciones ciudadanas y las personas afectadas pueden formular observaciones a los EIA dentro de un plazo de 60 días.

A su vez, la COREMA, o la CONAMA, en su caso, debe ponderar, en los fundamentos de la resolución que emita sobre un estudio de impacto, sea favorable o negativa, todas las observaciones que reciba, y notificar a quienes las formularon. Si las observaciones no son debidamente ponderadas, quienes las hayan presentado pueden reclamar ante la autoridad superior dentro de un plazo de quince días; y ésta debe pronunciarse sobre la reclamación antes de 30 días. Cabe hacer presente que las opiniones emitidas no son vinculantes para la

autoridad, aunque sí debe considerarlas para los efectos de adoptar su decisión.

El Derecho de los Ciudadanos a Efectuar Denuncias por Infracciones Ambientales está, desde luego, destinado a obtener indemnización por perjuicios causados por conductas contaminantes o contrarias a las normas vigentes. Los directamente afectados pueden ejercer la acción indemnizatoria ordinaria. A su vez, para la obtención de la reparación del medio ambiente dañado, las personas o instituciones pueden entablar una acción ambiental ante los tribunales, en contra del presunto infractor, debiendo cumplir ciertas exigencias.

La Responsabilidad por Daño Ambiental

Al respecto hay que distinguir dos planos: el de la responsabilidad ordinaria civil y el de la responsabilidad por daño ambiental. Respecto a la primera, la LBGMA ratifica su aplicación para aquellos que sufran daño o perjuicio por una acción dolosa o negligente por parte de otra persona.

La segunda, en tanto, constituye una innovación jurídica. La responsabilidad por daño ambiental origina una acción, que puede terminar en una sentencia que obligue al responsable a reparar el daño que haya causado al medio ambiente, cuando es "significativo". En este caso, se requiere culpa o dolo de parte del supuesto responsable. Sin embargo, cuando se infringen las normas o planes antes aludidos, se establecen algunas presunciones legales a favor del demandante, con lo cual se invierte el peso de la prueba.

Reglas Sustantivas Generales

La responsabilidad por daño ambiental es -como ya se dijo-una innovación jurídica importante de esta Ley, y su objetivo es obtener la reparación del medio ambiente dañado. También es básico, en esta materia, la consagración de la regla que establece que "todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente", estará obligado a repararlo y a indemnizar en conformidad a la Ley. En consecuencia, para hacer efectiva la responsabilidad de una persona frente a los daños que se aleguen, deben darse las condiciones establecidas en las reglas generales de la responsabilidad existentes en Chile.

En principio, la reparación del daño ambiental es diferente a la indemnización ordinaria por daños y perjuicios, la que se puede demandar en forma independiente de acuerdo a las reglas generales del Código Civil. La LBGMA ratifica su aplicación para quienes sufran daño o perjuicio por una acción dolosa o negligente por parte de otra persona. Sin embargo, en aquellos casos en que leyes especiales tengan consagrada la responsabilidad por daño al medio ambiente, se aplican esos tratamientos jurídicos, pues primarán sobre la Ley 19.300.

Se establecen presunciones a favor del demandante; esto es, se presume legalmente la responsabilidad del demandado (su dolo o culpa), y la presunción admite prueba en contrario por parte del demandante. El efecto jurídico radica en que se invierte el peso de la prueba, debiendo el demandado probar que obró diligentemente y de buena fe. Los hechos que dan lugar a la presunción de que el demandado es responsable del daño ambiental son:

- # infracción a las normas de calidad ambiental
- # infracción a las normas de emisión
- # infracción a los planes de prevención o descontaminación
- # infracción a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental, las que ahora deberán establecerse por ley
- # infracción a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales establecidas en las leyes.

Sin embargo, la indemnización sólo procede cuando se demuestra el vínculo causa-efecto entre la infracción y el daño producido. Esto significa que la relación de

causalidad no está sujeta a presunción. Consecuentemente, si no se prueba la relación causal entre infracción y daño, sólo se debiera ser objeto de las sanciones que establece la ley por infracción a las normas antes indicadas.

Procedimiento y Juez Competente

Los titulares (personas o entidades) que pueden obtener la reparación del medio ambiente dañado están indicados en el art. 54, y son los siguientes:

- # las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio
- # las municipalidades, por hechos ocurridos dentro de sus comunas
- # el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado
- # cualquier persona, a través de su respectiva municipalidad.

Respecto a este último caso, se deben cumplir algunas formalidades y requisitos:

- # el requeriente debe proporcionar los antecedentes técnicos que respalden su denuncia
- # si la municipalidad decide demandar, debe hacerlo dentro de 45 días
- # si resuelve no demandar, debe emitir, antes de 45 días, una resolución fundada, y
- # si la municipalidad no se pronuncia, se hace solidariamente responsable de los perjuicios que el daño denunciado ocasione al afectado.

El juez competente es el Juez de Letras en lo civil del domicilio del afectado o de donde se produjo el hecho - a elección de aquel -. Y el procedimiento es el sumario, que puede cambiarse a ordinario o de lato conocimiento, de acuerdo con las reglas generales del art. 681 del Código de Procedimiento Civil.

En cuanto a la prueba, la LBGMA admite cualquier medio y regula en forma especial el peritaje. Este es el medio de prueba más importante en juicios y controversias de carácter ambiental, sobre todo cuando se trata de establecer la relación causal entre el acto del demandado y el daño alegado. Las siguientes reglas especiales rigen para los peritajes:

- # pueden ser nombrados por las partes de común acuerdo
- # si no hay acuerdo, lo nombra el juez de un registro que mantendrá la Corte de Apelaciones respectiva, conforme a un reglamento que deberá dictarse al efecto
- # las partes pueden nombrar peritos adjuntos para todas las fases del estudio y, sus observaciones deberán darse cuenta en el informe pericial
- # deberán entregarse tantas copias del informe como partes hayan en el juicio
- # las partes tienen quince días para formular observaciones.

La apreciación de la prueba se hará de acuerdo con las reglas de la "sana crítica". Esto implica que la apreciación de las pruebas rendidas que debe hacer el juez para establecer los hechos controvertidos, no debe ceñirse a las reglas que establece el Código de Procedimiento Civil, sino que deberá ponderarlas de acuerdo al sentido común, en forma racional. Hay aquí un llamado a la subjetividad del juez, que obviamente no puede ser arbitrario.

Tanto la acción ambiental, como las civiles, prescribirán en un plazo de cinco años, contados desde la manifestación evidente del daño (art. 63 de la LBGMA). Es decir, los signos del daño deben manifestarse inequívocamente, a partir de lo cual comienza el plazo de prescripción.

Consecuencias Jurídicas

Las consecuencias para infractores y responsables del daño ambiental son, en primer lugar, las sanciones contempladas en el art.56 de la Ley: a) amonestación, b) multas de hasta

mil UTM (US\$ 50.000), y c) clausura temporal o definitiva.

La sanción que se imponga depende de las siguientes condiciones, que el juez debe ponderar: a) la gravedad de la infracción según los niveles en que se hayan excedido las regulaciones ambientales, b) las reincidencias, c) la capacidad económica del infractor, y d) el cumplimiento de los compromisos contraídos en una DIA o EIA.

La aplicación de sanciones, en virtud de esta Ley, excluye la posibilidad de que al infractor se le apliquen sanciones por los mismos hechos mediante otros cuerpos legales (Código Sanitario, por ejemplo). Esta norma resultaba indispensable para clarificar la labor del juez, considerando que no se derogan las leyes sectoriales.

La consecuencia jurídica de una sentencia judicial desfavorable para el demandado, consistirá en la obligación de reparar el medio ambiente dañado o alguno de sus componentes. Si se afecta exclusivamente un bien jurídico privado, el efecto de la reparación se confundirá con la acción que indemnice el daño causado a la propiedad del directamente afectado. En cambio, si se afectan bienes de uso público, habrá que reparar el medio ambiente o el componente del mismo dañado, sin perjuicio de las indemnizaciones a que tengan derecho los particulares afectados directamente.

La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente constituye un razonable y equilibrado punto de partida para ordenar y generar la normativa ambiental del país. Resta, ahora, otra etapa tan difícil como la anterior: implementar y hacer que la Ley opere en la práctica, especialmente en esta etapa inicial, en cuanto al SEIA, a la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, y a la elaboración e implementación de planes de prevención y descontaminación.

La LBGMA constituye una auténtica modernización del país, pero la regulación en materia ambiental deberá continuar perfeccionándose e incorporando los instrumentos de mercado para lograr una más eficiente y concreta mejoría y sustentabilidad del medio ambiente.

Legislación sectorial

Tal como ya se mencionó, en Chile la preocupación jurídica por el tema ambiental no es enteramente nueva. Desde hace varias décadas se vienen dictando normas que de una u otra forma han pretendido regular aspectos específicos del quehacer humano que tienen incidencia ambiental.

Así, en 1912 se crearon las reservas forestales Llanquihue, Alto Bio Bío y Villarica. En 1916 se dictó la Ley 3.133 sobre Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales. Mediante el Decreto Supremo 2491, del mismo año, del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, se promulgó el reglamento para la aplicación de la citada Ley.

En 1931, a través del Decreto Supremo 4.363, del Ministerio de Tierras y Colonización, se aprobó el texto definitivo de la Ley de Bosques, que contuvo normas de protección forestal y de fomento para el establecimiento de nuevas superficies boscosas, cuyos efectos todavía perduran.

Más recientemente, el gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) dictó diversos decretos supremos que han permitido abordar graves y urgentes problemas de contaminación atmosférica en centros urbanos e industriales: el Decreto Supremo 185, del Ministerio de Minería (1991); el Decreto Supremo 4, del Ministerio de Salud (1992); y el Decreto Supremo 211, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (1991), entre otros.

La CONAMA realizó un análisis del universo de normas ambientales, o con relevancia ambiental, vigentes en Chile, que concluyó en un texto denominado Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile. Este estudio permitió detectar la existencia de 718 textos legales de relevancia ambiental; además, un suplemento al estudio sindicó otro grupo de normas las que, sumadas, arrojan un número superior a 900.

Debido a que en este documento sería engorroso incluir una lista exhaustiva de esta legislación sectorial, se presentan - para los medios aire, agua, suelo y ruido - las principales disposiciones sectoriales de relevancia ambiental.

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el desafío de los próximos años será adecuar las regulaciones ambientales a un sistema legislativo coherente aplicable, moderno y eficiente. El primer paso ha sido la promulgación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Como segundo paso se plantea la necesidad de desarrollar cuerpos legales sectoriales coherentes que acogiendo las disposiciones que ya existen, los reordenen y renueven, y agreguen elementos complementarios. En este contexto, está pendiente la dictación de leyes sobre aguas, conservación de suelos y biodiversidad.

Aspectos legales de la gestión ambiental de los municipios

La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente no alteró mayormente la institucionalidad dentro del gobierno central ni tampoco en relación con los niveles de gobierno descentralizados. Sin embargo, la ley impone a las municipalidades determinados deberes y les confiere algunas nuevas facultades principalmente en relación a : el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el sistema de responsabilidad ambiental y la fiscalización

En el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las municipalidades estarán obligadas a dar adecuada publicidad a los extractos de los proyectos sometidos a un estudio de Impacto Ambiental, con el fin de asegurar la participación ciudadana informada en el sistema de evaluación.

Uno de los avances de la ley ambiental es la creación del concepto de "daño ambiental". Esto permite obligar al culpable a reparar el daño causado o a indemnizarlo, instaurando un sistema de responsabilidad ambiental. En esta perspectiva, la ley ambiental afirma que cualquier persona puede exigir a la municipalidad en cuyo territorio se desarrollen actividades dañinas para el medio ambiente, que realice la respectiva acción ambiental en su representación. La municipalidad deberá demandar en el término de 45 días a la fuente contaminante. Si en ese plazo la municipalidad no se pronuncia, se convertirá en "responsable solidario" de los perjuicios ambientales que el hecho denunciado ocasione al afectado. Si, por otro lado, decide no tomar medidas, deberá notificárselo al denunciante por carta certificada, durante el mismo plazo.

En relación con la fiscalización, las municipalidades tienen la facultad de solicitar al juez la aplicación de sanciones para los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los planes de prevención o descontaminación. A su vez, el municipio está obligado a fiscalizar el cumplimiento permanente de las normas en las que se basa la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, el municipio puede solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente (COREMA o CONAMA), que imponga las sanciones correspondientes y/o al organismo público con competencia legal en el tema en cuestión. Las municipalidades están obligadas a recibir las denuncias que formulen los ciudadanos por incumplimiento de normas ambientales y ponerlas en conocimiento del organismo fiscalizador competente para que les dé curso. La municipalidad debe exigir al organismo fiscalizador que le informe sobre el trámite dado a denuncia y a falta de éste, puede poner los antecedentes en conocimiento del ministerio respectivo.

Con el fin de completar el cuadro de las facultades municipales en materia ambiental, es preciso considerar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) que las regula de manera general y que establece, dentro de las funciones privativas, varias relacionadas con el medio ambiente. Entre ellas destacan:

- # La aplicación de disposiciones sobre transporte y tránsito público y sobre construcción y urbanización dentro de la comuna, de acuerdo con las leyes y las normas del ministerio respectivo.
- # La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal y del Plan de Desarrollo Comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- # El aseo y ornato de la comuna.

Texto completo de la Ley: [Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente \(Ley N°19.300\)](#) Promulgada el 1° de marzo de 1994, por el Presidente de la República Patricio Aylwin Azocar y publicada en el Diario Oficial el día 9 de marzo de 1994.