

A mi Familia, por ella y para ella.

INTRODUCCIÓN

La protección jurídica medioambiental en nuestro país, encuentra su máxima expresión en la Constitución Política de la República, la cual en su artículo 19 N° 8, dispone que la Constitución asegura a todas las personas: “El derecho a vivir a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (...). Por su parte, el legislador regula de manera general, los principales aspectos jurídicos de la protección ambiental en la ley N° 19.300, titulada “Ley sobre bases generales del medio ambiente”.

Sin embargo, la regulación aludida no se agota en dichas normas, sino que existe una importante herramienta a nivel municipal –y por ende acotada a la realidad ambiental de cada comuna –, cual es la ordenanza medioambiental, entendida ésta como *“aquella regulación normativa dictada por el municipio en virtud del mandato constitucional, cuyo contenido versa sobre materias medioambientales”*.

Ahora bien, tratándose de la comuna de Valparaíso, la correspondiente Municipalidad carece de un instrumento jurídico de dicha especie, no obstante la necesidad manifiesta de contar con el mismo; ello, pues existen una serie de elementos y factores que ameritan la dictación de la misma: factores geomorfológicos, sectores urbanos y rurales, grandes zonas de bosques y vegetación, zonas costeras y patrimonio marino, etcétera. Todo ello, lleva a considerar diversas materias de preocupación municipal que inciden en la protección del medio ambiente de la comuna, tales como el aseo de la ciudad, el retiro de residuos domésticos, el ornato, la armonización de la construcción de viviendas e infraestructura con la necesidad de contar con áreas verdes y el cuidado de éstas, lo referente al transporte público, los ruidos molestos, el cuidado de los sectores declarados patrimonio de la humanidad, la flora y fauna urbana.

Si bien, varias de las materias ya aludidas cuentan con una regulación municipal (ruidos molestos, aseo, construcciones), dichas temáticas no han

sido tratadas bajo un enfoque medioambiental. De ahí la necesidad de considerar tales materias bajo dicho enfoque, complementando las mismas con temáticas propiamente ambientales que actualmente carecen de un tratamiento metódico y sistemático a nivel del municipio de Valparaíso.

El presente trabajo presenta las bases de una “Ordenanza Municipal de Protección al Medio Ambiente”. Bases, en el sentido que tal como lo señalamos en el párrafo anterior, existen cuerpos normativos comunales que regulan algunos de los elementos componentes del medio ambiente local, nosotros no pretendemos postular su derogación, muy por el contrario, solo planteamos la necesidad de que dicha normativa sea englobada y organizada dentro de una ordenanza general sobre la materia, y es en atención a ello que el presente trabajo, busca primero determinar lo que debemos entender por “medio ambiente”, para saber que es en definitiva lo que debe regular dicha ordenanza, también analizamos la normativa ambiental existente en el país y la competencia ambiental que tiene el Municipio de Valparaíso, en especial la que dice relación con la dictación de una Ordenanza del Medio Ambiente. Luego analizamos las distintas ordenanzas comunales dictadas en Chile, ya sea que regularán un elemento en particular del medio ambiente o estableciendo una política ambiental en la comuna respectiva. En el último capítulo, proponemos una ordenanza ambiental, presentando el contenido esencial que debe tener dicha norma en consideración a las características de la comuna de Valparaíso. Así, analizamos, la organización administrativa de la comuna y del municipio, estudiamos las características geográficas del puerto, y las consecuencias que derivan de su particular topografía. Proponemos el desarrollo de una política ambiental general, para que los esfuerzos que se realicen en pos del medio ambiente tengan un mayor y mejor efecto, es importante en dicha política, la participación y educación de la comunidad. Un punto relevante, es lo relativo a la fiscalización, sanción e incentivos, respecto de los cuales proponemos principalmente que a través de una política de coordinación tanto entre las direcciones, departamentos y secciones de la Municipalidad de Valparaíso, como entre ésta y los organismos gubernamentales con injerencia en materia ambiental, se concrete una correcta y sobre todo oportuna fiscalización, en cuanto a las sanciones,

consideramos que en materia ambiental se debe utilizar un sistema similar al establecido en materia penal, como la solución alternativa de los conflictos, sin embargo, proponemos, que en materia ambiental, la solución, no sea alternativa, sino que sea complementaria de la aplicación de una multa.

Por último, insistimos, en que el presente trabajo presenta las bases de una propuesta ambiental, pues en la ordenanza que en definitiva sea dictada, es importante recoger las normas comunales dispersas en un solo cuerpo normativo, y en especial incluir principio y valores ambientales.

CAPITULO I: EL MEDIO AMBIENTE EN GENERAL

1. DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SENTIDO, ALCANCE Y PRECISIONES.

Consideramos que es de gran importancia llegar a un concepto correcto de lo que significa ambiente o medio ambiente, para así dar una efectiva tutela a todos y cada unos de sus componentes y evitar dejar desprotegido a alguno de ellos por ignorancia o, por basarnos en un concepto restringido¹.

Para lograr llegar a una definición de lo que se debe entender por medio ambiente, lo que en definitiva será la materia sobre la cual regulará la presente propuesta de ordenanza medioambiental para la comuna de Valparaíso, se debe analizar los distintos sentidos que ha adquirido el termino “medio ambiente”, determinar tanto los alcances de cada definición como a la vez establecer algunas precisiones al respecto.

Dicha labor no es fácil, representa una problemática no pocas veces estudiada, pues el concepto de medio ambiente es dinámico y cambiante, dependiendo de la percepción que se tiene del mismo de acuerdo al tiempo y lugar en que se le emplea; es éste un concepto esquivo a la unidad, y lo es tanto por la extensión que ha alcanzado el término como por la variedad de elementos que lo integran². Flavio Fuentes³ señala que *“por lo que respecta al primero de ellos, este vocablo se ha incorporado al lenguaje común y diario, de tal forma que cualquiera sea la edad del interlocutor, su profesión, su nivel cultural, ha oído y aún más, ha manejado dicha palabra en sus conversaciones, perdiendo nitidez y ganando variedad de significados”*.

A la vez *“medio ambiente se esta asimilando a tendencias reformistas de nuestra cultura y nuestra política; es utilizada como bandera por grupos de acción social; bajo su ámbito se esconden nuevas tendencias económicas, que llegan a desembocar en la creación de nuevas estrategias de mercado, e incluso en una nueva clase de empresas y actividades cuyo fin es el medio ambiente destinadas a la producción de equipos anticontaminantes y a la*

¹ Vargas Miranda, Rafael, El Recurso de Protección, pág. 43. Ediciones Metropolitanas, año 2005.

² Fuentes Olivares, Flavio, Manual de Derecho Ambiental, pág.49, Editorial Libromar, Valparaíso, 1999.

³ Obra citada nota al pie anterior.

preservación del medio. Bajo este aspecto el medio ambiente lleva un valor económico real, a ser evaluable en el mercado”⁴.

Todo lo anterior, complica la labor al realizar una propuesta de ordenanza, pues tanta amplitud, ambigüedad, términos semejantes utilizados erróneamente, hacen dicha tarea más extensa de lo que realmente sería si hubiera claridad en lo que respecta a medio ambiente y por ende a lo que en definitiva regulara dicha ordenanza municipal, pues el concepto de medio ambiente es el presupuesto básico al momento de implementar una ordenanza medioambiental.

Al hablar de los elementos que se incluyen dentro del término medio ambiente, se puede distinguir distintos tipos. Así, se puede encontrar elementos dependiendo del enfoque desde el que se mire.

Por ejemplo, si se enfoca desde el punto de vista del cuidado de la naturaleza, incluiría la flora, la fauna, el aire, el agua, la tierra, el clima, el paisaje, elementos que serían puestos en riesgo frente al actuar del ser humano, considerando a éste el destructor por esencia de la naturaleza, depredador de sus riquezas y frutos, y desde este punto de vista se cautela la naturaleza por encima de los intereses del ser humano.

Otro enfoque es el de naturaleza en servicio del ser humano, es decir antropocentrismo, en el cual además de incluir a los elementos señalados en el párrafo anterior, se incluye de forma preponderante el interés del ser humano, el que en ocasiones se considera superior al interés y cuidado de la naturaleza en sí misma.

También se puede encontrar otro enfoque que considera dentro de los elementos que incluye medio ambiente, al elemento de entorno físico construido por el hombre, como lo son los edificios, puentes, calles y carreteras, etc.

⁴ Obra citada en nota al pie 2, pág.50.

Un cuarto enfoque es el que entiende medio ambiente mirado desde un punto de vista de la protección de la salud del hombre y la conservación en cantidad y calidad de los recursos que condicionan la vida. Se trata de un enfoque que se refiere al vínculo que hay entre el medio ambiente con y para el ser humano. Este enfoque ha ido variando a través del tiempo y ha pasado por diversas etapas: *Utilitarista*, referente a la protección de la salud del hombre, a la suministración de elementos necesarios para la vida del hombre; *Protector*, se refiere al enfoque que obliga a poner en marcha un programa especial de vigilancia y tutela para preservar la integridad y desarrollo armónico; *Místico*, según el cual los seres vivos provienen de la energía creadora universal y tienen tanto derecho como el hombre a ser respetados; *Ético*, consiste en la conservación de la vida en todas sus manifestaciones.

De acuerdo a lo anterior y dependiendo desde el punto de vista de quien emplee el término, medio ambiente no es lo mismo para un ecologista, para un ingeniero en minas o para un jurista.

Se puede señalar que de acuerdo a la variedad de elementos que integran el medio ambiente, los cuales son múltiples y variados, como lo es el agua, el aire, la tierra, la flora y fauna, y según sea amplio o restringido el concepto que se utilice, las construcciones, los ruidos, el paisaje, etc. se desprende que se puede identificar dos aspectos, uno relativo a la naturaleza propiamente tal, y otro referido al entorno sociocultural.

Por último, para hacer un esquema de los distintos enfoques en cuanto a definir medio ambiente, se puede decir que se encuentra una visión ambientalista y otra ecologista. La primera diría relación con una óptica antropocéntrica del concepto, mientras que la segunda, se relaciona con la biosfera. Además se puede encontrar a la vez, otro punto de vista, esto es considerando si se incluye lo que rodea al hombre y que ha sido creado por él, apareciendo un aspecto natural y otro artificial.

2. SENTIDO DE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE.

2.1 La Definición Gramatical de Medio Ambiente.

El término medio ambiente ha derivado del vocablo inglés “environment” y del francés “environnement”, que significan entorno o lo que rodea a un cuerpo.

Antiguamente el término medio ambiente era considerado una práctica poco ortodoxa que utiliza palabras sinónimas⁵, y aún hoy los puristas de la lengua portuguesa protestan contra la expresión medio ambiente, calificándola de redundante⁶. Se trata de un vocablo compuesto de dos palabras *medio* y *ambiente*, *Medio* (del latín *medius*), adjetivo, “igual a mitad de una cosa”. La Real Academia Española define *Medio* como “*elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa*”⁷, y así mismo, *Ambiente*, adjetivo, “*aplicase a cualquier fluido que rodea un cuerpo*”⁸, “*lo que rodea a las personas o cosas*”⁹.

A pesar de ser términos sinónimos se ha aceptado su uso para referirse al “*conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres humanos*”, según lo señala el Diccionario de la Real Academia Española.

2.2 La Definición Legal de Medio Ambiente.

En la Constitución Política de la República no encontramos indicios de lo que se debe entender por medio ambiente, sin embargo, al analizar la historia fidedigna de la constitución se puede entender por medio ambiente “*todo cuanto este relacionado con la naturaleza en strictu sensu, o como dijeron los comisionados, con el equilibrio ecológico, descartando, así, aquella otra visión integradora del ser humano que reconoce en el medio ambiente un sistema en el cual las personas conviven dentro de determinadas*

⁵ Martín Mateo, Ramón, Tratado de Derecho Ambiental, Madrid .Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, 1991.

⁶ Obra citada en nota al pie 1, pág. 12.

⁷ Diccionario de la Real Academia Española, Decimonovena edición, 1970, pág. 861.

⁸ Obra citada en nota al pie anterior.

⁹ Diccionario Enciclopédico Larousse, 4ª Edición, 1991.

circunstancias externas que condicionan de cierta manera su existencia, y que no proviene exclusivamente de la naturaleza, sino también de los demás elementos que convergen en la vida societaria, como lo son los sociales y culturales, entre otros”¹⁰.

Sin embargo, consideró que era importante incorporar como derecho subjetivo al medio natural que nos rodea. Así, dentro del Capítulo III, De los Derechos y Deberes Constitucionales, garantiza constitucionalmente el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, estableciendo como obligación correlativa la obligación del Estado a velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza¹¹. A la vez, a propósito de la garantía constitucional de la propiedad, señala que la ley puede establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad que deriven de la “*función social de la propiedad*”, la que comprende, cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental. En otras palabras se establece que el Estado, a través de la ley, puede afectar mediante restricciones, cargas o deberes la propiedad particular, en consideración a que la conservación del patrimonio ambiental se encuentra comprendida en la función social del dominio.

Lo anterior cobra relevancia al analizar la posible limitación a las facultades del dominio que se pueda establecer en una ordenanza ambiental, cuyo objetivo sea la preservación del medio ambiente.

En la garantía constitucional establecida en el artículo 19 número 8 de la Carta Fundamental, esta la médula de la protección constitucional que nuestro ordenamiento jurídico ha otorgado a la población nacional con el objeto de asegurar que todos podamos vivir en un entorno que esté libre de aquellos elementos que perturban el desarrollo de la vida; de este modo esta garantía se relaciona con la garantía establecida en el número 1 del artículo 19,

¹⁰ Cordero Vega, Luis, *Institucionalidad Ambiental en el Derecho Chileno*, pág. 32, Editorial Conosur, 1996.

¹¹ Borquez Yunge, José Manuel, *Introducción al Derecho Ambiental Chileno y Comparado*, pág. 11. Editorial Jurídica, año 1993.

“el derecho a la vida”¹². Cabe tener presente a este respecto, que algunos autores sostienen que nuestra Carta Fundamental no garantiza el derecho a vivir en un medio ambiente, sino que garantiza el derecho a “vivir”, y ese vivir debe desarrollarse en un ambiente libre de contaminación. De acuerdo a lo dicho, el medio ambiente que protege el constituyente no es otro que el entorno o lo que rodea al ser humano. Sin embargo, no obsta a que se entregue protección al medio ambiente mediante otros mecanismos. Esto último se relaciona con lo que señalaremos mas adelante sobre quienes sostienen que el medio ambiente podría ser considerado un sujeto de derechos sui generis.

Siguiendo con el orden legal jerárquico, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, señala en su artículo 2, letra II) que medio ambiente es *“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”*.

Al comparar el concepto entregado por los constituyentes durante la elaboración de la carta fundamental, y el entregado por la ley de bases, se puede observar claramente que el concepto entregado por la ésta última, comprende un elemento no considerado por el constituyente, cual es el elemento sociocultural, entregando importancia al rol que desarrolla el ser humano.

2.3 La Definición Doctrinal de Medio Ambiente.

A modo general se puede decir que dentro de los autores se pueden encontrar distintas tendencias, las que varían dependiendo de la relevancia que le entreguen al ser humano al momento de definir medio ambiente. Es decir, si consideran que el medio ambiente esta al servicio del ser humano, o si el interés de protegerlo es independiente del interés de la persona humana.

¹² Obra citada en nota al pie anterior, pág. 12.

Esto se refiere a la relación medio ambiente –hombre, es decir a una visión antropocentrista, dentro de la cual se presentan tres posiciones¹³. La primera es una *posición restringida*, es decir un enfoque según el cual, el ambiente estaría formado sólo por aquellos elementos físicos que constituirían el soporte básico e indispensable para la vida del hombre. La segunda es una *posición extensiva*, postura que incluye tanto a los elementos bióticos como abióticos, cualquiera sea su naturaleza o función dentro del ecosistema, además de aquellos elementos socioculturales, como el urbanismo, el patrimonio histórico - artístico, el paisaje, etc., considera factores que inciden en la problemática ambiental como en el entorno artificial, la calidad de vida, el urbanismo y la ordenación territorial. La tercera es la *posición intermedia*, la que reconoce como elementos ambientales sólo a las cosas físicas o naturales, extrayendo al sustrato cultural que rodea al ser humano.

En el derecho comparado, especialmente el europeo, es fácil encontrar variadas versiones del concepto de “ambiente”, pues, en estos ordenamientos mucho más desarrollados que el nuestro, la doctrina distingue tres niveles distintos de conceptos, algunos más amplios o restringidos que los otros, a saber: a) *ambiente en cuanto normativa relacionada con la defensa del suelo, aire y agua*; b) *el ambiente en cuanto conservación del paisaje* incluyendo tanto las bellezas naturales como los centros históricos; c) *el ambiente como ámbito físico de diversas acciones humanas*, en el cual subsisten sistemas de equilibrio, y que puede ser modificado, pero sólo a costa de reconstituir otros sistemas. Concepto que da lugar a la elaboración de dos ordenes distintas de estrategias jurídicas que son la gestión del territorio, que se ajusta dentro de la normativa urbanística y gestión de los elementos o factores del ambiente - recursos naturales¹⁴.

Hay algunos autores que opinan que no es posible concebir al ambiente separado del hombre, pues sólo tiene relevancia hablar de ambiente si esta relacionado con el entorno en que se desenvuelve la vida y no cualquier vida, si no que se refiere al entorno en el cual se desarrolla la existencia del ser

¹³ Obra citada en nota al pie 1, pág. 25.

¹⁴ Obra citada en nota al pie 1, pág. 22-23.

humano. Sin embargo, hay otros autores que estiman que si es posible concebir al ambiente y a todo un ordenamiento encaminado a su protección sin estar relacionado con ser humano, siendo por así decirlo también un sujeto de derecho, aunque sui generis¹⁵.

Ahora revisaremos algunos conceptos entregados por distintos autores:

Pedro Fernández, señala que se puede definir medio ambiente como *“una red de sistemas ecológicos funcionalmente interdependientes o como el acoplamiento organizado de subsistemas ambientales funcionalmente interdependientes, constituidos a su vez, por factores ambientales dinámicamente interactuantes. La alteración de un elemento provocará la alteración del resto”*¹⁶.

Para Rafael Valenzuela medio ambiente es *“un sistema ecológico, más precisamente, como un acoplamiento organizado de subsistemas ecológicos funcionalmente interdependientes, constituidos, a su vez, por factores dinámicamente interrelacionados”*¹⁷. Como es posible observar este autor toma como base el concepto entregado por Pedro Fernández y ambos, circunscriben lo que entienden por medio ambiente a la naturaleza propiamente tal, y no consideran como elemento al entorno sociocultural en que se desenvuelve la vida.

Enrique Kittsteiner, a su respecto señala que *“por medio ambiente podemos entender, todo sistema en el cual se desarrolla la vida humana, vegetal y animal en el planeta”*¹⁸. De acuerdo a lo señalado por este autor, dentro de los elementos que constituirían el medio ambiente podríamos incluir el elemento entorno físico sociocultural en que se desarrolla la vida del hombre.

¹⁵ Rafael Vargas Miranda, Este autor además citando a Godofredo Stutzin, señala que en el año 1978_ postuló a la naturaleza como persona jurídica de derecho público, asemejándola al Estado, otorgándole derechos los que los califico como patrimoniales.

¹⁶ Fernández Bitterlich, Pedro, Manual de Derecho Ambiental Chileno, 2º Edición, pág. 19, Editorial Jurídica de Chile, año 2004.

¹⁷ Valenzuela Fuenzalida, Rafael, Derecho del Medio Ambiente en Chile, pág.338, Ediciones Universidad Católica de Valparaíso.

¹⁸ Kittsteiner Yovanini, Enrique, Derecho Ambiental, pág.17, Ediciones Jurídicas, año 2004.

Martín Mateo, de acuerdo a una visión que centra el valor en el ser humano, propia de la primera etapa de elaboración del Derecho Ambiental, señala que ambiente es *“el conjunto de elementos naturales objeto de una protección específica (.....) y son objetos de protección las cosas comunes, que por su utilización sin límites, son causa de deterioro ambiental”*¹⁹.

Michel Prieur, por su parte y desde un punto de vista de la importancia del medio ambiente para la persona humana lo define refiriéndose a la expresión francesa “*penvironnement*”, explica que *“significa el hecho de rodear, y que ha sido tomada del sustantivo inglés “environment” y de su derivado “environmental”, expresión que actualmente esta incorporada en el Gran Larousse de la lengua francesa de 1972, definiéndola como un conjunto de elementos naturales y artificiales que condicionan la vida del hombre”*²⁰.

Mola siguiendo una línea antropocentrista señala que *“medio ambiente humano es el hombre y su entorno vital, esto es, el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden - físicas y orgánicas - en que el hombre desenvuelve su vida. Nada, por tanto es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente”*²¹.

A la vez cabe tener presente algunas definiciones de medio ambiente dependiendo del área de estudio. Así para los ecólogos es *“es un sistema funcional que incluyen a los organismos de una comunidad natural, junto con su entorno”*; para un urbanista o arquitecto es *“zona existente entre el espacio edificado y el medio natural”*; para la salud pública *“es la salubridad de los elementos en contacto con el hombre, la epidemiología”*.

2.4 La Definición Jurisprudencial de Medio Ambiente.

Por su parte nuestros tribunales de justicia a propósito de problemáticas que se les han presentado para su conocimiento, han tenido que definir o determinar a que se refiere el término medio ambiente. Desde el punto de vista

¹⁹ Citado por Rafael Vargas Miranda, en obra citada en nota al pie 1.

²⁰ Igual cita que la anterior.

²¹ Mola de Esteban Cerrada, Fernando, La Defensa del Medio Humano, pág. 56. Monografías de Vivienda Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, año 1972.

de José Manuel Borquez, el constituyente al no definir medio ambiente entregó tácitamente a los tribunales de justicia la interpretación de lo que comprende dicho concepto²².

Sin embargo, cabe tener presente que estas definiciones son anteriores a la entrada en vigencia de la ley de bases que regula la materia, la que como vimos entrega un concepto de medio ambiente.

De acuerdo a Andrés Bordali²³, en la mayoría de los casos la jurisprudencia al momento de interpretar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se ha inclinado por una posición intermedia, que reconocería, según Rafael Vargas Miranda²⁴, elementos ambientales sólo a las cosas físicas o naturales, extrayendo al sustrato cultural que rodea al ser humano.

Así, dentro de esta tendencia encontraríamos a la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, en un fallo sobre contaminación ambiental por escurrimiento de aguas servidas, ha señalado que medio ambiente es *“el conjunto de elementos que forman en la complejidad de sus relaciones los marcos, los medios y las condiciones de vida del hombre y de la sociedad, tal como son sentidos, agregando que en consecuencia los factores que condicionan el equilibrio de la naturaleza, constituye un verdadero sistema que incluye a todos los seres vivos y a todos los elementos en que se reproducen, existen y se desarrollan”*²⁵.

De la misma inclinación esta la sentencia de la Corte Suprema sobre el recurso de protección deducido en contra del Director de Riego de la Primera Región y otros, que señala que ambiente es *“todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera, como a la tierra y sus aguas, a la flora y fauna, todo lo que conforma la*

²² Obra citada en nota al pie 11, pág.14.

²³ Citado por Rafael Vargas Miranda, en obra citada en nota al pie 1.

²⁴ Obra citada en nota al pie 1, pág. 28.

²⁵ Sentencia de 5 de Noviembre de 1984, R.D.J. Tomo 81, seccc.5ª, pág.252.

naturaleza, con sus sistemas ecológicos de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven”²⁶.

3. ALCANCE DE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE

De acuerdo a lo expuesto, se puede ir determinando cuales son en definitiva los elementos que resultan incluidos al hablar de medio ambiente. Sin embargo, los elementos, su tipo y número, dependerá de la postura que se escoja al respecto.

Para ir delimitando desde ya, el ámbito al cual nos referiremos, en este tratamiento de la materia se entenderá al hablar de medio ambiente, lo que señala la definición que entrega la ley de Bases Generales del Medio Ambiente, esto es, el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

A pesar de que nos vamos a remitir al concepto legal, este no señala cuales son los componentes o elementos del ambiente, es decir no señala cuales son esos elementos naturales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, para lo cual habrá que recurrir a la doctrina y a la ciencia.

El medio ambiente no es una mera suma de elementos tales como *“aire, agua, recursos naturales, flora, fauna si no que es un conjunto de relaciones establecidas entre éstos, una cadena ecológica, en la cual cada componente afecta y está afectado por los demás, independiente de su consideración*”²⁷.

²⁶ Sentencia de 19 de Diciembre de 1985, R.D.J., año 1985, 2ª parte, secc 5ª, pág. 261.

²⁷ Obra citada en nota al pie 2, pág.63.

Y como ya vimos, la dificultad de la determinación de un concepto mayormente aceptado, radica en la complejidad y amplitud de elementos que componen el medio ambiente, podríamos apreciar con ello y a propósito de la clasificación jurídica de las cosas, que medio ambiente quedaría incluido en la categoría que dice relación con las cosas universales²⁸.

Según Bustamante²⁹, para referirse a los elementos del ambiente es necesario comenzar por mencionar a la biosfera, por que es el ámbito natural en el que aparece la persona humana y constituye el elemento primero que condiciona su existencia, los demás factores tienen el protagonismo del ser humano que, con su actividad, crea valores culturales que deben preservarse como patrimonio de la humanidad.

La biosfera corresponde a la capa relativamente delgada de aire, tierra y agua capaz de dar sustento a la vida, que abarca desde unos 10 km. de altitud en la atmósfera hasta el más profundo de los fondos oceánicos. En esta zona la vida depende de la energía del sol y de la circulación del calor y los nutrientes esenciales.

Siguiendo a Flavio Fuentes, para determinar los elementos o componentes del medio ambiente nos podemos guiar por los elementos que contempla la ley a propósito de la Evaluación de Impacto Ambiental, es decir: a) el agua, el suelo, la fauna y sus interrelaciones; b) el ambiente creado por el hombre; c) la utilización de este ambiente como recurso; d) la salud y las condiciones de vida de la persona que resulten afectadas³⁰. Sin embargo, esta opción tampoco deja muy claro cuales son los elementos o componentes del ambiente.

Pedro Fernández señala que si bien la ley de bases entrega un concepto de lo que debemos entender por medio ambiente, no señala cuales elementos son los que en definitiva lo componen, por lo que señala que a manera de ejemplo se podría citar: *a) el aire, la atmósfera y el espacio exterior; b) las*

²⁸ Misma nota anterior, pág. 63-68.

²⁹ Citado por Rafael Vargas Miranda, en obra de nota al pie 1, pág.45.

³⁰ Obra citada en nota al pie 2, pág.64.

aguas, en cualquiera de sus estados físicos, sean terrestres o marítimas, superficiales o subterráneas, corrientes o detenidas, incluida la alta mar; c) la tierra, el suelo y el subsuelo, incluidos los lechos, el fondo y el subsuelo de los cursos o masas de aguas terrestres o marítimas; d) la fauna, terrestre o acuática, en estado de libertad natural, doméstica o domesticada, nativa o exótica, en todas sus entidades taxonómicas; e) la flora, terrestre o acuática, nativa o exótica, en todas sus entidades taxonómicas; f) la microflora y la microfauna de la tierra, el suelo y el subsuelo; de los cursos o masas acuáticas, en todas sus entidades taxonómicas; g) la diversidad genética y los factores y patrones que regulan su flujo; h) las fuentes primarias de energía; i) las pendientes topográficas con el potencial energético; j) las fuentes naturales subterráneas de calor que, combinadas o no con agua, puedan producir energía geotérmica; k) los yacimientos de sustancias minerales metálicas y no metálicas, incluidas las arcillas superficiales, las salinas artificiales, las covaderas y las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción; l) las bellezas escénicas naturales y el paisaje, rural o urbano; m) el clima y los elementos y factores que lo determinan; n) los procesos ecológicos esenciales, tales como la fotosíntesis, la regeneración natural de los suelos, la purificación natural de las aguas y el reciclado de las sustancias nutritivas”³¹.

Rafael Vargas, señala que dentro de los componentes del medio ambiente están los elementos abióticos, que son el suelo, el agua y el aire, los nutrientes, la energía, etc. Respecto del suelo, podemos decir que la mayoría de las especies vegetales obtienen del suelo las sustancias nutrientes y también el agua que necesitan para subsistir. El agua es el componente esencial de todo organismo y, la cantidad que requieran de ella va a depender de cada ecosistema particular. El aire, por su parte aporta el oxígeno a los organismos vivos y a las plantas el carbono que les es indispensable. Además están los elementos bióticos, que son un conjunto de especies animales y vegetales que coexisten en un biotipo determinado y constituyen con éste un ecosistema

³¹ Carta de Costa Brava, Asociación Chilena de derecho Ambiental, citada por Pedro Fernández B. en obra citada en nota al pie 16, pág. 27.

presentando cierta homogeneidad y manteniendo lo que se denomina equilibrio ecológico³².

A la vez, incluiremos dentro del concepto a los elementos socioculturales, entorno físico creado por el hombre. Al considerar que estos elementos son de relevancia, independientes de sí tienen relación o no con la salubridad o con la calidad de vida, consideramos que son parte del entorno dentro del cual se desarrolla la vida del hombre, elementos que van incorporados en del concepto de medio ambiente y por ende elementos que deben ser incorporados en la ordenanza que propondremos mas adelante.

4. PRECISIONES SOBRE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE.

Aquí nos referiremos a los límites del concepto, palabras con las que se suele confundir el término de medio ambiente. Se suele identificar al medio ambiente con los siguientes términos:

Ecología, ciencia, parte de la biología que estudia la relación de los seres vivos con la naturaleza; parte de la sociología que trata de la relación existente entre los grupos humanos y su ambiente físico y social³³. Es un término acuñado en 1869 por el biólogo alemán Ernest Haeckel, quién lo usó por primera vez en 1869, viene del griego “oikos”, que significa casa, y “logos”, ciencia o tratado. *Al decir de Haeckel: Con la palabra ecología queremos designar el sistema de conocimientos relativos a la economía de la naturaleza, a la investigación de las relaciones totales de los animales con su medio ambiente orgánico e inorgánico*”³⁴.

De acuerdo a lo señalado por P. Fernández³⁵, la ecología es una ciencia que estudia los elementos básicos que integran el ecosistema, conocidos como elementos bióticos y abióticos. Dentro de los primeros están las poblaciones (es el término que designa un conjunto de organismos de una misma especie

³² Obra citada en nota al pie 1

³³ Obra citada en nota al pie 9, pág. 281

³⁴ Obra citada en nota al pie 16, pág. 22.

³⁵ Misma cita anterior, pág.23.

que vive en un espacio determinado) y comunidades (el conjunto de animales y vegetales que ocupan un área determinada, a la cual también se le llama comunidad biótica). Entre los elementos abióticos tenemos el suelo, la energía, el agua y los nutrientes que forman el escenario donde actúan e interactúan los factores bióticos constituidos por comunidades y poblaciones³⁶.

Biodiversidad, también conocida como diversidad Biológica y consiste en la forma o manera como las distintas especies vivas que habitan el planeta, se relacionan entre sí³⁷.

Naturaleza, orden y disposición de todos los elementos del universo.³⁸

Biosfera, entorno en que se desarrollan los seres vivos³⁹, incluye la litosfera (envoltura rocosa que constituye la corteza exterior sólida del globo terrestre), hidrosfera (conjunto de partes líquidas del globo terráqueo), atmósfera (capa de aire que rodea la Tierra).

Desarrollo Sustentable, es la capacidad de satisfacer las necesidades de las presentes generaciones, sin afectar o poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras o venideras, es decir, de que manera se pueden utilizar los Recursos Naturales sin destruir el medio ambiente⁴⁰.

Se establece que medio ambiente es diferente de la ecología, pues ya sea esta última considerada una ciencia o un estudio, su centro de interés puede o no coincidir con los intereses del ser humano y, por ende estaría mal empleado si se les hacen sinónimos. Efraín Pérez, señala al respecto que *“si bien es posible que alguna actividad física pueda atender contra el medio ambiente, ninguna actividad física podría atender contra la ecología por que ésta es una ciencia o estudio, de la misma manera que resulta imposible atender contra la física o las matemáticas”*⁴¹

³⁶ Misma cita anterior, pág.24.

³⁷ Obra citada en nota al pie 18, pág.19.

³⁸ Obra citada en nota al pie 9, pág. 585.

³⁹ Misma cita anterior, pág. 107.

⁴⁰ Obra citada en nota al pie 18, pág. 19.

⁴¹ Efraín Pérez, Derecho Ambiental, pág. 5, Editorial McGraw-Hill Interamericana S.A, año 2000.

Descartado el término de ecología para referirse a la totalidad de la vida sobre la tierra, se utiliza apropiadamente biosfera. Siendo desde el aspecto de la naturaleza propiamente tal, sinónimo de medio ambiente.

Así, se debe establecer si el término ambiente, medio ambiente, biosfera, entorno sociocultural, por nombrar algunos, son sinónimos, y si al utilizar cualquiera de ellos, a nivel jurídico es correcto o no.

Para empezar, estableceremos que el hablar de medio ambiente o ambiente, es lo mismo, aun cuando el primero, de acuerdo a lo establecido en el Diccionario de la Real Academia Española, representa una redundancia, se ha aceptado su uso.

5. EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.

Los bienes protegidos por un ordenamiento jurídico determinado, representan los intereses que se consideran de importancia para el sustento y desarrollo de una estructura social adecuada⁴².

La pregunta de si el medio ambiente es o no un bien jurídico, surge a propósito de la pregunta ¿qué es lo que protege este Derecho a vivir en un ambiente sano o libre de contaminación?. Frente a la cual a la vez hay dos respuestas que derivan en dos posturas distintas al respecto. La primera es la que señala que el medio ambiente no sería un bien jurídico autónomo, sino que lo que se estaría protegiendo y complementando con esta garantía constitucional, es el derecho a la vida, la integridad física o psíquica, la salud de las personas e inclusive la propiedad, por ende sólo reforzaría los bienes jurídicos tradicionalmente existentes. Sin embargo, se cuestiona el por qué se estableció una nueva garantía constitucional que ayude a la defensa de esos bienes jurídicos tradicionales, por lo que algunos autores como Andrés

⁴² Powwer Roca Jessica, Satelices R. y Valentina, , Medio Ambiente como bien jurídico protegido por la ley penal, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Santiago. 1999.

Bordali⁴³ señalan que este derecho como garantía de otros no tiene sentido por que ningún derecho puede subsumir o integrar a otro, lo que no significa que no tengan relación entre sí y que a la vez se puedan ver afectados conjuntamente varios bienes jurídicos distintos. La segunda postura señala que el bien jurídico protegido de vivir en un medio ambiente adecuado, es independiente de los derechos a la vida y a la protección a la salud. Según lo dicho por Rafael Vargas⁴⁴ *“hace bastante tiempo que ya se desprendió del derecho a la vida, pues se trata de un “derecho a vivir” que es mucho más complejo que el anterior ya que sólo se trata de la subsistencia, sino que se trata de existir con dignidad”*.

Si bien son pocos los autores que reconocen en esta garantía constitucional un bien jurídico autónomo, es una tendencia que va en aumento. Se considera al medio ambiente propiamente tal como bien jurídico en atención que lo que se persigue con la incorporación del número 8 del artículo 19 de la Constitución *“es que los impactos del ambiente no se traduzcan en alteraciones significativas, en deterioros de magnitud para la naturaleza, en definitiva, en degradaciones de relevancia que afecten la calidad de vida”*. Así, desde una perspectiva antropocentrista, lo que éste derecho debe cautelar es el bienestar de la persona, es decir, la *calidad de vida de las personas*.

Al ser el medio ambiente (ya sea que lo consideremos como un conjunto de elementos o como elementos considerados individualmente) un bien que es necesario cautelar a través de disposiciones jurídicas, es por tanto, considerado un bien jurídico en atención a que la existencia de toda vida en el planeta depende de la existencia de un medio ambiente que permita el desarrollo de la misma.

Siguiendo a Paz de la Cuesta, podemos señalar que al momento de calificar al medio ambiente como bien jurídico, debemos entender a este como sinónimo de biosfera, en el sentido de que el medio ambiente del hombre es la

⁴³ Citado por Rafael Vargas Miranda, en obra de pie página 1, pág. 198.

⁴⁴Obra citada en nota al pie 1, pág.199.

biosfera, pues es en ella en la que se desarrolla la existencia de la vida, incluyendo la vida humana⁴⁵.

Como ya hemos visto es común hacer referencia al hombre cuando hablamos de medio ambiente. Y es precisamente en una sociedad altamente industrializada y tecnificada, la que ha creado la problemática medioambiental, no existiendo duda alguna que hay una relación hombre - medio ambiente⁴⁶.

Siguiendo a Flavio Fuentes⁴⁷ podemos señalar que la relación que surge entre medio ambiente y hombre, es una relación jurídica, primero por que es una relación de la vida real que el Derecho objetivo contempla y regula, aunque sea parcial y sectorialmente y, que requiere de una regulación más completa y especial, y en segundo lugar por que se refiere a la regulación de conflictos planteados entre personas (consideradas individual o colectivamente), cuyo punto de referencia objetivo lo constituye el Medio Ambiente.

Cabe también hacer presente que como lo señalamos anteriormente, es difícil diferenciar al medio ambiente de los elementos que componen al mismo, sin embargo debemos tener claro que para lograr una protección, preservación y cuidado del medio ambiente como bien jurídico necesariamente debemos hacerlo con relación a los componentes del mismo. Es decir, al establecer determinadas normas tendientes a la protección por ejemplo del aire o de las aguas, necesariamente estamos protegiendo a un bien que es superior a esos componentes mirados por separados. *“Es algo más que un conjunto de elementos, es el conjunto de relaciones, reglas, ecosistemas y*

⁴⁵ De la Cuesta, Paz, La Protección Jurídica de Medio Ambiente, pág. 74 y ss. Editores del Puerto, Buenos Aires, primera edición, 2004. Es importante agregar lo que señala la autora sobre lo que considera respecto de la calidad de bien jurídico del medio ambiente y los componentes del mismo *“Un sistema viviente se podría definir, como un sistema concreto, objetivo, de interrelaciones que actúa en una concentración de materia-energía en unas coordenadas de espacio y tiempo. El hombre es fruto y a la vez factor modificador de este sistema total de vida. Sistema total de vida, que a su vez surge de multitud de factores, innumerables e incatalogables, en multitud de situaciones distintas. Gracias a todo ese equilibrio de factores, es posible la vida en el planeta tierra. Por lo tanto, lo que el hombre necesita proteger cuando se refiere a su medio ambiente es todo ese conjunto de factores; ese equilibrio que permite el mantenimiento de la vida. Y ese medio ambiente vital, debe ser protegido no porque esté al servicio del hombre (como parece que ciertas doctrinas afirman o dejan ver entre líneas) sino porque el hombre es parte integrante del mismo*

⁴⁶ Obra citada en nota al pie 2, pág. 61.

⁴⁷ Misma nota anterior, pág.62.

funciones que han permitido la aparición y el mantenimiento de la vida -y como una parte de ella de la vida humana- en el planeta tierra”⁴⁸.

Pues si bien medio ambiente es un conjunto de elementos, no sólo es aquel conjunto de componentes si no que a la vez, es todos y cada uno de ellos considerados individualmente y separados de los otros. Y por ende se estará protegiendo al bien jurídico medio ambiente también cuando se proteja a cualquiera de sus componentes independientes de los demás que conforman el bien jurídico medio ambiente.

6. EL CONTENIDO DEL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.

Actualmente no se niega el carácter de bien jurídico del medio ambiente, sino que la determinación de los contenidos concretos que engloba dicho concepto⁴⁹.

En un principio los componentes del medio ambiente se regulaban bajo categorías civilistas al clasificarlos como “*res communes Omnium*” o como “*res nullius*”, es decir, no existía una regulación de los elementos ambientales en su conjunto, sino que por el contrario sólo existía una consideración individual de los mismos.

Sin embargo, como consecuencia de la civilización industrial y urbana, han ido perdiendo calidad y cantidad, siendo considerados agotables poniendo en peligro su aprovechamiento colectivo⁵⁰. Es en consideración a esta escasez que los bienes ambientales pasan a adquirir una evaluación económica. Por lo anterior, en atención a ser necesarios para el desarrollo de la vida y la cada vez mayor escasez de estos elementos, es que surge el interés jurídico de proteger estos bienes, así fue que se incorpora la idea de “utilidad” en un sentido económico, lo que les hizo adquirir la calidad de “*bienes públicos*”, pero

⁴⁸ Obra citada en nota al pie 45.

⁴⁹ Obra citada en nota al pie 42.

⁵⁰ Prats Canut, citado por Paz de la Cuesta, en obra de nota al pie 45.

siguen considerándolos bienes jurídicos en su individualidad y no con una mirada de conjunto. Los elementos ambientales tales como el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna, etc., eran considerados individualmente como bienes jurídicos.

Con posterioridad se relaciono el concepto de utilidad, pero ya no desde un punto de vista pecuniario o patrimonial, sino que desde una “*utilidad colectiva*”, concentrándose en intereses muy distintos como pueden ser los conceptos de calidad de vida, salubridad pública, o mantención de la existencia misma del hombre o de la naturaleza. Así en esta tercera etapa, se considera por primera vez al medio ambiente como un conjunto complejo de elementos cuya regulación y protección ya no era basándose en elementos ambientales, sino que era en atención a esta complejidad y unidad del concepto de medio ambiente, siendo por ende considerado como un bien jurídico en su conjunto.

Por último podemos señalar que nos encontramos ante un nuevo tipo de objeto jurídico no encuadrable en las antiguas categorías: el carácter complejo del concepto del medio ambiente incluye a distintos elementos que bien pueden encuadrarse en distintas categorías jurídicas, pero no existe una concreta que pueda servir de marco al propio medio ambiente. Hay que evitar encajonar al medio ambiente en algunas de las categorías existentes y que gozan de un régimen jurídico concreto, ello por que el medio ambiente es un concepto unitario, y su desmembración en diversos regímenes jurídicos únicamente conllevaría la dispersión de la actividad protectora y un daño irreparable a sus beneficiarios⁵¹.

También podemos señalar en este punto lo que opina Rafael Vargas⁵², quien sostiene que el bien jurídico medio ambiente se refiere al concepto “*calidad de vida*”, concepto varias veces mencionado en la ley de bases, la que sin embargo no entrega una definición. A la vez que existen numerosos fallos judiciales en los cuales se hace referencia a este concepto de calidad de

⁵¹Obra citada en nota al pie 2, pág. 70.

⁵²Obra citada en nota al pie 1, pág. 200.

vida. A su respecto Pedro Fernández B., señala que calidad de vida “*podría constituir un valor expresado en la satisfacción por vivir en un entorno determinado, producido por la solución de las necesidades objetivas y subjetivas del ser humano dentro de un uso sustentable del medio ambiente, con la necesaria libertad de elegir*”⁵³. Y se relaciona con el *bien común*, que se materializa en la realización material y espiritual de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad. Medio Ambiente y Calidad de Vida, son entonces conceptos estrechamente relacionados, pues no podríamos pretender, mejorar la calidad de vida si deterioramos el medio ambiente. Lo cual a su vez se vincula con el concepto *desarrollo sustentable*.

⁵³ Citado por Rafael Vargas Miranda, en nota anterior, pág. 207.

CAPITULO II: LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL MEDIO AMBIENTE

1. MARCO JURÍDICO AMBIENTAL.

Marco jurídico ambiental se refiere a toda la norma legal vigente y vinculante que tenga por objeto el medio ambiente, independiente del ámbito que del mismo regule.

Este marco jurídico, sea de carácter constitucional, legal o administrativo, es la manifestación más importante de las políticas públicas que tienen por objeto la protección, cuidado y preservación del medio ambiente.

Cabe tener presente lo que señala a este respecto Enrique. Kittsteiner⁵⁴, quién sostiene que la normativa ambiental a diferencia del concepto clásico de ley, el objetivo fundamental y prioritario es “*proteger, prevenir y reparar*”.

En este punto podemos distinguir diferentes tipos de normas jurídicas, a saber *Normas Causales* que corresponden a las normas dictadas en la primera etapa de evolución del derecho ambiental, y esta inspirada en los principios del capitalismo imperante en ese momento, en especial con los de libertad económica, propiedad privada y contratación; se tratan de normativas que a primera vista parecieran no relacionarse con la temática ambiental y la protección de los recursos naturales, sin embargo su importancia radica en las consecuencias de las mismas, cumpliendo un rol subsidiario de la legislación ambiental, ya que en todo lo no regulado en forma expresa, la protección ambiental quedará entregada a ellas, como por ejemplo las normas civiles, penales o administrativas; *Normas de relevancia ambiental*, se refieren a las normas que regularon de manera independiente, completa y detallada algunos de los componentes del medio ambiente. Se trata entonces de normas sectoriales como por ejemplo la Ley de Pesca, la Ley de Fomento Forestal, etc.; *Normas ambientales propiamente tales*, Surge frente a la necesidad de una legislación que regulara y protegiera diversos componentes ambientales. Tienen por objeto regular y otorgar un marco que ordene de una manera general la institucionalidad ambiental y a su vez propender a la protección del

⁵⁴ Obra citada en nota al pie 18, pág.37.

medio ambiente y de los recursos naturales, en Chile existe la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente⁵⁵.

En lo que a nuestro tema concierne existe una normativa multidisciplinaria tratada además de un modo inorgánico que le confiere atribuciones medioambientales a los municipios, por ejemplo, Ley de Bases Medioambientales, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Código Civil, Código de Aguas, Ley General de Servicios Eléctricos, Ley General de Urbanismo y Construcciones, sólo por mencionar algunas, lo que repercute en un desorganización y en un desconcierto por parte de la ciudadanía, la que no conoce cuales son en definitiva las funciones y atribuciones que la legislación le entrega al municipio en materia medioambiental⁵⁶.

2. NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL.

2.1. La Constitución Política de la República de Chile como norma base de Protección Medioambiental.

El primer intento de incorporar al medio ambiente dentro de la normativa constitucional esta en un memorandú de la Comisión de Elaboración de la Nueva Constitución (CENC), el cual señala que uno de los principios en que se debía fundar la nueva constitución debía ser el derecho a la vida de los ciudadanos para la cual sería necesario evitar la contaminación del medio ambiente, estableciendo normas que conduzcan a tal fin. Dicha declaración de intenciones encontró su consagración en el Acta Constitucional N° 3 de 1976⁵⁷.

Dicha norma inédita en la historia constitucional chilena pasa a la Constitución Política del Estado de 1980 la cual avanza notablemente en comparación con sus predecesoras en cuanto a establecer una norma explícita relativa al medio ambiente. En la carta fundamental podemos encontrar

⁵⁵ Obra citada en nota al pie 18, pág. 26.

⁵⁶ Instituto Libertad, Informe Especial, ISSN 0717-7933, octubre de 2006, Vol. XVII° 161.

⁵⁷ Bermúdez Soto, Jorge, El Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XXI, Valparaíso, año 2000.

normas que tienen ingerencias en temas ambientales, las cuales básicamente están en el artículo 19 de la Constitución⁵⁸.

El constituyente al establecer el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación dentro del artículo 19 en que se enumera una serie de libertades y derechos de la más fundamental importancia, esta señalando que este derecho se refiere a un bien jurídico al cual el constituyente le asigna tal relevancia que para protegerlo le ha otorgado la mayor y mejor protección que le puede entregar a un derecho subjetivo, es decir lo eleva a la categoría de deber constitucional, en cuya promoción y protección el Estado fundamenta su propia existencia, al ser la promoción y protección de las garantías constitucionales el fin último del Estado y su razón de ser⁵⁹.

- *Artículo 19 número 1*, que consagra el derecho a la vida, y se relaciona con el medio ambiente por que el objetivo principal de las normas de calidad ambiental es el bien jurídico protegido de la vida humana.

- *Artículo 19 número 8*, consagra el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Por mucho tiempo fue la única herramienta jurídica para tutelar el medio ambiente antes de que se dictara la ley de bases sobre la materia. Es por ende el primer intento serio de incorporar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como derecho subjetivo constitucionalmente garantizado, y como todo derecho subjetivo también estableció el deber correlativo del Estado de velar para que este derecho no se vea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. De hecho, podemos señalar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado en el número 8, no es sino una de las formas que el constituyente eligió para implementar la protección del derecho a la vida⁶⁰.

- *Artículo 19 número 10*, este numeral consagra el derecho a la educación, y su relación con el medio ambiente esta dada por la importancia que en materia ambiental adquiere la educación, de hecho es uno de los instrumentos más importante de la gestión ambiental.

⁵⁸ Obra citada en nota al pie 18, pág. 35.

⁵⁹ Obra citada en nota al pie 11, pág. 12.

⁶⁰ Misma cita anterior.

- *Artículo 19 número 24*, que establece el derecho a la propiedad, y respecto del cual, en su inciso segundo el constituyente estableció limitaciones a este derecho que deriven de la función social de la propiedad, como lo es la conservación del patrimonio ambiental.
- *Artículo 20*, norma sobre el Recurso de Protección, manifiesta claramente la importancia que el constituyente le atribuye al cuidado y protección del medio ambiente. En esta materia encontramos dos tipos de recursos de protección, el recurso de protección genérico y el recurso de protección ambiental. Hasta antes de la reforma constitucional del año 2005, la única diferencia entre ambos era que el primero procedía contra *actos u omisiones*, en tanto que el segundo solo respecto de *actos arbitrarios e ilegales*. Actualmente la norma ha sido modificada, así ambos proceden contra *actos u omisiones*, con la salvedad de que *el recurso de protección ambiental no procede contra actos u omisiones arbitrarias, reduciendo su aplicación a actos u omisiones ilegales*⁶¹.

De acuerdo a lo anterior, “*el Estado y por consiguiente cada uno de los poderes que lo componen están constitucionalmente obligados a defender este derecho contra cualquier perturbación o amenaza y a brindar los medios necesarios para cumplir con este fin, así como también les corresponden, por mandato constitucional, “tutelar la preservación de la naturaleza”, esto es, arbitrar todos los medios para que el ambiente natural no sea dañado por la acción polutora del hombre. (.....)no distingue respecto de que tipo de naturaleza, (...) ni que se entiende por naturaleza.(.....), podríamos señalar que la tutela de la preservación de la naturaleza impone a los poderes del Estado la obligación de proteger y preservar el entorno natural*”⁶².

Dentro de la normativa de protección del medio ambiente incorporada en la carta fundamental cabe destacar lo que dice relación con “*la función social de la propiedad*”, pues esta reconoce al medio ambiente como una limitante al ejercicio de la propiedad. La incorporación del patrimonio ambiental sirvió para poner de relieve la importancia que le otorgo el

⁶¹ Modificación introducida por Reforma Constitucional de la Ley N °20.050, Diario Oficial de 26 de Agosto de 2005.

⁶² Obra citada en nota al pie 11, pág.14..

constituyente al medio ambiente. José Manuel Borquez⁶³, señala que la preservación del patrimonio ambiental queda radicada fundamental y primordialmente en los dueños de las propiedades.

Cabe tener presente a este respecto lo señalado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución que en un estudio que corresponde al informe final de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, dentro del cual destaca lo señalado respecto que *la soberanía también se ejerce cuando se protege el medio ambiente y los recursos naturales*, los que son patrimonio de los habitante actuales y futuros, siendo el Estado la única organización capaz de llevar a cabo la preservación y enriquecimiento de ese patrimonio. Además señala que el hecho de que el medio ambiente y los recursos naturales sean de dominio común del cual reportan beneficio todas las personas, conlleva las obligaciones correlativas de cuidado y preservación, soportando cargas como limitaciones a las garantías individuales y responder por los daños ocasionados, a la vez que es obligación del Estado crear conciencia nacional sobre lo que significa ese patrimonio común, mediante programas educativos, asegurando además la existencia de organismos técnicos dotados de imperio, independencia y autonomía suficiente para adoptar decisiones sobre la materia⁶⁴.

2.2. Tratados Internacionales suscritos por Chile en materia medioambiental.

Por la naturaleza misma del Derecho Ambiental, los Tratados Internacionales son su fuente más importante, ya que nutre permanentemente al derecho interno de principios, regulaciones y orientaciones ambientales⁶⁵.

Cabe tener presente una nueva tendencia en derecho ambiental, la cual señala que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es considerado por algunos autores, un *derecho humano de tercera categoría*, siendo así, cabría aplicar lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución

⁶³ Obra citada en nota al pie 11, pág.13.

⁶⁴ Obra citada en nota al pie 10, pág. 33.

⁶⁵ Obra citada en nota al pie 18, pág.40.

Política de la República, es decir que el ejercicio de la soberanía reconoce como límite los derechos humanos contenidos en los principios ambientales, o disposiciones ambientales incluidas en tratados internacionales suscritos por Chile.

Los tratados internacionales suscritos por Chile, forman parte del ordenamiento jurídico del país al ser ratificados de acuerdo al procedimiento contemplado por el constituyente, y por ende vinculante con lo cual sus disposiciones deben ser acatadas por todos los ciudadanos, y al ser estos tratados internacionales normas que contienen en su mayoría principios que tienden a la preservación del ambiente, las autoridades están llamadas a dirigir su actuar en pos de la ejecución de esos principios.

Actualmente, entre tratados bilaterales y multilaterales existen vigentes más de 55 tratados que contienen materias de índole medioambiental, sin embargo para ir acotando el estudio de la materia solo nos referiremos a los más relevantes⁶⁶:

- *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*, Decreto Supremo N ° 2.065, publicado en el diario oficial el 13 de febrero de 1998.

En su artículo primero señala lo que se entiende por desertificación la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultantes de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas.

A la vez señala que la desertificación y la sequía afecta el desarrollo sustentable de los países por su relación con los problemas sociales, tales como, la pobreza, la salud y la nutrición deficiente, falta de seguridad alimentaria, y problemas derivados de la migración, desplazamiento de personas y la dinámica demográfica. Por lo cual, el objetivo es luchar contra la desertificación, comprometiéndose los países a desarrollar actividades conducentes a fomentar el desarrollo sustentable, adoptando un enfoque integrado, teniendo en cuenta aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos

⁶⁶ Obra citada en nota al pie 16, pág.270.

de los procesos de desertificación y sequía. Destaca la importancia que se reconoce a la participación de la población en la lucha contra la desertificación. También reconoce importancia a la educación y a la sensibilidad del público frente al tema, lo que debiera traducirse en capacitación y tecnología, adecuada para la utilización de fuentes de energía sustitutiva.

- *Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono*. Decreto Supremo N° 719 de 8 de marzo de 1990.

Se dicta desde la perspectiva de que la modificación en la capa de ozono produce un grave impacto sobre la salud humana y el medio ambiente. Las partes se obligan a cooperar en la investigación e intercambio de información, adoptando los instrumentos jurídicos necesarios para limpiar, controlar, reducir o prevenir las actividades humanas que tienen o puedan tener efectos adversos sobre la modificación de la capa de ozono. Contienen dos anexos, el primero se refiere a la investigación y observaciones sistemáticas que deben realizarse en diversos campos, físicos, químicos, la salud, biológicos, etc. El segundo dice relación con el intercambio de información entre las partes para llevara acabo los objetivos del presente convenio. Es importante destacar en relación con la salud humana, el estudio sobre la relación existente entre la exposición del ser humano a las radiaciones solares visibles y ultravioletas y la formación de cáncer cutáneo con o sin melanoma y sobre los efectos sobre el sistema inmunológico.

- *Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono*. Decreto Supremo N° 238 de 28 de abril de 1990.

Consiste en una reiteración de lo señalado en la Convención de Viena en cuanto a que las partes están consientes de que las actividades humanas están produciendo un debilitamiento de la capa de ozono con graves consecuencias para la salud y los ecosistemas, por lo cual adoptan medidas de control, en especial respecto de las sustancias enumeradas en el Anexo A, tanto en cuanto a su consumo como a su producción, reduciéndose cada vez más el uso de estas sustancias formadas básicamente por clorofluocarbonos y halones. Establece además, control sobre el comercio de los países que no sean parte

del protocolo, prohibiendo la importación desde ellos de sustancias controladas, y a la vez que las partes del protocolo, pueden exportar dichas sustancias.

Por último cabe tener presente que el protocolo ha sido objeto de enmiendas, como las del año 1994 y 200.

- *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.* Decreto Supremo N° 123, publicado en el diario oficial el 13 de abril de 1995. Expresa la preocupación por el cambio climático, reconociendo las responsabilidades que en ello tienen los países desarrollados, siendo ellos los principales responsables de la alteración climática. El objetivo de esta convención es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. A la vez entrega algunos conceptos de cambio climático, efectos adversos del cambio climático, sistema climático, emisiones, gases de efecto invernadero, depósito, sumidero y fuente. Destaca el principio precautorio, el cual consiste en que cuando haya amenaza grave o irreversible, no debería utilizarse la falta total de certidumbre científica como razón para posponer alguna medida destinada a prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos.

- *Protocolo de Kyoto de la Convención sobre el Cambio Climático, de 1997.* Por medio de este protocolo las partes asumen el compromiso de reducir el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y 2012.

- *Convenio para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos, de 1954.* Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 474, publicado en el diario oficial el 6 de octubre de 1977.

Se aplica este tratado a los buques matriculados en el territorio de los gobiernos contratantes y a los buques no matriculados que posean la nacionalidad de una de las partes. No se aplica a los buques de guerra, a los

petroleros cuyo arqueo bruto sea inferior a 150 toneladas y a aquellos buques que no sean petroleros cuyo arqueo bruto sea inferior a 500 toneladas. Según el tratado se entiende por hidrocarburos al petróleo crudo, fuel-oil, diesel-oil pesado, o aceites lubricantes. Los buques de que se trata deberán llevar un registro de los hidrocarburos, anotando sus operaciones relacionadas con este combustible, permitiendo un mayor y eficaz control. Las partes acordaron prohibir a todo navío al cual se le aplique el convenio, que no sea buque tanque, descargar hidrocarburos a menos que cumpla con ciertas condiciones entre las cuales está que la descarga se efectúe lo más lejos posible de la tierra. Los buques tanques también deben cumplir con exigencias dentro de las cuales está el encontrarse a más de 500 millas marinas de la tierra más próxima. Sólo podrán descargar hidrocarburos en puerto aquellos buques cuya capacidad bruta de carga no sea superior a las 150 toneladas o buques de guerra, por cuanto no se les aplicará el convenio. Sin embargo dichas exigencias no se aplicarán en casos en que la descarga de hidrocarburos sea necesaria para salvaguardar la seguridad del mismo buque o de otro, o para evitar daños al buque o a la carga o para salvar vidas humanas. Las sanciones por las infracciones al convenio serán aplicadas por DIRECTEMAR. Además las partes se obligan a contar con instalaciones portuarias necesarias para recibir los residuos y mezclas de hidrocarburos que los buques deben descargar.

▪ *Convenio sobre responsabilidad civil por daños causados al mar por hidrocarburos.* Decreto Supremo N ° 475 de 8 de octubre de 1977.

Se aplica exclusivamente a los daños causados en el territorio, inclusive en mar territorial de un estado contratante por contaminación de hidrocarburos derramados o descargados desde un barco como resultado de un siniestro. La responsabilidad recae en el dueño de la nave, salvo que se trata de casos de guerra, acciones de terceros o acción negligente de un gobierno, sin embargo puede limitar su responsabilidad civil hasta un monto de 210 millones de francos, salvo que el siniestro sea de su responsabilidad. Establece solidaridad en la responsabilidad cuando el daño es producido por dos o más barcos. A la vez establece la obligación de contratar un seguro u otra garantía por el importe a que ascienden los límites de responsabilidad fijados en el convenio.

Las acciones se interpondrán, en el territorio del estado afectado. Estas disposiciones no se aplican a los buques de guerra u otros barcos cuya propiedad o explotación corresponda a un estado que estén destinados exclusivamente a servicios no comerciales del gobierno.

▪ *Convenio sobre prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias.* Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N ° 476, publicado en el diario oficial el 11 de octubre de 1977.

Este tratado fue motivado por la grave contaminación del mar proveniente de diversas fuentes. En su artículo primero señala que los estado deben prevenir este tipo de contaminación, adoptando las medidas necesarias para impedir la contaminación del mar por el vertimiento de desechos y otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar.

▪ *Acuerdo sobre cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas.* Decreto Supremo N ° 425 publicado en el diario oficial el 11 de agosto de 1986.

Firmado por Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, en virtud del cual convienen en aunar esfuerzos con el propósito de tomar medidas necesarias para neutralizar o controlar los efectos nocivos en casos de peligro inminente para el medio marino, debido a la presencia de hidrocarburos u otras sustancias nocivas resultantes de emergencias. Lo destacable de este convenio es que su ámbito de aplicación se extiende más allá de las 200 millas de cada país, se aplica en alta mar, comprometiéndose a promover y establecer planes y programas de contingencia para combatir la contaminación marina por hidrocarburos y otras sustancias nocivas, desarrollar vigilancia en la zona de aplicación, proporcionarse recíprocamente información acerca de los programas de investigación que estén desarrollando las autoridades de cada país, coordinar los sistemas de comunicación para informar oportunamente situaciones de emergencias.

▪ *Convenio para la protección del medio ambiente y la zona costera del Pacífico Sudeste.* Decreto Supremo N ° 296 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el diario oficial el 14 de junio de 1986.

Se trata de un convenio más amplio que el anterior, con el objeto de abarcar otras fuentes de contaminación, en especial aquellas que provienen de descargas de sustancias tóxicas desde fuentes terrestres, o de la atmósfera, o por vertimiento, contaminación proveniente de los buques y contaminaciones provenientes de cualquier instalación que funcione en el medio marino. Resalta el compromiso que asumen los países contratantes de que en los proyectos que desarrollen en las zonas costeras de incluir una evaluación de los posibles efectos de dicho proyecto en el medio ambiente y que puedan ocasionar una contaminación considerable.

▪ *Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres.* Decreto Supremo N ° 295 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el diario oficial el 19 de junio de 1986.

El territorio que comprende este tratado es hasta las 200 millas marinas de las partes contratantes, así como las aguas interiores hasta el límite de las aguas dulces, que son determinadas por cada Estado. Las fuentes terrestres de contaminación comprenden los emisarios o depósitos y descargas costeras, las descargas de ríos, canales u otros cursos de agua, incluidas las subterráneas, y en general cualquiera otra fuente terrestre situada dentro de los territorios de las partes, ya sea que ello se produzca a través del agua, o de la atmósfera o directamente desde la costa. Se trata de prevenir, reducir o controlar la contaminación de estas fuentes cuando produzcan o puedan producir efectos nocivos, debiendo los países contratantes dictar la legislación adecuada para cumplir con el compromiso.

▪ *Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radiactiva.* Decreto Supremo N ° 720 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el diario oficial el 17 de agosto de 1995.

Su ámbito de aplicación es el área del pacífico sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las partes, asimismo se aplica a toda la plataforma continental cuando ésta sea extendida

por las partes más allá de sus 200 millas. Establece la prohibición absoluta de todo vertimiento de desechos radiactivos y otras sustancias radiactivas en el mar o en el lecho de éste, al igual que todo enterramiento de desechos radiactivos u otras sustancias en el subsuelo del mar dentro del ámbito de aplicación del protocolo, debiendo las partes adoptar todas las medidas necesarias para que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de tal modo que no causen perjuicios por contaminación a las otras partes contratantes ni a su medio ambiente ni a zonas situadas más allá de aquellas donde las partes ejercen su soberanía y jurisdicción.

▪ *Tratado entre Chile y Argentina sobre el medio ambiente.* Decreto Supremo N° 67 de 14 de abril de 1993, suscrito dentro del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina.

Las partes acordaron que llevarían a cabo acciones coordinadas respecto a la protección de la atmósfera, suelo, agua, medio ambiente marino, diversidad biológica, prevención de catástrofes naturales y ecológicas, tratamiento de desechos y productos nocivos, efectos ambientales negativos de las actividades energéticas, mineras e industriales, prevención de la contaminación urbana y finalmente el medio ambiente antártico. Para lo cual se constituye una comisión integrada por representantes de ambas partes, la que celebrará protocolos, intercambiará información sobre la legislación ambiental vigente, formación de banco de datos, etc. Se comprometieron las partes a no desarrollar actividades unilaterales que causen daño al medio ambiente de la otra. También se celebran dos protocolos adicionales, uno sobre recursos hídricos, lo cual es importante pues Chile y Argentina comparten ocho cursos de agua, y otro sobre el medio ambiente antártico, en el cual las partes se obligan a coordinar acciones para el control de movimientos de desechos radiactivos, tóxicos y peligrosos provenientes fuera del área del Tratado Antártico.

3. NORMAS DE RANGO LEGAL.

3.1 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley N ° 19.300.

La importancia de la Ley N ° 19.300, radica en que es el primer cuerpo normativo con carácter global e integrador de la normativa ambiental en Chile. Entre los nuevos criterios que se incorporan con esta ley al ordenamiento jurídico está el de un régimen de administración para el desarrollo, lo que se traduce en que se permite a la autoridad pública una visión global de las actividades o proyectos de impactos ambientales y a la vez generar instrumentos de gestión que le permitan al Estado actuar dentro de parámetros de productividad y crecimiento con bienestar y conservación. Así, el municipio también recibe funciones necesarias en su calidad de interlocutor obligado y responsable de las inquietudes de los vecinos de su comuna, llegando incluso a hacerlo responsable por su negligencia⁶⁷.

Siguiendo a Enrique Kittsteiner⁶⁸, los objetivos de la ley basándose en lo señalado en el mensaje dirigido al Senado por el entonces Presidente de la República Señor Patricio Aylwin, son los siguientes:

- Dar un contenido concreto y un desarrollo fundado y adecuado a la garantía constitucional.
- Crear una institucionalidad que haga posible ofrecer soluciones a los problemas ambientales existentes, evitando la generación de nuevos problemas.
- Crear los instrumentos necesarios para una gestión ambiental eficiente, moderna e integradora, de manera de proteger eficazmente los recursos naturales.
- Disponer de una ley marco que sirva de punto de referencia para la interpretación de la legislación ambiental existente y para la dictación de nuevas leyes relativas a materias específicas.

⁶⁷ Obra citada en nota al pie 10, pág. 129.

⁶⁸ Obra citada en nota al pie 18, pág. 106.

Además cabe tener presente también los principios que inspiran la ley de bases, estos son: *Principio Preventivo*, *Principio “Contaminador Pagador”*, *Principio de la Responsabilidad*, *Principio del Realismo*, *Principio de la Participación* y, *Principio de la Eficiencia*. Al respecto en atención a la materia de nuestro interés destacaremos los siguientes principios, preventivo, de realismo y de participación, pues son estos los que mayor importancia daremos al proponer una ordenanza medioambiental.

En atención al objeto de estudio, analizaremos la ley en cuestión desde la perspectiva de las atribuciones que le entrega a los municipios en materia medioambiental. Así, la ley de bases le otorga a los municipios determinados deberes y facultades, sin que signifique con ello que la tarea de las municipalidades en materia medioambiental se complete en estas labores, por el contrario, nuestra postura es estimar que los municipios, en especial por su deber de dar solución a los problemas de sus ciudadanos dada la cercanía con la realidad de sus vecinos, tienen una tarea a desarrollar de gran magnitud, ya que por propia definición constitucional las municipalidades están llamadas a satisfacer las necesidades de la población.

Las facultades que la ley de bases le entrega a los municipios son⁶⁹:

▪ *En el sistema de evaluación de impacto ambiental*, a) artículo 14 de la ley, señala que los municipios deberán participar en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en los casos en que determinados proyectos o actividades a desarrollarse en su comuna requieran de este estudio; b) artículo 31, que expresa que los municipios están obligados a dar adecuada publicidad del extracto de los proyectos sometidos a Estudios de Impacto Ambiental, a fin de asegurar la participación ciudadana informada en el sistema evaluatorio. Esta es una labor de gran importancia e implicancia pues para el proyecto puede significar mayor apoyo ciudadano o la exigencia de parte de la comunidad que el municipio ejerza la acción ambiental; c) artículo 23 inciso 2º señala que los gobernadores, en conformidad al artículo 8 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, conjuntamente con la respectiva Comisión Regional del Medio Ambiente, coordinarán con las municipalidades de su provincia el

⁶⁹ Obra citada en nota al pie 18, pág. 120. .

cumplimiento de lo establecido en el párrafo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Para que exista una integral observancia de las normas legales referidas al sistema de evaluación de impacto ambiental la Comisión Nacional del Medio Ambiente procurará uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los Ministerios y demás organismos competentes.

▪ *En la responsabilidad por daño ambiental,* a) artículo 54, inciso 1, establece que los municipios son titulares de la Acción Ambiental por hechos acaecidos en su territorio. A la vez señala que para los efectos del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, se presume que las Municipalidades y el Estado tienen interés actual en los resultados del juicio; b) artículo 54, inciso 2º, señala la facultad de exigir del ciudadano a la municipalidad correspondiente que ejerza la acción ambiental, respecto de actividades que causen daño al medio ambiente de la comuna; c) artículo 56, establece que los municipios podrán requerir al Juez en lo Civil la aplicación de sanciones a los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los Planes de Manejo o de Descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere dicha ley;

▪ *En la fiscalización,* en este aspecto los municipios cuentan con amplias facultades para proceder por sí mismos a fiscalizar el cumplimiento de las normas de los planes de prevención o descontaminación y de los planes de manejo; a) artículo 64, establece que le corresponde a los organismos del estado que participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre la base de las cuales se aprobó el estudio, lo que significa que las municipalidades deberán coordinar un trabajo en conjunto con los otros organismos especializados que cuentan con el personal adecuado para hacer esta fiscalización;⁷⁰. Cabe tener presente frente a la facultad de fiscalización, lo que señala el artículo 72 letra e), en cuanto a que la municipalidad deberá a través del Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, coordinar las tareas de fiscalización

⁷⁰ Obra citada en nota al pie 18, pág. 120.

y control que desarrollan en materia ambiental con los diversos organismos públicos y demás municipalidades.

A la vez encontramos otras disposiciones que involucran a los municipios tratándose de temas medioambientales:

- Artículo 10 letra h), indica que entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental encontramos los planes reguladores comunales.
- Artículo 86, señala que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente establecerán sistemas que aseguren una adecuada participación de las municipalidades y de las organizaciones sociales de la región, en todas aquellas materias referidas al medio ambiente.

3.2. Normas sectoriales.

En nuestra legislación podemos encontrar varias normas de carácter medioambiental como las que dicen relación con la protección del suelo, normas sobre protección del aire, sobre contaminación acústica, sobre protección acuática, normas sobre protección de la biodiversidad; sin embargo, señalaremos solamente las más importante y las que tienen relación con nuestra labor. Dentro de las normas sectoriales con incidencia en materia medioambiental encontramos a los siguientes cuerpos normativos:

- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695:

La Municipalidad como responsable de satisfacer las necesidades de la población en el ámbito local y por ende de la calidad de vida de ella, tiene asignadas distintas atribuciones, deberes y obligaciones relacionados con el medio ambiente.

- Artículo 3 el que señala entre las funciones privativas que les corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, “ b) *la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes,(...) f) el aseo y ornato de la comuna..*”. Aunque si bien, también dentro de las funciones privativas del

municipio, en las letras d) y f), del mismo artículo se señalan materias relativas al transporte y tránsito y a normas de construcción, haciendo referencia a la regulación entregada al efecto por el ministerio correspondiente, consideramos que estas materias también tienen el carácter medioambiental desde un punto de vista amplio de lo que debemos entender por medio ambiente, y por ende serán consideradas al proponer una ordenanza municipal sobre la materia.

- Artículo 4, señala que las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del estado, funciones relacionadas con, *b) la salud pública y la protección del medio ambiente, f) la urbanización y la vialidad urbana y rural, h) el transporte y tránsitos públicos.*

- Artículo 5 señala que las municipalidades sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

▪ Código Civil:

Este cuerpo normativo contiene normas de carácter medioambiental respecto de los bienes nacionales, los que están sujetos al mandato constitucional de que el Estado debe tutelar la preservación de la naturaleza. A este respecto es al Ministerio de Bienes Nacionales, a quien corresponde diseñar las políticas y arbitrar los medios para preservar los bienes nacionales.

- El artículo 937, y dentro de las acciones posesorias especiales señala que *“ninguna prescripción se admitirá contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso”*. Esto quiere decir que el mero transcurso del tiempo no sana la responsabilidad de los que realizan una obra o de los que la mandan realizar.

También respecto de los artículos relativos a la responsabilidad civil, se ha dispuesto los medios para que las personas que se vean afectadas por los daños causados por otras al medio ambiente, artículos 2314, 1437, 2284 del código civil.

- Código de Aguas⁷¹;

En este cuerpo normativo se regulan materias relativas al uso y aprovechamiento de las aguas, elemento esencial para el desarrollo de la vida.

- El agua y su carácter de bien nacional de uso público esta establecido en el artículo 5 otorgando a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas.

- En el artículo 14 inciso 2º se establece la forma en que debe realizarse la extracción y restitución de las aguas desde y hacia los canales y acueductos, de manera de no perjudicar ni menoscabar los derechos de terceros constituidos sobre las mismas aguas, en cuanto a su calidad, sustancia, oportunidad de uso y demás particularidades.

- En el artículo 92 prohíbe botar a los canales sustancias, basuras, desperdicios y otros objetos similares que alteren la calidad de las aguas. Siendo responsabilidad de las respectivas municipalidades establecer las sanciones a las infracciones de esta norma y obtener su aplicación. Agrega que también los municipios deberán realizar la limpieza de los canales obstruidos por basuras, desperdicios u otros objetos botados en ellos.

- Ley N ° 3.133, sobre Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales, y su reglamento D.S. N ° 2.491 de Industria, ambos de 1976.

Esta ley en su artículo 1º señala que *“los establecimientos industriales, sean mineros, metalúrgicos, fabriles o cualquiera otra especie, no podrán vaciar en los acueductos, cauces artificiales o naturales que conduzcan aguas o en vertientes, lagos, lagunas o depósitos de agua, los residuos líquidos de su funcionamiento, que contengan sustancias nocivas a la bebida o al riego de un sistema adecuado y permanente”* y en su inciso segundo prohíbe absolutamente arrojar a los referidos cuerpos de agua, materias sólidas que provengan de los establecimientos mineros. A la vez que en los artículos 5 y 6 establece una acción popular que pueden interponer las municipalidades respectivas y los particulares interesados, siendo imprescriptibles las acciones que corrompen el agua o las hagan conocidamente dañosas.

⁷¹ Obra citada en nota al pie 11, pág. 26.

- Decreto Ley N ° 2.050 de 1997.

Crea el Servicio Nacional de Obras Sanitarias, señalando entre sus competencias específicas el control, tratamiento y eliminación de los residuos líquidos industriales, tanto en zonas urbanas como rurales.

- Disposición Oficial N ° 1.333 de 1978, aprobada por Decreto Supremo N ° 867 de Obras Públicas de 1977.

El cual fija el criterio de calidad de agua según requerimientos científicos referidos a aspectos físicos, químicos y biológicos según el uso determinado, con el objeto de proteger y preservar la calidad de aguas de la degradación producida por contaminación con residuos de cualquier tipo u origen.

- Código Sanitario;

- Artículo 11, señala *que sin perjuicio de las atribuciones que competen al Servicio Nacional de Salud, corresponde, en el orden sanitario, a las Municipalidades: a) Proveer a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo; b) Recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, a juicio del Servicio Nacional de Salud, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana; c) velar por el cumplimiento de las disposiciones que sobre higiene y seguridad se establecen en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización; d) Reglamentar y controlar las condiciones de limpieza y conservación exterior de las casa-habitación, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares; e) Establecer plazas, parques o locales públicos de juego o recreo para adultos y niños, así como baños y servicios higiénicos públicos; y f) Proveer a la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes.*

- Libro Tercero “De la higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo”. Según J. Borquez⁷², en el artículo 67, es la primera vez que el legislador chileno se refiere al “medio ambiente” y lo hace a propósito de la necesidad de controlar los agentes, elementos o factores que puedan perturbarlo. Se trata de normativas que tienen por objeto el cuidado del medio

⁷²Obra citada en nota al pie 11, pág. 28.

ambiente entendiendo a éste desde un punto de vista amplio, así señala por ejemplo que no podrá iniciarse la construcción o remodelación de una población sin que el servicio de salud haya aprobado los servicios de agua potable alcantarillado y desagües, y en general se establece que deberá contarse con la aprobación del Servicio Nacional de Salud cuando en una construcción o reparación, de alguna forma se vean involucrados los sistemas de aguas, alcantarillado y desagües. Es por ende a la autoridad sanitaria a quien corresponde velar por el aprovisionamiento y la pureza del agua potable. También podemos encontrar disposiciones que regulan el tratamiento de los desperdicios y basuras a la vez que en el Título IV de este libro se refiere a otros factores de riesgos, como la contaminación del aire y ruidos molestos y vibraciones.

- Ley N ° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Este cuerpo legal contiene diversas normas tanto expresas como tácitas, directas e indirectas vinculadas a la gestión ambiental de las municipalidades en coordinación y colaboración con las Intendencias y el Consejo Regional.

Artículo 14, señala que en la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios y en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional en preservación y mejoramiento del medio ambiente.

- Artículo 16, letra e), establece que serán funciones generales del gobierno regional asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo, esto en consideración que hoy en día las municipalidades desarrollan programas y planes medioambientales.

- Artículos 17, 18 y 19, otorgan al gobierno regional diversas atribuciones en materia ambiental, las cuales incidirán en la gestión ambiental municipal, ello de acuerdo a lo establecido por el *principio de unidad de la administración*, establecido en el artículo 5 inciso 2° de la Ley N ° 18.575 Orgánica

Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, relacionado con lo señalado en el inciso 2° del artículo 1 de la misma ley.

- Ley General de Urbanismo y Construcción, DFL. N° 458.

Este cuerpo legal entrega competencia a las municipalidades para diversas materias que inciden en aspectos ambientales como la planificación urbana, aplicación de las normas sobre urbanismo y construcciones etc.

- Ley General de Servicios Sanitarios, DFL N° 382.

Establece diversas facultades a las municipalidades relacionadas con los servicios sanitarios, el agua potable y el alcantarillado, aspectos vinculados al medio ambiente.

- Decreto Supremo N° 294.

Que estableció el Ministerio de Obras Públicas y en el cual se facultó a las Municipalidades para la aprobación y supervigilancia de las obras de agua potable y alcantarillado.

- Ley de Bosques D.S N° 4363.

Cuerpo legal que establece diversos deberes u obligaciones de las municipalidades relacionados con la arborización urbana y el establecimiento de plazas y parques.

- DFL N° 345, Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.

Este cuerpo legal le entrega distintos deberes y facultades a las municipalidades relacionadas con el plan regulador comunal.

- Ley de Tránsito N° 18.290.

En el cual encontramos diversas normas que deben ser aplicadas por las municipalidades y que dicen relación con el tránsito público, el uso de las vías etc.

4. ORDENANZAS MEDIOAMBIENTALES.

En nuestro ordenamiento jurídico y de acuerdo a la facultad establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo N°5, letra d), los municipios pueden dictar normas que tendrán vigencia dentro de los límites de sus territorios. Así los municipios han dictado ordenanzas comunales sobre determinados aspectos del medio ambiente, sin que exista hasta el momento una ordenanza que regule el medio ambiente considerando a éste algo más que el aire o ruidos molestos, o la recolección de basura domiciliaria, pues en realidad se han dictado estos cuerpos normativos no desde una perspectiva medioambiental, sino que más bien desde un punto de vista de convivencia ciudadana. Una ordenanza medioambiental debe contemplar normas que protejan el medio ambiente y eviten la contaminación, pero también debe considerar normas que disminuyan la contaminación y la destrucción del medio ambiente ya existente.

Sin embargo, las ordenanzas sobre temas ambientales, luego de la dictación de la ley de bases medioambientales avanzaron notablemente al respecto, destacando la *Ordenanza Local sobre Medio Ambiente de la comuna de Chimbarongo*, *Ordenanza Ambiental de la comuna de Lampa*, *Ordenanza Municipal de Gestión Ambiental de la comuna de Machalí*, *Ordenanza Local sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente de la comuna de Los Ángeles*, y la *Ordenanza Municipal de Protección al Medio Ambiente de la comuna de Maipú*, las cuales analizaremos en el capítulo siguiente.

**CAPITULO III: LA ORDENANZA COMO INSTRUMENTO DE
PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE.**

1. LA DICTACIÓN DE ORDENANZAS MEDIOAMBIENTAL COMO FACULTAD PRIVATIVA DEL MUNICIPIO.

Los municipios son órganos encargados de la administración comunal, formando parte de la administración del Estado en su nivel más basal, lo que se traduce en que el municipio se constituye en el órgano público de mayor cercanía a la ciudadanía y, por ende, el único en dar verdadera cabida a la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas de la comunidad local⁷³. De este modo, surge la obligación de dar soluciones a los asuntos de interés comunales, obligación que descansa tanto en mandatos constitucionales como legales, y en cuya virtud los municipios tienen por finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Con el objeto de cumplir con esta finalidad, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en lo sucesivo LOCM), en su artículo N° 5, letra d), entrega al municipio la facultad de dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. Estas resoluciones de acuerdo al artículo 12 de la misma ley pueden ser ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

En lo que respecta a las ordenanzas, la LOCM señala que aquellas son *“normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad”*, y agrega que *“en ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”*⁷⁴.

Asimismo, se establece que sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondiente a la protección del medio ambiente dentro de los límites comunales.

⁷³ Barba Martinic, Lorena, “Análisis de la Gestión Ambiental en la Comuna de Puchuncaví, Quinta Región, Chile”, Cuadernos de Investigación N° 1, de la Universidad de Viña del Mar, año 1997, pág. 61.

⁷⁴ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695, artículo 12 inciso 2°.

De este modo, y con el objeto de dar solución a los distintos problemas comunales y de otorgar la participación ciudadana a la que le obliga la constitución y las leyes, las municipalidades están llamadas a satisfacer las necesidades de sus vecinos, para lo cual están dotadas de instrumentos y mecanismos no sólo para aplicar la legislación ambiental vigente sino que además para crear normas jurídicas, nace así, la función privativa de los municipios de dictar ordenanzas⁷⁵. Y respecto del tema que nos interesa, con el objeto de dar solución a los problemas medioambientales de la comuna y de proporcionar una participación ciudadana en la solución de los mismos, surge la facultad, necesidad y obligación del municipio de dictar *ordenanzas medioambientales*. Sin embargo, cabe dejar claro que si bien la facultad de dictar ordenanzas, y respecto del tema que nos compete, dado la importancia del mismo, el contenido de la ordenanza debe estar de acuerdo con los planes nacionales y regionales que regulen la materia.

Los problemas medioambientales poseen un componente local muy fuerte, no sólo en cuanto a su efecto contaminante, sino también en cuanto a los bienes jurídicos que se afectan, a los titulares de estos y a la forma de detectar, controlar y planificar su ocurrencia. Lo que significa un desafío para los gobiernos locales, pues no sólo deben aplicar la legislación ambiental vigente sino que idealmente deben generar una política medioambiental local que refleje y garantice las necesidades de la sociedad civil, así como las demandas de los actores económicos que generan el desarrollo⁷⁶.

La facultad del municipio de establecer políticas ambientales, de acuerdo a la normativa vigente, no es directa, y deberá, por ende, entenderse comprendida dentro del ejercicio de su atribución privativa de planificar y regular la comuna, siendo la potestad de dictar ordenanzas sobre la materia una manifestación general de sus atribuciones normativas, las cuales tiene

⁷⁵ Esta misma idea se encuentra presente en lo señalado en “Gestión Ambiental Municipal”, de la Asociación Chilena de Municipalidades, año 1995, pág. 43.

⁷⁶ Eisendecker, Pablo, en su artículo “Regulación local en materia ambiental. Los municipios y el medio ambiente”. En el mismo sentido encontramos la opinión de Francisco López Bustos, en “La organización administrativa del medio ambiente”, Universidad de Granada, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992, pág.93.

como límite la Constitución Política, la ley, los planes reguladores y, en lo sustancial, el ámbito propio de su actividad municipal⁷⁷.

Por su parte, gran parte de la jurisprudencia de los tribunales de justicia han reconocido plena eficacia y obligatoriedad a las ordenanzas ambientales⁷⁸. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional, en un fallo de fecha 28 de febrero de 1994, recaído en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en lo sucesivo LBGMA), señaló: *“que es sabido que la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales ha sido entregada...a la reserva del legislador, en cuanto es éste el órgano estatal competente para dictar normas que permitan su más adecuada realización por sus titulares. Y esa regulación legislativa incluso la Constitución la condiciona en su juridicidad al hecho de no “afectar los derechos en su esencia” (artículo 19, n° 26). Pero hay más: a fin de asegurar efectivamente que sea el legislador quien determine esa regulación, le prohíbe expresamente que delegue atribuciones en el Presidente de la República... intervenir en el ejercicio de los derechos fundamentales”*⁷⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, los municipios al dictar ordenanzas medioambientales, deberán considerar que no podrán establecer requisitos, limitaciones e incluso prohibiciones al ejercicio de los derechos garantizados por el constituyente y mucho menos a las actividades económicas o al derecho de propiedad, pues con ello se extralimitarían de las facultades que se les concede de dictar normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En cierta forma se presentaría un sutil conflicto y choque de derechos fundamentales, y respecto del cual conocida es la inclinación de nuestra carta fundamental hacia el derecho de propiedad y al desarrollo de cualquier actividad económica⁸⁰.

⁷⁷ Informe Especial del Instituto Libertad, Vol XVII ° 161, de octubre de 2006.

⁷⁸ “Gestión Ambiental Municipal”, Asociación Chilena de Municipalidades, año 1995, pág. 44.

⁷⁹ Sociedad de Fomento Fabril, Boletín Área Medio Ambiente N ° 7, septiembre de 1998.

⁸⁰ En el mismo sentido encontramos la opinión de la Sociedad de Fomento Fabril en el boletín mencionado en el nota anterior, en el Informe Especial del Instituto Libertad, Vol XVII ° 161, de octubre de 2006, y lo señalado por el profesor Sr. Pablo Eisendeher, en su artículo “Regulación local en materia ambiental. Los municipios y el medio ambiente”.

No obstante lo anterior y en opinión del profesor Eisendercher, *“es de gran relevancia para aspirar a un verdadero desarrollo sustentable, el robustecimiento de las labores fiscalizadoras y de las atribuciones de los municipios en materia ambiental”*⁸¹.

Cabe tener presente que al momento de elaborar y posteriormente dictar una ordenanza medioambiental, en la cual se establezcan principios dirigidos principalmente a la protección y promoción de un medio ambiente sano, si bien al inicio de todo este procedimiento para las autoridades, resultará atractivo y quizás hasta gratificante incorporar estas normas ambientales, es necesario que se tenga claridad en cuanto a que dichas normas dejarán de ser meros atractivos principios ambientales para concretarse como normas vinculantes y obligatorias en especial para las autoridades locales, en cuanto será la ciudadanía a la cual se deben, quien apoyándose en las disposiciones de la ordenanza, les exigirá determinadas conductas que vayan en pro del medio ambiente local. Con todo lo anterior, queremos determinar que una vez concretados en normas jurídicas los principios ambientales, estos adquieren una mayor relevancia e importancia.

2. ANALISIS DE LA NORMATIVA AMBIENTAL MUNICIPAL.

2.1 El Municipio.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 118 inciso 4° de la Constitución Política de la República, señala que *“las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”*, norma que es reiterada en el artículo 1° de la LOCM.

⁸¹ Eisendercher, Pablo, en su artículo “Regulación local en materia ambiental. Los municipios y el medio ambiente”.

Como ya lo señalamos anteriormente es el municipio el encargado de satisfacer las necesidades de la población en el ámbito local y por ende de la calidad de vida de ella, para lo cual se le entregaron a través de diversas disposiciones legales distintas atribuciones, deberes y obligaciones, ya sea en forma exclusiva o en colaboración y coordinación con otros organismos del Estado.

2.2 Competencia ambiental del Municipio.

Competencia es concebida como *“la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legalmente”*⁸².

Antes de analizar las competencias ambientales de los municipios hay que señalar que la competencia del municipio no es la única en el ámbito regional y local. En general la legislación se ocupa más de la desconcentración que de la descentralización, dando más énfasis a la creación y desenvolvimiento de las oficinas locales de entidades del gobierno central que a la posibilidad de que esas competencias sean ejercidas por las administraciones locales.⁸³

Lo anterior, contradice una correcta política ambiental del Estado, pues son las autoridades locales quienes por su vinculación estrecha con los habitantes de sus territorios, se encuentran en mejor condición de dar respuestas y soluciones a las problemáticas ambientales que surjan en sus comunas. *“Las autoridades locales construyen, operan y mantienen la infraestructura económica, social y ambiental, supervisan los procesos de planteamientos, establecen políticas y regulaciones locales ambientales. En su calidad de nivel gubernamental más cercano a la población, desempeña un rol fundamental educando, movilizándolo y respondiendo al público en la*

⁸² Obra citada en nota al pie 41, pág. 71.

⁸³ Misma nota anterior, pág. 82.

promoción del desarrollo sustentable”⁸⁴. De esta forma se muestra la importancia de la gestión ambiental del municipio dada la cercanía con los ciudadanos a los cuales les es aplicable la política ambiental del Estado.

Sin perjuicios de lo anterior, y en opinión de Efraín Pérez, la entrega de competencias ambientales a diferentes autoridades administrativas no significa que eventualmente se fuera a producir una contienda de competencias, sino que se trataría solamente de diferentes realidades que se suceden al mismo tiempo y dentro de un mismo espacio físico, por lo cual nada impediría que se aplicarían al mismo tiempo las distintas normas jurídicas que entregan competencias a diferentes entes administrativos; la única observación y cuestionamiento es la aplicación de penas y/o multas, pues de acuerdo al principio penal *non bis in ídem*, no pueden aplicarse dos o más penas sobre el mismo hecho objetivo⁸⁵.

Con relación a las competencias ambientales del municipio, Luis Cordero señala que *“la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades incorporó a su texto una serie de disposiciones encaminadas a la protección del medioambiente, pero no reconoció al Municipio como un ente protagónico de esta protección, ni hizo propicia tampoco la ocasión que les presentaban las disposiciones constitucionales para avanzar en una óptica contemporánea de lo que debe ser la responsabilidad social frente al medio ambiente”*⁸⁶.

Por ende las competencias en materia medioambiental que le han sido conferidos a los municipios son aquellas facultades, atribuciones, deberes y obligaciones señaladas en la Constitución Política, LOCM, LBGMA, y otros cuerpos normativos en los cuales se hacen referencias a materias relativas al medio ambiente, aun cuando estas competencias no hayan sido entregadas en forma armónica considerando la importancia que posee el municipio en cuanto

⁸⁴ Agenda 21. Capítulo 28. Local Authorities un Support of Agenda 21. Programme Area. Basis for Action.28.1. , en Efraín Pérez, Derecho Ambiental, año 2000, pág.79.

⁸⁵ Obra citada en nota al pie 41, pág. 72.

⁸⁶ Obra citada en nota al pie 10, pág. 127-129.

nivel gubernamental más cercano a la población, y con un enfoque ambiental propiamente tal⁸⁷.

Frente a esta situación, al municipio no le queda más que basándose en las funciones y atribuciones específicas que se le encomendaron y los mecanismos que la misma ley orgánica le confiere y, con el objeto de dar solución a las problemáticas medioambientales locales, es que puede desarrollar un plan medioambiental de acuerdo a las condiciones de su territorio jurisdiccional. El municipio puede desarrollar una completa política ambiental aprovechándose de implementar una educación ambiental en los colegios de su territorio, entregando capacitación en materias ambientales, utilizando los planos reguladores seccionales e interurbanos, manteniendo actualizada la regulación sobre residuos domiciliarios, reglamentando y ordenando las áreas verdes y de los espacios de recreación, la higiene ambiental y la salud pública, los estudios de impactos ambientales, las auditorías ambientales, los planes de descontaminación, la conservación del patrimonio ambiental, la participación ciudadana y de las disposiciones sobre construcción y urbanización⁸⁸.

A pesar de lo anterior, los municipios no han desarrollado una completa política ambiental en sus territorios jurisdiccionales, reduciendo su labor a la promulgación de ordenanzas municipales que regulan ciertos aspectos del medioambiente, por ejemplo, ordenanza de aseo, ordenanza de ruidos molestos, ordenanza de parques y jardines etc., sin que haya una coordinación y coherencia entre ellas, y más aún dejando grandes vacíos normativos, lo que en definitiva repercute en que las comunas y sus ciudadanos no puedan participar de lo que debiera ser una política ambiental adecuada.

⁸⁷ Respecto de la competencia ambiental comunal, en Gestión Ambiental del Gobierno de Chile, Conana, año 1997, no encontramos una visión descentralizadora de las competencias ambientales, reduciéndose a señalar que los municipios poseen competencias determinadas por las leyes sin plantear siquiera la posibilidad de la utilidad de que sean estos organismos los encargados de desarrollar una política ambiental más acorde a las necesidades y requerimientos ciudadanos.

⁸⁸ En este mismo sentido esta la opinión de Efraín Pérez, en Derecho Ambiental, año 2000. pág. 91-93.

2.3 Funciones y atribuciones.

• Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades:

Según Pablo Eisendecker⁸⁹, las atribuciones ambientales municipales, de acuerdo a la definición de medio ambiente entregada por la ley de bases, no se refieren exclusivamente a problemas de contaminación, sino que más bien a funciones y facultades enmarcadas dentro del omnicomprendido concepto que otorga la ley de bases. La LBGMA además de reforzar las funciones medioambientales que poseían los municipios, legitimó el actuar de los mismos en esta materia.

En el párrafo 2 ° del título I de la Ley N ° 18.695 LOCM, se puede distinguir las funciones privativas, funciones esenciales y las que puede desarrollar el municipio directamente o con otros órganos de la administración del Estado.

Son funciones privativas del municipio las que se señalan en el artículo 3 de la LOCM, las cuales desde nuestro punto de vista son todas con contenido medioambiental, tanto por que, tal como señalamos en el capítulo anterior, existen disposiciones legales que exigen un estudio de impacto ambiental a los planes y programas que se desarrollen en la comuna, para lo cual el municipio participará dentro de dicho sistema, tal cual como lo señalan los artículos 10 letra h) y 14 de la LBGMA, Ley N ° 19.300, como por que dichas disposiciones, son un aspecto importante del medio ambiente en países en que el derecho ambiental es mucho más desarrollado, como España por ejemplo, lo que se refiere a la construcción, urbanismo, aseo y ornato y a la calidad de vida y desarrollo de la comuna.

En el mismo sentido esta la opinión de Eisendecker⁹⁰, al señalar que la problemática ambiental es esencialmente multidisciplinaria, por lo tanto si bien el cuidado del medio ambiente no se encuentra dentro de las funciones privativas o exclusivas del municipio, guarda directa relación con las mayoría de las funciones privativas y abarca variados ámbitos que se encuentran bajo

⁸⁹ Obra citada en nota al pie 81.

⁹⁰ Misma cita anterior.

la tutela de diferentes servicios municipales como SECPLAC, Desarrollo Comunitario, Obras, Aseo y Ornato, Tránsito, y por supuesto, Asesoría Jurídica.

Así, corresponderá a las municipalidades de acuerdo al artículo 3 de LOCM, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

- elaborar, aplicar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
- la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- la promoción del desarrollo comunitario;
- aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma en que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
- aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y;
- el aseo y ornato de la comuna.

A la vez, y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 4 del mismo cuerpo legal, las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado funciones relacionadas con:

- la salud pública y la protección del medio ambiente;
- la urbanización y la vialidad urbana y rural;

Para el cumplimiento de sus funciones la misma ley en su artículo 5 letra d), señala que tendrán entre las atribuciones esenciales la de dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. Sin embargo, por regla general los municipios no cuentan con personal suficiente y capacitado para ejercer de buena manera las funciones que le fueron encomendadas⁹¹.

⁹¹ La misma idea la encontramos en la opinión de la obra citada en nota al pie 81.

Por otro lado, también encontramos facultades medioambientales que le han sido conferidas a los municipios en otros cuerpos normativos a saber:

- Ley de Bases Generales del Medio Ambiente:

- *En el sistema de evaluación de impacto ambiental*, a) artículo 14 de la ley, señala que los *municipios* deberán participar en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en los casos en que determinados proyectos o actividades a desarrollarse en su comuna requieran de este estudio; b) artículo 31, que expresa que los *municipios* están obligados a dar adecuada publicidad del extracto de los proyectos sometidos a Estudios de Impacto Ambiental, a fin de asegurar la participación ciudadana informada en el sistema evaluatorio; c) artículo 23 inciso 2º señala que los gobernadores, en conformidad al artículo 8 de la LOGM, conjuntamente con la respectiva Comisión Regional del Medio Ambiente, coordinarán con las *municipalidades* de su provincia el cumplimiento de lo establecido en el párrafo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental;

- *En la responsabilidad por daño ambiental*, a) artículo 54, inciso 1, establece que los *municipios* son titulares de la Acción Ambiental por hechos acaecidos en su territorio; b) artículo 54, inciso 2º, señala la facultad de exigir del ciudadano a la *municipalidad* correspondiente que ejerza la acción ambiental, respecto de actividades que causen daño al medio ambiente de la comuna; c) artículo 56, establece que los *municipios* podrán requerir al Juez en lo Civil la aplicación de sanciones a los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los Planes de Manejo o de Descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere dicha ley;

- *En la fiscalización*, a) artículo 64, establece que le corresponde a los organismos del estado que participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre la base de las cuales se aprobó el estudio, lo que significa que las *municipalidades* deberán coordinar un trabajo en conjunto con los otros organismos especializados que cuentan con el personal adecuado para hacer esta fiscalización;

A la vez encontramos otras disposiciones que involucran a los municipios tratándose de temas medioambientales:

- Artículo 10 letra h), indica que entre los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental encontramos los planes reguladores comunales;

- Artículo 86, señala que las Comisiones Regionales del Medio Ambiente establecerán sistemas que aseguren una adecuada participación de las municipalidades y de las organizaciones sociales de la región, en todas aquellas materias referidas al medio ambiente.

▪ Código de Aguas:

En el artículo 92 de este cuerpo legal se señala que los *municipios* deberán realizar la limpieza de los canales obstruidos por basuras, desperdicios u otros objetos botados en ellos, además de establecer las sanciones a las infracciones de esta norma y obtener su aplicación.

▪ Código Sanitario:

En los artículos 4 y 11 se señala que deben ser los *municipios* los que deben proveer la limpieza de los sitios públicos, recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados las basuras, residuos y desperdicios, que se depositen o produzcan en la vía urbana, deben además velar por el cumplimiento de la legislación referida a la higiene, que se establecen en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Además en el mismo cuerpo legal se facultan a las *municipalidades* para otorgar patentes y permisos previa autorización del Servicio de Salud.

▪ Ley N ° 3.133, sobre Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales:

En los artículos 5 y 6 establece una acción popular que pueden interponer las *municipalidades* respectivas y los particulares interesados, siendo imprescriptibles las acciones que corrompen el agua o las hagan conocidamente dañosas.

- Ley N ° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

- Artículo 16, letra e), establece que serán funciones generales del gobierno regional asesorar a las *municipalidades*, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo, esto en consideración que hoy en día las municipalidades desarrollan programas y planes medioambientales.

- Los artículos 17, 18 y 19, otorgan al gobierno regional diversas atribuciones en materia ambiental, las cuales incidirán en la gestión ambiental *municipal*, ello de acuerdo a lo establecido por el *principio de unidad de la administración*, establecido en el artículo 5 inciso 2° de la Ley N ° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, relacionado con lo señalado en el inciso 2° del artículo 1 de la misma ley.

- Ley General de Urbanismo y Construcción, DFL. N ° 458.

Este cuerpo legal entrega competencia a las *municipalidades* para diversas materias que inciden en aspectos ambientales como la planificación urbana, aplicación de las normas sobre urbanismo y construcciones etc.

- Decreto Supremo N ° 294.

Que estableció el Ministerio de Obras Públicas y en el cual se facultó a las *municipalidades* para la aprobación y supervigilancia de las obras de agua potable y alcantarillado.

- Ley de Bosques D.S N ° 4363.

Cuerpo legal que establece diversos deberes u obligaciones de las *municipalidades* relacionadas con la arborización urbana y el establecimiento de plazas y parques.

- DFL N ° 345, Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.

Este cuerpo legal le entrega distintos deberes y facultades a las *municipalidades* relacionadas con el plan regulador comunal.

▪ Ley de Tránsito N° 18.290.

En el cual encontramos diversas normas que deben ser aplicadas por las *municipalidades* y que dicen relación con el tránsito público, el uso de las vías etc.

Sin embargo hay autores que señalan que estas disposiciones son escasas frente a la amplitud de facultades que se le podrían entregar a los municipios en materia medioambiental, lo que se confirma en cuanto no hay disposición expresa que le entregue a las municipalidades el velar por el cuidado del medio ambiente dentro sus territorios, sólo existe una disposición en que se señala que las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente dentro de sus límites comunales⁹². Sin embargo, la obligación que tiene el municipio por velar que sus vecinos desarrollen su vida cotidiana de forma completa, involucra sin lugar a dudas, el ofrecer un medio ambiente sano, que permita justamente el pleno ejercicio del derecho a la vida en su concepción más amplia.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDENANZA MEDIOAMBIENTAL.

3.1 Principio de jerarquía de las normas.

Tal cual lo señalamos con anterioridad, la dictación de una ordenanza medioambiental por parte del un municipio deberá someterse a la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, e independiente de la facultad constitucional de dictar normas generales y obligatorias, los municipios al momento de dictar una ordenanza, el contenido de la misma no debe sobrepasar los límites que le imponen la Constitución Política y las leyes, pues dentro de la pirámide

⁹² Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 5 inciso 3°.

normativa las ordenanzas municipales se encuentran en un rango inferior a cualquier otra norma legal.

Así, la dictación de una ordenanza y el contenido de la misma no podrá referirse a materias que de acuerdo a la carta fundamental son materias de ley, por ejemplo, y en especial el caso de las limitaciones, restricciones a las garantías que la norma fundamental del Estado asegura a todas las personas, y en especial una ordenanza no podrá limitar, restringir o poner nuevas imposiciones u obligaciones al ejercicio de cualquier actividad económica y al derecho de propiedad⁹³.

De acuerdo a lo anterior, las ordenanzas ambientales, deberán ajustar su contenido en especial a los siguientes cuerpos normativos, entre otros, la Constitución Política de la República, LOCM, LBGMA, Código de Aguas, Código Sanitario, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza de Urbanismo y Construcciones. Por lo tanto, las políticas ambientales en el marco territorial comunal, deben ser dictadas de acuerdo a las leyes generales ambientales y a las normas constitucionales, que uniforman y orientan a la ordenanza, norma jurídica de rango jerárquico inferior a las normas señaladas. Además los municipios deben actuar dentro del marco de los Planes Nacionales y Regionales que se elaboren en materia ambiental⁹⁴.

De acuerdo a lo señalado precedentemente, hay quienes señalan que las municipalidades no son plenamente autónomas para dictar normas generales y abstractas, pues la pirámide normativa hace que se ajuste a normas de rango superior.

Sin embargo, las ordenanzas ambientales constituyen una gran herramienta de aplicación práctica de políticas ambientales en el quehacer cotidiano, haciéndose palpable el adagio “*pensar globalmente, actuar localmente*”.

⁹³ Esta misma idea la tratamos a propósito de la facultad del municipio de dictar normas generales y abstractas, al inicio de este capítulo.

⁹⁴ Gestión Ambiental Municipal, Asociación Chilena de Municipalidades, año 1995, pág. 44.

Es importante señalar al respecto que al igual a lo que opina Enrique Kittsteiner, no se debe concebir al Derecho Ambiental desde una perspectiva vertical (y por ende a la normativa emanada de la facultad de los municipios de dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular), sino más bien desde una óptica transversal y en conexión directa con las inquietudes del ciudadano común⁹⁵.

Es importante tener presente, lo que señala Cesar Ochoa Cardich⁹⁶, quien sostiene que el grado de autonomía que la constitución le otorga a los municipios, significa que poseen capacidad de autonormarse, por lo tanto, la norma dictada por el municipio sería una norma autónoma y por ende suprema que excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento, las cuales no pueden pretender superioridad jerárquica.

3.2. Subordinación de la Ordenanza Medioambiental a la Ley sobre Bases Generales del Medioambiente.

Independiente de la opinión que tengamos, sobre lo que debiera considerarse como medio ambiente y los elementos que incluiría, la tarea de este trabajo es proponer una ordenanza sobre la materia para la comuna de Valparaíso, y claro está que al ser una ordenanza municipal de rango inferior a la ley, debe aquella, necesariamente, reflejar el concepto y elementos que para el medio ambiente entrega la ley de bases generales, aun cuando, se podría incluir algunos elementos adicionales al concepto, lo cual igualmente resultaría cuestionable para algunos. Sin embargo, cabe también hacer presente que, la ley de bases como su nombre lo dice, establece una normativa general sobre la materia, y digámoslo se concentra en lo que es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Además si consideramos que el objetivo de los municipios y de las ordenanzas que en relación a su comuna dicten, es precisamente dar solución a los problemas de sus ciudadanos en términos de cercanía con los mismos.

⁹⁵Obra citada en nota al pie 18, pág. 37.

⁹⁶Ochoa Cardich, César, El Rango de ley de las ordenanzas municipales en la constitución de 1993, pág. 208. Municipalidad de Lima, Lima, Perú 1997.

3.3. La Técnica legislativa en las Ordenanzas Medioambientales.

Según lo señalado por algunos autores en materia medioambiental, el concepto de ley entregado por el código civil, en lo que se refiere al derecho ambiental el concepto de ley escapa al mismo y más que mandar, prohibir o permitir, el derecho ambiental y en este caso en particular la ordenanza medioambiental tendrá como objetivo fundamental y prioritario proteger, prevenir y reparar⁹⁷.

A partir de esta perspectiva las normas jurídicas de contenido medioambiental, si bien actualmente prohíben determinadas conductas que se estiman atentatorias contra el medioambiente, lo cierto es que el derecho, no puede obligar a los individuos al desarrollo de determinadas conductas de manera prohibitiva, pues a lo más el derecho cuando establece o reconoce que determinado hecho atenta contra un valor digno de ser tutelado jurídicamente, no puede impedir que determinado sujeto se sustraiga a tal objetivo, pues como seres libres e independientes estos pueden elegir que conducta realizar o no. Así el derecho sólo podrá imponer sanciones a quienes vulneren el bien o valor protegido con una conducta que se estima reprochable por atentar contra ese mismo bien o valor.

En definitiva, y respecto de la materia que nos ocupa, la ordenanza medioambiental que propondremos no establecerá normas jurídicas prohibitivas, sólo establecerá que conductas se consideran atentatorias contra el objetivo que la misma ordenanza persigue, estableciendo las sanciones correspondientes para quienes no adecuen su actuar a objetivos que persiguen el cuidado, mantenimiento y conservación del medio ambiente en que se desenvuelve la vida en la comuna.

⁹⁷ Obra citada en nota al pie 18, pág. 37.

4. CONTENIDO DE LA ORDENANZA EN CUANTO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, una ordenanza medioambiental, deberá referirse y regular todo lo que se entiende por medio ambiente, el medio ambiente dentro del cual se desarrolla la vida comunal.

El medio ambiente comunal, es un concepto complejo y muy amplio, pues reiteramos, no sólo se refiere a lo que tradicionalmente era considerado parte del medio ambiente como lo es lo relativo al aseo y ornato de la comuna, o al retiro de residuos domiciliarios, es un concepto mucho más complejo, abarcando elementos no siempre considerados de importancia en materia medioambiental. Por ende, dentro de lo que una ordenanza medioambiental deberá contener consideramos que es de relevancia los siguientes ítems:

- Determinar los lineamientos generales de la Gestión Ambiental Municipal que llevará el municipio, entendiendo por gestión ambiental como *“una manera de organizar la acción pública y privada para dar soluciones globales, preventivas y participativas a los problemas del medio ambiente”*⁹⁸.
- Precisión y claridad acerca de la Unidad de Medio Ambiente, que será la encargada guiar, dirigir, gestionar, crear y concretar una política ambiental dentro de los límites comunales, lo cual dependerá del municipio, en cuanto, a sus recursos humanos y económicos, así podrá tratarse de una Oficina, de un Departamento o de una Dirección. Este punto en particular lo trataremos en el capítulo siguiente.
- Determinación de lo que se considera relevante y necesario para el municipio respectivo, según sus intereses y la realidad económico- social, del entorno natural del mismo y de los objetivos que se ha propuesto lograr el municipio como ente de participación y desarrollo de los habitantes del territorio comunal respectivo.
- Regulación armónica y sistemática acerca de los elementos o componentes del medio ambiente, tales como, el aseo y ornato de la comuna, el retiro de los residuos domiciliarios, ruidos molestos, condiciones en las cuales se

⁹⁸ Zemelman, Alejandra y Zamorano, Isolda, en la Institucionalidad ambiental para la gestión ambiental comunal: Una modernización pendiente.-

desarrollarán las distintas actividades y eventos culturales, artísticos y de cualquier otra índole dentro de la comuna, el manejo y contención de los animales vagos y/o abandonados, regulación acerca de los mercados y ferias libres, etc.

- Como en el caso particular de ciudad de Valparaíso, la cual ha sido reconocida por UNESCO como patrimonio de la humanidad, y en especial la zona denominada “*casco histórico*”, es necesario que la ordenanza ambiental se refiera a algunos aspectos importantes, como es la conservación de esta zona en cuanto a aseo, ornato, también lo relativo al mantenimiento y conservación de los edificios y de sus fachadas, medidas tendientes a potenciar el sector en base a una perspectiva ambiental y patrimonial.
- Determinación de zonas vulnerables y que por ende requieren de una mayor preocupación municipal para su cuidado y mantención, por ejemplo las zonas con gran cantidad de especies arbóreas, en las cuales además existen especies importantes y características de la fauna de la comuna (como las bandadas de loros existentes en el sector de Playa Ancha, los bosques existentes en la periferia de la comuna, la flora y fauna del sector de Laguna Verde, etc.).
- Regular en base al plano regulador regional y comunal, el crecimiento armónico de la comuna, para lo cual se requiere de una mayor participación del municipio con objetivos claros al momento de participar de estos instrumentos de organización regional y comunal.

Establecimiento de la importancia que tiene en materia del cuidado al medio ambiente, la participación ciudadana, educación, difusión e información de la comunidad en materia medioambiental, señalando los procedimientos, formas, personal y recursos económicos con los cuales se llevarán a cabo estas tareas.

- Un tema no menor, por el contrario de gran importancia, es el relativo a la fiscalización por parte del municipio del acatamiento a las disposiciones de la ordenanza, los medios de prueba que se consideraran para acreditar la vulneración a las normativas ambientales⁹⁹.

⁹⁹ Es importante señalar que en el momento en que se vulnera alguna disposición de la ordenanza, no estarán presentes funcionarios municipales o carabineros que puedan constatar la infracción, o concurrirán al lugar cuando no se pueda constatar la infracción, por lo que en muchos casos la convivencia y calidad de vida de los vecinos se ve gravemente afectada, haciendo incluso desagradable residir en sectores determinados, en los que se infringen constantemente las normas ambientales. Todo ello en consideración, a la postura doctrinaria moderna que relaciona el medio ambiente con el concepto de calidad de vida.

▪ También un punto de gran relevancia es la sanción frente a la infracción o quebrantamiento de las disposiciones ambientales contenidas en la ordenanza, pues creemos que en este aspecto sería importante que el objetivo de la sanción no sea sólo y únicamente responder a través una multa por el daño ocasionado, por el contrario, resulta interesante en este punto aplicar un sistema similar al concebido por el actual proceso penal, como es la realización de trabajos a favor de la comuna que se ha visto afectada por la ejecución de un hecho contrario a la ordenanza. En este punto es importante dejar establecida la clara intención y voluntad del Municipio y de los funcionarios respectivos de perseguir y hacer efectivas las responsabilidades por las infracciones cometidas.

5. AMBITO DE APLICACIÓN.

De acuerdo con las disposiciones de la LOCM, los municipios para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones y en el ámbito de su territorio podrán dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. De lo anterior deriva que las disposiciones de una ordenanza medioambiental, dictada por un municipio respectivo, sólo podrá ser obligatoria dentro de los límites territoriales del municipio respectivo. Esto comprende no sólo a los habitantes o residentes de la comuna respectiva, sino que también a aquellos transeúntes, personas que se encuentren de paso en la comuna de que se trate. Por lo demás, la regla general es que en la misma normativa sea titulada, “ordenanza local”, lo que supone que su aplicación y obligatoriedad se reduce a los límites comunales.

6. ORDENAZAS MEDIOAMBIENTALES ACTUALMENTE VIGENTES.

Como lo señalamos anteriormente, en general los municipios no se han preocupado por reglamentar en sus respectivos territorios aspectos ambientales desde una perspectiva propiamente medioambiental, sino que más

bien han regulado aspectos aislados del medio ambiente, tales como el retiro de residuos domiciliarios, aseo y ornato, ruidos molestos todos desde una perspectiva de convivencia ciudadana. A la vez, en varias ordenanzas comunales que se han titulado “medioambientales”, cuando en realidad no lo son.

Cabe también hacer presente, que la originalidad no está muy presente en las ordenanzas que hasta la fecha se han dictado, siendo más bien copias de ordenanzas de municipios que de una u otra manera han sido pioneros en la regulación de la materia, sin que exista por parte de los municipios un estudio y análisis previo a la implementación de la ordenanza en cuestión en sus respectivos territorios. Lo anterior no significa que no se deba imitar el trabajo ya desarrollado cuando este ha sido realizado desde una perspectiva medioambiental y es de cualquier punto de vista un avance en la materia.

A continuación analizaremos algunas de las ordenanzas sobre temas ambientales que han sido dictadas por los municipios.

Primero analizaremos algunas ordenanzas comunales que tratan sobre algunos de los componentes del medio ambiente:

- *Ordenanza de Ruidos Molestos del Municipio de Quintero.*

Publicada en el diario oficial el 3 de marzo de 1993.

Regula solo un componente del medio ambiente de manera escueta y con poca precisión, además de que su objetivo no es medioambiental, sino que como lo veremos también respecto de otras ordenanzas, su objetivo es más bien de convivencia ciudadana. No establece una regulación expresa y clara acerca de la forma de medición y determinación de lo que son los ruidos molestos, como si lo hacen algunas ordenanzas dictadas sobre este elemento por otros municipios¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Al respecto es importante señalar que en su artículo 1° que se “prohíbe dentro de los límites urbanos de la comuna de Quintero la producción de todo ruido o sonido que por su duración o intensidad ocasionen molestias al vecindario de día como de noche, ya sea que dichos ruidos o sonidos se produzcan o perciban en la vía pública o en locales destinados a la habitación, al comercio, a la industria, diversiones o pasatiempos y cualquiera sea su origen, mecánico, humano, animal, etc.”. Además contiene una disposición que bien podría ser considerada reguladora del comportamiento moral de las personas más que sobre la contención de ruidos

- *Ordenanza sobre Ruidos Molestos del Municipio de Talca.*

Publicada en el diario oficial el 18 de abril de 1995.

Al igual que la ordenanza anterior solo regula un elemento del medio ambiente y lo hace relativo a los ruidos, en especial ocasionados en la construcción, en las industrias e instalaciones, ruidos producidos por los vehículos, etc.¹⁰¹

- *Ordenanza sobre Ruidos y Sonidos Molestos del Municipio de Santiago.*

Publicada en el diario oficial el 2 de agosto de 1995.

Es la primera ordenanza sobre ruidos molestos que incluye en su normativa disposiciones sobre la forma y modo en que se medirán el nivel de presión sonora de acuerdo a la Norma Chilena Oficial N. Ch. 1619, declarada oficial por decreto Supremo N ° 253, de 10 de agosto de 1970, del Ministerio de Salud Pública.

- *Ordenanza sobre Ruidos y Sonidos Molestos para la Comuna de Zapallar.*

Publicada en el diario oficial el 13 de enero de 1996.

No contiene ninguna disposición diferente a la ordenanza sobre la materia del municipio de Santiago, es exactamente igual.

- *Ordenanza sobre Ruidos Molestos del Municipio de Algarrobo.*

Publicada en el diario oficial el 9 de febrero de 1996.

Regula escuetamente la materia, reduciéndose a solo 13 artículos y al igual que la ordenanza de Santiago establece el sistema de medición del nivel de presión sonora, de acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N ° 253.

En la comuna de Valparaíso, también existen diferentes ordenanzas que regulan componentes medioambientales por separados, a saber:

molestos, como la señalada en el artículo 10, “queda prohibido llamar por medio de gritos o silbidos a los transeúntes, y ofender públicamente el pudor con acciones o dichos deshonestos”.

¹⁰¹ Señala en su artículo 1° que “regirá para todos los ruidos producidos en la vía pública, calles, plazas, paseos públicos, en el espacio aéreo, en las salas de espectáculos, centro de reuniones, casas o locales de comercio de todo género, iglesias y casas religiosas, y en todos los inmuebles y lugares en que se desarrollen actividades, públicas o privadas, así, como en las casas habitación, individuales o colectiva”. Y a reglón seguido en su inciso segundo señala que “se aplicará especialmente a restaurantes, bares, discoteques, quintas de recreo, fuentes de soda y salas de juego electrónicos”.

▪ *Ordenanza sobre Ruidos Molestos.*

Aprobada con fecha 13 de abril de 1998.

Contiene normas extraídas de la ordenanza sobre ruidos molestos del municipio de Santiago, salvo lo que dice relación con el sistema de medición de los niveles de presión sonora, el cual no contiene la presente ordenanza¹⁰².

▪ *Ordenanza General de Aseo.*

Aprobada por resolución de fecha 25 de abril de 2003.

Destaca en esta ordenanza el Título I de los Fundamentos y Objetivos, artículos 1 y 2 preceptos en los cuales se señala objetivos medioambientales a diferencia de la mayoría de las ordenanzas que su regulación no es desde esta óptica¹⁰³.

▪ *Ordenanza Local de Ornato.*

Aprobada por resolución de fecha 4 de febrero de 1999.

Se trata de una ordenanza que cuenta con un solo artículo el cual tiene por objeto entregar un plazo de 120 días el cual ha sido prorrogado dos veces por 180 días para que los habitantes de dicha localidad, limpien y pinten la fachada de los edificios¹⁰⁴. Como se observa se trata de una ordenanza que

¹⁰² Esta ordenanza a la vez incluye una particular disposición en su artículo 4° inciso 2° en el cual señala que “no será aplicable la presente ordenanza a obras de magnitud e importancia para la comuna, que por las características propias de las maquinarias que empleen, produzcan ruidos o trepidaciones”. Resulta por decirlo menos curiosa la inclusión de este inciso, pues muestra claramente que la ordenanza no tiene por objeto la conservación del medio ambiente, pero lo que sobresale, es la mínima intención de parte del municipio que en los casos que se señalan no exija el cumplimiento de requisitos o presupuestos básicos para la ejecución de las obras. Esta claro, que cuando por la magnitud de la construcción sean necesarias maquinarias que produzcan grandes ruidos y trepidaciones, la solución no es la prohibición de la construcción o el eximir de las limitaciones del ruido que puede ocasionar, sino que más bien, es el exigir el cumplimiento de medidas adicionales para disminuir la emisión de contaminación acústica.

¹⁰³ Estipulando que “los residentes y quienes ejerzan actividad o transiten por la comuna de Valparaíso tienen derecho a hacerlo en un medio ambiente libre de contaminación y es deber del Municipio resguardarlo y preservarlo de las situaciones que atenten contra la calidad de vida de las personas, sin perjuicio de las facultades que legalmente le competen a otras autoridades”. Y señalando en su artículo 2 que “la presente ordenanza tiene por objeto alcanzar los objetivos señalados e incentivar a quienes viven, trabajan o visitan la comuna para que respeten sus disposiciones, contribuyan y participen en el mantenimiento del aseo en las vías públicas y lugares de uso público”. A pesar de estos objetivos señalados en los dos primeros artículos, en los restantes setenta artículos regula lo que al aseo de la comuna se refiere, así, trata la limpieza y mantenimiento del aseo en las vías públicas y lugares de uso público, entrega, recolección y almacenamiento de los residuos domiciliarios, manejo, traslado y disposición de escombros por los particulares, manejo de residuos, chatarras y otros, transporte y traslado de residuos, incineración de desechos, prohibiciones, sanciones, y procedimiento de fiscalización y sanciones.

¹⁰⁴ El artículo en cuestión señala que “los edificios ubicados en el plan de la ciudad, entre calles Eusebio Lillo y su prolongación hasta Santos Ossa, Plaza Aduana por el poniente; Errazuriz por el norte; y las calles de Bustamante, Serrano, Prat, Esmeralda, Condell, Colón, Hontaneda, Canciani y Pasaje Casablanca por el sur incluyendo los edificios que enfrentan estas vías, y de los edificios que enfrentan Santos Ossa, Av. Argentina y Gamboni”, los que deberán “limpiar y pintar sus fachadas y medianeros que hayan quedado al descubierto, y retirar las placas, tableros, toldos y mamparas, que perjudiquen el aspecto decorativo o estético de sus edificios”. Para las referidas labores se deberá tramitar el respectivo permiso ante el departamento del municipio que corresponda, sin embargo, con la última renovación de la ordenanza con fecha 31 de marzo de

tiene por objeto el aspecto decorativo y estético de los edificios, además de tener una vigencia limitada.

▪ *Ordenanza de Ferias Libres.*

Aprobada por Decreto Alcaldicio n ° 5817 de 24 de septiembre de 1990.

Se trata de la regulación de las ferias que tengan por objeto el comercio al detalle de productos hortofrutícolas, del mar, avícolas, lácteos, de almacén, galletas y confites envasados, productos de bazar y paquetería y artesanía¹⁰⁵.

▪ *Ordenanza Municipal sobre control integral de la población canina y tenencia, circulación y protección de los animales domésticos en la comuna de Valparaíso.*

Aprobada por Decreto Alcaldicio N ° 591 de 14 de Julio de 2003.

Es una importante regulación sobre la población canina, la que en la comuna de Valparaíso de gran numero¹⁰⁶.

Ahora analizaremos cuerpos normativos en los que los diferentes municipios del país han dictado con el nombre de Ordenanzas Medioambientales, las que como observaremos algunas el único contenido ambiental es el título asignado. Las analizaremos cronológicamente:

2004, se eximio del pago de los derechos de obra menor y ocupación de la vía pública por un periodo de 180 días.

¹⁰⁵ Esta ordenanza establece los lugares y horarios de funcionamiento, los permisos con los cuales deberán contar, algunas disposiciones sobre las condiciones con las cuales deben de contar los puestos de la feria de la Av. Argentina, relativo a los colores de los puestos de acuerdo al producto comercializado, además de estipular algunas obligaciones, prohibiciones y sanciones, las que, como hemos podido observar quienes vivimos en la comuna, que en reiteradas ocasiones estas disposiciones son vulneradas inescrupulosamente por los comerciantes de estas ferias libres, no existiendo de parte del municipio un control minucioso de los mismos.

¹⁰⁶ Establece que “los propietarios, poseedores o tenedores, a cualquier título, de animales domésticos, serán responsables de mantenerlos en las mejores condiciones higiénicas y sanitarias, proporcionándoles alimentación, bebida y cuidados adecuados. Esta obligación incluye las medidas administrativas y sanitarias preventivas que disponga la autoridad sanitaria”. Además establece diecisiete artículos más tres artículos transitorios importantes normas sobre la tenencia y cuidado de la población canina. Crea el Registro Comunal de Caninos, el cual esta regulado en el Reglamento del Registro Comunal de Caninos de Valparaíso, aprobado por decreto Alcaldicio N ° 592 el 14 de Julio de 2003, el cual señala que el registro es una herramienta para poder ordenar la tenencia de caninos en la comuna y determinar la procedencia y propietarios de los animales caninos de la comuna, en el cual se consignarán todos los datos relativos al animal y su propietario en los casos que el animal revista el carácter de mascota. El Registro Comunal de Caninos depende del Departamento de Desarrollo Comunal del Municipio. En general se trata de una ordenanza cuya normativa es de gran importancia, sin embargo, no es observada en lo absoluto, pues a diario vemos situaciones que contradicen lo estipulado en dicha ordenanza: Se establece una acción pública para formular denuncias al Municipio y a la Autoridad Sanitaria, igualmente se señala que será obligación de Carabineros y de los Inspectores Municipales fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ordenanza, quienes efectuaran las correspondientes denuncias al Juzgado de Policía Local correspondiente. Sin embargo, el procedimiento de reclamo, denuncia y persecución de las infracciones a la ordenanza, no es suficiente y pasa en gran medida por una educación de los habitantes de la comuna de Valparaíso, de sus obligaciones y derechos respecto de la tenencia, mantención y cuidado de los animales domésticos y en especial de los canes.

- *Ordenanza sobre Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Frutillar.*

Aprobada por resolución de 10 de Julio de 1990 y publicada en el diario oficial el 9 de agosto de 1990.

De sus treinta y un artículos, veinticuatro tratan sobre la recolección, almacenamiento, evacuación de desechos y basuras. En los restante siete artículos contempla un capítulo titulado “Medio Ambiente”, de los cuales destaca el artículo 25º, es la única disposición en que se puede observar un enfoque medio ambiental, aunque muy incipiente y vago¹⁰⁷.

- *Ordenanza Local sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Los Ángeles.*

Aprobada por resolución N ° 241, el 28 de enero de 1993 y publicada en el diario oficial el 11 de febrero de 1993.

No presenta mayores avances en materia de regulación comunal del medio ambiente, de hecho se reduce a tratar aspectos relacionados con la limpieza de lugares públicos y la recolección de desechos domiciliarios y otros. Lo que desataca es que aparece en esta ordenanza un concepto que estará en voga con posterioridad a la publicación de la ley de bases medioambientales, como lo es el concepto de “*impacto ambiental*”¹⁰⁸.

- *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Chimbarongo.*

Aprobada por resolución N ° 364 el 11 de abril de 1994 y publicada en el diario oficial el 30 de mayo de 1994.

Contiene nueve capítulos con 48 artículos más un artículo transitorio, trata el aseo y protección de bienes de uso público y fuentes de agua, recolección de

¹⁰⁷ Así el artículo referido señala que “será obligación de toda persona que habite o visita la Comuna mantener el medio ambiente libre de contaminación”. Entregando a continuación lo que entiende por medio ambiente libre de contaminación, “ se refiere a la inexistencia de malos olores, olores nocivos para la salud, ruidos o sonidos molestos provocados por terceros, letreros, o ropa tendida y/o pinturas que dificulten o perturben la visión, basuras y desperdicios en los bienes de uso público, aguas servidas y desechos evacuados en esteros, ríos, lagunas y lagos”. Concepto que es totalmente diferente a lo que la ley de bases entiende por medio ambiente libre de contaminación y anterior a la misma. El concepto entregado por la ordenanza, es desde un punto de vista de la comuna, sin contenido técnico sobre la materia.

¹⁰⁸ En el capítulo séptimo sobre “proyectos a implementarse al interior de la comuna”, en su artículo 45 “La municipalidad estará facultada, ante la eventual implementación de cualquier tipo de proyecto de inversión al interior de la comuna, para solicitar al particular y/o empresa pública o privada, la documentación que sea necesaria para calificar la magnitud del impacto ambiental provocado por el proyecto en cualquiera de sus fases, vale decir, construcción, explotación o abandono. Si la calificación de la magnitud del impacto ambiental del proyecto, requiera de un estudio adicional, éste será de cargo del interesado, reservándose el municipio el derecho de señalar el organismo consultor o empresa que efectuará el estudio.”

basura, almacenamiento de basuras domiciliarias, evacuación de las mismas, de los animales, de la prevención y control de la contaminación acústica, del tránsito y estacionamiento de vehículos, evaluación mínima de impacto ambiental, procedimiento y sanciones¹⁰⁹.

▪ *Ordenanza Comunal sobre Normas Ambientales y Sanitarias Básicas del Municipio de San Antonio.*

Aprobada por resolución de 17 de junio de 1994 y publicada en el diario oficial el 7 de julio de 1994.

Establece un concepto con características netamente medioambientales, determinando que es una obligación para el municipio tomar las medidas tendientes a evitar la contaminación¹¹⁰.

▪ *Ordenanza Local sobre Medio Ambiente del Municipio de la Unión.*

Aprobada por Decreto Alcaldicio N ° 214 de 22 de septiembre de 1994 y publicada en el diario oficial el 5 de octubre de 1994.

El cuerpo de esta ordenanza contiene disposiciones que fueron extraídas de la Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Chimbarongo, siendo su texto casi igual a ésta salvo por pequeñas diferencias.

▪ *Ordenanza sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Isla de Pascua.*

Aprobada por resolución de fecha 4 de enero de 1995 y publicada en el diario oficial el 24 de enero de 1995. A pesar de tener un preámbulo desde una perspectiva ambiental no se concreta esto en disposiciones encaminadas a tal objetivo¹¹¹.

¹⁰⁹ Como veremos más adelante esta es una ordenanza cuyas disposiciones en más de una ocasión han sido extraídas y pasaron a formar parte de normativas de otros municipios. De hecho es una de las primeras ordenanzas ambientales dictadas durante la vigencia de la ley de bases del medio ambiente, incorporando en su cuerpo normativo varios principios y conceptos surgidos tras la ley de bases. Así en el capítulo octavo, de "Evaluación mínima de Impacto Ambiental", en su artículo 41 repite lo estipulado en el artículo 45 de la Ordenanza Local sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Los Ángeles.

¹¹⁰ Así en su artículo 4 señala que "la mantención de un medio ambiente libre de contaminación constituye una preocupación preferente de las autoridades comunales. Para tal efecto deberán tomar las medidas y providencias necesarias para evitar la contaminación ambiental en todas sus manifestaciones, y en especial, las que importen un riesgo para la salud, una molestia para la comunidad o un peligro para los recursos naturales". Además establece disposiciones que regulan varios componentes o elementos del medio ambiente, como lo es el control de los alimentos, la higiene y seguridad industrial, los vectores y los animales domésticos.

¹¹¹ En su parte considerativa señala que "vistos y teniendo presente que: a) La necesidad imperiosa de establecer normas y disposiciones que permitan resguardar el Medio Ambiente en que viven los habitantes de

▪ *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Valdivia.*

Aprobada por Decreto N° 1-94 el 12 de diciembre de 1994 y publicada en el diario oficial el 28 de enero de 1995.

Tampoco contempla disposiciones nuevas en relación con a la Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Chimbarongo y por el contrario no contempla el capítulo relativo a la evaluación del impacto ambiental que si lo contempla la ordenanza de Chimbarongo.

▪ *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Paine.*

Aprobada por resolución de fecha 14 de noviembre de 1995 y publicada en el diario oficial el 30 de diciembre de 1995.

Su contenido es similar a las disposiciones contempladas en la Ordenanza Local sobre Medio Ambiente del Municipio de la Unión, salvo la inclusión de disposiciones que tratan el control de los alimentos (capítulo VII), del control de los campings, campamentos de turismo y zonas de pic-nic (capítulo VIII), de las ferias libres y chacareros (capítulo IX). Lo que denota una mayor preocupación de situaciones que de una u otra manera tienen relevancia para los habitantes de la comuna y que influyen en la calidad del medio ambiente de la misma.

▪ *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Gorbea.*

Aprobada por resolución de fecha 9 de octubre de 1996 y publicada en el diario oficial el 20 de noviembre de 1996.

Su contenido no muestra mayores novedades de hecho sus disposiciones fueron extraídas de las ordenanzas de los municipios de Chimbarongo y de la Unión.

esta comuna,(...)”, manifiesta la preocupación que el municipio tienen respecto al cuidado del medio ambiente, sin embargo, para la dictación de esta ordenanza el municipio no se valió de ningún asesoramiento técnico sobre la materia o consideración del medio ambiente como una suma de elementos, pues se refiere principalmente a la recolección de desechos domiciliarios, además de hacer una escueta mención a la prevención de los ruidos molestos. Contempla también un artículo que reproduce lo señalado en la Ordenanza Local sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Los Ángeles en su artículo 45°, lo mismo hace respecto del capítulo que se refiere al medio ambiente en que contempla las mismas normas que al respecto estipula la Ordenanza sobre Conservación del Medio Ambiente, en su artículo 25.

- *Ordenanza Local sobre Normas Sanitarias y medio Ambientales Básicas del Municipio de San Bernardo.*

Aprobada por resolución de fecha 4 de diciembre de 1996 y publicada en el diario oficial el 3 de febrero de 1997.

El título y algunas de sus disposiciones son las utilizadas por el municipio de San Antonio para la ordenanza sobre medio ambiente¹¹².

- *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Romeral.*

Aprobada por Decreto N ° 186, el 21 de febrero de 1997 y publicada en el diario oficial el 3 de marzo de 1997.

Su contenido no se diferencia de las disposiciones contenidas en la Ordenanza del municipio de Chimbarongo.

- *Ordenanza Local Medioambiental Sierra Gorda.*

Aprobada por resolución de fecha 30 de junio de 1997 y publicada en el diario oficial el 17 de julio de 1997.

Contiene normas similares a las disposiciones de la Ordenanza Local sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente del Municipio de Los Ángeles y la Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Chimbarongo y respecto de las disposiciones sobre ruidos molestos contienen normas extraídas de la Ordenanza sobre Ruidos y Sonidos Molestos para la Comuna de Zapallar¹¹³.

¹¹² Se trata de una ordenanza cuyo objeto no es el cuidado del medio ambiente y la preservación del mismo, sino más bien la convivencia ciudadana y el cuidado de la salud; a pesar que creemos que la salud pública es uno de los componentes del medio ambiente, creemos que esta función es mejor realizada por el servicio de salud respectivo pues cuenta con mayor y mejor infraestructura materia y humana.

La única novedad es que en el capítulo que trata sobre la higiene y seguridad industrial, desarrolla más el tema en relación con la regulación entregada por la ordenanza de San Antonio, destacando el artículo 27 que señala que será obligación del empleador, letra "a) Educar e informar a sus trabajadores acerca de los riesgos para la salud de éstos, en la labor que realizan, cualquiera que esta fuere, en coordinación con las entidades de seguridad como ACHS, Mutual de Seguridad u otras", esta disposición es importantísima por que aparece un elemento clave en la protección al medio ambiente como es la educación; en general las disposiciones establecidas en este capítulo, se refieren al entorno en que los trabajadores desarrollan sus actividades diarias, materia que actualmente esta regulada por disposiciones laborales.

¹¹³ El principio que impulsa la dictación de una ordenanza que regule la materia según lo señalado en la misma ordenanza es "la necesidad de establecer normas destinadas a impulsar una campaña permanente de aseo, ornato público y cuidado medioambiental de la comuna, fijándose definiciones claras y precisas sobre vertederos públicos, eliminación de escombros y basuras, horarios de limpieza, procedimientos para retiro de desperdicios u otras materias; así como las sanciones que se aplicarán a las personas naturales y jurídicas que infrinjan este cuerpo legal".

▪ *Ordenanza Municipal de Gestión Ambiental del Municipio de Rancagua.*

Aprobada por Decreto N° 1688 de 4 de septiembre de 1997 y publicada en el diario oficial el 24 de septiembre de 1997.

Esta es una ordenanza que avanza notoriamente en la regulación comunal sobre la protección y conservación del medio ambiente estableciendo principios medioambientales¹¹⁴.

▪ *Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Hijuelas.*

Aprobada por Decreto N° 1841 de 30 de octubre de 1997 y publicada en el diario oficial el 14 de noviembre de 1997.

El contenido de esta ordenanza es ideático a las disposiciones contempladas en la Ordenanza Local sobre el Medio Ambiente del Municipio de Chimbarongo.

▪ *Ordenanza Municipal sobre Protección y Conservación del medio Ambiente para la Comuna de Cauquenes.*

Aprobada por resolución de fecha 4 de febrero de 1998 y publicada en el diario oficial el 16 de febrero de 1998.

Su contenido, salvo pequeñas diferencias, fue extraído de la Ordenanza sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente de la Comuna de los Ángeles, a la vez que también contempla en su artículo 28 el contenido del artículo 25

¹¹⁴ Contiene ocho títulos con 154 artículos. En el Título I de Normas Generales, De los objetivos, en su artículo 1° señala que *“la presente ordenanza tiene por objeto establecer un marco legal que regule, proteja y conserve el medio ambiente, de modo tal que permita contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, como una respuesta adecuada a la creciente demanda ciudadana que aspira a una correcta gestión ambiental”*. Aparece por primera vez el concepto de “gestión ambiental comunal”, concepto que es de gran importancia en las comunas con objetivos ambientales y proyectos al respecto.

En su artículo 8 señala los derechos de los habitantes de la comuna en materia ambiental, estos son: a) *la igualdad medioambiental para todos*, b) *el respeto y la protección a la vida animal, vegetal, y al equilibrio ecológico existente en la comuna*, c) *el derecho a vivir en una comuna limpia, pura y carente e contaminación*, d) *que toda persona tenga derecho a respirar aire puro y beber agua sin productos contaminantes*, e) *que nadie pueda ser privado de vivir en un medio ambiente apto para la existencia*. Y a continuación en su artículo 8° señala que *“es deber de los habitantes de la comuna de Rancagua, dar cumplimiento a la presente Ordenanza, respetar el medio ambiente y a sus elementos constituyentes. Como también será deber de la municipalidad cautelar la aplicación de ésta”*.

A la vez en el Título V sobre el Medio Ambiente, en su artículo 56, señala que existirá el “Departamento del Medio Ambiente”, el que depende de Secplac, y *“será la entidad encargada de confeccionar los términos de referencia para los estudios ambientales, como así también será el encargado de ejecutar estudios referidos a esta materia. Este Departamento deberá además, promover, coordinar y difundir los intereses y actividades de las instituciones u organizaciones que puedan mejorar la calidad e vida de los habitantes de Rancagua”*.

A la vez contempla para la regulación de los ruidos molestos el mismo sistema de medición del nivel de presión sonora de acuerdo a la Norma Chilena Oficial N. Ch. 1619, declarada oficial por decreto Supremo N° 253, de 10 de agosto de 1970, del Ministerio de Salud Pública.

Si bien contiene disposiciones que regulan los desechos domiciliarios, los ruidos y vibraciones, el tránsito, la contaminación y otros, es una ordenanza cuya regulación nace desde una perspectiva medioambiental, y es el mérito de esta ordenanza, es decir, la conciencia de parte del municipio y de los habitantes de la comuna.

de la Ordenanza sobre Conservación del Medio Ambiente de la Comuna de Frutillas sobre la obligación de toda persona que habita o visita la comuna de mantener el medio ambiente libre de agentes contaminantes.

- *Ordenanza Municipal de Gestión Ambiental del Municipio de Machalí.*

Aprobada por resolución de fecha 28 de septiembre de 1998 y publicada en el diario oficial el 8 de marzo de 2000.

Su texto es igual al contenido de la Ordenanza Municipal de Gestión Ambiental del Municipio de Rancagua, salvo lo que dice relación con la institución municipal encargada de la conservación y cuidado del medio ambiente, pues en la ordenanza de Rancagua es el Departamento del medio Ambiente y en la ordenanza para la comuna de Machalí es la “Oficina del medio Ambiente”.

- *Ordenanza Municipal sobre Medio Ambiente del Municipio de Pelarco.*

Aprobada por resolución de 7 de julio de 1999 y publicada en el diario oficial el 11 de agosto de 1999.

Esta ordenanza tiene como modelo la ordenanza de la comuna de Frutillar y la ordenanza del municipio de Los Ángeles, sin presentar grandes cambios o incorporar nuevas disposiciones sobre componentes medioambientales.

- *Ordenanza del Medio Ambiente y sobre Salubridad Pública para el Municipio de La Serena.*

Aprobada por decreto N ° 1147 de 14 de mayo de 2001 y publicada en el diario oficial el 26 de mayo de 2001.

Si bien en su Título I contiene conceptos relativos al medio ambiente desde un punto de vista amplio, el desarrollo de la ordenanza se reduce a tratar algunos de los componentes del medio ambiente como lo es la limpieza y protección de bienes privados y nacionales de uso público y fuentes de agua, del manejo y disposición de los escombros, de la recolección, almacenamiento, evacuación y tratamiento de basuras, prevención y control de ruidos molestos, del tránsito y estacionamiento de vehículos en general y carga o locomoción colectiva en particular.

▪ *Ordenanza Ambiental para la Comuna de Lampa.*

Aprobada por resolución de fecha 28 de marzo de 2001 y publicada en el diario oficial el 25 de junio de 2001.

El contenido de esta ordenanza emana de un estudio realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo, en el texto titulado “Gestión Municipal: Políticas y Programas Ambientales. Experiencias de los Municipios de Alhué, El Bosque y Lampa”. Se trata de una ordenanza pionera en materia ambiental, siendo la mejor en su especie¹¹⁵.

▪ *Ordenanza sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente en la Comuna de Mulchén.*

Aprobada por decreto Administrativo N° 00417 de 2 de abril de 2002.

Se trata de una ordenanza que ha tenido como base las disposiciones contenidas en la ordenanza de Rancagua, salvo algunas pequeñas modificaciones¹¹⁶.

▪ *Ordenanza Local de Medio Ambiente del Municipio de Aysen.*

Esta ordenanza publicada en el diario oficial el 19 de junio de 2003, vino a derogar la ordenanza que existía en la comuna desde el 27 de junio de 1995.

La antigua ordenanza presentaba un contenido similar al de la ordenanza de Chimbarongo, mientras que la actual ordenanza tuvo como modelo la ordenanza de la Comuna de Talca.

¹¹⁵ Es hasta el momento la mejor ordenanza dictada por un municipio en materia medio ambiental pues contempla principios, objetivos, definiciones, reconoce la importancia de la gestión ambiental comunal, establece una completa regulación acerca de la Institucionalidad Ambiental y su relación con otros programas del municipio. Destacan las disposiciones acerca la participación ciudadana, la educación de los habitantes y la consulta de sus inquietudes ambientales.

En su Título Preliminar, Párrafo 1º, artículo 1 señala que “*La presente ordenanza tiene por objeto establecer un estatuto regulatorio orientado a: Iniciar un proceso de gestión ambiental que asegure la calidad de vida de los habitantes y la sustentabilidad del desarrollo de la comuna de Lampa; Definir los conceptos fundamentales de la gestión ambiental comunal, las instancias de coordinación necesarias para la implementación de las acciones armónicas y coherentes por parte del municipio, los instrumentos de los que se servirá, como los deberes y derechos fundamentales vinculados con la protección del medio ambiente en la comuna; Dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo de la comuna mediante la gestión ambiental en forma coherente y armónica con el Plan de Desarrollo Comunal.*”

Adquiere relevancia el concepto de gestión ambiental comunal, el cual es definido en el artículo 4 de la ordenanza y señala que es el “*proceso continuo para la toma de decisiones relacionadas con el adecuado manejo, ordenamiento de los componentes ambientales, incluidos el territorio comunal, los componentes físicos, culturales y sus relaciones*”, con este concepto se ordena lo que deberá ser la gestión ambiental asumida por el municipio, es decir, los proyectos y programas que desarrollara el municipio a fin de dar una eficaz y eficiente protección, cuidado y promoción del medio ambiente comunal.

¹¹⁶ Como por ejemplo respecto de los ruidos y vibraciones la ordenanza de Mulchén desarrolla más el tema agregando cuatro artículos en esta materia, en cambio respecto de los residuos líquidos la ordenanza de Rancagua los regula en quince artículos mientras que la de Mulchén en sólo tres. Además en cuanto a la multa por las infracciones a las disposiciones de la ordenanza es hasta 3 U.T.M, mientras que la mayoría de las ordenanzas señala que las multas podrán alcanzar las 5 U.T.M.

▪ *Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de la Comuna de Maipú.*

Aprobada por resolución de 7 de febrero de 2003 y publicada en el diario oficial el 25 de junio de 2003.

También tiene como modelo la ordenanza de la Comuna de Rancagua. Si bien destaca la incorporación de un preámbulo, en el cual se señalan algunos de los objetivos y principios que se tuvieron en mente para dictar este cuerpo normativo¹¹⁷.

▪ *Ordenanza del Medio Ambiente y sobre Salubridad Pública, para la Comuna de Mejillones.*

Aprobada por decreto Exento N° 98, de 16 de enero de 2004, publicada en el diario oficial el 26 de enero de 2004.

Se trata de una ordenanza que contiene varias disposiciones interesantes, pues abarca la problemática medioambiental desde un aspecto general, considerando principios incluso constitucionales, como es el cuidado de la familia y el derecho que tiene ésta a desarrollarse en un medio ambiente libre de contaminación. Le atribuye responsabilidades a la ciudadanía en el resguardo del medio ambiente y del patrimonio medioambiental. Sin perjuicio de lo anterior, igualmente regula materias propias de este tipo de ordenanzas como lo es la recolección de residuos, ruidos molestos, etc., además se refiere a lo que es la circulación y estacionamiento de los vehículos, un área de novedosa inclusión en este tipo de ordenanzas¹¹⁸.

¹¹⁷ Este preámbulo reemplaza disposiciones que dicen relación con la educación ambiental comunal, participación ciudadana en materias ambientales, y lo que denominamos institucionalidad ambiental comunal, quedando estos temas en meros principios que inspiran la ordenanza pero sin encontrar en ella la concreción en disposiciones claras y concretas. Dentro de lo señalado en el preámbulo, destaca la importancia que se le entrega a la educación y en particular a lo que se denomina como “Cultura Medioambiental”.

Así señala en su párrafo primero que “De conformidad a lo establecido por la Constitución Política del Estado, toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, en consecuencia todo habitante, residente o visitante de la Comuna de Maipú tiene derecho a que se preserven, conserven y restablezcan, en su caso, las condiciones ambientales de la Comuna. Existiendo, asimismo, la obligación correlativa de mantener nuestro medio ambiente libre de contaminación (...)”.

¹¹⁸ Es importante tener en cuenta que esta ordenanza regula en el Título VII, la protección y conservación de la biodiversidad y patrimonio comunal, en el cual reconoce el valor patrimonial de la comuna de Mejillones y establece normas destinadas a su protección y conservación para las futuras generaciones.

- *Ordenanza Local sobre Medio Ambiente para la comuna de Padre Las Casas.*

Aprobada por resolución N° 17 de 6 de mayo de 2004 y publicada en el diario oficial el 17 de mayo de 2004.

Regula varios electos componentes del medio ambiente, considerado este en un punto de vista amplio, siendo casuista en la regulación, posee un aclara manifestación de procurar el desarrollo de la vida de los habitantes de la comuna en un medio ambiente libre de contaminación. Igualmente, establece normas sobre lo que llama “Evaluación Mínima de Impacto Ambiental”, que consiste en exigir a determinadas obras que se desarrollen en la comuna y que requieran de permiso municipal, y que no necesiten de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la documentación necesario para identificar y calificar la magnitud de los impactos ambientales negativos provocados por los proyectos en cualquiera de sus fases¹¹⁹.

- *Ordenanza de Protección Ambiental y Zoosanitaria de la actividad Apícola en la Comuna de Puerto Varas.*

Aprobada por Resolución Exenta N° 386, de 25 de enero de 2006, publicada en el diario oficial el 31 de enero de 2006.

Se trata de una ordenanza cuyo objetivo es regular la actividad apícola y todo lo relacionado con la misma¹²⁰.

- *Ordenanza sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente de la Comuna de Lolol.*

Aprobada por Decreto Exento N° 34 de 20 de enero de 2006, y publicada en el diario oficial el 28 de enero de 2006.

¹¹⁹ Destaca dentro de esta ordenanza, el Capítulo VI, sobre los ruidos molestos. Realiza en él una enumeración de distintas situaciones en que se considera ruidos molestos, siendo estas disposiciones una clara manifestación de la detección de problemas ambientales cotidianos que afectan a la comunidad, señala por ejemplo: “se califican como molestos los ruidos (...), la permanencia de vehículos detenidos, con el motor en funcionamiento, produciendo sonidos molestos durante más de dos minutos”. En cuanto a la fiscalización y sanciones por las contravenciones a la ordenanzas, incorpora un novedoso cargo, que es el Inspector Ambiental, sin embargo, no hay una regulación eficaz respecto de la forma de determinar las infracciones, pues, sólo se señala que se podrá denunciar por Carabineros o Inspectores, o por los mismos vecinos, pero no hay un tratamiento más real de la materia, para poder así obtener los objetivos que con la ordenanza se pretende.

¹²⁰ Lo anterior está claramente expresado en el artículo primero de dicha ordenanza al señalar que “tiene por objeto establecer un estatuto regulatorio que permita mitigar los efectos negativos de la actividad apícola...”. Además, hace una estrecha relación entre el medio ambiente y la actividad apícola. Crea un registro para controlar dicha actividad, y determina las zonas en las cuales estará permitido desarrollar la actividad apícola, y las condiciones bajo las cuales se desarrollará.

Constituye un avance en materia de legislación municipal ambiental, entrega una definición de lo que se entenderá por medio ambiente libre de contaminación, de manera amplia y general, comprendiendo la mayoría de los elementos constitutivos del medio ambiente. Regula algunos de los elementos de manera similar que otras ordenanzas¹²¹.

¹²¹ Así en su artículo 1º señala que “*se entenderá por medio ambiente libre de contaminación aquel en que los contaminantes no se encuentran en concentraciones y periodos susceptibles de constituir riegos para la salud humana y animal; a la calidad de vida de las personas tales como olores nauseabundos, sustancias gaseosas, desagrables o nocivas para la salud; ruidos molestos, basuras, desperdicios o desechos y desechos hospitalarios depositados en lugares de uso publico, patios o sitios comunitarios o particulares; eliminación de aguas servidas, residuos industriales a esteros, ríos, cursos de agua, también a depósitos naturales o artificiales de agua corriente o estancada*”. Además señala lo que se entenderá por contaminación y por agentes contaminantes. Regula algunos elementos constitutivos del medio ambiente, tales como los relacionados con la urbanización y construcción, emisión de ruidos molestos, alteración de los destinos del suelo, emisión de gases y humos contaminantes producidos por los vehículos, el ornato de la comuna, incluyendo en esto la prohibición de rayar o pintar muros y bienes urbanos, aseo e higiene en de los espacios y bienes públicos y fuentes de agua, recolección de residuos domiciliarios. Cabe destacar algunas sugerencias que realiza al señalar en su artículo 25 que “*se sugiere que en lo posible los vecinos mantengan, rieguen y cuiden permanentemente los prados y árboles plantados por el Municipio en las veredas que enfrenten a sus propiedades*”.

**CAPITULO IV: PROPOSICIÓN DE UNA ORDENANZA
MEDIOAMBIENTAL PARA LA COMUNA DE VALPARAÍSO¹²².**

¹²² En este capítulo nos guiaremos principalmente por la obra citada en nota al pie 94

1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

Debemos tener presente que la implementación de una Ordenanza General del Medio Ambiente, ayudará a una adecuada gestión ambiental comunal, para lo cual dicho ordenamiento deberá ser flexible y de fácil adaptación a los intereses y particularidades de la comuna.

Antes de elaborar una ordenanza medioambiental para la Comuna de Valparaíso, se debe realizar un diagnóstico ambiental de la misma, teniendo en consideración los diferentes sectores y actividades que se desarrollan dentro de los límites territoriales del municipio. Dicho diagnóstico *“consiste en estudiar el conjunto de características y “síntomas” ambientales manifestados en una localidad. Usando esta información se genera un listado de los principales problemas percibidos tanto por el municipio mismo como por la comunidad organizada. Como todo diagnóstico, éste no es en sí misma una herramienta de acción, pero sirve de base para la preparación y articulación de estrategias de gestión ambiental local que contemple medidas de mejoramiento y prevención de problemas”*¹²³

Para realizar el diagnóstico, se debe tener presente, por un lado, los recursos económicos con los que cuenta el municipio, y determinar la cantidad que se requerirá para la adecuada implementación de la ordenanza ambiental, por otro lado, también se debe tener en consideración los recursos humanos, pues es necesario poseer suficiente personal capacitado en materia ambiental.

Además hay que considerar las características propias de Valparaíso, a saber:

Valparaíso, se encuentra entre una de las mas grandes ciudades de Chile, y sin lugar a dudas una de su características mas sobresaliente es su aspecto topográfico, físico y urbanístico, a la vez, que es una ciudad con gran valor histórico y tradicional y posee una dualidad de ciudad-puerto¹²⁴.

¹²³ Obra citada, pág. 49.

¹²⁴ Resumen Ejecutivo, Plan de Desarrollo Comunal para la ciudad de Valparaíso, pág. 5, Consultores en gestión Pública.

La comuna esta ubicada a orillas del mar, lo que le atribuye el carácter de ser un municipio litoral, además en él se desarrollan diversas actividades productivas; desde sus inicios Valparaíso desarrollo una actividad portuaria y todas aquellas conexas a dicha actividad, actualmente es principalmente de tipo turístico y de servicios.

Por su parte, en cuanto al desarrollo poblacional y/o habitacional de la comuna, este se inicio desde lo que conocemos como casco histórico, y en atención a las necesidades que se fueron originando Valparaíso ha tenido una gran expansión habitacional, la cual ha seguido la característica natural de anfiteatro que posee. Respecto de este proceso podemos señalar que se trata de un proceso espontáneo de urbanización, creando con ello problemas de equipamiento e infraestructura de comunicación, generándose con ello las características calles angostas sin salidas, los ascensores, que surgieron por la necesidad de conectar el cerro con el plan, etc.¹²⁵. El desarrollo habitacional de la periferia de Valparaíso, en un primer momento se concreto en las zonas altas de los cerros de la comuna, siendo en su mayoría personas de escasos recursos económicos quienes se instalaban en la periferia, conllevando ello, una situación de precariedad en los accesos a los servicios básicos. En la actualidad se ha experimentado un explosivo desarrollo habitacional de las zonas más lejanas al centro o casco histórico, tales como Placilla, Curauma, Playa Ancha, sin embrago, esta expansión habitacional, tiene características distintas a la de la primera, pues podemos comprobar que por los costos que involucra acceder a una vivienda en estos lugares, quienes residen en estos sectores poseen una situación económica de mayores ingresos, que quienes fueron por mucho tiempo los habitantes de la periferia de Valparaíso.

En cuanto a características del territorio, el de Valparaíso si bien hace del paisaje uno más de sus atractivos, no es un territorio fácil de ordenar, por el contrario presenta variadas dificultades como los cerros, quebradas y laderas, siendo los cerros del gran Valparaíso los que concentran mayor

¹²⁵ Programa Conociendo Valparaíso, citado por Orellana Francisco, en Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Valparaíso, "Problemas Ambientales de la Comuna de Valparaíso".

atractivo, con una arquitectura poco tradicional, adaptada a la topografía del terreno, con empinadas escaleras, calles angostas y abruptas quebradas.

Por su parte el clima de Valparaíso es típico del litoral, que se ajusta a la variedad climática denominada templado mediterráneo, es de tipo templado lluvioso con marcada variabilidad anual¹²⁶.

Valparaíso, actualmente se consolida como una ciudad universitaria, pues en ella se concentra una gran cantidad de estudiantes de educación superior pertenecientes a las diferentes universidades existentes (principalmente universidades tradicionales, como Universidad de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Playa Ancha)¹²⁷.

Es importante también considerar que Valparaíso por ser sede del Poder Legislativo le atribuye un valor adicional a los que ya se han mencionado.

Por último es necesario tener presente el gran potencial que tiene la comuna en cuanto a recursos naturales, aunque dentro del radio urbano, es escasa la flora y fauna, no ocurre lo mismo con las zonas de bosques ubicada en las afueras del radio urbano de la comuna, por lo que el municipio deberá desarrollar programas que tiendan a proteger y potenciarlos, lo que se torna en un atractivo más desde un punto de vista turístico, otorgando un nuevo foco de atracción para los vecinos y los visitantes.

Por otro lado, en materia ambiental es de gran relevancia la participación ciudadana, pues esta constituye un elemento clave en cuanto a la determinación de cuales son las problemáticas ambientales que son más relevantes para los vecinos. Para poder desarrollar esta participación, es necesario crear las condiciones y destinar recursos para concretarla. Por tanto, la participación ciudadana es clave para concebir una correcta gestión

¹²⁶ Estudio Proyecto Diagnostico y Aplicación de metodologías para determinar emisiones gaseosas industriales y calida de aire, Región de Valparaíso, CONAMA, 1997.

¹²⁷ Esta idea la encontramos en Resumen Ejecutivo, Plan de Desarrollo Comunal, de Consultores en Gestión Pública y en Orellana, Francisco, Problemas Ambientales de la comuna de Valparaíso, memoria para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso, 2002.

ambiental comunal. De hecho, las opiniones de los habitantes como base de un diagnóstico ambiental constituyen lo que se denomina “*método Delphi*”¹²⁸. Dicho método se realiza por medio de entrevistas personales efectuadas por la unidad municipal encargada de temas ambientales, a los líderes de opinión comunal. Además de la importante participación ciudadana, es necesario contar con el análisis de expertos en materias ambientales.

También respecto de nuestro interés, es importante lo que se refiere a la fiscalización y cumplimiento de la ordenanza ambiental, pues constituye este un elemento crucial al momento de constatar cuan efectivos son todos los planes y programas que se elaboren. La fiscalización va de la mano, con un elemento que ya se mencionó anteriormente, que es el destino de recursos tanto económicos como humanos suficientes para llevar a cabo la labor de fiscalización. Las infracciones, son muy difíciles de comprobar y acreditar frente a un juez, por lo tanto, deberá dentro del desarrollo de un plan de fiscalización eficaz, entregarse herramientas físicas (como implementos que sean suficientes y eficaces para demostrar las infracciones y determinar la responsabilidad de las mismas, por ejemplo, cámaras fotográficas, cámaras de video, etc.) y de instrucción (proporcionar las bases de conocimiento a los funcionarios y/o inspectores para que puedan identificar y determinar las infracciones y sus responsables y poder acreditarlas ante el juez respectivo). En este punto es relevante celebrar convenios y acuerdos tanto con la ciudadanía, que son los mejores inspectores y testigos de las infracciones que se pudieran cometer, como con Carabineros de Chile, pues en muchos casos las situaciones de infracción a la ordenanza ambiental van a ir acompañadas de sujetos faltos de escrúpulos y conciencias, que no valoran el medio en que se desarrolla la vida de todos los vecinos de la comuna y dispuestos a cualquier cosa con tal de llevar a cabo su acción.

¹²⁸ Obra citada nota al pie 94, pág. 50.

2. DISPOSICIONES GENERALES.

Al igual que toda norma jurídica, la ordenanza medioambiental debe de contemplar disposiciones generales que influirán en el contenido de la misma ordenanza, sirviendo como una base inspiradora en la aplicación práctica de la misma. En estas disposiciones generales se contendrán aquellos principios y valores ambientales que generaron la preocupación ambiental, y a la vez, los objetivos que se persigue con la implementación de la ordenanza, el ámbito territorial que regulará y los conceptos o definiciones que serán relevantes para la aplicación de dicha norma jurídica.

2.1 De los principios medioambientales generales.

Cuando hablamos de principios medioambientales nos referimos a aquella fuente del derecho que influye y fomenta la elaboración de una normativa ambiental, además constituyen un mecanismo de interpretación de las normas ambientales.

En este punto consideramos que son de importancia una expresa referencia a los siguientes principios:

- *Principio Preventivo:* este principio dice relación con uno de los objetivos mismos del derecho ambiental, cual es, prevenir la contaminación ambiental y el cuidado de los recursos naturales¹²⁹. En base a este principio se deben establecer reglas que tengan por objeto evitar la potencial contaminación ambiental, tales como medidas de emergencias que se deberán tomar frente a eventuales paralizaciones de los servicios de recolección de basura, desarrollar planes con la comunidad organizada, a través de los líderes vecinales, que digan relación con la adopción de medidas que eviten la acumulación de basuras en las vías y espacios públicos, por ejemplo la dotación de recipientes de emergencia que contengan los residuos mientras dura la paralización, así también aquellas pautas que se deberán seguir para evitar la contaminación ambiental que se produce con ocasión de la instalación de la feria de Av.

¹²⁹ Obra citada en nota al pie 18, pág. 57.

Argentina, o en los alrededores de los mercados, y en general, en todo espacio que por la gran cantidad de personas que reúne o convoca se genera la producción de basuras y residuos de diversa índole, en definitiva, en virtud de este principio establecer ciertas obligaciones que involucren a la comunidad de Valparaíso en la preocupación ambiental.

- *Principio Contaminador Pagador:* consiste en establecer ciertas multas que impliquen un desincentivo a la contaminación ambiental, es decir, que resulte más oneroso contaminar que evitar la contaminación. A la vez, este principio involucra que en aquellos casos en que la contaminación es inevitable, quien sea el causante o la fuente contaminadora, deberá retribuir a la comunidad por el daño causado, ya sea con una multa o con la imposición de conductas que vayan en beneficio de la comunidad que se ha visto afectada por la contaminación que inevitablemente se produce¹³⁰.

- *Principio de Responsabilidad:* este principio se relaciona con el principio anterior en el sentido que quien sea el responsable de la contaminación deberá responder por ella. Este es un principio contemplado en la LBGMA, en el artículo 51 el cual señala que todo aquel que culposa o dañosamente cause daño al medio ambiente, será responsable de los mismos¹³¹.

- *Principio de Realismo:* este principio se refiere a que a las problemáticas ambientales se deben buscar soluciones alcanzables, reales y concretas, aun cuando las soluciones sean más lentas, deben ser alcanzables y acordes con la realidad de la comuna¹³². Con este principio queremos señalar que los objetivos y las medidas que se implementarán para concretar esos objetivos deberán ser alcanzables desde la perspectiva de la comunidad, y en especial se deberá considerar a los recursos económicos y humanos con los que se cuentan.

- *Principio de Participación Responsable e Informada:* este constituye uno de los principios más modernos en materia ambiental, aunque si bien aún no es asumido y desarrollado en su total dimensión, hace participe de los problemas y de las soluciones ambientales a la comunidad, y se concreta en la creación de instancias en que la comunidad pueda participar en la toma de decisiones ambientales, para lo cual el municipio deberá poner al alcance de

¹³⁰ Obra citada en nota anterior, pág. 57.

¹³¹ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, Apéndice de la Constitución Política de la Republica, Editorial Jurídica, año 2007.

¹³² Obra citada, pág. 58.

los vecinos toda la información necesaria. También dice relación con una adecuada educación ambiental para lograr que la participación ciudadana sea informada y así lograr mayores y mejores resultados en lo que se refiere a la protección ambiental y del patrimonio cultural y ambiental de la comuna de Valparaíso.

- *Principio de Eficiencia:* este principio dice relación con la maximización de los recursos, es decir, que las soluciones ambientales sean con el menor costo social posible, buscando el mayor rendimiento de los recursos.
- *Principio de Gradualismo:* consiste en la implementación paulatina de estándares ambientales e instrumentos de gestión.
- *Principio de Prioridades Ambientales Locales:* persigue detectar y determinar los puntos, áreas, zonas y temas ambientales centrales y urgentes que la población y sus autoridades reconozcan como significativos.
- *Principio de Coordinación:* se refiere a una coordinación de las acciones municipales y sectoriales, para garantizar la eficiencia y eficacia de las medidas de protección, mejoramiento y recuperación ambiental.
- *Principio de Incentivo:* con éste principio se pretende favorecer el uso de instrumentos y mecanismos de promoción, estímulos e incentivos en el proceso de conversión de actividades económicas hacia estilos compatibles con las directrices ambientales comunales¹³³.

2.2 De los objetivos y ámbito de aplicación de la Ordenanza.

Por regla general las ordenanzas tienen por objeto establecer estatutos obligatorios para la comunidad, es decir, consisten en un conjunto de mandatos y prohibiciones de carácter general que deben ser acatados por los administrados, voluntaria o coactivamente. La mayoría de las ordenanzas ambientales establecen derechos y obligaciones para la conservación y protección del medio ambiente, ya sea considerado este en sentido amplio abarcando todos sus componentes o regulando de manera especial alguno en particular. Sin embargo, y teniendo claro que el medio ambiente comunal no

¹³³ Gestión Municipal, Planes, Políticas y Programas Ambientales, pág.229, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2002.

sólo es la regulación de la recolección de residuos o la determinación y regulación de los ruidos molestos, si no que por el contrario comprende aspectos más amplios, todos los que influyen de variada forma en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes y transeúntes de la comuna, es importante destacar que una ordenanza ambiental no debe referirse sólo a estos aspectos, si no que más bien deberá establecer una política ambiental municipal, con planes y programas que se desarrollarán con un objetivo medioambiental, con esto queremos sostener que en la respectiva ordenanza ambiental no sólo se establecerán reglas que deberán seguidas por los vecinos, si no que también se implementarán normas que tendrán como sujeto pasivo de las obligaciones impuestas a la autoridad local comunal. *Atendiendo al tratamiento integral que por técnica legislativa debe darse a esta materia, no puede sino incluir, además de los mandatos y prohibiciones que corrientemente se observan en las ordenanzas municipales, los procedimientos y roles que internamente se asigna la estructura municipal para poner en marcha el sistema de gestión ambiental y sus respectivos procedimientos básicos.*¹³⁴

De acuerdo a lo anterior, en este punto sostenemos que la ordenanza ambiental tiene por objeto establecer un estatuto regulatorio orientado a iniciar un proceso de gestión ambiental, que asegure la calidad de vida de los habitantes y la sustentabilidad del desarrollo de la comuna, definir los conceptos fundamentales de la gestión ambiental comunal, instrumentos de los cuales se servirá la gestión y los deberes y derechos fundamentales vinculados con la protección del medio ambiente, y por último dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo de la comuna mediante la gestión ambiental coherente y armónica, teniendo siempre presente que la gestión ambiental, el cuidado, protección y mantención del medio ambiente comunal constituye un proceso continuo y dinámico.

Por su parte el ámbito de aplicación de la ordenanza ambiental será todo el territorio que comprende la comuna de Valparaíso, siendo obligación de los habitantes, transeúntes, vecinos y autoridades dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la ordenanza.

¹³⁴ Obra citada nota anterior, pág.234.

2.3 De las definiciones medioambientales.

Una ordenanza ambiental comunal, para que sea considerada como una norma jurídica completa y eficaz debe contemplar un párrafo destinado a las diferentes definiciones de uso común en la ordenanza y que servirán de orientación e inspiración en la aplicación práctica de la misma.

Dentro de los conceptos que consideramos esenciales que se contemplen están los siguientes^{135 136}:

- *Gestión Ambiental Comunal*: consiste en un proceso continuo para la toma de decisiones relacionadas con el adecuado manejo, ordenamiento o gerenciamiento de los componentes ambientales, incluidos el territorio comunal, los componentes físicos, culturales y sus relaciones;
- *Desarrollo Comunal Sustentable*: con esto nos referimos a aquel proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras¹³⁷;
- *Gestión Ambiental Escalonada*: corresponde a un conjunto de etapas que se suceden continua y escalonadamente desde la formulación de los principios de desarrollo comunal sustentable hasta la concreción de acciones que se expresan en la realidad comunal;
- *Objetivo Comunal*: corresponde al ideal de comuna en que los habitantes pretenden vivir, desde una perspectiva ambiental. Este objetivo se cumple a través de un proceso que cuenta con dos partes, la primera consistente en generar espacios de reflexión e intercambio de ideas al interior de la Municipalidad de Valparaíso con los distintos niveles jerárquicos y con representantes territoriales por sectores en jornadas de participación, y la segunda, consiste en la constitución de una mesa técnica conformada por los

¹³⁵ Obra citada nota anterior, pág. 233.

¹³⁶ En el mismo sentido encontramos lo señalado en Gestión Ambiental del Gobierno de Chile, pág.11, CONAMA, año 1997.

¹³⁷ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, artículo 2 letra g), apéndice de la Constitución Política de la República de Chile, Editorial Jurídica, año 2007.

representantes de Secplac, Desarrollo Económico, Dirección de Obras, Dirección de Proyectos, Administración Comunal, etc.¹³⁸;

- *Plan de Acción Ambiental Comunal*: corresponde al instrumento destinado a implementar la estrategia comunal ambiental, mediante un conjunto coherente de acciones que apuntan al cumplimiento de las metas específicas contempladas para cada una de las directrices ambientales;
- *Participación Ciudadana*: es la facultad que tienen los habitantes de la comuna de colaborar en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir en la toma de decisiones que apunten a evitar o a solucionar los problemas ambientales que los afecten directa o indirectamente;
- *Educación Ambiental*: corresponde a aquel proceso educativo, permanente, de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y actitudes necesarias para una convivencia armónica ente los seres humanos, su cultura, y su medio biofísico circundante, todo ello con el objeto de que la ciudadanía tome conciencia de las problemáticas medioambientales, y desarrolle hábitos y conductas destinados a prevenir y resolverlas¹³⁹.

3. DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNA.

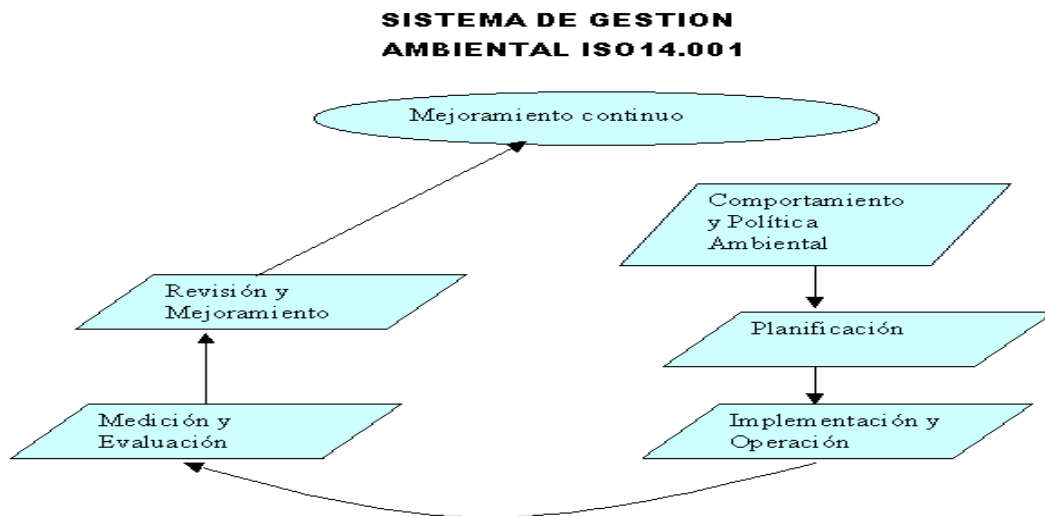
3.1 De la política ambiental de la comuna.

La Política Ambiental de la Comuna, se refiere a la forma en que se organiza y desarrolla la protección y mantenimiento del medio ambiente comunal, en base a la normativa que le atribuye competencias ambientales. En definitiva se refiere a la actividad y dirección que se le impregnará a las medidas tendientes a preservar el medio en que se desarrolla la vida comunal.

¹³⁸ Obra citada en nota al pie 124, pág.3.

¹³⁹ Ley de bases Generales del Medio Ambiente, artículo 2 letra h) y artículo 6, Apéndice de la Constitución Política de la República, Editorial Jurídica, año 2007.

Es importante tener presente al momento de desarrollar una política ambiental el siguiente esquema¹⁴⁰:



Actualmente en el Municipio de Valparaíso, no existe una política clara en materia ambiental, sólo existen “lineamientos” que se estructuran en base al Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso¹⁴¹. Dicho plan a su vez no consagra objetivos netamente ambientales, es decir, no hay un programa destinado especialmente a la protección, conservación y cuidado del medio ambiente, de hecho se plantean objetivos a desarrollar en los más variados ámbitos de la vida que se desenvuelve dentro de los límites comunales, pero ninguno abarca ni siquiera de manera tangencialmente objetivos ambientales. Lo anterior manifiesta claramente que al momento de elaboración de dicho plan, la problemática ambiental no constituía un elemento de relevancia en los objetivos comunales, e incluso, actualmente tampoco existe de parte del municipio el reconocimiento de dicha problemática, pues no se ha propuesto ningún tipo de plan o programa desde una perspectiva ambiental. Sin embargo, de acuerdo al reglamento de organización interna del municipio, al establecer la creación de un Departamento del Medio Ambiente, se señalaron en sus objetivos y funciones el cumplimiento y fortalecimiento de un medio ambiente comunal, además se han desarrollado y actualmente se encuentran en ejecución planes que derivan del Programa Valpo Mio, respecto del cual se desarrollan actividades que tienden a mejorar la calidad de vida de los

¹⁴⁰ Proyecto de Ordenanza Ambiental de la Comuna de Melipilla.

¹⁴¹ Esta idea es la opinión del Encargado de la Unidad del Medio Ambiente, expresada en una entrevista personal el día 6 de diciembre de 2007.

habitantes de la comuna, como lo son la renovación de las principales plazas, parques y espacios públicos, renovación del mobiliario urbano e iluminación, generación de instrumentos de planificación urbana, etc¹⁴². Lo mismo ocurre con Fondos del BID, con los cuales también se encuentran en ejecución variados programas destinados a fortalecer a Valparaíso como patrimonio de la humanidad¹⁴³.

A pesar de todo lo dicho, esperamos que las autoridades reflexionen entorno a la problemática ambiental y se aboquen a desarrollar una política ambiental adecuada a las necesidades y requerimientos de la comuna de Valparaíso. Es importante señalar que respecto del desarrollo de esta política ambiental, todos los actores involucrados posean una actitud activa frente al tema, en especial la máxima autoridad comunal, quien deberá orientar y dirigir los planes y programas para concretar dicha política. Es de esperar que pronto se desarrolle y concrete esta inquietud en las autoridades y se pueda ver luz sobre un tratamiento reflexivo, analítico, especializado y realista del medio ambiente comunal.

Por lo pronto nuestra propuesta consiste en materializar la intención de abarcar materias ambientales desde el elaboración y desarrollo de una ordenanza ambiental que englobe todos los elementos componentes del medio ambiente, el establecimiento de valores y principios ambientales, un sistema de fiscalización eficiente y eficaz, que cuente con recursos humanos y económicos para el desarrollo de su labor, un programa de participación y educación ciudadana capaz de plantear e identificar las problemáticas ambientales, etc.

¹⁴² Idea extraída de pagina Web www.valpomio.cl, visitada el 6 de diciembre de 2007.

¹⁴³ Información extraída de la página web www.municipalidaddevalparaiso.cl

3.2. De los organismos municipales con injerencia en asuntos medioambientales.

Si bien es cierto que en el Municipio debe existir un organismo que se aboque exclusivamente a las materias ambientales, a desarrollar actividades encaminadas a cumplir con los objetivos que se previeron en la elaboración de la ordenanza ambiental, a fiscalizar, y a adecuar la normativa a las necesidades que surjan en relación con temas ambientales que sean de interés comunal, es también, necesario dejar en claro que la política ambiental que determine la municipalidad, va a poder ser lograda con mayor eficacia y eficiencia, si es abordada de una manera compleja por los distintos estamentos del municipio, articulándose a través de tres niveles de planificación de la gestión, a saber estratégico, de planificación y diseño de instrumentos y, operativo.

Actualmente en el Municipio de Valparaíso, de acuerdo con el Reglamento de Organización Interna de la I. Municipalidad de Valparaíso¹⁴⁴, existe en Nivel Operación y Desarrollo, dependiente de la Dirección de Operaciones el Departamento del Medio Ambiente dentro del cual funciona la Sección Gestión y Promoción Ambiental y la Sección Control de Plagas. De acuerdo a dicho reglamento le corresponde al Departamento de Medio Ambiente, asesorar al Alcalde en materias de Gestión Ambiental mediante propuestas, realización y diseño de estudios, programas y proyectos que tiendan a mantener y desarrollar un entorno comunal sustentable. De acuerdo a lo señalado previamente, podemos sostener que este departamento carece de poder de toma de decisiones, y que sólo le corresponde asesorar al Alcalde, y por otro lado a pesar del nombre del departamento no hace referencia expresa dentro de sus objetivos a la mantención, cuidado y preservación del medio ambiente y patrimonio ambiental comunal. Sin embargo, la incorporación de un departamento del medio ambiente, representa un gran avance en la preocupación ambiental comunal, y esta idea se ve respaldada por las funciones que se le encomiendan a dicho departamento, las cuales son las siguientes:

¹⁴⁴ Decreto Administrativo N° 1214 de 14 de Octubre de 2005.

- Diseñar y gestionar estudios, programas y proyectos relacionados con la gestión ambiental.
- Fiscalizar, normar y controlar proyectos, obras y actividades económicas que se realicen en el espacio comunal, tomado como marco regulatorio la política ambiental señalada en la LBGMA, y las demás que den competencia a la municipalidad. Para el buen desarrollo de esta función se deberá coordinar con la Dirección de Obras Municipales, la Dirección de Operaciones, y la Dirección de Salud de la Corporación Municipal.
- Generar y promover políticas ambientales que por una parte supediten la utilización del espacio comunal con proyectos de inversión que pudieren impactar al medioambiente comunal y por otra establezcan líneas educativas que promuevan el cambio de actitud de la comunidad hacia un entorno general y consolidar una masa crítica de actores públicos y privados que produzcan en forma limpia.
- Lograr presencia local entre los órganos ambientales regionales y nacionales.

De lo anteriormente expuesto podemos señalar que en el Municipio de Valparaíso existe un marco jurídico que permite implementar una ordenanza ambiental; de hecho las funciones que desarrolla el Departamento de Medio Ambiente, son esenciales dentro de una adecuada política ambiental, sin embargo hemos podido constatar que a pesar de ser muy interesantes estas funciones y que debieran guiar el accionar de dicho departamento, en la práctica, se concretan poco, de hecho, y de acuerdo a la cuenta pública del municipio, el Departamento del Medio Ambiente desarrollo durante el año 2006 sólo las siguientes tareas¹⁴⁵:

- Términos de referencia Programa Control de Plagas (financiado con fondos BID),
- Programa piloto de recuperación y manejo de pilas usadas (financiado con el presupuesto regular del año 2006),
- Implementación de sistemas de información geográfica (financiado con el presupuesto regular del año 2006),

¹⁴⁵ Información extraída de la página web www.municipalidaddevalparaiso.cl, respecto de la cuenta pública del año 2006 de la Dirección de Operaciones.

- Evaluación electrónica de estudios y declaraciones de impacto ambiental (financiado con presupuesto regular año 2006),
- Operativo de limpieza de playas en día internacional de limpieza de borde costero (financiado con presupuesto regular del año 2006),
- Propuesta de control de la contaminación acústica por bocinazos en el plan de la ciudad (financiado con presupuesto regular del año 2006),
- Propuesta de participación en la venta de bonos de carbono que gestiona actualmente el relleno El Molle (financiado con presupuesto regular del año 2006),
- Propuesta de concurso comunal de balcones (financiado con presupuesto regular del año 2006),
- Propuesta de plataforma institucional para el manejo de la información territorial.

A través de este departamento y de sus secciones se pretende desarrollar actividades destinadas a la protección del medio ambiente, sin embargo hasta la fecha solo se han desarrollado planes parciales y de poca envergadura, los que sin embargo, aunque lento, constituyen un avance en materias ambientales.

Sin embargo y de acuerdo con lo que postula el Centro de Estudios para el Desarrollo¹⁴⁶, es recomendable, que exista un organismo técnico que trate sobre la preocupación ambiental, el cual recibiría el nombre de *Secretaría Técnica del Medio Ambiente*, el cual dependerá directamente del Alcalde. Nuestra opinión va en mismo sentido, aun cuando estamos consientes que la creación de dicha secretaria, involucrará toda una reforma en la organización municipal, pues se deberá redistribuir recurso humanos y presupuestarios, para lo cual antes de la elaboración y puesta en marcha de una ordenanza ambiental, se debe desarrollar todo un trabajo de estudio, análisis e implementación de dicho organismo, creemos que es valida y necesaria la creación de esta secretaría.

¹⁴⁶ Obra citada en nota al pie 18, pág. 235.

Dicha secretaria tendrá dentro de sus funciones las siguientes:

- *Actuar como instancia técnica en materias ambientales al interior del municipio, emitiendo informes y documentos que sustenten las decisiones y acciones ambientales del municipio,*
- *Apoyar al Administrador Municipal en la coordinación interna del proceso de gestión ambiental del municipio, articulando y relacionando los distintos programas, acciones e instrumentos del Plan de Acción Ambiental,*
- *Coordinar la Gestión Ambiental del Municipio con los Programas y acciones de carácter ambiental desarrollados por los servicios públicos de la comuna, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6° de la LOCM,*
- *Apoyar técnicamente las acciones ambientales desarrolladas por las distintas direcciones, órganos y unidades operativas del municipio,*
- *Asesorar técnicamente a la instancia o nivel estratégico en cada una de las etapas o niveles de gestión ambiental,*
- *Programar reuniones periódicas con las direcciones del municipio, a fin de evaluar los niveles de coordinación e implementación de las acciones contempladas en el Plan de Acción Ambiental por parte de las direcciones, departamentos y unidades del municipio,*
- *Colaborar con las direcciones, departamentos y unidades municipales en la generación y difusión de información ambiental y en el desarrollo e implementación de los programas y acciones del Plan de Acción Ambiental Comunal.*

Además, a parte de la existencia de esta secretaría, resulta obvio que en todo lo relativo a medio ambiente dentro de los límites comunales, al ser éste un concepto complejo y bastante amplio, tendrán injerencia en materia ambiental distintos organismos municipales, tales como:

- Dirección de Desarrollo Comunitario,
- Dirección de Obras Municipales,
- Dirección de Operaciones,
- Dirección de Asesoría Jurídica,
- Dirección de Tránsito y Transporte Públicos,
- Departamento de Aseo y Parques ,
- Secretaría Municipal,

- Administrador Municipal,
- Consejo Comunal,
- Corporación Municipal para el Desarrollo de Valparaíso (tanto respecto del área salud como educación), órganos cuya injerencia o intervención, claro esta señalar, será la que este de acuerdo a aquellos aspectos particulares que digan relación con las materias propias de esa dirección u organismo municipal que se relacionen con algún aspecto o elemento componente del medio ambiente.

3.3. De los instrumentos municipales en la gestión ambiental.

Los Instrumentos de Gestión Ambiental Comunal, constituyen un medio para implementar los programas y acciones de recuperación, mejoramiento y prevención ambiental en el territorio comunal¹⁴⁷.

Podemos distinguir distintos instrumentos, los que de acuerdo a su naturaleza pueden ser¹⁴⁸:

- *Instrumentos para la Fijación de Condiciones Ambientales*, por ejemplo normas sobre emisión al aire, agua, y de residuos sólidos, normas sobre preservación del patrimonio ambiental, etc.,
- *Instrumentos Preventivos*, como lo es el Sistema de evaluación de Impacto Ambiental o los Planes de Manejos de Recursos Naturales, Planes de Conservación,
- *Instrumentos de Cumplimiento*, corresponden a las acciones de fiscalización que deberán ejecutar los distintos organismos municipales,
- *Instrumentos Económicos*, se refieren a los permisos de emisiones y los impuestos a las emisiones; cabe tener presente en especial respecto de este instrumento, la necesidad de no sobrepasar las atribuciones establecidas a los municipios de acuerdo a la Constitución y a las leyes, y además, a no establecer multas superiores al máximo permitido en la LOCM,

¹⁴⁷ Obra citada en nota anterior, pág. 240.

¹⁴⁸ Obra citada en nota al pie 133, pág. 33.

- *Instrumentos de Educación e Investigación*, a través de estos instrumentos se pretende la incorporación de valores ambientales y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenir y resolver problemas ambientales,
- *Instrumentos de Participación Ciudadana*, la LBGMA establece ciertos mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, no excluye la creación de otros mecanismo que permitan que dicha participación sea más informada, amplia y expedita. Este instrumento se relaciona directamente con el instrumento anterior.

Sin perjuicio, de la clasificación anterior los instrumentos de gestión ambiental son al menos los siguientes:

- Sistema de Información Ambiental,
- Plan Regulador Comunal,
- Planes Seccionales,
- Evaluaciones Ambientales,
- Control,
- Fiscalización,
- Diagnóstico,
- Mecanismos de Participación Ciudadana, Cultura y Ecuación,
- Mecanismos de resolución de Conflictos,
- Fondos de Iniciativas Ambientales Locales.

3.4. De la obligación municipal de educación medioambiental en la comuna.

Dentro de la política ambiental comunal, la educación ambiental constituye un componente esencial. Este elemento va de la mano con la participación ciudadana respecto de las problemáticas ambientales comunales, así dicha participación será informada, con valores ambientales desde un punto de vista del desarrollo comunal sustentable¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, artículo 6, Apéndice de la Constitución Política de la Republica, Editorial Jurídica, año 2007.

Respecto de la educación ambiental Ramón Ojeda¹⁵⁰ sostiene que “*es urgente incorporar conocimientos graduales de derecho ambiental en los procesos y niveles educativos*”, siendo una tendencia moderna que es de gran relevancia en materia ambiental, la información, educación y conocimiento de temas ambientales.

Por tanto la educación ambiental se impone como una necesidad en el sentido que por medio de la transmisión de conocimientos y enseñanza, orientada a la comprensión y a conciencia de los problemas medioambientales, incorporando valores, hábitos y conductas que estén destinados a prevenir dichos problemas. *La información constituye un presupuesto para que opere la participación, el conocimiento del entorno como de las actividades humanas que lo afectan, las relaciones de la naturaleza, posibilitan tomar conocimiento y posterior conciencia de los efectos que sobre el medio ambiente produce alguna actividad. El flujo de información debe ser permanente, completo, claro y veraz, dirigido a toda la comunidad*¹⁵¹.

Teniendo claro la importancia de la educación ambiental, la pregunta que surge es ¿cuál es el rol que en este punto cumple el municipio?. La respuesta es simple, dado que el municipio es el organismo más cercano a los vecinos. Actualmente a través de las Corporaciones Municipales, las municipalidades llevan a cabo la labor de educación de los habitantes de la comuna, aprovechando esta instancia, la educación ambiental, es decir, la entrega de información, valores, hábitos y conductas desarrolladas desde un prisma de protección, conservación y cuidado del medio ambiente comunal, se desarrollaría de manera simple, sin mayores complicaciones en la medida en que se establezca como política municipal, la entrega de esta herramienta dentro de la malla académica en los establecimientos educacionales dependientes de la corporación.

¹⁵⁰ Ojeda Mestre, Ramón, Política y legislación Ambiental, en Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, pág. 39, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México, Editorial Laguna, año 2000.

¹⁵¹ De la Piedra Ravanal, Cristhian, Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, pág. 8. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso, 1999.

La educación ambiental, ya está incluida dentro del programa educativo del Gobierno de Chile¹⁵², sin embargo, lo que proponemos respecto de la ordenanza ambiental es que la incorporación de un programa de educación ambiental, se circunscriba a los requerimientos y necesidades de la comuna de Valparaíso, en definitiva se enfoque dicha educación ambiental a transmitir valores y conocimientos ambientales cercanos y reales, que se traduzcan en acciones concretas para la mejoría de la calidad de vida de los habitantes de Valparaíso, y se consoliden y reconozcan los valores particulares de la comuna, en especial consideración al cuidado de una ciudad patrimonio de la humanidad.

Estamos consientes lo propuesto en el párrafo anterior, puede significar algunas complicaciones que serían, sin embargo, de índole práctica (por ejemplo, reuniones con las entidades relacionadas con la educación dentro de la comuna), los beneficios que se obtendrían de esta incorporación en la malla académica sobrepasarían con creces los costos o dificultades en su implementación.

3.5. De la participación ciudadana en materias medioambientales.

El tema de la participación ciudadana no sólo, influye en el desarrollo de una política ambiental adecuada, sino que a su vez contribuye a consolidar la democracia, haciendo participe a los habitantes de los debates públicos¹⁵³.

¹⁵² La Unidad de Educación del Ministerio de Educación ha incorporado en los planes de educación programas como “Componente Jóvenes”, o las “Brigadas Verdes”. Obra citada en nota al pie 7, pág.205.

¹⁵³ Cabe tener presente que en doctrina dentro de la participación ciudadana podemos advertir distintos tipos:

- *Participación política*: con este tipo de participación nos referimos a aquella que se da en los referéndum y en la asociación de grupos ecológicos,
- *Participación administrativa*: es la que se refiere a la intervención de la ciudadanía en las tomas de decisiones de la administración comunal,
- *Participación informativa*: consiste en una mera transferencia unilateral de información, en que se da la existencia de un sujeto activo que proporciona información a terceros, sin tener estos mayor incidencia sobre la materia que se les informa,
- *Participación consultiva*: en este caso la participación se orienta a la formulación de recomendaciones u observaciones a un proyecto, sin que éstas sean sin embargo, obligatorias al momento de la toma de la decisión,
- *Participación resolutive*: en este caso las partes afectadas negocian con el responsable de un proyecto sobre sus inquietudes respecto del mismo,
- *Participación formal*: es aquella que se da en los términos señalados en la LBGMA en cuanto a la elaboración de planes de descontaminación, y en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental,
- *Participación no formal*: esta no está ligada al cumplimiento de una exigencia legal, consiste en una mera iniciativa de los diferentes actores involucrados.

La participación ciudadana tiene importancia respecto del fortalecimiento de la sociedad civil, al ejercer los derechos y permitirle participar en las decisiones, ayuda a responsabilizar a todos los actores respecto de sus derechos y obligaciones, legitima las acciones en la medida en que se produzca consenso respecto de las mismas, previene conflictos, reduciendo costos por concepto de tiempo y recursos.

Para entender a lo que nos referimos con participación ciudadana en materia ambiental podemos señalar que consiste en *“un proceso continuo, donde se desenvuelve la comunicación de doble vía entre las partes involucradas, con el propósito de conciliar la protección del medio ambiente y el desarrollo de las acciones humanas”*¹⁵⁴.

La participación ciudadana en materia ambiental, esta señalada ya en la LBGMA, en la cual se establecen espacios de participación de los ciudadanos en materia ambiental, debiendo consultarse a los ciudadanos respecto de la dictación de normas de calidad ambiental, normas de emisión, en la elaboración de los planes de prevención y planes de descontaminación, en el establecimiento de regulaciones especiales para situaciones de emergencia, participar en el Consejo Consultivo Nacional y en los Consejos Consultivos Regionales, formular denuncias ante las municipalidades por eventuales incumplimientos de normas ambientales o ante los Tribunales por la ocurrencia de daño ambiental, para obtener indemnización o reparación, derecho a conocer el contenido de los estudios de impacto ambiental, formular observaciones a los mismos y a reclamar ante las autoridades superiores si sus observaciones no son debidamente ponderadas por los encargados de evaluar dichos estudios^{155 156}.

Se han dado varias experiencias en diferentes comunas del país de participación ciudadana en materia ambiental, lo que demuestra que la comunidad responde con creatividad, esfuerzo e incluso proporcionando partes de los recursos requeridos, ya sea en trabajo voluntario o insumos; la

¹⁵⁴Obra citada en nota la pie 124, pág. 7.

¹⁵⁵ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, artículos 4,26,27, 29, 32, 40, 44, 49, 54, 55, 66, 79, 83.

¹⁵⁶ Una idea en el mismo sentido la encontramos en la obra citada en la nota al pie 133, pág. 38.

comunidad no sólo debe de ser considerada como potencial beneficiario sino que también como socios del proyecto, logrando incidir en el diseño, implementación y evaluación¹⁵⁷. Se ha podido constatar que los proyectos diseñados sin la participación de los ciudadanos, y más bien han sido impuestos, generalmente fracasan, desperdiciándose con ello recursos humanos y materiales y provocando frustración entre diseñadores y los eventuales beneficiarios.

El Municipio de Valparaíso, en el año 1999, en consideración a la necesidad de asegurar y regular la participación ciudadana en la vida comunal en general, dictó una Ordenanza de Participación Ciudadana¹⁵⁸. En dicha ordenanza se proporciona un concepto de participación y señala que se entenderá por tal *“la contingencia que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las decisiones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de la actividad de la municipalidad y en el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”*¹⁵⁹.

En la ordenanza de participación ciudadana, se establece el objetivo que se persigue con la misma y los mecanismos a través de los cuales se desarrollará; éstos son los siguientes:

- *Plebiscitos comunales*: a través de este mecanismo se manifiesta la opinión de la ciudadanía en relación con materias determinadas de interés comunal,
- *Consejo económico y social comunal (CESCO)*: corresponde a un consejo conformado por representantes de la comunidad local organizada, asesor de la municipalidad, cuyo objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social u cultural de la comuna,
- *Audiencias públicas*: son un medio por el cual el Alcalde y el Consejo conocen acerca de las materias que estimen de interés comunal,

¹⁵⁷ Obra citada en nota al pie 94, pág. 199.

¹⁵⁸ Ordenanza de Participación Ciudadana de la I. Municipalidad de Valparaíso, Decreto Administrativo N ° 1007 de 20 de septiembre de 1999.

¹⁵⁹ Artículo 2 de norma jurídica citada en nota al pie 155.

- *Oficina de partes, reclamos e informaciones:* esta oficina recogerá las inquietudes de la ciudadanía, además de ingresar los formularios con las sugerencias y reclamos,
- *Juntas de vecinos y Organizaciones comunitarias:* son aquellas entidades de participación de los habitantes de la comuna a través de las cuales los vecinos pueden hacer llegar a las autoridades distintos proyectos, priorizaciones de intereses comunales, influir en las decisiones de las autoridades, gestionar y(o) ejecutar obras y/o proyectos de incidencia en la unidad vecinal o en la comuna entera,
- *Encuestas o sondeos públicos de opinión:* su objeto es explorar las percepciones, sentimientos y proposiciones evaluativos de la comunidad hacia la gestión ambiental municipal,

Con dicha ordenanza de participación ciudadana, se concreta la intervención de la ciudadanía en la vida comunal en general, y en especial la participación en materias ambientales, la cual se podrá desarrollar a través de los mecanismos que la misma ordenanza establece, pues están establecidos en términos generales, por tanto, todos los mecanismos que señalamos anteriormente permiten desarrollar eficientemente la participación de los vecinos en materias ambientales, sólo falta la voluntad de las autoridades para que dicha participación se vea concretada, pues hasta la fecha no hemos sido partícipes de dichas iniciativas democráticas.

Sin perjuicio de los mecanismos que ya están establecidos sobre la participación ciudadana, creemos que es importante incluir los siguientes mecanismos:

- *Difusión de la información:* la información que posee el municipio respecto de un proyecto determinado, debe ser traspasada a los habitantes en la etapa de definición del proyecto de que se trate,
- *Consultas:* consiste en la toma de parecer a los habitantes, dándoles oportunidad de interactuar y proporcionar respuestas durante la etapa de diseño e implementación de un proyecto; en este punto las consecuencias serán el trabajo con los líderes naturales de la comunidad que se verá afectada y de paso con toda la gama de grupos y organizaciones, se verificará que la

decisión que en definitiva sea adoptada sea de acuerdo con el resultado de la consulta realizada, limitar la cantidad de voceros con que la comunidad deberá relacionarse, proporcionará a la comunidad información oportuna y comprensible, este mecanismo tiene elementos similares a los mecanismos señalados en la ordenanza respectiva, sin embargo, en particular las “consultas”, son más amplias y la opinión de los vecinos es mucho más relevante al momento de la toma de decisión,

- *Toma de decisiones:* es la participación en la toma de decisión del diseño e implementación del proyecto, lo cual genera mayor control y responsabilidad sobre las posibles consecuencias no deseadas,
- *Ejecución de la acción:* se da cuando los grupos logran identificar la necesidad y se toma la decisión de solucionarla, es una iniciativa en pos de su propio desarrollo, en este tipo de participación se ve aumentado el compromiso con el proyecto respectivo,
- *Evaluación:* es de gran importancia que en la evaluación de los proyectos intervenga la comunidad, pues con ello se adquieren lecciones para futuros diseños de proyectos.

3.6. De los recursos económicos y humanos para la implementación de la Ordenanza Ambiental.

Estando consiente en que la implementación de una ordenanza ambiental involucrará la destinación de gran cantidad de recursos humanos y económicos, creemos que más bien debe realizarse una redistribución de los mismos, pues actualmente, el Municipio de Valparaíso ha destinado en el año 2006 una gran cantidad de recursos económicos para la ejecución de nueve proyectos que llevo a cabo el Departamento de Medio Ambiente.

Respecto del financiamiento de una adecuada política ambiental comunal, el municipio más que buscar nuevas formas de financiamiento, debe potenciar y maximizar los recursos con los que ya cuenta. Así, si bien los programas ejecutados en el año 2006 por el Departamento del Medio Ambiente constituyen un avance en materia ambiental, no consisten en

proyectos o programas que estén destinados a crear una conciencia y valoración del medio ambiente y del patrimonio ambiental, son proyectos concretos sin una visión de futuro; tenemos que tener claro que el desarrollo de una conciencia ambiental comunal es una tarea a largo plazo, por lo que recomendamos que los planes y proyectos sean desarrollados y ejecutados desde este punto de vista, pues no basta desarrollar un programa de recolección de pilas, si no hay una entrega de conocimientos que respalde el por qué de ese proyecto, no existió un trabajo conciente de la relevancia de la contaminación que se produce por la utilización sin control y manejo de las pilas. En definitiva, si los ingresos son bien distribuidos y gastados, los objetivos medioambientales se verán consagrados, aunque insistimos, hay que tener claro que todo ello conlleva una política a largo plazo, es decir, los recursos destinados a actividades ambientales, son mal gastados si no son concebidos dentro de la consecución de metas ambientales más amplias y a largo plazo.

Siguiendo en el ámbito económico, en cuanto a la obtención de recursos para desarrollo de planes y programas no sólo de iniciativa municipal, si no que también aquellos que deriven de la participación informada de la comunidad, se pueden lograr a través de los recursos con que cuenta el Estado, aquellos fondos concursables para investigación científica y desarrollo tecnológico y social, tal cual como se señala en la LBGMA¹⁶⁰.

Además, también el municipio puede obtener recursos de Organismos Internacionales, por ejemplo BID, Organización Mundial del Medio Ambiente, Acuerdos de cooperación en materia ambiental, etc.

Respecto de los recursos humanos, si bien se requerirá del apoyo técnico en materias ambientales, por ejemplo, de un Ingeniero Ambiental, el resto del personal que será necesario para llevar a cabo la política ambiental y fiscalizar el acatamiento de las disposiciones de la ordenanza medioambiental,

¹⁶⁰ Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, artículo 7, artículos 66-68, Apéndice de la Constitución Política de la República, Editorial Jurídica, año 2007.

deberá ser redistribuido por el Departamento de Recursos Humanos y en especial de la Sección Administración de Personal¹⁶¹.

Por último, en cuanto al personal que sea necesario para llevar a cabo la fiscalización del acatamiento de la ordenanza, es importante desarrollar una comunicación constante y expedita con los líderes de la comunidad, pues serán ellos quienes de mejor manera podrán constatar las infracciones, por la misma cercanía a los lugares en que ocurren, para lo cual se debe dotar a estos líderes comunales de toda la información y manejo de conocimientos que sean necesarios para llevar a cabo tal labor, lo que por supuesto conlleva la destinación de recursos económicos y humanos para dicha capacitación.

4. DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y GEOGRAFICA DE LA COMUNA DE VALPARAÍSO.

4.1 De las características de Valparaíso desde un punto de vista medioambiental.

Al referirnos a las características de Valparaíso desde un punto de vista medio ambiental, nos referimos a aquellas particularidades y electos definitorios y propios de la comuna en materia ambiental.

Así, por ejemplo, nos referimos a la característica de ser Valparaíso una ciudad-puerto, calidad que le significa desafíos en cuanto a equilibrar estos dos conceptos. Muchas veces han surgido contradicciones y puntos de vista contrapuestos al tratar de determinar que prima más en Valparaíso, su carácter de ciudad o la condición de ser el primer puerto del país, dicha contraposición de ideas deriva de el tipo de actividad que será predominante y característica de “pancho”, pues dependiendo de ello es que se privilegiaran unas actividades, planes y programas en desmedro de los otras.

¹⁶¹ Reglamento de Organización Interna de la I. Municipalidad de Valparaíso, decreto Administrativo N° 1214, de 14 de octubre de 2005.

Respecto del carácter de ser una ciudad litoral, podemos señalar que ello trae aparejada una serie de obligaciones y deberes que son compartidos en este caso con la Dirección Marítima de la Armada de Chile, pues las playas y requeríos constituyen un espacio natural que está constantemente expuesto a daños ambientales, los que se pueden constatar simplemente con un paseo por las playas o por el borde costero, en donde se observa el acoplamiento de residuos de diversa índole, sumados muchas veces a que estos espacios se constituyen como el refugio de indigentes y vagabundos.

Otra característica propia de la comuna lo constituye su topografía, pues encontramos dentro de ella, cerros, laderas, quebradas, las cuales plantean un desafío al momento equilibrar la mantención del valor patrimonial y natural de dichas particularidades, en contraposición de la necesidad de mejorar la calidad de vida y conectividad de las zonas más altas con el plan de la comuna.

También dentro de estas particularidades medioambientales encontramos las zonas de protección ambiental, constituida principalmente por la zona de protección del Lago Peñuelas, y por algunas zonas particulares de Laguna Verde. En dichas zonas además de presentarse extensas áreas de bosques, también se da la existencia de una presencia importante de flora y fauna, que requiere de protección y mantención¹⁶². Respecto de este elemento, cabe insistir en la idea anteriormente dicha sobre el potencial turístico que poseen estas zonas, y la obligación que tiene el municipio de mantenerlas, conservarlas y protegerlas, estableciendo normas que regulen especialmente dichas áreas, estableciendo derechos y deberes respecto de las mismas, tanto de los habitantes de la comuna como de las autoridades.

Por último, y en relación con el electo anteriormente señalado, esta lo relativo al valor patrimonial de la ciudad, pues no sólo se trata de que el sector declarado Patrimonio de la Humanidad, sea mantenido como reminiscencia de épocas pasadas, sino que en la mantención de dicho patrimonio se incluya los

¹⁶² Obra citada en nota al pie 125.

valores ambientales que conlleva es pertenecer a la historia de la humanidad, y el efecto que tiene para las futuras generaciones¹⁶³.

4.2. División administrativa.

La comuna de Valparaíso, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento Interno de Organización establece que con objetivos políticos jurisdiccionales se crea las delegaciones municipales de Placilla y Laguna Verde, las cuales tiene por objeto y funciones las siguientes:

- Objetivo, coordinar, canalizar y representar a las autoridades municipales las inquietudes y cuestiones de competencia municipal que afecten a la localidad y sus habitantes, formulando programas de desarrollo,
- Funciones de asistir social y jurídicamente a la población, proteger el medio ambiente, impulsar el deporte y recreación, impulsar la vialidad y urbanización, prevenir riesgos y prestar auxilios en situaciones de emergencia, velar por la promoción y desarrollo de las actividades de interés común en el ámbito local, y todas las funciones que le encomiende el superior jerárquico y que se ajusten a la normativa legal.

4.3. Característica geográfica y poblacional.

En este punto reiteramos lo señalado a propósito de las características ambientales de la comuna y lo expuesto en las consideraciones previas del presente capítulo, respecto de las características de la comuna.

Tenemos que agregar, que de acuerdo a la zonificación general de la comuna de Valparaíso, reconoce dos sectores, el primero constituido por el Plan y el segundo corresponde a los Cerros, en el primero se concentra más del 80% de las actividades productoras de bienes y servicios y menos del 5% de la población comunal, en tanto que el segundo concentra más del 95 % de

¹⁶³ En este punto hay que tener presente lo que señala el Reglamento Interno de Organización, en atención a la Dirección de Desarrollo Cultural y Patrimonial, y en especial lo relativo a la Sección Gestión Patrimonial.

los habitantes de la comuna y alrededor del 15% de las actividades productoras de bienes y servicios¹⁶⁴.

5. DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS HABITANTES DE LA COMUNA DE VALPARAÍSO.

5.1. Zonas de protección medioambiental.

Existen diversas zonas de protección ambiental, las que están así determinadas por diferentes factores, como lo son el valor patrimonial, o áreas de protección de flora o fauna, de conservación ecológica, protección por la destinación del suelo, etc.¹⁶⁵

Así, podemos señalar que constituyen zonas de protección ambiental las siguientes¹⁶⁶:

- *Reserva Forestal Lago Peñuelas*; esta reserva fue creada en 1952 y cuenta con una superficie de 9.260 hectáreas, posee una flora y fauna interesante¹⁶⁷.
- *Laguna Verde*; esta es una localidad al sur de la comuna de Valparaíso, en la cual durante los últimos años se ha experimentado una explosión habitacional, principalmente a través de la toma de terrenos contiguos a la playa. A pesar de que la toma de terrenos ya representa un problema, por las necesidades que se van siguiendo en el paso del tiempo, como lo son la accesibilidad de servicios básicos, lo que preocupa es el aumento no regulado de la población, ello en atención a varios factores, el primero es el ya

¹⁶⁴ Información extraída de Resumen Ejecutivo del Plan de Desarrollo Comunal, visitado en la página web www.municipalidaddevalparaiso.cl.

¹⁶⁵ Cabe tener presente que ya en el Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso, se establecieron como objetivos potenciar algunas de estas zonas o áreas, aunque si bien hay que recordar que los programas de que se tratan no tiene por objeto cumplir con metas ambientales.

¹⁶⁶ Obra citada en nota al pie 161, pág.68 y ss.

¹⁶⁷ La flora esta compuesta por bosque mixto (eucaliptos, quillay, peumo, litre, boldo, molle, trevo y espino), matorral ripario (romero, zarzamora y rosa mosqueta), bosque y matorral espinoso caducifolio (algarrobo y espino), respecto de la fauna podemos señalar que en esta reserva se encuentran especies de zorro, chilla, zorro cumpleo, coipo, cururo, degú, ratón chinchilla, yaca, gato montés, chingue, conejos y liebre. Dentro de las especies de aves se encuentran, el blanquillo, huala, picuro, garza, jíbaro, perdiz, pato jergón grande, pato rana, pato cuchara, pato real, águila, peuco, águila pescadora, cernícalo, picaflor gigante, carpintero chico y diuca, también se pueden encontrar cisnes de cuello negro y cisnes coscoroba. Se encuentran también en la reserva lagartijas, culebra, rana grande chilena, el sapo. En la laguna también podemos encontrar algunas especies de peces como el pejerrey argentino, gambusia, tenca y pocha.

mencionado respecto de los servicios básicos de agua, luz, alcantarillado, etc., por otro la conectividad con el centro comercial y urbano de la comuna de Valparaíso, y por último, lo que se refiere a la conservación del bosque existente en la zona, el que con el traspaso del tiempo, y por la satisfacción de la necesidad de espacio, ha ido disminuyendo progresivamente.

- *Zona Urbana*; se ha constituido como una zona de protección ambiental, en atención que la calidad de vida en ella ha disminuido crecientemente en los últimos años, existe una relativa saturación de lo que se conoce como el plan de la ciudad, y por lo mismo se debe desarrollar actividades tendientes a mejorar el medio ambiente en el que se desarrolla la vida no sólo de quienes viven en el plan, sino que también de aquellos que transitan por él. Además, esta conformada esta zona por el área declarada Patrimonio de la Humanidad, lo que conlleva que existe una obligación no sólo ambiental de conservación de esta zona, sino que también la obligación surge en virtud de la atribución de una declaración como la es ser patrimonio del mundo entero.

- *Borde Costero*; Valparaíso, a pesar de ser una ciudad-puerto, la cercanía que sus habitantes tenían con el mar era escasa, se reducía a las playas San Mateo, Torpederas y al Muelle Prat, sin embargo, actualmente se esta desarrollando una completa renovación del borde costero a fin de hacerlo más grato y cercano a los ciudadanos y transeúntes de Valparaíso. Dicha renovación se ha desarrollado con financiamiento de diversos como lo son recursos provenientes del Ministerio de Obras Públicas, EMPORCHI, Seremi Vivienda V Región o de la propia Municipalidad de Valparaíso¹⁶⁸.

5.2. Los derechos, deberes de los habitantes de la comuna de Valparaíso.

En una ordenanza ambiental se señalan algunas conductas humanas como deseables y otras que se miran como atentatorias a los valores que se persigue con la implementación de la misma.

Dentro de los derechos de la comuna de Valparaíso consideramos que debe señalarse a los siguientes:

¹⁶⁸ Obra citada en nota al pie 42.

- En conformidad a lo estipulado en el artículo 19 n° 8 de la Constitución Política de la República, la carta fundamental asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación,
- El derecho a participar activamente en la comuna respecto de materias ambientales, de acuerdo a los mecanismos que la misma ordenanza ambiental establece,
- El derecho al acceso de toda información en materia ambiental,
- El derecho a una educación ambiental completa, con valores y principios ambientales, a través de la entrega de conocimientos en los establecimientos educacionales de la comuna, como a través de la entrega de cursos de capacitación e información a la comunidad organizada,
- El derecho a efectuar todas aquellas denuncias, por infracción a la ordenanza ambiental y a toda norma ambiental general, a que esa denuncia sea investigada y que tenga respuesta acerca del curso de la denuncia,
- El derecho de participar en organizaciones que persigan la mantención y cuidado del medio ambiente, debiéndole otorgar el municipio toda la asesoría correspondiente, tanto para su creación como para la participación en fondos concursables, del municipio y gubernamentales, para obtener recursos para concretar sus objetivos o fines,
- El derecho a participar en la elaboración de las políticas, planes y programas relativos al medio ambiente comunal.

Por su parte las obligaciones y/o deberes de la ciudadanía que se establecen por la ordenanza ambiental son los siguientes:

- Efectuar las denuncias por las infracciones que se comentan en contra de la ordenanza ambiental,
- Participar activamente en el curso de las denuncias, sirviendo de testigo en aquellos casos en que no sea el directamente afectado, cuando ha podido contemplar la ejecución u omisión de una conducta contraria a la ordenanza,
- Cumplir con todos aquellos deberes que están establecidos en ordenanzas dictadas por el Municipio de Valparaíso, y que regulen algunos de los elementos componentes del medio ambiente, como lo son la ordenanza de aseo, ordenanza de ruidos molestos, ordenanza de policía terreno, etc.,

6. DE LA FISCALIZACIÓN, INCENTIVOS Y SANCIONES EN LA ORDENANZA AMBIENTAL

6.1. La fiscalización y control del cumplimiento de la ordenanza.

Previamente debemos tener claro que fiscalización y control¹⁶⁹ son dos conceptos distintos, el primero dice relación con la labor que desarrollan las entidades estatales y comunales investidas de potestades para poder llevar a cabo sus funciones, en tanto que el control es un conjunto de elementos y(o) medidas que debidamente coordinadas y actuando bajo ciertos principios, normas y reglamentos, verifica si lo que se está llevando a cabo se realiza de acuerdo a las normas, instrucciones o lo planificado.

La labor de fiscalización o control es de gran relevancia en materia ambiental a la vez que resulta ser muy compleja.

En materia ambiental, la fiscalización de las normas ambientales en general, es llevada a cabo por diversas entidades y servicios públicos, existiendo materias en que las competencias se superponen, lo que se traduce en una fiscalización asistemática e inadecuada o desfasada, lo que repercute en altos costos por la mala gestión y por los daños que no se evitaron con una correcta y oportuna fiscalización.

En Chile, existen diversos organismos que desarrollan labores de fiscalización ambiental, como, Dirección Nacional de Aduanas, Corporación Nacional Forestal, Dirección General de Aguas, Dirección General del territorio Marítimo y Marina Mercante, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Servicio Nacional de Geología y minería, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicios Regionales de Salud, Servicio Nacional de Pesca, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Ministerio de Obras Públicas, Carabineros de Chile y Municipalidades.

¹⁶⁹ Obra citada en nota al pie 41, pág.130.

Tal como lo señalamos en los capítulos anteriores, el cuidado, conservación y preservación del medio ambiente es una labor llevada a cabo por entidades multidisciplinarias, lo mismo ocurre como observamos en materia de fiscalización de las infracciones ambientales. Sin embargo, y en atención que una ordenanza no puede atribuirle a un servicio estatal, la obligación de fiscalizar el cumplimiento de una ordenanza ambiental, dicha labor estará entregada enteramente al municipio y a Carabineros.

En cuanto a la fiscalización de las normas ambientales establecidas en la ordenanza comunal, este punto resulta complicado, no sólo por los recursos económicos y humanos necesarios que deberá destinar el municipio, si no que más bien, por la oportunidad de dicha fiscalización. Ninguna infracción se avisa, y los recursos humanos con los que se cuentan siempre serán escasos para captar el momento y a los responsables del incumplimiento de la ordenanza, por lo cual aquí cobra mayor relevancia lo que a participación ciudadana se refiere, pues no bastan con destinar y capacitar a un número importante de inspectores ambientales, por que nunca serán suficientes, por lo cual en cuanto a la fiscalización proponemos la realización de cursos de capacitación, entrega de conocimientos, y herramientas que sean suficientes para acreditar ante el juez de policía local respectivo, el hecho y a sus responsables.

En una entrevista personal, el Encargado de la Unidad de Medio Ambiente de la comuna de Valparaíso, señaló que el municipio cuenta con recursos materiales para llevar a cabo la fiscalización, por ejemplo, cámaras de video o fotográficas, pero al llevar a cabo la fiscalización, se presenta un problema adicional, cual es la seguridad de los fiscalizadores y del material con el que cuentan, el que por la tecnología y modernidad es de alto costo. Respecto de este punto, ya habíamos señalado que al momento de la fiscalización los inspectores deberán tener el apoyo de Carabineros, sin embargo, a pesar de que dicho apoyo se da ya en la practica respecto inspecciones de diversas naturalezas, lo cierto es que por el mismo factor de oportunidad, en muchas ocasiones el apoyo en seguridad que presta Carabineros no se entrega oportunamente. Esto último es un problema de muy

difícil solución, pues ya Carabinero tiene entregada una variada gama de funciones y el personal nunca es suficiente. Por todo lo anterior, es que insistimos en la necesidad de organización de la ciudadanía y de la oportunidad de participación, pues una comunidad informada, activa, es mucho más efectiva que cualquier número de funcionarios policiales o inspectores municipales.

En materia de fiscalización es importante el procedimiento que se debe llevar a cabo, pues como lo señalamos es relevante para la comprobación de los hechos al juez que conocerá de la infracción. En este punto, es importante que frente a la constatación de una infracción a la ordenanza ambiental, la primera acción este destinada a grabar, conservar, recoger el momento en que se produce dicha infracción, autorizándose y estimándose como suficientes para acreditar el hecho, una grabación de video o audio, fotografías, etc., luego es recabar los antecedentes del hecho, como el lugar de ocurrencia, el día y hora, individualización de los sujetos que se vean involucrados o que aparezcan como posibles responsables de la infracción, y por último un reporte, ya sea escrito o verbal sobre la descripción de la infracción. Consideramos que es importante que a los líderes vecinales, se les haga entrega de formularios en los cuales puedan consignar las infracciones de que puedan ser testigos.

Por último, y respecto de la obligación que tiene el municipio de recepcionar e investigar las denuncias que los ciudadanos formulen por incumplimiento de las normas ambientales, Luis Cordero Vega, señala que *“esta es una facultad de suma importancia, pues coloca Municipio, no como un mero receptáculo de denuncias, sino, por el contrario, lo incorpora a la dinámica medio ambiental en calidad de un verdadero órgano de control del procedimiento administrativo y de las decisiones que conciernan a la comuna, conforme al principio de oficialidad, rapidez y expedición en la acción administrativa que consagra el artículo 8° de la Ley Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, de 1986”*¹⁷⁰

¹⁷⁰ Obra citada en nota al pie 10, pág.134,.

6.2. Las sanciones por infringir las disposiciones ambientales.

En este punto debemos analizar distintos elementos que entran en acción cuando se trata de las sanciones que establecerá la ordenanza ambiental por las infracciones contra la misma ordenanza.

Así, por ejemplo, frente a las infracciones a la ordenanza y de acuerdo a la LOCM, las multas impuestas no deberán exceder de 5 U.T.M., por lo cual, esto constituye uno de los límites a la ordenanza ambiental en materia de sanciones por las contravenciones a la misma.

Otro punto interesante de abordar es el establecimiento de ciertas conductas que se considerarán atentatorias contra el medio ambiente, respecto de este punto está el cuestionamiento si es o no válido establecer en una ordenanza ambiental, conductas o acciones reprochables que sean incluso más severas que las establecidas en la LBGMA, o en la misma Carta Fundamental.

En España, uno de los países más desarrollados en materia ambiental, este tipo de discusión también se ha instalado, y de acuerdo a lo que señala María Calvo¹⁷¹, principalmente la discusión se ha establecido en orden de determinar si las sanciones impuestas por las normas jurídicas ambientales del Estado, son un mínimo o básico en cuanto a las que pueden establecer la comunidades autónomas, y señala al respecto que *“ordenanzas que, al ser comparadas con la legislación medioambiental vigente, van desde una distinta tipificación de las infracciones y sanciones, hasta una diferente clasificación y graduación de las mismas. Sin embargo, no podemos considerar que estas normas reglamentarias infringen el principio de legalidad, ni podemos predicar por ello su nulidad(...) Antes al contrario, tales ordenanzas están fundamentadas en el carácter de originario de los poderes locales, fundamentados en la legitimidad democrática directa(...)”*.

¹⁷¹ Calvo, María, Escritos de Derecho Ambiental, Tirant Monografías, Tirant Lo Blanch Editores, Valencia, España, 2004.

Sin embargo en nuestro país la situación es algo distinta, a saber, de acuerdo a la LOCM, se le atribuye a los municipios la facultad de dictar normas de carácter general o particular que serán obligatorias dentro de los límites de la comuna. Analizando esta disposición en forma aislada, podríamos concluir que nada le impide al municipio establecer como reprochables y sancionarlas más rigurosamente. Sin embargo, toda normativa jurídica, debe tener como límite y referencia lo establecido en la Constitución Política, y de acuerdo a lo que ha analizamos en el capítulo III de este trabajo, conocida es la inclinación de la carta fundamental en cuanto a proteger y garantizar el derecho de propiedad y las libertades, y las limitaciones que se establezcan a estos derechos sólo pueden ser en virtud de una ley, además las eventuales limitaciones deberán señalarse específicamente. Concluyendo en el análisis, el límite que tienen las ordenanzas al estimar reprochables determinadas acciones o conductas y sancionarlas por atentar contra el medio ambiente comunal lo constituye el marco constitucional y legal vigente.

Respecto de las sanciones cabe tener presente, que de acuerdo a lo señalado en el capítulo III de este trabajo, proponemos que en cuanto a la redacción de las infracciones, no se planteen en términos prohibitivos, pues como la hemos señalado, a lo más podemos establecer un querer alcanzable pero no podemos determinar la voluntad de los sujetos libres de desarrollar cualquier actividad, incluso las de contaminación del medio ambiente. Lo anterior no significa que las infracciones no sean sancionadas, muy por el contrario, creemos que las sanciones deben de ser ejemplarizadoras, pero previo a toda aplicación de sanción debe existir la correcta fiscalización y acreditación de los hechos que contravienen a la ordenanza.

Es importante señalar que de acuerdo a la competencia judicial, el conocimiento de los hechos, la determinación de las responsabilidades y la aplicación de las sanciones por las infracciones cometidas a la ordenanza ambiental, según lo establecido por la LOCM, y la Ley de Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, N ° 18.287, le corresponde a los Juzgados de Policía Local de la comuna, para lo cual, creemos que es indispensables, aun cuando el “derecho lo conoce el juez”, desarrollar actividades encaminadas a

que los magistrados de estos tribunales, estén en completo conocimiento de la realidad ambiental de la comuna y de la necesidad de protección de la misma. A la vez, que dicha interacción con los titulares de los juzgados, permitirá desarrollar observaciones para una completa y eficaz práctica de dicha ordenanza, sugiriendo por ejemplo, algún tipo de formulario que sea completado frente a la constatación de una infracción a la ordenanza, haciendo más fácil, al juez el conocimiento de los hechos,

De acuerdo a lo señalado, estimamos que en términos generales deberá sancionarse a quienes contravengan las disposiciones de la ordenanza ambiental, de la siguiente manera, dependiendo del tipo de infracción y su gravedad en consideración a los valores ambientales y patrimoniales que se vieran afectados¹⁷²:

- *Multa por la infracción cometida*, la que no podrá exceder de 5 U.T.M, según lo dispuesto en el artículo 12 inciso 2° de la LOCM.
- *Reparación del daño causado*, si bien en cuanto la reparación del daño causado se tiende a identificar con el pago de una suma de dinero, creemos que si bien en muchos casos deberá ser así, la mejor forma de reponer el daño causado, cuando sea posible, es desarrollando una actividad como forma de aprendizaje del valor ambiental quebrantado y sanción por el mismo, por ejemplo, si se bota basura en la vía pública, a parte de la aplicación de la multa se debe incluir dentro de la sanción una pena que consista en recolectar basura de los espacios públicos, cuya duración dependa de la gravedad de la infracción, lo mismo puede acontecer con el rayado de murallas, en definitiva, es aplicar un sistema similar al establecido en materia penal, como lo es la solución alternativa de los conflictos, la que sin embargo, en materia ambiental comunal, será complementaria y no sustitutiva.
- *Clausura temporal y/o parcial de las instalaciones*, en este caso, este tipo de sanciones, debe estar muy regulada, pues en al determinar la clausura de las instalaciones se esta atentando con el derecho de desarrollar cualquier actividad económica y contra el derecho de propiedad, por lo cual, la ordenanza respecto de este tipo de sanción, deberá coordinarse con los demás

¹⁷² Idea extraída de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente de Bilbao, España.

órganos y servicios estatales que si tengan competencia para ello, como lo son el Servicio de Salud, Servicio de Impuestos Internos, etc.

▪ *Cese temporal o definitivo de las actividades*, en este caso sucede algo similar respecto del tipo de sanción anterior; en ambos casos deberá establecerse en la ordenanza respectiva, un procedimiento de investigación y determinación de los responsables muy minucioso y completo que le permita al municipio a través de órganos que si tienen esa competencia determinar este tipo de sanción.

Respecto de las sanciones en multas que sean impuestas por las infracciones cometidas, creemos que deberán ir a un fondo exclusivo para fines ambientales dentro de la comuna, en definitiva, hay una completa retribución por los daños ambientales causados, lo que además constituye otro medio de obtener recursos para llevar a cabo la política ambiental de la comuna de Valparaíso.

6.3. Los incentivos para la conservación del medioambiente y del patrimonio ambiental.

Como en todo programa de acción, los incentivos para desarrollar determinadas conductas, es importante determinar un sistema de incentivos para llevar a cabo la conducta deseada.

Ya hemos analizado, que la prohibición de determinadas conductas con la aplicación de una sanción no produce los efectos esperados de desincentivar la ejecución de conductas que vayan en contra del medio ambiente comunal, por lo cual, creemos, que es mejor desarrollar un programa de incentivos que estimulen y guíen el comportamiento humano en beneficio del desarrollo de actividades encaminadas al cuidado y conservación del medio ambiente y patrimonio ambiental.

Al igual que en Derecho Administrativo, postulamos que en la ordenanza ambiental se establezcan los siguientes estímulos:

- *Estímulos honoríficos:* consistentes en distinciones que el municipio realiza a determinadas personas naturales o jurídicas que desarrollen acciones en beneficio del medio ambiente comunal, lo que se traduce en que la ciudadanía tendrá una buena imagen de quien recibe dicha distinción,
- *Estímulos económicos reales:* estos consisten en otorgar beneficios, por ejemplo, fumigaciones gratuitas, exención de pagos de propaganda, disminución de los costos de aseos, etc.,
- *Estímulos financieros:* consiste en la entrega de un beneficio concreto como puede ser la entrega de algún crédito preferencial, o eximir de alguna obligación impositiva, como algún tributo,
- *Estímulos jurídicos:* con este tipo de incentivos se estimula el desarrollo de acciones medioambientales a favor de la comunidad local a cambio de algún beneficio en la modificación de disposiciones reglamentarias de la comuna.

El otorgamiento de estos incentivos deberá ser regulado por el respectivo departamento de medio ambiente, en conjunto con las direcciones, departamentos o servicios que se vean involucrados.

CONCLUSIONES

Del presente trabajo podemos hacer las siguientes conclusiones:

En primer término, y de acuerdo a lo que señalamos en el capítulo I, podemos extraer que el concepto de medio ambiente resulta ser muy complejo, y el análisis de dicho término ha generado discrepancias de opiniones en torno a lo que se debe entender por medio ambiente. El contenido de medio ambiente va a variar dependiendo del punto de vista con que se aborde el estudio del mismo, así, pudimos distinguir medio ambiente del ecologista, del jurista, del constructor. Sin embargo, para lo que nos interesa, una ordenanza ambiental para la comuna de Valparaíso, y de acuerdo con lo que analizamos en el capítulo II, para regular a través de una normativa comunal, y en consideración al principio de jerarquía de las normas y el de legalidad, debemos entender por medio ambiente el concepto que entrega al efecto al Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Es decir, aquel sistema global constituido por elementos naturales y artificiales, de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural, y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

El concepto antes señalado, aun cuando, hay quienes que consideran que se trataría de un concepto restringido, nosotros en cambio, creemos que este concepto, complementado con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, le permite a los municipios elaborar Ordenanzas Ambientales de manera general, y completa, teniendo claro estas limitaciones que se imponen por los principios señalados en el párrafo anterior.

En cuanto a la necesidad de que sean los municipios los encargados de regular el medio ambiente dentro del cual se desarrolla la vida de los habitantes de la comuna, surge en atención al grado de cercanía que tienen con los ciudadanos, siendo el municipio el ente de gobierno local, le corresponde dar solución a las problemáticas que se presente en su respectivo territorio y

otorgar los mecanismos de participación y educación necesarios en materia ambiental.

Conjugando lo expuesto anteriormente, la pregunta es por qué los municipio, y en especial el de Valparaíso, no han desarrollado una ordenanza ambiental. La respuesta considera diversos factores, como lo son, por un lado considerar al medio ambiente en un sentido ecologista, lo que en muchos casos causa rechazo, por considerar que la ecología se opone al desarrollo, otro por que se considera que regulando la recolección de residuos domiciliarios, o los ruidos molestos, esta todo solucionado en materia medioambiental, y por último, es el elemento más importante, la falta de voluntad política para llevar a cabo un programa medioambiental en la comuna.

Señalamos, que actualmente se han desarrollado o se encuentran en ejecución diversos planes y programas, que pretenden hacer de esta ciudad un lugar más grato tanto para sus habitantes como para sus visitantes, sin embargo, creemos que dichos planes y programas, si al momento de su desarrollo y/o ejecución, se les hubiese inyectado valores y objetivos ambientales, las consecuencias serían más beneficiosas para la comuna.

Existe en la comuna, una ordenanza de participación ciudadana, cuyo contenido, constituye un avance en la práctica democrática, lo cierto es que no se han desarrollado actividades que tiendan a hacer efectiva la participación que se asegura en la ordenanza, nos encontramos aquí nuevamente con la falta de voluntad política para concretar una ordenanza a la cual no se le a sacado todo el provecho que debiera.

En definitiva consideramos que existe la necesidad de regular armónica y sistemáticamente el medio ambiente a través de una Ordenanza de Protección del Medio Ambiente, y por otro lado, el municipio cuenta con todos los elementos necesarios para implementar una política ambiental completa y adecuada a las necesidades y requerimientos de la comunidad.

Para terminar, en el capítulo IV, sobre Proposición de una Ordenanza Local del Medio Ambiente para la comuna de Valparaíso, se estructuran las bases de dicha ordenanza, señalando, conceptos, valores y principios que deberán guiar el accionar de vecinos y autoridades. Por otro lado, y respecto de este último capítulo, cabe dejar en claro que la idea de la propuesta es englobar, armonizar y sistematizar, las ordenanzas comunales que regulan algunos de los elementos componentes del medio ambiente, y complementarlos con las disposiciones que se señalan en dicho capítulo.

BIBLIOGRAFÍA.

• LIBROS Y PUBLICACIONES.

1. ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES. Gestión Ambiental Municipal, Manuales didácticos para la gestión municipal, Santiago, 1995.
2. BARBA MARTINIC, LORENA. Análisis de la Gestión Ambiental en la Comuna de Puchuncaví, Quinta Región, Chile, Cuadernos de Investigación N° 1, Universidad de Viña del Mar, 1997.
3. BERMÚDEZ SOTO, JORGE. El Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XXI, Valparaíso, año 2000.
4. BORQUEZ YUNGE, JOSÉ. Introducción al Derecho Ambiental Chileno y Comparado. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993.
5. CALVO, MARÍA. Escritos de Derecho Ambiental, Tirant Monografías, Tirant Lo Blanch Editores, Valencia, 2004.
6. CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. Gestión Municipal, Planes, Políticas y programas Ambientales, Santiago, 2002.
7. COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. Estudio Proyecto Diagnostico y Aplicación de metodologías para determinar emisiones gaseosas industriales y calida de aire, Región de Valparaíso, Santiago, 1997.
8. COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. Gestión ambiental del gobierno de Chile, Santiago, 1997.
9. CORDERO VEGA, LUIS. Institucionalidad Ambiental en el Derecho Chileno, Editorial Conosur, Santiago, 1996.
10. DE LA CUESTA, PAZ. La Protección Jurídica de Medio Ambiente, Editores del Puerto, primera edición, Buenos Aires , 2004.
11. DE LA PIEDRA RAVANAL, CRISTHIAN. Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso, 1999.
12. EISENDECHER, PABLO. Regulación local en materia ambiental. Los municipios y el medio ambiente.
13. FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. Manual de Derecho Ambiental Chileno, 2º Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004.

- 14.FUENTES OLIVARES, FLAVIO. Manual de Derecho Ambiental, Editorial Libromar, Valparaíso, 1999.
- 15.ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO. Plan de Desarrollo Comunal para la ciudad de Valparaíso, Consultores en Gestión Pública.
- 16.INSTITUTO LIBERTAD, Informe Especial, ISSN 0717-7933, octubre de 2006, Vol. XVII ° 161.
- 17.KITTSTEINER YOVANINI, ENRIQUE. Derecho Ambiental, Ediciones Jurídicas, 2004.
- 18.LÓPEZ BUSTOS, FRANCISCO. La organización administrativa del medio ambiente, Universidad de Granada, Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.
- 19.MARTIN MATEO, RAMÓN. Tratado de Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Editorial Trivium, año 1991.
- 20.MOLA DE ESTEBAN CERRADA, FERNANDO. La Defensa del Medio Humano, Monografías de Vivienda Arquitectura y Urbanismo, Ministerio de la Vivienda, Santiago, 1972.
- 21.OCHOA CARDICH, CÉSAR. El Rango de ley de las ordenanzas municipales en la constitución de 1993, Municipalidad de Lima, Perú, 1997.
- 22.OJEDA MESTRE, RAMÓN. Política y legislación Ambiental, en Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, México, Editorial Laguna, año 2000.
- 23.ORELLANA, FRANCISCO. Problemas Ambientales de la Comuna de Valparaíso, Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Valparaíso, 2002.
- 24.PÉREZ, EFRAÍN. Derecho Ambiental, Editorial McGraw-Hill Interamericana S.A., año 2000.
- 25.POWWER ROCA, JESSICA y SANTELICES, VALENTINA. Medio Ambiente como bien jurídico protegido por la ley penal. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Santiago. 1999.
- 26.SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL, boletín institucional área medioambiente N° 7, septiembre, 1998.
- 27.VALENZUELA FUENZALIDA, RAFAEL. Derecho del Medio Ambiente en Chile, Ediciones Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1999.

- 28.VARGAS MIRANDA, RAFAEL. El Recurso de Protección Ambiental, Ediciones Metropolitanas, Santiago, 2005.
- 29.ZAMORANO, ISOLDA y ZELEMÁN, ALEJANDRA. La Institucionalidad ambiental par la gestión ambiental comunal: Una modernización pendiente.

· **DISPOSICIONES JURÍDICAS.**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007.
2. LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, N ° 18.695.
3. LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, LEY N ° 19.300.
4. CÓDIGO DE AGUAS. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2006.
5. LEY N ° 3.133, sobre Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales, y su reglamento D.S. N ° 2.491 de Industria, ambos de 1976.
6. DECRETO LEY N ° 2.050 de 1997.
7. DISPOSICION OFICIAL N ° 1.333 de 1978, aprobada por Decreto Supremo N ° 867 de Obras Públicas de 1977.
8. LEY N ° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
9. LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCION, DFL. N ° 458.
- 10.LEY GENERAL DE SERVICIOS SANITARIOS, DFL N ° 382.
- 11.DECRETO SUPREMO N ° 294.
- 12.LEY DE BOSQUES D.S N ° 4363.
- 13.DFL N ° 345, ORDENANZA GENERAL DE CONSTRUCCION Y URBANISMO.
- 14.LEY DE TRANSITO, N ° 18.290.
- 15.CÓDIGO SANITARIO. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2006.
- 16.CÓDIGO CIVIL, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2006.
- 17.REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA I. MUNICIPALIDAD DE VALPARAISO, Decreto Administrativo N° 1214, de 14 de octubre de 2005.
- 18.ORDENANZA DE PARTICIPACION CIUDADANA DE LA I. MUNICIOALIDAD DE VALPARAISO, Decreto Administrativo N ° 1007 de 20 de septiembre de 1999.
- 19.ORDENANZA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DE BILBAO, España.
- 20.ORDENANZA DE RUIDOS MOLESTOS DEL MUNICIPIO DE QUINTERO.
- 21.ORDENANZA SOBRE RUIDOS MOLESTOS DEL MUNICIPIO DE TALCA.
- 22.ORDENANZA SOBRE RUIDOS MOLESTOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO.
- 23.ORDENANZA SOBRE RUIDOS Y SONIDOS MOLESTOS PARA LA COMUNA DE ZAPALLAR.

24.ORDENANZA SOBRE RUIDOS MOLESTOS DEL MUNICIPIO DE ALGARROBO.

• **ORDENANZAS DE LA COMUNA DE VALPARAISO:**

25.ORDENANZA SOBRE RUIDOS MOLESTOS.

26.ORDENANZA GENERAL DE ASEO.

27.ORDENANZA LOCAL DE ORNATO.

28.ORDENANZA DE FERIAS LIBRES.

29.ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE CONTROL INTEGRAL DE LA POBLACION CANINA Y TENENCIA, CIRCULACION Y PROTECCION DE LOS ANIMALES DOMESTICOS EN LA COMUNA DE VALPARAISO.

• **ORDENANZAS AMBIENTALES:**

30.ORDENANZA SOBRE CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE FRUTILLAR.

31.ORDENANZA LOCAL SOBRE PROTECCION Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE LOS ANGELES.

32.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE CHIMBARONGO.

33.ORDENANZA COMUNAL SOBRE NORMAS AMBIENTALES Y SANITARIAS BASICAS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO.

34.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE LA UNION.

35.ORDENANZA SOBRE PROTECCION Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE ISLA DE PASCUA.

36.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE VALDIVIA.

37.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE PAINE.

38.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE GORBEA.

39.ORDENANZA LOCAL SOBRE NORMAS SANITARIAS Y MEDIO AMBIENTALES BÁSICAS DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO.

40.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE ROMERAL.

41.ORDENANZA LOCAL MEDIOAMBIENTAL SIERRA GORDA.

42.ORDENANZA MUNICIPAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE RANCAGUA.

43.ORDENANZA LOCAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE HIJUELAS.

44.ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE PARA LA COMUNA DE CAUQUENES.

45.ORDENANZA MUNICIPAL DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE MACHALÍ.

46.ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE PELARCO.

- 47.ORDENANZA DEL MEDIO AMBIENTE Y SOBRE SALUBRIDAD PÚBLICA PARA EL MUNICIPIO DE LA SERENA.
- 48.ORDENANZA AMBIENTAL PARA LA COMUNA DE LAMPA.
- 49.ORDENANZA SOBRE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNA DE MULCHÉN.
- 50.ORDENANZA LOCAL DE MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE AYSÉN.
- 51.ORDENANZA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNA DE MAIPÚ.
- 52.ORDENANZA DEL MEDIO AMBIENTE Y SOBRE SALUBRIDAD PÚBLICA, PARA LA COMUNA DE MEJILLONES.
- 53.ORDENANZA LOCAL SOBRE MEDIO AMBIENTE PARA LA COMUNA DE PADRE LAS CASAS.
- 54.ORDENANZA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ZOOSANITARIA DE LA ACTIVIDAD APÍCOLA EN LA COMUNA DE PUERTO VARAS.
- 55.ORDENANZA SOBRE PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA COMUNA DE LOLOL.

▪ **JURISPRUDENCIA:**

1. SENTENCIA DE 5 DE NOVIEMBRE DE 1984, R.D.J. TOMO 81, SECCC.5ª, PÁG.252.
2. SENTENCIA DE 19 DE DICIEMBRE DE 1985, R.D.J., AÑO 1985, 2ª PARTE, SECC 5ª, PÁG. 261.

▪ **OTROS.**

1. DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, DECIMONOVENA EDICIÓN, 1970.
2. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO LAROUSSE, 4ª EDICIÓN, 1991. PROYECTO DE ORDENANZA AMBIENTAL DE LA COMUNA DE MELIPILLA.
3. www.municipalidaddevalparaiso.cl
4. www.valpomio.cl

INDICE

INTRODUCCION.....	Pág.2
CAPITULO I: EL MEDIO AMBIENTE EN GENERAL.....	Pág. 5
1. DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE, SENTIDO, ALCANCE Y PRECISIONES.....	Pág. 6
2. SENTIDO DE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE.....	Pág. 9
2.1 La Definición Gramatical de Medio Ambiente.....	Pág. 9
2.2 La Definición Legal de Medio Ambiente.....	Pág. 9
2.3 La Definición Doctrinal de Medio Ambiente.....	Pág. 11
2.4 La Definición Jurisprudencial de Medio Ambiente.....	Pág. 14
3. ALCANCE DE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE.....	Pág. 16
4. PRECISIONES SOBRE LA DEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE.	Pág.19
5. EL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.....	Pág.21
6. EL CONTENIDO DEL MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.....	Pág. 24
CAPITULO II: LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL MEDIO AMBIENTE.....	Pág.27
1. MARCO JURÍDICO AMBIENTAL.....	Pág. 28
2. NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL.....	Pág. 29
2.1. La Constitución Política de la República de Chile como norma base de Protección Medioambiental.....	Pág.29
2.2. Tratados Internacionales suscritos por Chile en materia medioambiental.....	Pág.32
3. NORMAS DE RANGO LEGAL.....	Pág.40.
3.1 Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Ley N ° 19.300.....	Pág.40
3.2. Normas sectoriales.....	Pág.43

4.	ORDENANZAS MEDIOAMBIENTALES.....	Pág.49
----	----------------------------------	--------

CAPITULO III: LA ORDENANZA COMO INSTRUMENTO

DE PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE.....	Pág.50	
1.	LA DICTACIÓN DE ORDENANZAS MEDIOAMBIENTAL COMO FACULTAD PRIVATIVA DE MUNICIPIO.....	Pág. 51
2.	ANALISIS DE LA NORMATIVA AMBIENTAL MUNICIPAL.	Pág.54
2.1	El Municipio.....	Pág.54
2.2	Competencia ambiental del Municipio.....	Pág.55
2.3	Funciones y atribuciones.	Pág.58
3.	NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDENANZA MEDIOAMBIENTAL.....	Pág.63
3.1	Principio de jerarquía de las normas.....	Pág.63
3.2.	Subordinación de la Ordenanza Medioambiental a la Ley sobre Bases Generales del Medioambiente.....	Pág.65
3.3.	La Técnica legislativa en las Ordenanzas Medioambientales.....	Pág.66
4.	CONTENIDO DE LA ORDENANZA EN CUANTO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.	Pág.67
5.	AMBITO DE APLICACIÓN.....	Pág.69
6.	ORDENAZAS MEDIOAMBIENTALES ACTUALMENTE VIGENTES.....	Pág.69

CAPITULO IV: PROPOSICIÓN DE UNA ORDENANZA MEDIOAMBIENTAL PARA

LA COMUNA DE VALPARAÍSO.....	Pág.84	
1.	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	Pág.85
2.	DISPOSICIONES GENERALES.....	Pág.89
2.1	De los principios medioambientales generales.....	Pág.89
2.2	De los objetivos y ámbito de aplicación de la Ordenanza.....	Pág.91
2.3	De las definiciones medioambientales.	Pág.93

3.	DE LA POLÍTICA AMBIENTAL Y DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNA.....	Pág.94
3.1	De la política ambiental de la comuna.....	Pág.94
3.2.	De los organismos municipales con injerencia en asuntos medioambientales.....	Pág.97
3.3.	De los instrumentos municipales en la gestión ambiental.....	Pág.101
3.4.	De la obligación municipal de educación medioambiental en la comuna.....	Pág.102
3.5.	De la participación ciudadana en materias medioambientales.....	Pág.104
3.6.	De los recursos económicos y humanos para la implementación de la Ordenanza Ambiental.....	Pág.108
4.	DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y GEOGRAFICA DE LA COMUNA DE VALPARAÍSO.....	Pág.110
4.1	De las características de Valparaíso desde un punto de vista medioambiental.....	Pág.110
4.2.	División administrativa.....	Pág.112
4.3.	Característica geográfica y poblacional.....	Pág.112
5.	DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS HABITANTES DE LA COMUNA DE VALPARAÍSO.....	Pág.113
5.1.	Zonas de protección medioambiental.....	Pág.113
5.2.	Los derechos, deberes de los habitantes de la comuna de Valparaíso.....	Pág.114
6.	DE LA FISCALIZACIÓN, INCENTIVOS Y SANCIONES EN LA ORDENANZA AMBIENTAL.....	Pág.116
6.1.	La fiscalización y control del cumplimiento de la ordenanza.....	Pág.116
6.2.	Las sanciones por infringir las disposiciones ambientales.....	Pág.119
6.3.	Los incentivos para la conservación del	

medioambiente y del patrimonio ambiental.....	Pág122
CONCLUSIONES.....	Pág.124
BIBLIOGRAFIA.....	Pág.126