

5.3.3 ANALISIS SOBRE LOS CONFLICTOS NORMATIVOS

A propósito del estudio del artículo 7° de la Ley 18.168 y de la Ley 19.300, en relación a las disposiciones sobre ondas electromagnéticas, se estableció lo siguiente:

1. En relación a las potestades regulatorias.

Que ambas leyes habilitan tanto al Ministerio del Medio Ambiente como a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, para establecer estándares de densidad de potencia. Lo que las diferencia es, que la Ley 18.168 atribuye especialmente la potestad a la mencionada Subsecretaría (principio de especialidad).

2.- En relación a los procedimientos administrativos.

Ambas leyes fijan procedimientos administrativos para el establecimiento de "los límites de densidad de potencia".

Pero, por una parte, la Subsecretaría de Telecomunicaciones o el organismo que la reemplace, no tiene procedimientos reglados para establecer dichos límites o para declarar una determinada zona geográfica como zona saturada de sistemas radiantes de telecomunicaciones o para elaborar un plan de mitigación que permita reducir, en las zonas saturadas la radiación a los niveles permitidos, debiendo utilizar las normas atinentes de la Ley 19.880, dado su carácter de supletoria frente a la inexistencia o insuficiencia de preceptos que rijan el actuar de la Subsecretaría en esta materia.

Por la otra, el Ministerio del Medio Ambiente posee procedimientos reglados para establecer normas de calidad ambiental y de emisión; para la declaración de una zona del territorio como saturada por superación de una norma de calidad ambiental; y para para la elaboración de un plan de descontaminación, ubicándose las normas generales en los artículos de la Ley 19.300 y, en sus normas de ejecución las especiales, D.S. N° 38/12 y D.S. N° 39/12 ambos del Ministerio de Medio Ambiente.

3.- En relación con la fiscalización y sanción.

Ambas materias están reguladas por normas legales distintas, es así, que la Ley 18.168 dota a la Subsecretaría de Telecomunicaciones o el organismo que la reemplace, para fiscalizar y sancionar, diversos aspectos relacionados con dichas ondas electromagnéticas; y, el Artículo Segundo de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, la habilita para "ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión...".¹⁵⁸

En el Siguiete Cuadro¹⁵⁹ se contienen los Conflictos Normativos que se han identificado:

CONFLICTOS NORMATIVOS DETECTADOS		
	LEY 19.300 y artículo 7° de la Ley 18.168	LEY 18.168. Artículo 7°.
Establecimiento de los límites de densidad de potencia (normas emisión y/o calidad) ¹⁶⁰	"Corresponderá al MMA dictar las normas de calidad ambiental o de emisión relacionadas con dichas ondas electromagnéticas, conforme a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente."	SUBTEL o el organismo que la reemplace, mediante la normativa técnica dictada al efecto, puede establecer los límites de densidad de potencia.
Procedimiento administrativo para establecimiento de límites de densidad de potencia	Artículos 32 y 40 Ley 19.300 y DS 38/2012 de MMA, más algunos aspectos que impone artículo 7° Ley 18.168.	SUBTEL o el organismo que la reemplace, no tiene un procedimiento reglado para establecer dichos límites, debiendo utilizar normas atinentes de Ley 19.880, dado su carácter de supletoria frente a inexistencia o insuficiencia de preceptos que rijan actuar de la

¹⁵⁸ Ley N° 20.417, artículos 1°, 2° y 3° de su artículo Segundo. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&idParte=0>

¹⁵⁹ Incorporado a solicitud del MMA.

¹⁶⁰ Recordar lo señalado por la Contraloría General de la República, en el sentido que los valores contenidos en las resoluciones de la Subsecretaría de Telecomunicaciones se asimilan a las normas de emisión reguladas por la Ley 19.300, supuesto bajo el cual se desarrolla este cuadro.

		Subsecretaría en esta materia.
Declaración de Zona saturada por excedencia de los límites de densidad de potencia.	Artículos 2° y 43° Ley 19.300.	SUBTEL o el organismo que la reemplace podrá, mediante resolución publicada en el Diario Oficial, declarar una determinada zona geográfica como zona saturada de sistemas radiantes de telecomunicaciones, cuando la densidad de potencia exceda los límites que determine la normativa técnica dictada al efecto por la SUBTEL o el organismo que la reemplace.
Planes de prevención y/o descontaminación y planes de mitigación.	Artículos 2°, 44° de la Ley 19.300. D.S. N° 39/12 del MMA.	SUBTEL o el organismo que la reemplace deberá elaborar un plan de mitigación que permita reducir, en las zonas saturadas, en el plazo de un año, la radiación a los niveles permitidos.
Fiscalización	Artículo 2° de la Ley 20.417, LOSMA ¹⁶¹ . Artículos 2°, 3° c) y o), 35 h). ¹⁶²	<p>SUBTEL: fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental o de emisión relacionadas con las ondas electromagnéticas (inciso 1° del artículo 7°);</p> <ul style="list-style-type: none"> - establece protocolos de medición a utilizar para la fiscalización; - Revisa periódicamente los límites de exposición en las zonas saturadas según lo dispuesto en el plan de mitigación. - Sanciona las infracciones a las

¹⁶¹ Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

¹⁶² Cabe tener presente que la LOSMA, utiliza los vocablos "cuando corresponda", para referirse a la competencia de la SMA relacionadas con las normas de emisión. En este contexto, se sugiere dar lectura al Dictamen N° 28.047 Fecha: 10-IV-2015 de la Contraloría General de la República, que resuelve consulta de la SMA, sobre sus competencias para fiscalizar y sancionar los incumplimientos de los instrumentos de gestión ambiental.

		instrucciones que emita esta Subsecretaría de Telecomunicaciones, en materia de emisiones electromagnéticas.
--	--	--

De elaboración Propia

5.3.4. JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN AL ACTUAR COORDINADO Y UNIDAD DE ACCIÓN DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Cabe en este punto, resaltar que "en razón de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 18.575, los **órganos de la Administración del Estado deben actuar en el marco de una coordinación horizontal y propender a la unidad de acción**, de manera de evitar la duplicación o interferencia de funciones. En consecuencia, **la coordinación horizontal entre los ministerios integrantes de la comisión puede ser llevada a cabo sin necesidad de una modificación legal**, a diferencia de lo que ocurre con la coordinación vertical que se pretende establecer en la especie."¹⁶³

Con lo anterior, el mismo Ente Contralor dictaminó que "el ordenamiento jurídico impone a los órganos de la Administración del Estado, en el cumplimiento de las funciones que a cada uno le han sido asignadas -ajustándose, por cierto, al principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y en el artículo 2° de la ley N° 18.575-, el deber de desarrollar sus cometidos coordinadamente, mediante actuaciones que no sólo tiendan a evitar la duplicidad de labores, sino que, asimismo, a **concertar medios y esfuerzos con una finalidad común** (aplica los dictámenes N°s. 210 y 94.407, ambos de 2014, entre otros)."¹⁶⁴

Asimismo, la Contraloría resolviendo una solicitud de reconsideración de un dictamen anterior, presentado por el Ministerio del Medio Ambiente, señaló que: "Ahora bien, en cuanto a las sucesivas prórrogas que ha dispuesto la autoridad

¹⁶³ Contraloría General de la República, Dictamen N° 1.726, de fecha: 08-I-2016.

¹⁶⁴ Contraloría General de la República, Dictamen N° 56.884 Fecha: 17-VII-2015.

ambiental en el marco del procedimiento de revisión de que se trata, debe indicarse que la circunstancia de que tanto el antiguo reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión -aprobado mediante el decreto N° 93, de 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia-, como el actual -sancionado por el decreto N° 38, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente-, establezcan la posibilidad de prorrogar los plazos fijados para la realización de determinadas actuaciones, no exime a dicha superioridad de observar los **principios de eficiencia y eficacia** que consagran los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, **y de celeridad y economía procedimental** contemplados en los artículos 7° y 9° de la ley N° 19.880.

Por lo tanto, corresponde que el Ministerio del Medio Ambiente adopte, en lo sucesivo, las medidas necesarias para dar cabal cumplimiento a los señalados principios que rigen el actuar de los órganos de la Administración del Estado y, en consecuencia, que arbitre las providencias tendientes a concluir a la brevedad el procedimiento de revisión de la especie.”¹⁶⁵

5.3.5. CONCLUSIONES

a.- **No puede omitirse el mandato legal contenido en el 7° de la Ley 18.168**, artículo sustituido en su descripción actual por la Ley 20.599 conforme a lo señalado sobre el principio de legalidad.

b.- Existe una **antinomia real entre las dos normas válidas** bajo estudio, ambas integran el sistema jurídico para la regulación de las ondas electromagnéticas.

c.- Según la tipología propuesta por Ross, **estaríamos en un tipo de conflicto normativo de inconsistencia parcial-parcial**, en tanto la Ley 18.168, en particular su artículo 7°, entra en conflicto con las materias comunes reguladas por la Ley 19.300 que fueran descritas más arriba. Sin embargo, al mismo tiempo y dado que ambos cuerpos legales tienen campos de aplicación distintos

¹⁶⁵ Contraloría General de la República, Dictamen N° 5.876 Fecha: 21-I-2015.

(Telecomunicaciones uno y Medio Ambiente el otro) **el conflicto normativo no existe en todo el espectro que regulan las disposiciones legales.**

d.- Con el objeto de **resolver la antinomia y utilizando los criterios clásicos de resolución de conflictos normativos**, se puede indicar lo siguiente:

d.1 **Ambas normas son jerárquicamente idénticas**

d.2 **La Ley 20.599 (el artículo 7° de la Ley 18.168) fue publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2012.**

Por otra parte, la **normativa ambiental tiene dos etapas y contenidos distintos**: la primera, que se inicia con la publicación de la **Ley 19.300 el 09 de marzo de 1994**, y que contiene las principales definiciones legales y atribuciones que poseía la extinta CONAMA; y, la segunda, que se inicia con la publicación de la **Ley 20.417 el 26 de enero de 2010**, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y confiere nuevas potestades ambientales genéricas.

d.3 **El artículo 7° de la Ley 18.168 es especial en tanto regla varios aspectos asociados a las ondas electromagnéticas, pero, la Ley 18.168 es una norma sobre Telecomunicaciones y no sobre Medio Ambiente.**

La Ley 19.300 y su ley modificatoria (la 20.417) regulan de manera general diversas materias ambientales, vocación explicitada en el Mensaje Presidencial con el que inició el proyecto de la actual 19.300¹⁶⁶, al señalar que los objetivos del proyecto eran, primero: "darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación [y otro] objetivo del proyecto es disponer un cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial. En efecto, como se enunció anteriormente, se requiere un cuerpo legal que sirva de referencia para la legislación de contenido ambiental y que permita una aplicación coherente de toda ella. La importancia capital de este proyecto de ley, es que toma definiciones que

¹⁶⁶ Mensaje N° 387-324 de fecha 14 de septiembre de 1992. <https://www.google.cl/webhp?ie=UTF-8&rct=j#q=mensaje+proyecto+de+ley+19300>

enmarcarán la discusión de una serie de proyectos de ley que vendrán en el futuro.”¹⁶⁷

e.- Existe como **mecanismo de solución parcial del conflicto normativo que es la teoría de la ponderación**, imponiendo la proporcionalidad, estableciendo un **orden de preferencias en relación a la generación de la norma de emisión**.

f.- Existe el **deber de actuar bajo el parámetro de la unidad de acción de la administración, evitando la duplicación o interferencia de funciones** entre la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Ministerio del Medio Ambiente, **realizándose la coordinación horizontal entre los ministerios participantes en la gestación de la norma** (Transportes y Telecomunicaciones, Salud y Medio Ambiente). Ello implica, **concertar medios y esfuerzos con una finalidad común, observando los principios de eficiencia y eficacia** que consagran los artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575, y de **celeridad y economía procedimental** contemplados en los artículos 7° y 9° de la ley N° 19.880.

5.3.6. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones o sugerencias que se vierten en este apartado, que se sustentan en los antecedentes internacionales y nacionales analizados, son antagónicas, porque la primera recomendación que se propone de manera prioritaria, es modificar las leyes que regulan las ondas electromagnéticas y, en segundo lugar, porque la recomendación siguiente no persigue incorporar correcciones de fondo al diseño de la norma de emisión iniciada en diciembre del año 2012 y en actual elaboración. Esto último, porque se estima que el marco normativo ambiental vigente que regula la generación de normas de calidad ambiental y de emisión cumple con los objetivos para los que fueron creados.

¹⁶⁷ ídem cita anterior. Historia de la Ley N° 19.300, páginas 13 y 14.

Las siguientes son las Recomendaciones:

a. Elaborar un Proyecto de Ley Modificadorio de la Ley 18.168 y de la Ley 19.300

Modificar el artículo 7° de la Ley 18.168, y las demás leyes relacionadas en caso de ser pertinente, mediante el envío al Congreso de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo que proponga radicar de manera exclusiva y excluyente en el Ministerio del Medio Ambiente la competencia para establecer los límites máximos permisibles de densidad de potencia, reenviando al marco normativo ambiental vigente los aspectos procedimentales, al igual que la declaración de zona saturada y la elaboración de un plan de mitigación.

Modificar el artículo 7° de la Ley 18.168, entregando a la Superintendencia del Medio Ambiente las potestades exclusivas y excluyentes para fiscalizar y sancionar las normas de calidad ambiental, las normas de emisión y los planes de prevención y descontaminación.

Incorporar como nuevo instrumento de gestión ambiental en la Ley 19.300 las normas de inmisión entendiendo que las normas que regulan las ondas electromagnéticas corresponden a esta categoría de normas.

Esta propuesta permitiría resolver por vía legal las antinomias surgidas con ocasión de la modificación¹⁶⁸ del artículo 7 de la Ley 18.168, radicando en el MMA las facultades regulatorias y en la SMA las de fiscalización y sanción, para las normas de emisión, normas de calidad y planes de prevención y descontaminación en materia de ondas electromagnéticas no ionizantes proveniente de las fuentes estudiadas.

Sin perjuicio que parece ser la vía adecuada y que la modificación propuesta se encontraría bien acotada, es del caso señalar que los tiempos de tramitación en general son bastante extensos.

¹⁶⁸ Mediante la Ley 20.499.

b.- Continuar con la Elaboración de una Norma de Emisión

Conservar el marco normativo vigente, bajo el supuesto que la aparente antinomia detectada por este Estudio no impide concluir el procedimiento actual de elaboración de la norma de emisión para ondas electromagnéticas. Ello, actuando en cumplimiento de los deberes de unidad de acción de la administración, de evitar la duplicación o interferencia de funciones entre la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Ministerio del Medio Ambiente, de concretar la coordinación horizontal entre los ministerios participantes en la gestación de la norma (Transportes y Telecomunicaciones, Salud y Medio Ambiente); de concertar medios y esfuerzos con una finalidad común y observar los principios de eficiencia y eficacia, de celeridad y economía procedimental.

Se considera, además, que la **coordinación horizontal interinstitucional podría fortalecerse con la dictación de un Instructivo Presidencial¹⁶⁹** fundado en los artículos 6°, 7° y 8° de la Constitución Política del Estado y, en el artículo 23° del Decreto con Fuerza de Ley N°1/19.653 de 2000, que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En abono de esta recomendación, cabe transcribir el ORD de fecha 23 de agosto de 2011¹⁷⁰ enviado por el Sr. Ministro de Transportes y Telecomunicaciones a la Ministra del Medio Ambiente para dar inicio a una norma de emisión en la materia: "En la reunión de constitución de dicho Comité [Ministerios de Salud, Medio Ambiente y Transportes y Telecomunicaciones] se acordó incorporar al Proyecto de Ley¹⁷¹ que regula la instalación de antenas emisoras y transmisoras de servicio de telecomunicaciones un artículo que estableciera que la Norma de Emisión que actualmente se encuentra fijada por parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en lo futuro será establecida conforme a la normativa

¹⁶⁹ Incorporado en esta versión del informe.

¹⁷⁰ Párrafo 2° del ORD. N° 5718/G232/232.

¹⁷¹ Boletín N° 4991-15.

medioambiental. Tal acuerdo, fue cumplido por parte de este Ministerio, incorporándose al referido Proyecto de Ley una completa normativa en tal sentido. Sin perjuicio de lo anterior, un análisis preliminar realizado por el Comité indica que sería posible [que] el Ministerio del Medio Ambiente, inicie desde ya un proceso de fijación de la Norma de Emisión, para lo cual, le solicito incorporar esta iniciativa al programa priorizado de normas.”¹⁷²

Asimismo, cabe considerar lo señalado en uno de los considerandos¹⁷³ de la RE N° 3103/12 de la SUBTEL¹⁷⁴ dictada el 12 de junio de 2012, un día después de la publicación en el Diario Oficial de la Ley 20.599, y que señala: “Que, por su parte, el mismo artículo recién citado [7° de la Ley General de Telecomunicaciones] dispone que será **facultad del Ministerio del Medio Ambiente dictar las normas de calidad ambiental o de emisión** relacionadas con las ondas electromagnéticas de los servicios de telecomunicaciones, en conformidad a su normativa orgánica y en base al procedimiento ahí establecido, **sin perjuicio de mantenerse vigente la normativa actual sobre la materia mientras no se defina por el mencionado Ministerio una nueva normativa**”¹⁷⁵

A su vez, en el sitio institucional de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en la extensión “preguntas frecuentes”, al referirse a ¿Qué son las zonas saturadas de ondas electromagnéticas?, la Subsecretaría señalada en lo que interesa responde lo siguiente:

“Conforme a la nueva Ley de Antenas, es ahora el Ministerio de Medio Ambiente y no la SUBTEL como era en el pasado, la institución responsable de dictar la norma máxima de emisiones radioeléctricas permitida en Chile para las antenas, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Bases del Medio Ambiente y cumpliendo el estándar precautorio para la salud fijado en la Ley, que obliga a Chile a estar siempre al mismo nivel o

¹⁷² http://planesynormas.mma.gob.cl/normas/expediente/index.php?tipo=busqueda&id_expediente=926069

¹⁷³ Considerando c).

¹⁷⁴ Resolución Exenta N°3103/12 de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que modifica Resolución N° 403 Exenta, de 2008, Norma Técnica Sobre Requisitos de Seguridad Aplicables a las Instalaciones y Equipos que Indica, de Servicios de Telecomunicaciones que Generan Ondas Electromagnéticas, Fijando Texto Refundido de la Misma. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041108>

¹⁷⁵ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041108>.

menor que el promedio de los cinco estándares más rigurosos establecidos en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Mientras el Ministerio de Medio Ambiente no dicte la nueva norma técnica, seguirá vigente la resolución del año 2008 de la SUBTEL."¹⁷⁶

Asimismo, debe tenerse presente que en el Informe de Evaluación del Congreso del año 2014 a la Ley 18.168, referido al artículo 7° de la Ley 18.168, se expresa que "actualmente le corresponde "al Ministerio del Medio Ambiente dictar las normas de calidad ambiental o de emisión relacionadas con dichas ondas electromagnéticas".¹⁷⁷

Con todo lo anterior, la recomendación de esta consultoría de continuar el procedimiento de elaboración de la norma de emisión iniciado por el Ministerio del Medio Ambiente considera que deben reiterarse los antecedentes contenidos en el Mensaje Presidencial con el que se inició el proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, tomados de su Historia Fidedigna¹⁷⁸. Los fundamentos explícitos para contar con una ley general del medio ambiente fueron la "definición de una política sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental."¹⁷⁹. Asimismo, se transcribirán párrafos del Mensaje Presidencial con el que inició el proyecto de ley que creaba el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

En el Mensaje del proyecto de Ley sobre Bases Generales, se alude al Estudio "Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental en Nuestro País" que "permitió comprobar la gran dispersión, incoherencia y falta de organicidad de la legislación sectorial vigente y sus múltiples modificaciones, lo que ha provocado un gran desconocimiento de sus alcances normativos, incertidumbre sobre la vigencia de los textos originales y un alto grado de

¹⁷⁶ <http://www.subtel.gob.cl/antenas/>, sitio institucional al día 21 de marzo de 2016.

¹⁷⁷

http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/artic/20140429/asocfile/20140429100118/informe_ley_20599_completo_con_portada.pdf. Página 62.

¹⁷⁸ <https://www.google.cl/#q=principios+y+fundamentos+de+la+ley+19300>

¹⁷⁹ Idem nota anterior, página 10.

incumplimiento de dicha legislación.”¹⁸⁰. Agrega el Mensaje que “se ha constatado que las competencias públicas para la protección y la gestión ambiental se encuentran repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos de diferente rango que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades. Lo anteriormente señalado obedece, a nuestro juicio, a que la legislación ambiental vigente ha sido dictada en forma sectorial y compartimentalizada, sin una visión global e integradora. Por lo mismo, no se [ha] hecho cargo de las relaciones de interacción e interdependencia que se dan entre los diferentes componentes del ambiente. También, ha carecido de principios generales y objetivos predefinidos a los cuales responder dentro de una política ambiental. Parece ser que este gran conjunto de normas refleja la reacción que frente a un problema ambiental específico, asumió la sociedad en un momento histórico.”¹⁸¹

En dicho contexto, en el mismo Mensaje bajo análisis, se indicaba que: “El cuarto objetivo del proyecto es disponer un cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial. En efecto, como se enunció anteriormente, se requiere un cuerpo legal que sirva de referencia para la legislación de contenido ambiental y que permita una aplicación coherente de toda ella. La importancia capital de este proyecto de ley, es que toma definiciones que enmarcarán la discusión de una serie de proyectos de ley que vendrán en el futuro.”¹⁸²

Una vez publicada la Ley 19.300, en el año 1998, el Director Ejecutivo de la CONAMA afirmaba que “Un paso sustantivo en el diseño e implementación de la Política Ambiental chilena fue dotar al país con una moderna legislación y una nueva institucionalidad ambiental. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente fue promulgada en marzo de 1994, a pocos días del inicio del segundo Gobierno de la Concertación, encabezado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Se trata de una Ley que, por primera vez en la historia nacional, se hace

¹⁸⁰ Ídem nota anterior.

¹⁸¹ Ídem nota anterior.

¹⁸² Ídem nota anterior, página 14.

cargo de la temática ambiental desde una perspectiva integral, sentando las bases para una gestión ambiental eficiente y fijando criterios institucionales y regulatorios que comprometen las acciones del Estado, del sector privado y de la ciudadanía.

La Ley, al crear la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) sin derogar las competencias de los ministerios y servicios públicos, sienta las bases para el Sistema Nacional de Gestión Ambiental: una institucionalidad de tipo transversal y de carácter coordinador, en un marco de descentralización territorial y de simplicidad administrativa. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental está compuesto por todos los ministerios, organismos sectoriales de la administración central y los organismos descentralizados a los que el conjunto de leyes vigentes asigna responsabilidades y potestades ambientales. El eje coordinador de este sistema es CONAMA, en interrelación directa con otros organismos del Estado, los sectores productivos y la ciudadanía.”¹⁸³

Diez años más tarde, en el año 2008, en el Mensaje Presidencial con el que inició el proyecto de ley que creaba el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente¹⁸⁴, en el acápite denominado “Las razones de la reforma. Racionalizar competencias”, se afirma que “El actual modelo de funcionamiento de la institucionalidad ambiental se basa principalmente en la coordinación de instituciones para la operación de instrumentos de gestión ambiental. Cuando dichos instrumentos no existen, la coordinación se hace altamente dificultosa, generando en la mayoría de las ocasiones omisión de la intervención o derechamente ineficiencia. Al analizar la distribución de funciones regulatorias, normativas y fiscalizadoras para cada uno de los componentes ambientales, se desprende que en cada una de éstas tienen injerencia dos o más servicios públicos o ministerios sectoriales. Adicionalmente, cada uno de éstos tiene una visión sobre el recurso desde el punto de vista del sector que representa, lo que en muchas ocasiones genera conflictos entre dos o más sectores sobre la protección del recurso, lo que termina produciendo,

¹⁸³ “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”, Aprobada por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en la Sesión del 9 de enero de 1998, páginas 8 y 9. Link: http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf

¹⁸⁴ Historia de la Ley N° 20.417 que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. <https://www.google.cl/#q=historia+FIDEDIGNA+LEY+20417>

finalmente, competencias sobrepuestas entre distintos sectores y disputas sobre la correcta aplicación de las regulaciones y normas de cada uno de estos, dando señales equívocas a la comunidad y al sector privado. El rediseño busca racionalizar las competencias de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias [y una Autoridad Fiscalizadora y sancionatoria] con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarán las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público.”¹⁸⁵

Con lo anterior, en el mismo Mensaje, en el acápite designado como “Es necesario disponer de un sistema que garantice integridad de la regulación ambiental”, se formula que “En el actual modelo y como consecuencia de la subsistencia de competencias sectoriales, los diversos ministerios y servicios mantienen competencias normativas sustantivas en materia ambiental. El objetivo de disponer de instrumentos de gestión en la ley N° 19.300, como normas y planes, era integrar las regulaciones sectoriales. Sin embargo, esto no ha sucedido así. Cada sector puede seguir dictando actos administrativos generales o específicos, referidos a materias ambientales sin contar con la participación de la autoridad ambiental. En el actual sistema se observa coordinación en el marco de los instrumentos de gestión ambiental y en la implementación de las normativas y regulaciones ambientales, pero no en la dictación de éstas ni en su implementación sectorial. Esto genera ineficiencias regulatorias, falta de certeza e inadecuada fiscalización de las mismas y, en ocasiones, interpretación[es] normativas contradictorias.”¹⁸⁶

Finalmente, las normas de emisión pueden ser utilizadas fuera de los planes como instrumentos para prevenir la contaminación o sus efectos –como sería el caso de la elaboración de la norma de emisión en curso para ondas electromagnéticas para las fuentes en estudio - o como instrumento comprendido en un plan de

¹⁸⁵ Ídem nota anterior página 11.

¹⁸⁶ Ídem nota anterior página 12.

prevención o de descontaminación, ya sea para mantener la calidad ambiental (prevención) o para recuperarla¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Artículo 33 del DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente dispone que "Las normas de emisión constituyen un instrumento de gestión ambiental que podrá utilizarse con alguno de los objetivos que se señalan a continuación:

- a) La prevención de la contaminación o de sus efectos; o
- b) La mantención de la calidad ambiental de un territorio determinado, o su recuperación, en cuyo caso estarán insertas en un Plan de Descontaminación y/o de Prevención, según corresponda.

En ambos casos se utilizarán las mejores técnicas disponibles, como criterio a aplicar para determinar los valores o parámetros exigibles en la norma, cuando corresponda."