

INFORME FINAL

**“ANALISIS JURIDICO AMBIENTAL DE
OLORES EN CHILE”**

**PREPARADO PARA LA SUBSECRETARIA
DEL MEDIO AMBIENTE DE CHILE**

POR

MARCELA FERNÁNDEZ ROJAS

ABOGADO

marcelafernandez@abogadosambiental.cl

Av. Los Conquistadores 2221 of. C - Providencia - Santiago - Chile

Teléfonos: (56-2) 28488041 /Celular (56-09) 9969-6199

INDICE

I. INTRODUCCION.....	4
II. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS RELATIVAS A OLORES CONTENIDAS EN PRIMER INFORME DE AVANCE	5
III.- METODOLOGIA DE TRABAJO PARA ESTA ETAPA.....	7
3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	7
3.2 HIPOTESIS METODOLOGICA.....	8
3.3 PLAN DE TRABAJO	9
IV. ACTIVIDADES, ENTREGABLES Y PLAZOS	13
V. PRIMER INFORME DE AVANCE SOBRE OLORES	13
5.1 CONTAMINACION ODORIFERA MATERIA DEL PRESENTE INFORME ..	13
5.2 ANÁLISIS JURÍDICO QUE EVALÚA LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL VIGENTES EN MATERIA DE OLORES (OBJETIVO A).....	17
5.2.1 SISTEMA REGULATORIO DE LAS NORMAS SOBRE OLORES EN CHILE... 17	17
5.2.1.1 ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES.....	17
5.2.1.2 INTRODUCCION	19
5.2.1.3 AUTORIDAD SANITARIA.....	20
5.2.1.4 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y SERVICIO DE EVALUACION AMBIENTAL	29
5.2.1.5 ALCALDE Y SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	35
5.2.1.6 MUNICIPALIDADES	44
5.2.2 SISTEMA DE FISCALIZACION Y SANCION DE LAS NORMAS QUE REGULAN OLORES EN CHILE	45
5.2.2.1 ALCANCES DE LAS ACTIVIDADES	45
5.2.2.2 INTRODUCCION	47
5.2.2.3 AUTORIDAD SANITARIA.....	50
5.2.2.4 SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE	65
5.2.2.5 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS (SISS)	85

5.2.2.6 MUNICIPALIDADES	95
5.2.2.7 CASO GENERACIÓN DE MALOS OLORES PROVENIENTES DEL PROYECTO “AGROINDUSTRIAL DEL VALLE DEL HUASCO” DE LA EMPRESA AGROCOMERCIAL AGROSUPER LTDA EN LOCALIDAD DE FREIRINA.....	97
5.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE CONSIDERAN LA ACTUAL REGULACIÓN Y LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL PARA ELABORAR EL REGLAMENTO DE OLORES. (OBJETIVO B).....	106
5.3.1 ALCANCES DE LA ACTIVIDAD	106
5.3.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106
5.3.2.1 INTRODUCCION	106
5.3.2.2. CONCLUSIONES	108
5.3.2.3 RECOMENDACIONES	114
ANEXOS	130

I. INTRODUCCION

El Ministerio del Medio Ambiente llamó a licitación pública dado que precisaba contratar los servicios jurídicos especializados en medio ambiente para la realización de la consultoría denominada "Análisis Jurídico en Materia Ambiental de Olores y Ondas Electromagnéticas en Chile".

Como resultado del proceso de licitación el Ministerio del Medio Ambiente adjudicó el proyecto a la abogada Marcela Fernández Rojas.

El objetivo principal de la consultoría contratada es, a través del producto entregable, "Fundamentar decisiones de política pública respecto a la armonización de futuros instrumentos regulatorios en materia de olores y ondas electromagnéticas en Chile."

Se explicita en las bases administrativas y técnicas de la licitación que los objetivos específicos para el ítem olores –cuyos resultados se comprenden en el presente primer informe de avance- son los siguientes:

- a. Contar con un análisis jurídico que evalúe la eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes en materia de olores.
- b. Contar con recomendaciones fundadas que consideren la actual regulación y la institucionalidad ambiental para elaborar el Reglamento de Olores."

Asimismo, se detalla que los objetivos específicos para el ítem ondas electromagnéticas –y que se contendrán en el informe final- son los que se indican:

- a. Recopilar y analizar jurídicamente antecedentes, tanto nacionales como internacionales, sobre regulación en ondas electromagnéticas generadas por sistemas de telecomunicaciones.
- b. Realizar un análisis jurídico de la Ley N°20.559 - Regula la Instalación de Antenas Emisoras y Transmisoras de Servicios de Telecomunicaciones, en

relación a la Ley 19.300 y al proceso de dictación de normas ambientales del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

c. Proponer espacios de mejora en el diseño de la futura norma de emisión."

Finalmente, se agrega como objetivo específico -para el final de la consultoría-: "Desarrollar un Seminario de difusión de resultados, con participación abierta a todo público."

II. OBJETIVOS Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS RELATIVAS A OLORES CONTENIDAS EN PRIMER INFORME DE AVANCE

Las siguientes son las actividades en relación a los objetivos correspondientes al primer informe de avance de la consultoría relacionadas a Olores.

Objetivo a): Contar con un análisis jurídico que evalúe la eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes en materia de olores.

Actividad 1: Realizar un diagnóstico, respecto a las regulaciones existentes que aplican a fuentes potencialmente generadoras de olor¹, detallando los organismos con competencia que directa e indirectamente regulan en materia de olores o bien en materias de aguas, residuos, aire y cualquier componente que indirectamente intervenga en la emisión de olores molestos.

A priori, se requiere responder a las siguientes interrogantes:

a) ¿Existen espacios de mejora en la legislación y decretos vigentes que tienen un vínculo con acciones y/o medida para la reducción o minimización de olores?

i) Análisis del rol fiscalizador y sanciones (multas) de los organismos con competencia de olores.

ii) ¿Qué falló en casos emblemáticos como Freirina?

b) ¿Hay alguna normativa que estando vigente perdió su eficacia?

¹ Se hace presente que en virtud de ajuste metodológico no se deben considerar las fuentes potencialmente generadoras de olor provenientes de la producción de celulosa.

¿Requiere derogación o cuáles son los espacios de mejora?

Actividad 2: Realizar un análisis enfocado en la institucionalidad ambiental para resolver la temática de olores. Analizar el escenario antes de la Superintendencia de Medio Ambiente y después de su puesta en marcha.

Actividad 3: Realizar un análisis del mecanismo de fiscalización y su funcionamiento, en base denuncias registradas y su efectividad para la solución de problemas.

- a) ¿Cómo se activa la fiscalización después de una denuncia?
- b) ¿Cuál es el rol del fiscalizador y de qué orden son las multas de los organismos con competencia en materia de olores?
- c) ¿Cambia la respuesta ante denuncias con la nueva Institucionalidad ambiental?

Actividad 4: Realizar un estudio de caso emblemático de lo sucedido en Freirina. Explicar la situación a través de un enfoque Jurídico.

Objetivo b): Contar con recomendaciones fundadas que consideren la actual regulación y la institucionalidad ambiental para elaborar el Reglamento de Olores.

Actividad 5: De acuerdo a los resultados del diagnóstico realizado, se deberá entregar una propuesta de recomendaciones, con la finalidad de optimizar la eficiencia del Estado en su rol de regulador.

III.- METODOLOGIA DE TRABAJO PARA ESTA ETAPA

3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Indican las bases técnicas que "en el año 2012, a partir del conflicto socio ambiental ocurrido en un centro de producción porcina localizado en la comuna de Freirina (Provincia de Huasco, Región de Atacama), el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) inicia la elaboración de una Estrategia para la Gestión de Olores en Chile, la cual fue aprobada por la Resolución Exenta N° 945 del 7 de noviembre de 2013 del MMA, y cuyo objetivo es fortalecer el marco regulatorio a través de medidas en el corto, mediano y largo plazo que permitan cuantificar, controlar y prevenir la generación de olores, abordando la gestión del tema con un enfoque integral.

Paralelamente a las acciones mencionadas en la Estrategia para la Gestión de Olores, el Ministerio de Medio Ambiente se encuentra en etapa de elaboración de anteproyecto del Plan de Descontaminación y Prevención Atmosférica (PPDA) para la Región Metropolitana, donde se contemplan medidas para el sector agropecuario con el objetivo de reducir las emisiones de amoníaco (NH₃), debido a que es precursor de material particulado fino (MP_{2,5}), lo anterior, conlleva como co-beneficio la reducción de olores, en actividades de crianza de animales, cerdos, aves broiler, aves ponedoras

El parámetro indicador de olor molesto a nivel nacional son las quejas o denuncias realizadas por la comunidad a organismos del Estado, las que se canalizan a través de la Autoridad Sanitaria."

3.2 HIPOTESIS METODOLOGICA

La hipótesis metodológica sobre la cual se desarrolló el plan de trabajo para esta etapa es:

La normativa existente no sería apta o suficiente para regular la contaminación odorífera en Chile. Lo anterior, coincide con la afirmación contenida en la “Estrategia para la Gestión de Olores en Chile (2014 – 2017)”² del Ministerio del Medio Ambiente, que concluye: “En resumen, **las alternativas que ofrece la Ley 19.300, específicamente normas de emisión y normas de calidad, no son idóneas en la actualidad para regular el problema de los olores de manera efectiva**”, reafirmando en las bases técnicas que es preciso “**garantizar una coherencia normativa y eficiencia del rol del Estado en las regulaciones existentes en materia de olores**”.

Complementando las hipótesis anteriores, y según se puede leer de la información aportada en el numeral 1.3 de la propuesta³, **no obstante existir pronunciamientos que dan cuenta de la existencia de normativa reguladora de las materias** objeto de la presente licitación pública, tanto de los Tribunales Superiores de Justicia como del Ente Contralor, **falta la debida idoneidad, suficiencia, eficiencia y coherencia en las normativas existentes para enfrentar este tipo de contaminación.**

En relación al diseño metodológico, en la pregunta de “¿cómo se pesquisarán las materias resumidas en los objetivos específicos?”, se dará respuesta con un marco estratégico que se estructure con métodos, técnicas (procedimientos) e instrumentos a ser escogidos para probar las hipótesis, alcanzar los objetivos buscados, y así dar cumplimiento al objetivo general de la consultoría. **Se tratará entonces de plantear un modelo jurídico propositivo que tendrá por objeto establecer las fallas de los sistemas normativos en materia de olores**

² <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-55384.html>

³ Ver “CONTAMINACION ODORIFERA Y POR ONDAS ELECTROMAGNETICAS”.

proponiendo o aportando posibles soluciones dentro del marco normativo vigente en Chile.

3.3 PLAN DE TRABAJO

El Plan de Trabajo contempla lo siguiente, de manera tal de orientar las conclusiones y recomendaciones en las materias atinentes de esta consultoría:

- Análisis normativo referido a olores vinculados con los preceptos constitucionales, legales y otros de menor jerarquía normativa en Chile, dentro de los cuales se comprenderán necesariamente los singularizados en las Bases Técnicas de la licitación. La identificación y revisión de la normativa nacional para olores se encuentra contenida en los siguientes estudios efectuados para el Ministerio de Medio Ambiente singularizados en la Bases Técnicas de la licitación, a partir de los cuales el Ministerio de Medio Ambiente ha solicitado⁴ se efectúe el análisis de la normativa nacional en materia de olores:

Estudio “Antecedentes para la Regulación de Olores en Chile”. ECOTEC 2012.

Estudio “Generación de Antecedentes para la Elaboración de una Regulación para el Control y Prevención de Olores en Chile”. Aquology 2014.

- Identificación, revisión y análisis de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional.

- Identificación, revisión y análisis de la jurisprudencia emanadas de los Tribunales Superiores de Justicia, referida a olores y de la jurisprudencia especializada, nacida en los Tribunales Ambientales.

- Identificación, revisión y análisis de los dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, que permitan orientar las conclusiones y recomendaciones de la consultoría.

⁴ Este punto fue incorporado en virtud del ajuste metodológico efectuado a la propuesta técnica.

- Identificación, revisión y análisis de textos elaborados por la doctrina de Derecho Ambiental.

- Para realizar el análisis jurídico del mecanismo de fiscalización y su funcionamiento, en base denuncias registradas y su efectividad para la solución de problemas de olores, se utilizó lo informado en reuniones sostenidas con la Autoridad Sanitaria y la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyas actas constan en un Anexo del presente informe.⁵

- Identificación y revisión de los antecedentes, en caso de encontrarse disponibles, correspondiente a los procesos de fiscalización y sanción efectuados por los órganos competentes del Estado a la empresa Agrosuper en relación al conflicto por malos olores suscitado en la localidad de Freirina.⁶ Se utilizó lo informado y la información documental aportada en reunión sostenida con el Ministerio de Salud para efectos del presente estudio, más información recabada por parte de la consultora.

Tanto en la recolección de la información como en la ordenación del marco normativo revisado, se utilizó el método inductivo, desde el marco jurídico de carácter general a las normas particulares.

En el análisis de la normativa existente, se tuvo en cuenta la guía de la Agencia Ambiental de Estados Unidos (US-EPA) Criterios y lista de chequeo de la Agencia Ambiental de Estados Unidos, de la tabla de criterios del anexo de las Bases de la licitación. Se hace coincidir, en lo que es pertinente, el método sugerido en las bases con el contenido en el plan de trabajo de la presente propuesta.

En el proceso de elaboración de las conclusiones y recomendaciones se utilizó el método deductivo. En relación a las conclusiones, este método sirvió para determinar que los resultados obtenidos en la consultoría sean consistentes con lo analizado. En lo que compete a las recomendaciones, este método permitió

⁵ Este punto fue incorporado en virtud del ajuste metodológico efectuado a la propuesta técnica.

⁶ Este punto fue incorporado en virtud del ajuste metodológico efectuado a la propuesta técnica.

proyectar la propuesta planteada y aprovechar los nuevos conocimientos obtenidos sobre las materias implicadas.

3.3.1 Documentación Examinada

El examen documental sobre la materia concerniente a esta etapa de la presente propuesta implicó un barrido de los antecedentes relevantes que existen a nivel nacional. En especial, y sin ser excluyente, se revisaron los siguientes antecedentes algunos de los cuales se mencionan precedentemente:

- Estudio “Antecedentes para la Regulación de Olores en Chile”. ECOTEC 2012.
- Estudio “Generación de Antecedentes para la Elaboración de una Regulación para el Control y Prevención de Olores en Chile”. Aquology 2014.
- Normativa nacional vigente de utilidad respecto a olores, anexada a las presentes bases de la presente licitación.
- Serie Estudios N° 2 / 2007. Biblioteca del Congreso Nacional. Fecha de publicación: 23-01-2007, Santiago.
- Jurisprudencia Nacional pertinente a la consultoría. En especial, y sin ser excluyentes, se contemplan las siguientes sentencias:
 - o Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 2684-14-INA
 - o Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 3.984-2011
 - o Sentencia de la Excma. Corte Suprema, Rol N° 24137-2014
 - o Sentencia de I. Corte de Apelaciones de Concepción, Rol 1860-2014, Recurso de Protección
 - o Dictamen N° 45.418, de fecha 08-VI-2015, de la Contraloría General de la República.
- “Estrategia para la Gestión de Olores en Chile (2014 – 2017)” del Ministerio del Medio Ambiente. 2013.

3.3.2 Fichas informativas

Se elaboraron fichas informativas, en las cuales se resumió el producto de cada actividad de diagnóstico, actualizándose su contenido si fuera necesario. En cada ficha informativa se dio cuenta de la revisión normativa, es decir, de las obligaciones y exigencias que tanto el regulado como las instituciones del Estado debían implementar, su estado de cumplimiento, efectividad y eficacia⁷ en el cumplimiento actual del objetivo ambiental que le dio origen. Las fichas del presente informe constan en un Anexo.

3.3.3 Reuniones de Trabajo

Se sostuvo reuniones de coordinación y de retroalimentación con la contraparte técnica del estudio en el Ministerio de Medio Ambiente. Las reuniones de coordinación tienen por objeto llevar un mejor control de las actividades, mientras que las de retroalimentación tienen como objetivo la revisión de los productos de la consultoría. Así, mediante la supervisión y evaluación continua, se potencian las fortalezas y se reducen las debilidades del trabajo en curso.

A su vez, se sostuvieron reuniones de retroalimentación con el Ministerio de Salud y Superintendencia del Medio Ambiente, relacionados con la materia de la consultoría.

Todas las reuniones se sostuvieron en la ciudad de Santiago, y sus fechas se fijaron con acuerdo de ambas partes.

Se levantaron actas de cada una de las reuniones que se sostuvieron las que se acompañan en un anexo del presente informe.

⁷ Se ha determinado que efectividad y eficacia son conceptos sinónimos, según se explica a pie de página de las fichas que se acompañan en un anexo del presente informe.

IV. ACTIVIDADES, ENTREGABLES Y PLAZOS

Las actividades, entregable y plazo para esta etapa constan en la carta Gantt que se adjunta al presente informe como un Anexo.

El entregable para esta etapa corresponde al Primer Informe de Avance que se presentó el día 35 de iniciada la consultoría que corresponde al día 7 de enero del 2016.

El Primer Informe de Avance Segunda Corrección y las respuestas a las observaciones a este Informe⁸ se presentan el 31 de Marzo de 2016.

V. PRIMER INFORME DE AVANCE SOBRE OLORES

5.1 ⁹ CONTAMINACION ODORIFERA MATERIA DEL PRESENTE INFORME

En nuestro país en el año 2007, el Congreso Nacional desarrolló un estudio orientado a la contaminación odorífera¹⁰.

En dicho Estudio se señala que "El tema de la contaminación odorífera ha sido poco tratado, casi abandonado, tanto en el ordenamiento jurídico chileno como el extranjero. En este trabajo junto con tratar aspectos generales del problema, en especial, la norma técnica europea (UNE-EN 13725), se aborda la normativa chilena que hace referencia a la materia, el Anteproyecto de Contaminación Odorífera de la Generalitat de Cataluña en España y la Ley Federal de Inmisiones de Alemania."¹¹

⁸ Al Primer Informe de Avance y Al Primer Informe de Avance Corregido que constan en anexos del Presente Informe.

⁹ En Primer Informe de Avance el 5.1 correspondía al Marco Legal Ambiental. Este fue trasladado a un Anexo del Primer Informe de Avance Corregido a sugerencia del MMA que consta en documento de Observaciones al Primer Informe de Avance.

¹⁰ http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro02-07.pdf

¹¹ http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro02-07.pdf

"Dentro del derecho fundamental a vivir en un medioambiente libre de contaminación, ha tomado importancia, durante el último tiempo, el concepto de "contaminación por olores". Éste, se caracteriza porque involucra no sólo situaciones que efectivamente representan un riesgo y/o daño para la salud de los individuos, sino también, aquellos casos, en que la presencia del contaminante, genera molestias que menoscaban la calidad de vida de éstos."¹²

"En el encabezado del Estudio, realizado por el Congreso Nacional en 2007, denominado "Generalidades acerca de contaminación odorífica. 1.1 La Contaminación Odorífica, un problema de difícil manejo", se desarrollan las siguientes ideas: [...]

La generación de malos olores y de ruidos que, junto con la contaminación de la tierra y de las aguas, afectan la calidad de vida de las personas, son perturbaciones consideradas como riesgosas y molestas, que hacen hoy en día difícil la convivencia entre zonas residenciales y actividades industriales.

Las molestias por olor pueden causar efectos tanto físicos como mentales (efectos sobre la salud y experiencias negativas). No se ha podido establecer una relación directa entre el olor de las sustancias y su toxicidad, expresada como efectos patógenos. Sin embargo, se han observado reacciones fisiológicas no toxicológicas causadas por olores actuando sobre el sistema nervioso central o periférico."¹³

Conforme se lee del Anteproyecto de Contaminación Odorífera de la Generalitat de Cataluña en España "Esta Ley pretende dar respuesta a la inquietud de los ciudadanos que, en el marco de una sociedad participativa y en un ámbito de progresiva concienciación ambiental, reclaman la intervención de las administraciones públicas en la regulación de los olores.

El Parlamento de Cataluña, consciente de esta demanda social, insta al Gobierno mediante la Resolución número 1737/VI a regular esta materia. Sobre este aspecto se ha pronunciado también el Síndic de Greuges.

¹² http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro02-07.pdf

¹³ http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro02-07.pdf

Esta Ley surge en un momento en que no existe otra normativa específica ni en el ámbito de la Unión Europea ni en el del Estado que regule la contaminación odorífera, y, por lo tanto, conviene proporcionar el marco normativo que establezca las medidas necesarias para prevenir y corregir esta contaminación.

El olor es una reacción sensorial de determinadas células situadas en la cavidad nasal.

La relación entre olor y molestia percibida es compleja de definir dado que intervienen factores físicos y químicos de fácil determinación, pero también otros de carácter subjetivo más difíciles de evaluar, como por ejemplo el carácter agradable o desagradable del olor (tono hedónico), la sensibilidad de cada persona, o el entorno en que es percibido.

El hecho de que la respuesta sensorial a una concentración de compuestos susceptibles de generar olor pueda ser inferior a su límite de detección analítico conlleva que una regulación individual para cada compuesto no sea eficiente para abordar los episodios de contaminación odorífera, y, por lo tanto, se deba recurrir a otros medios, como la regulación de las unidades de olor.

Las sustancias, fuentes y causas que pueden ocasionar contaminación odorífera son muy diversas e incluyen desde actividades productivas e infraestructuras hasta prácticas vecinales. Dada esta disparidad, no es posible definir un único sistema de intervención administrativa ni competencial.

Los olores constituyen un factor de contaminación recogido en la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia contencioso-administrativa han declarado que la contaminación por olores puede llegar a afectar en determinados casos el derecho a la intimidad domiciliaria de las personas.”¹⁴

Hace un par de años, el Ministerio del Medio Ambiente, contrató a una consultora que elaboró el documento denominado “Estrategia para la Gestión de Olores en Chile (2014 – 2017)”, en cuyo apartado 1.2 Instrumentos normativos actuales para

¹⁴ http://www.sinia.cl/1292/articles-55471_Ley_Olores_Cataluna.pdf

el control de olores, afirma lo siguiente: "Las molestias por olores han sido un tema tratado sólo tangencialmente dentro de la legislación nacional, dedicándose la mayor parte de la normativa atmosférica vigente a la regulación de material particulado y de la generación de gases emitidos por fuentes móviles e industriales, orientadas a cumplir con las normas de calidad primaria vigentes en Chile para MP10, MP2,5 y gases: CO, NOx, SO2 y Ozono.

En cuanto a las herramientas legales disponibles para la gestión de olores en el país, se cuenta con el Código Sanitario que le otorga competencia a la Autoridad Sanitaria para que dicte las disposiciones generales o específicas que fueren necesarias para el debido cumplimiento del Código; le confiere el deber de fiscalizar la emisión de olores molestos, y sancionarlos en su caso. Las sanciones pueden corresponder a multas, clausuras, cancelación de autorización de funcionamiento o permisos, paralización de obras dependiendo si es la primera infracción o reiterada. El parámetro indicador de olor molesto a nivel nacional son las quejas o denuncias realizadas por la comunidad a la Autoridad Sanitaria o a otros organismos (Seremi del Medio Ambiente, Municipios, etc.) las que se canalizan a través de la Autoridad Sanitaria.

El segundo cuerpo legal es la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente cuyos principales instrumentos comprenden normas de calidad ambiental, normas de emisión y el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA). Respecto a las normas de calidad ambiental existentes, no se cuenta con una norma específica para la regulación de olores en el punto de inmisión. En lo referido a normas de emisión, se encuentra vigente la "Norma de emisión de compuestos TRS, generadores de olor, asociados la fabricación de pulpa sulfatada", la cual no regula olores sino como su nombre lo indica, regula la emisión de compuestos TRS como generador de esta molestia, controlando su emisión en puntos específicos del proceso (Corona M. 2008)."

5.2 ANÁLISIS JURÍDICO QUE EVALÚA LA EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL VIGENTES EN MATERIA DE OLORES (OBJETIVO A).

El análisis jurídico se divide en 2 partes, la primera sobre el sistema regulatorio de las normas de olores en Chile y, la segunda, sobre el sistema de fiscalización y sanción de normas de olores en Chile.

5.2.1 SISTEMA REGULATORIO DE LAS NORMAS SOBRE OLORES EN CHILE

5.2.1.1 ALCANCE DE LAS ACTIVIDADES

Con el fin de cumplir con el objetivo 1 de la presente consultoría que consiste en "contar con un análisis jurídico que evalúe la eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes en materia de olores", se cumple en este acápite con las actividades detalladas en las bases de licitación y propuesta asociadas, respecto a las potestades regulatorias que se indican a continuación:

Actividad 1: Realizar un diagnóstico, respecto a las regulaciones existentes que aplican a fuentes potencialmente generadoras de olor, detallando los organismos con competencia que directa e indirectamente regulan en materia de olores o bien en materias de aguas, residuos, aire y cualquier componente que indirectamente intervenga en la emisión de olores molestos.

Actividad 2: Realizar un análisis enfocado en la institucionalidad ambiental para resolver la temática de olores.

Se hace presente que el análisis del escenario antes de la Superintendencia de Medio Ambiente y después de su puesta en marcha, que es parte de la actividad 2, se efectúa en el apartado que sigue referido a la fiscalización y sanción.

De conformidad con lo solicitado por el Ministerio de Medio Ambiente y como se ha señalado más arriba, se ha utilizado la información contenida en los estudios ejecutados para el Ministerio del Medio Ambiente por las empresas ECOTEC¹⁵ Y AQUOLOGY¹⁶, Jurisprudencia emanada de los Tribunales Superiores de Justicia, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Jurisprudencia Administrativa dictaminada por la Contraloría General de la República.

Se aclara que cierta normativa contenida en el estudio de ECOTEC, no se incorpora dado que no incide en el objetivo de la actividad, en cambio, se insertan otras normas atinentes. Asimismo, no se consideran los Acuerdos de Producción Limpia (APL), en tanto no generan obligaciones jurídicamente exigibles, ello, sin perjuicio que los administrados cumplan voluntariamente con los APL.

Según ordenan las bases administrativas y técnicas de la licitación, en las presentes actividades se debe diagnosticar, es decir recoger y analizar las regulaciones existentes sobre la materia concernida en este punto y evaluar los posibles problemas existentes.

En dicho contexto y, como punto de partida obligado, cabe tener especialmente presente la aseveración contenida en la “Estrategia para la gestión de olores en Chile (2014 – 2017)”¹⁷, la que es compartida por esta consultora, que establece:

“La legislación sobre contaminación atmosférica en Chile es diversa, sin embargo, la normativa nacional existente en materia de olores, posee escasas disposiciones. No existe una norma específica para olores o compuestos relacionados con éstos, a excepción de la Norma de Emisión de Compuestos TRS, generadores de olor asociados a la fabricación de pulpa sulfatada. Por otra parte, entre las acciones que se han adoptado frente a episodios puntuales de

¹⁵ http://www.sinia.cl/1292/articles-55386_InformeFinal2013ECOTEC.pdf

¹⁶ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

¹⁷ <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-55384.html>

olores se cuentan la intervención jurisdiccional a través de recursos de protección, formulación de denuncias ante la Autoridad Sanitaria y posteriores intervenciones.”¹⁸

Pues bien, de la información reproducida en el párrafo anterior, se dará cuenta en las siguientes páginas, indicando aquellos cuerpos legales o de inferior rango jerárquico que “reglen los organismos con competencia que directa e indirectamente regulan en materia de olores o bien en materias de aguas, residuos, aire y cualquier componente que indirectamente intervenga en la emisión de olores molestos.”

5.2.1.2 INTRODUCCION

Conforme ordena el inciso 1° del artículo 6° de la Constitución “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, es decir, los órganos estatales deben someter su actuación a los deberes establecidos en la Constitución y sus leyes orgánicas. Ello tiene su fundamento en el principio de legalidad o de juridicidad, conforme al cual los actos y disposiciones de la Administración han de someterse a Derecho, esto es, la autoridad debe necesariamente someter su accionar al sistema normativo que la regula, es decir, requiere de una ley que la habilite para actuar.¹⁹

Entre las potestades de los órganos de la administración del estado se encuentran las regulatorias.

Para realizar las tareas impuestas por las actividades 1 y 2, se coincide con que “las potestades no tienen su origen en actos jurídicos determinados, sino que, por el contrario, todas las potestades públicas deben ser atribuidas previamente por una ley, lo cual constituye un supuesto necesario para su ejercicio.

¹⁸ ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN DE OLORES EN CHILE (2014 – 2017). Página 3. <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-55384.html>

¹⁹ Artículo 7 de la Constitución Política de la República y artículo 2° de la Ley 18.575.

A mayor abundamiento, los órganos de la Administración deberán someter su acción a la Constitución y a las leyes, debiendo actuar dentro de su ámbito de competencia, sin más atribuciones que las que el ordenamiento jurídico expresamente les haya concedido.

Por consiguiente, existen solamente potestades concretas, definidas y delimitadas por la norma que las crea, constituyendo un poder limitado y controlado que produce efectos jurídicos mientras subsiste tal potestad.”²⁰

En el contexto anterior, se analiza a continuación la normativa atributiva de competencias de la Autoridad Sanitaria, del Ministerio del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación Ambiental, de los Alcaldes y de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en cuanto órganos competentes para regular la prevención y control de olores en Chile.

5.2.1.3 AUTORIDAD SANITARIA²¹

El artículo 1° del Código Sanitario, ordena que este cuerpo “rige todas las cuestiones relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de la República, salvo aquellas sometidas a otras leyes.”

Se encarga el artículo 5° del mismo Código, en preceptuar, en relación a las Autoridades que integran el sector Salud, que: “Cada vez que el presente Código, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella al Ministro de Salud, en las materias que son de competencia de dicha Secretaría de Estado; a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que este Código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerá dentro del territorio

²⁰ ESTUDIO: GENERACIÓN DE ANTECEDENTES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA REGULACIÓN PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE OLORES EN CHILE. AQUALOGY Medio Ambiente Chile S.A. Informe N° 3, págs. 317-318.

²¹ D.F.L N° 725, publicado el 31 de enero de 1968, Ministerio de Salud Pública. Modificado por Ley N° 20.380, publicada el 03 de octubre de 2009. Código Sanitario.

regional de que se trate; y al Director del Instituto de Salud Pública, en relación con las facultades que legalmente le corresponden respecto de las materias sanitarias que este Código, la ley o el reglamento regula, sin perjuicio de los funcionarios en quienes estas autoridades hayan delegado válidamente sus atribuciones."

Añade el artículo 9º, en lo que toca a las potestades de los órganos del sector salud y en lo atinente al presente trabajo que: "Sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio de Salud y del Instituto de Salud Pública de Chile, así como de las demás facultades que les confieren las leyes, corresponde en especial a los Directores de los Servicios de Salud en sus respectivos territorios:

- a) velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones que lo complementen, y sancionar a los infractores;
- b) dictar dentro de las atribuciones conferidas por el presente Código, las órdenes y medidas de carácter general, local o particular, que fueren necesarias para su debido cumplimiento;
- c) Solicitar al Presidente de la República, a través del Ministerio de Salud, la dictación de los reglamentos del presente Código y proponerle las normas que deben regular las funciones de orden sanitario a cargo de las Municipalidades;.....
- e) solicitar de las autoridades, instituciones públicas o privadas o individuos particulares los datos y cooperación que estime convenientes para el mejor ejercicio de sus atribuciones. Los datos o cooperación deben ser proporcionados en el plazo prudencial que el Director del Servicio señale;"

Relevante es consignar la importancia del artículo 67, que impone a la Autoridad Sanitaria velar porque "se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos"

Finalmente, cabe destacar en el **artículo 89, letra a)**, ubicado en el párrafo I, denominado "De la contaminación del aire y de los ruidos y vibraciones", que forma parte del Título IV "De otros factores de riesgo", del libro tercero del Código Sanitario, que dispone:

"El reglamento comprenderá normas como las que se refieren a:

a) la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes.

La reglamentación determinará, además, los casos y condiciones en que podrá ser prohibida o controlada la emisión a la atmósfera de dichas sustancias;"

En este punto, cabe destacar que "Nuestros tribunales han conocido conflictos ambientales generados por las inmisiones odoríferas, principalmente por la vía del ejercicio de la acción constitucional de protección del artículo 20 de la Constitución Política, fundados en la vulneración de las garantías constitucionales del derecho a la integridad física y psíquica (19 N°1); en el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (19 N° 8); en el derecho a desarrollar lícitamente actividades económicas (19 N° 21); y en el derecho de propiedad (19 N° 24)."²²

El mismo Estudio, citado a pie de página, concluye "que los tribunales de justicia estiman que el deber de no contaminar con olores comprende las labores de prevención, mitigación, control, equipamiento, programación, mantención y otros similares cumplidos en todo tiempo y de responsabilidad de quien ha debido emplearlos. En otras palabras, que ya no basta con decir que se está cumpliendo con la norma, sino que hay que demostrar que se están haciendo todas las actividades, como las descritas, tendientes a controlar, mitigar, y en general, mantener dentro de lo tolerable estas emisiones agresivas."²³

Pues bien, de la lectura de los fallos, por ejemplo, en la sentencia expedida por la Excm. Corte Suprema de 17 de junio de 2011²⁴, se reconocen las competencias

²² ESTUDIO: ANTECEDENTES PARA LA REGULACIÓN DE OLORES EN CHILE. Informe Final. Ecotec Ingeniería Ltda. Página 173.

²³ Ídem, página 174.

²⁴ Causa Rol N° 3.984-2011.

de la Autoridad Sanitaria y su sustento normativo, el Código bajo análisis, resolviéndose lo siguiente:

“Tercero: Que, del mérito de los antecedentes reunidos, en especial de lo informado a fojas 43 por la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, **se pudo constatar que funcionarios de ese organismo** se constituyeron en el lugar en marzo de este año, verificando que en las dependencias de la empresa Acuaplus S.A. existe una bodega destinada a mantención mecánica, lugar donde se observó un canal de aproximadamente doce metros de largo por un metro de ancho, con aguas con restos orgánicos estancados, producto de descargas de aguas servidas desde la empresa Catalonia Seafoods S.A. En tanto, en las instalaciones de esta última empresa se verificó que el sistema de tratamiento de residuos industriales líquidos de la planta no se encuentra recepcionado por la autoridad sanitaria, **constatándose un foco de insalubridad y malos olores**. En ambos casos se inició el sumario sanitario correspondiente y se citó a los representantes de las empresas. Además, [...] se agregaron las respectivas actas con las declaraciones que efectuaron los referidos representantes en el sumario, dando cuenta de la implementación de un sistema de alcantarillado particular, cuya recepción está pronta a realizarse.

Quinto: Que, sin perjuicio de la legislación aplicable a las recurridas en conformidad a la actividad que desarrollan, lo cierto es que ambas han generado un foco de insalubridad en el área donde ejecutan sus labores, lo que ha sido verificado in situ por la propia autoridad sanitaria, según se asentó a fojas 43, de manera que dicha conducta no puede catalogarse de legal. **La existencia de descargas de aguas servidas, insalubridad y malos olores en el ambiente, atenta contra lo dispuesto en el artículo 89 letra a) del Código Sanitario, en relación al artículo 1º del Decreto Nº 144 de 2 de mayo de 1961 del Ministerio de Salud**, que cautela la conservación y pureza del aire y ordena evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre, disponiendo que los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquier naturaleza, producidos en

cualquier establecimiento fabril o lugar de trabajo, deben captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario."

En la misma línea, recientemente, la Tercera Sala del máximo tribunal²⁵, confirmó la resolución dictada por la Ilma. Corte de Talca²⁶, que acogió el recurso de protección presentado en contra de la curtiembre Rufino Melero S.A., por la presencia de emanaciones de humo, malos olores y la evacuación de residuos líquidos y sólidos de la planta. En ella, se resolvió que:

"Se encuentra amagado el derecho a la vida e integridad física y psíquica de los recurrentes, que la Carta Fundamental les asegura, en atención a que vivir invadidos o rodeados de malos olores u olores molestos, aunque no sea de manera estable y persistente, por un comportamiento que se juzga arbitrario, no se condice con la adecuada calidad de vida que corresponde a todas las personas ni con la dignidad y tranquilidad que ellas merecen y que debe serles respetada, sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que ello ocurra en una zona industrial que permite actividades productivas inofensivas y molestas, por cuanto queda de manifiesto que el atentado con malos olores u olores molestos, excede del límite de estos dos últimos conceptos. Con todo, cabe tener en cuenta lo prevenido en los artículos 89 del Código Sanitario, 1 y 2 letras c) y d) de la Ley 19.300. Por tanto, es dable aceptar lo impetrado por los actores, pero sólo en los términos que se indica en lo resolutivo de este fallo", sostiene la sentencia del tribunal de alzada.

Asimismo, la jurisprudencia preceptiva emanada de la Contraloría General de la República, reafirma las potestades legalmente atribuidas por el Código Sanitario, mediante dictamen N° 45.418 de fecha 8 de junio de 2015 en materia de olores:

"Pues bien, en cuanto a la calidad de ministros de fe de los funcionarios de la SEREMI, cabe anotar que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5° y 67 del Código Sanitario, y 12, N° 2, y 13 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, compete a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud

²⁵ En la causa rol N° 24137-2014

²⁶ En la causa rol N° 223-2014

velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

En relación con la función recién indicada y con lo prescrito en el actual artículo 89, letra a), del mencionado código -que señala que un reglamento establecerá las normas que se refieran a la conservación y pureza del aire y a evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre-, se encuentra vigente la preceptiva contenida en el aludido decreto N° 144, de 1961.

Pues bien, el artículo 1° de dicho texto reglamentario previene que "Los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquiera naturaleza, producidos en cualquier establecimiento fabril o lugar de trabajo, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario."

De lo expuesto, es posible apreciar que es deber de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud velar para que quienes desarrollan una actividad productiva no emitan olores que afecten la salud de la población y, por ende, que cumplan las obligaciones que les impone la normativa sanitaria que existe sobre la materia, tal como ocurre con la contemplada en el artículo 1° del citado decreto N° 144, de 1961."

Con las normas revisadas del Código Sanitario, cabe pesquisar los preceptos de otro cuerpo normativo que regla las competencias de los diversos órganos que componen el sector salud, el D.F.L. N° 1/2005 del MINSAL.²⁷

En efecto, el artículo 12, establece que "Las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tendrán las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud:

²⁷ Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.933 Y N° 18.469.

2.- Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.

3.- Adoptar las medidas sanitarias que correspondan según su competencia, otorgar autorizaciones sanitarias y elaborar informes en materias sanitarias. Las normas, estándares e instrumentos utilizados en la labor de fiscalización, serán homogéneos para los establecimientos públicos y privados."

Agrega el artículo 57, que el Instituto de Salud Pública de Chile, es un servicio público funcionalmente descentralizado, bajo dependencia del "Ministerio de Salud para los efectos de someterse a la supervigilancia de éste en su funcionamiento y a cuyas políticas, normas y planes generales deberá sujetarse en el ejercicio de sus actividades, en la forma y condiciones que determine el presente Libro.

El Instituto servirá de laboratorio nacional y de referencia en los campos de la microbiología, inmunología, bromatología, farmacología, imagenología, radioterapia, bancos de sangre, laboratorio clínico, contaminación ambiental y salud ocupacional y desempeñará las demás funciones que le asigna la presente ley."

A la Autoridad Sanitaria le corresponde conforme a un cuerpo reglamentario de antigua data, la principal tarea en materia de control de olores.²⁸

En su Artículo 1° establece que "[...] Los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquier naturaleza, producidos en cualquier establecimiento, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario [...]".

²⁸ Decreto Supremo Nº 144/1961, Del Ministerio De Salud Pública, Establece Normas Para Evitar Emanaciones O Contaminantes Atmosféricos De Cualquier Naturaleza.

Agrega el Artículo 2° que “[...] los equipos de combustión [...] que utilicen combustibles sólidos o líquidos, deberán contar con la aprobación del Servicio Nacional de Salud, organismo que la otorgará cuando estime que la combustión puede efectuarse sin producción de humos, gases o quemados, gases tóxicos o malos olores y sin que escapen al aire cenizas o residuos sólidos [...]” y en el Artículo 3° que “[...] los sistemas destinados a la incineración de basuras en actual funcionamiento, o los que se instalen en el futuro, deberán contar con la aprobación del Servicio Nacional de Salud, autoridad que la otorgará cuando estime que pueden funcionar sin producir humos, gases tóxicos o malos olores [...]”.

En materia de competencia y función de fiscalización, conforme al Artículo 67 del Código Sanitario, corresponde a la Autoridad Sanitaria velar por que se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes, o, más específicamente, según el Artículo 8° del Decreto MINSAL N° 144/61 revisado:

- a) Calificar los peligros, daños o molestias que pueda producir todo contaminante que se libere a la atmósfera, cualquiera sea su origen;
- b) Fijar, cuando así lo estime conveniente, las concentraciones máximas, permisibles de cualquier contaminante, sea en los efluentes de chimeneas, extractores u otros dispositivos que los liberen a la atmósfera o sea en la atmósfera misma;
- c) Determinar los métodos oficiales de análisis de los diversos contaminantes atmosféricos. [...];
- d) Especificar las obras, dispositivos, instalaciones o medidas que sea necesario ejecutar o poner en práctica en cada caso particular para evitar estos peligros, daños o molestias; “

Esta norma se encuentra vigente y confiere atribuciones a la actual Autoridad Sanitaria y a las municipalidades, para el control de la contaminación odorífera. De hecho, son numerosos los casos en que la Autoridad Sanitaria, a lo largo del país,

ha resuelto iniciar sumarios sanitarios en contra de determinadas empresas, por no haber realizado un adecuado control de los olores agresivos que en su proceso emiten.”²⁹

En este análisis, valga lo desarrollado en el apartado referido al Código Sanitario sobre lo resuelto por los Tribunales Ordinarios y lo dictaminado por el Ente Contralor.

También a la Autoridad Sanitaria le corresponde la regulación de las condiciones laborales sanitarias en que puedan generarse olores nocivos para los trabajadores.³⁰

En materia de operación de rellenos sanitarios, se encuentra vigente otra norma reglamentaria que regla el actuar de la Autoridad Sanitaria.³¹

Diversas disposiciones del decreto se refieren a los olores, radicando en la Autoridad Sanitaria las competencias pertinentes para su operación.³²

Le corresponde a “la Secretaría Regional Ministerial la aprobación de distancias inferiores cuando existan barreras naturales o artificiales que permitan controlar dichos efectos, en todo caso dicho distanciamiento no podrá ser inferior a 150 metros.”

También, puede la Autoridad Sanitaria disponer la suspensión de la práctica de recircular o inyectar líquidos lixiviados contemplados en el proyecto, si con ello se causan “problemas de afloramientos y agudización de la emisión de malos olores que sean causa de riesgo inmediato a la seguridad de la operación o graves molestias a la comunidad.”³³

²⁹ *Ibidem* página 118.

³⁰ Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, Reglamento de las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

³¹ Decreto Supremo N° 189 de 2005, que Aprueba Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en Los Rellenos Sanitarios, del Ministerio de Salud.

³² Artículos 4, 9, 26, 28, 38 y 44.

³³ Artículo 44-

También, cabe destacar la regulación que reciben los lodos en el Reglamento para el manejo de lodos generados en plantas de tratamiento de aguas servidas³⁴.

Se ordena en su artículo 9° que previo a la entrada en operación, las instalaciones diseñadas para el manejo de lodos comprendidas en el proyecto de ingeniería deberán contar con Autorización Sanitaria de funcionamiento.

CONCLUSION

Practicada la revisión del Código Sanitario, se puede afirmar que este cuerpo normativo es el único que regula de manera específica las materias relacionadas con la presencia o generación de olores, ello, se debe al riesgo para la salud de las personas y a la calidad de vida de la población, que importa la existencia de olores, Con ello, el Código Sanitario fundamentó la emisión del Decreto N° 144/61 que Establece Normas para Evitar Emanaciones o Contaminantes Atmosféricos de Cualquier Naturaleza, norma que regla diversas materias que aluden a los olores.

5.2.1.4 MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y SERVICIO DE EVALUACION AMBIENTAL³⁵

La Ley 19.300 que regula las potestades de los órganos identificados en el encabezado, constituye el marco legal que pone en ejecución la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 de la Constitución.

Su artículo 1°, ordena que las disposiciones de esta ley regularán el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

“El Mensaje de la LBGMA menciona los principios que le dan soporte y coherencia a este cuerpo legal y a la legislación sectorial”³⁶ ambiental pertinente. Los

³⁴ Decreto Supremo N° 4/2009 del MINSAL.

³⁵ Ley N° 19.300 Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N°20.417. (LBGMA).

principios son los siguientes: preventivo; el que Contamina Paga; eficiencia; gradualidad; participación, y; responsabilidad.

El artículo 2° de la Ley define “para todos los efectos legales”, entre otros, ciertos conceptos que informan nuestra normativa ambiental vigente.

Es así, que la definición de contaminación³⁷ impone la existencia de una norma, en donde no se distingue si se trata sólo de una norma de calidad ambiental o si pudiera ser una norma de emisión, al señalar que estamos en una situación de contaminación en tanto estemos en presencia en el ambiente de ciertos elementos que no define y “en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”.

Ahora, una vez detectada la “contaminación normativa”, hecho que ocurre en tanto se supere el parámetro contenido en una norma primaria³⁸ o secundaria³⁹ de calidad ambiental, se gatilla la necesidad de declarar una zona saturada⁴⁰, para luego, establecer un “plan de descontaminación”⁴¹, de donde se deduce que la ley entiende que la contaminación sólo se produciría en tanto exista superación de un valor explicitado en la norma pertinente, situación que debe ser corroborada por el ente público competente.

Un destacado profesor de Derecho Constitucional ha señalado, a propósito de las definiciones de contaminación y contaminante⁴² que “En una redacción que consideramos poco afortunada, la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales sobre el Medio Ambiente, en su artículo 2o literal m), precisa que se entenderá como medio ambiente libre de contaminación, “aquél en que los contaminantes se encuentran en concentraciones y periodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población,

³⁶ ESTUDIO: GENERACIÓN DE ANTECEDENTES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA REGULACIÓN PARA EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE OLORES EN CHILE. AQUALOGY Medio Ambiente Chile S.A. Informe N° 3, página 104.

³⁷ Letra c) del artículo 2°, Ley 19.300.

³⁸ Letra n) del artículo 2°, Ley 19.300.

³⁹ Letra ñ) del artículo 2°, Ley 19.300.

⁴⁰ “aquella en que una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas” Letra u) del artículo 2°, Ley 19.300.

⁴¹ “es un instrumento de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes.”, D.S. N° 39/12, del MMA, que Aprueba Reglamento para la Dictación de Planes de Prevención y de Descontaminación.

⁴² Letra d) del artículo 2°, Ley 19.300.

a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental". Consideramos que la disposición precedente citada debió referirse a niveles de contaminantes que afectaren la calidad ambiental dentro de la cual se encuentra la vida y calidad de vida de las personas y no a un riesgo de la salud, ya que la protección de la salud se encuentra asegurada como derecho fundamental autónomo en otra disposición del artículo 19 de la Carta Fundamental, a ello debemos agregar que la cantidad de contaminantes que se requieren para afectar la calidad ambiental de vida de las personas que es lo que protege el artículo 19 N° 8 exige una regla más estricta que aquella que pueda afectar la salud de las personas asegurada por el artículo 19 N° 9, la cual puede soportar mayores niveles de contaminación."⁴³

Con lo anterior, una norma de emisión⁴⁴, refiere a la existencia de una cantidad máxima permitida, reglada por tanto, para un contaminante que en cuanto a su cantidad precisa de mediciones en el efluente de la fuente emisora. Las normas de emisión pueden utilizarse con el objetivo de prevenir la contaminación o de sus efectos; o bien, para 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."⁴⁵, agrega el artículo 33 del D.S. 38/12 del MMA que " En ambos casos se utilizarán las mejores técnicas disponibles⁴⁶, como criterio a aplicar para determinar los valores o parámetros exigibles en la norma, cuando corresponda."

En este punto, cabe señalar lo explicitado por el Estudio de Aquology en relación con que las normas de emisión "Se diferencian de las normas primarias de calidad ambiental en que no definen las concentraciones máximas o mínimas de un contaminante cuya presencia o carencia en el "ambiente" pueda constituir un riesgo para la vida de las personas o salud de la población, sino que tienen por objeto establecer los niveles máximos de contaminación permitida para un contaminante medido en el efluente de la fuente emisora.

⁴³ Nogueira Alcalá, Humberto. En http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002009000200018&script=sci_arttext

⁴⁴ Letra o) del artículo 2°, Ley 19.300.

⁴⁵ D.S. N° 38/12, del MMA, que Aprueba Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión. Artículo 33.

⁴⁶ Letra m bis) del artículo 2°, Ley 19.300.

Cabe hacer presente que, de acuerdo con el artículo 33 del D.S. N° 38 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el Reglamento para la dictación de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, éstas últimas podrán utilizarse tanto como instrumento de prevención de la contaminación o sus efectos, o como instrumento de gestión ambiental insertas en un Plan de Descontaminación y/o de Prevención, según corresponda. Por lo tanto, la finalidad de las normas de emisión será diferente en uno u otro caso, ya que si se aplican como instrumentos de gestión insertas en un plan, su finalidad será contribuir a la disminución de los niveles de concentración de un contaminante para ajustarlo al parámetro establecido en la norma de calidad ambiental que le es aplicable. En cambio, si se aplican como instrumento de prevención su finalidad será evitar que un contaminante regulado sobrepase la concentración o concentración y permanencia superior a las establecidas en la legislación vigente.

En el caso de los malos olores lo determinante para determinar la molestia no es la emisión, esto es, la cantidad de contaminante medida en el efluente de la fuente emisora, sino que la inmisión, es decir, la percepción de estos malos olores por el receptor. Por lo tanto, una futura norma sobre olores deberá tener como referencia una normativa como la de ruido, D.S. N° 38 de 2011, del Ministerio de Medio Ambiente, que siendo una norma de emisión la medición se realiza en el punto de inmisión, esto es, en el receptor.”⁴⁷

Cabe agregar lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 4° del Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, que entiende que “Para efectos de este reglamento, el efluente de la fuente emisora considerará no sólo lo emitido o descargado por los caños, ductos o chimeneas de la fuente, sino que abarcará lo emitido o descargado por cualquier otra vía, siempre que sea posible calcularlo e imputarlo a la fuente emisora.”⁴⁸

Agregando el mismo Estudio de Aquology que “De este modo, para determinar si existe o no contaminación por malos olores es necesaria una norma que defina su

⁴⁷ Ídem cita anterior, página 311.

⁴⁸ Decreto Supremo N° 38/2012 del Ministerio de Medio Ambiente, que Aprueba Reglamento Para La Dictación De Normas De Calidad Ambiental Y De Emisión. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053036>

presencia. En otras palabras, la emisión de olores molestos será un contaminante en virtud de un parámetro definido normativamente como calidad ambiental óptima."⁴⁹

En relación a los párrafos anteriores, esta consultora estima que el sistema vigente, norma primaria de calidad ambiental-zona saturada (contaminación)-plan de descontaminación, dificulta la regulación de los olores, entre otros motivos, porque su definición tiene un componente marcadamente subjetivo (la denuncia por su presencia es un indicador relevante).

En lo que dice relación con potestades específicas para la regulación de la contaminación por olores, ellas no se encuentran en la Ley 19.300.

Existen dos disposiciones de la Ley 19.300, que pueden resultar útiles en este análisis; el artículo 69, que ordena que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente colaborar con el Presidente de la República en "el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa"; y vinculado con lo anterior, el artículo 70 letra g) donde se dispone que le corresponde especialmente al Ministerio la proposición y formulación de normas, planes y programas en materia de "residuos y suelos contaminados, así como la evaluación del riesgo de productos químicos, organismos genéticamente modificados y otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos públicos en materia sanitaria."

En ejercicio de sus potestades legales para dictar normas de calidad ambiental, normas de emisión y planes de prevención o descontaminación⁵⁰, el Ministerio – antes la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente- reguló

⁴⁹ *Ibidem* cita anterior.

⁵⁰ Artículos 32 y 40 de la Ley 19.300

la emisión de compuestos TRS, generadores de olor, asociados a la fabricación de pulpa kraft o al sulfato.⁵¹

Es la única norma de emisión que existe en Chile para olores molestos, aunque no regula olores molestos propiamente tal ni la exposición a ellos sino que controla en la fuente los compuestos TRS como generador de olores molestos.

En la misma Ley 19.300 se atribuyen las potestades evaluatorias ambientales del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).

En efecto, en el ámbito competencial, preceptúa el inciso 4° del artículo 8° de la Ley que "Corresponderá al Servicio de Evaluación Ambiental, la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, así como la coordinación de los organismos del Estado involucrados en el mismo, para los efectos de obtener los permisos o pronunciamientos a que se refiere el inciso anterior.", para ello, la misma ley le entrega a la "Comisión establecida en el artículo 86 o Comisión de Evaluación en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental."⁵²

A estas autoridades, Director Ejecutivo o Comisión de Evaluación, les corresponderá calificar ambientalmente los proyectos o actividades listados en el artículo 10 de la misma ley (cuyas características específicas las desarrolla el artículo 3° del D.S. N° 40/2012 del MMA), correspondiendo entre otros aspectos, imponer obligaciones, condiciones, exigencias o medidas orientadas al control de los olores molestos generadores por el proyecto.

CONCLUSION

De los párrafos anteriores, se deduce que la potestad del Ministerio del Medio Ambiente, para regular "malos olores", es restringida al remitirse la disposición

⁵¹ Decreto Supremo N° 37/2013 del MMA. Establece norma de emisión de compuestos TRS, generadores de olor, asociados a la fabricación de pulpa kraft o al sulfato, elaborada a partir de la revisión del Decreto N° 167, de 1999, MINSEGPRES.

⁵² Artículos 8 y 9 Ley 19.300.

legal de manera genérica a la fórmula “otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente”, hecho que los estudios revisados no verifican, sino más bien, orientan a concluir que es una materia de contenido sanitario, como pareciera entender contradictoriamente el precepto al cerrar con la frase “sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos públicos en materia sanitaria.” Además, la Ley 19.300 dota al Servicio de Evaluación Ambiental con la competencia de realizar la evaluación del impacto ambiental de cada proyecto en particular, no existiendo norma explícita (de rango legal o reglamentario) orientada a la determinación de los posibles impactos ambientales por la presencia o generación de olores.

5.2.1.5 ALCALDE Y SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO⁵³

De acuerdo con el artículo 62° inciso 2° de la LGUC: “Las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la Municipalidad, previo informe de la Autoridad Sanitaria y de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año”.

Especial mención debe hacerse a la Sentencia⁵⁴ de fecha diez de septiembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Constitucional de Chile, que acoge el requerimiento de inaplicabilidad, dada su estrecha vinculación con este artículo y con la materia que analiza este Estudio.

Con fecha 9 de julio de 2014, Curtidos Bas S.A., requirió la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ello, por cuanto un decreto del Alcalde de San Joaquín, le ordenó trasladarse de la comuna por causar molestias al

⁵³ Decreto con Fuerza de Ley N° 458/75 y Decreto Supremo N°47/92, ambos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

⁵⁴ Rol N° 2684-14-INA

vecindario al desarrollar sus procesos productivos, sobre la base del ejercicio de la potestad que le confiere el precepto que se cuestionaba. El Decreto N° 1263 de 11 de julio de 2013, dispuso que la empresa debía trasladar sus instalaciones fuera de la aludida comuna en el plazo de un año. Lo anterior, atendiendo a que se cumplirían los presupuestos que establece la disposición cuestionada para ello, a saber, que la industria se encuentra ubicada en un terrero congelado y la existencia de los informes de las autoridades de salud y de vivienda y urbanismo, que habrían confirmado el carácter molesto de sus procesos productivos por expedir malos olores.

Relevante es reproducir el considerando 3° de la sentencia:

“Que la mencionada orden municipal de “traslado” configura indudablemente una medida excepcional, que debiera reservarse para casos extremos o paradigmáticos de aplicación. Por cuanto, más allá de unos casos manifiesta u ostensiblemente perjudiciales para la población, acotados por la ley, o se desconocen derechos de los propietarios expulsados, sin que medie expropiación, o se dirime qué es lo suyo de cada cual en conflictos entre partes, sin que intervenga sentencia judicial.

Mas, como la norma impugnada no contiene especificaciones de esa índole y se abre a interpretaciones extensivas o potencialmente abusivas, en el presente caso y en su concreta aplicación, se manifiesta contraria a la garantía del artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, por afectar el ejercicio legítimo del derecho de propiedad que le asiste a la requirente, y así se declarará;”

Asimismo, los considerandos que se transcribirán, dan cuenta del tratamiento que el Tribunal Constitucional le dio a las normas que se analizan en este trabajo.

“QUINTO: Que las facultades de uso y goce del dominio ejercidas respecto de una tal industria, quedaron así supeditadas a la ulterior apreciación subjetiva de algunas autoridades de la Administración, ya que la imprecisa formulación de ambas causales de retiro (causar “molestias o daños”) abre amplios espacios de

interpretación, lo que no condice con la certeza jurídica que, al ejercicio de los derechos, brinda el texto constitucional.

Es que el cuestionado artículo 62, inciso segundo, emplea al efecto dos conceptos o expresiones que en el lenguaje común carecen de límites precisos. Mientras "molestia", en la acepción pertinente, implica "desazón originada de leve daño físico o falta de salud", en el mismo léxico la voz "dañar" equivale a "causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia". Tampoco estos conceptos pueden ser mayormente precisados a la luz de la reglamentación vigente;

SEXTO: Que, efectivamente, el DS N° 47, de 1992, aprobatorio de la Ordenanza de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, esboza la siguiente clasificación de los establecimientos industriales "en consideración a los riesgos que su funcionamiento pueda causar a sus trabajadores, vecindario y comunidad" (artículo 4.14.2):

"1. Peligrosos: el que por el alto riesgo potencial permanente y por la índole eminentemente peligrosa, explosiva o nociva de sus procesos, materias primas, productos intermedios o finales o acopio de los mismos, puede llegar a causar daño de carácter catastrófico para la salud o la propiedad, en un radio que excede los límites del propio predio.

"2. Insalubre o contaminante: el que por destinación o por las operaciones o procesos que en ellos se practican o por los elementos que se acopian, da lugar a consecuencias tales como vertimientos, desprendimientos, emanaciones, trepidaciones, ruidos, que puedan llegar a alterar el equilibrio del medio ambiente por el uso desmedido de la naturaleza o por la incorporación a la biósfera de sustancias extrañas, que perjudican directa o indirectamente la salud humana y ocasionen daños a los recursos agrícolas, forestales, pecuniarios, piscícolas, u otros.

"3. Molesto: aquel cuyo proceso de tratamientos de insumos, fabricación o almacenamiento de materias primas o productos finales, puede ocasionalmente causar daños a la salud o la propiedad, y que normalmente quedan circunscritos al

predio de la propia instalación, o bien, aquellos que puedan atraer insectos o roedores, producir ruidos o vibraciones, u otras consecuencias, causando con ello molestias que se prolonguen en cualquier período del día o de la noche.

"4. Inofensivo: aquel que no produce daños ni molestias a la comunidad, personas o entorno, controlando y neutralizando los efectos del proceso productivo o de acopio, siempre dentro del propio predio e instalaciones, resultando éste inocuo";

SÉPTIMO: Que la norma reglamentaria antes transcrita sirve de guía con el objeto de calificar caso a caso el emplazamiento de nuevas instalaciones industriales (artículo 4.14.3), pero nada dice acerca del traslado de ellas. Así, esta norma no es apta para morigerar la aplicación extensiva que una municipalidad pueda darle al artículo 62, inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que versa sobre el desalojo de una industria preexistente por haber devenido molesta o dañosa, en algún inconcreto grado.

Y aunque dicha norma reglamentaria accediera al inciso segundo del artículo 62, lo cierto es que más allá de los casos evidentes y extremos de industrias "peligrosas" e "inofensivas", frente a los cuales nadie dudaría en aplicar y excluir las causales en juego, todas las demás industrias cuyas externalidades no calzan exactamente en esos pocos eventos con significado claro, quedan en la incertidumbre, desde que pueden ser catalogadas como molestas o dañinas dependiendo de la sola ponderación subjetiva e irrestricta que hagan, en cualquier momento, los órganos administrativos de ejecución;"

OCTAVO: Que ambas causales (originar "molestias o daños" al vecindario) provocan incerteza, al denotar un campo de límites imprecisos, pues no se sabe de antemano dónde empiezan y pueden terminar sus reales posibilidades de aplicación.

Vicisitud que cobra relieve cuando, **en ausencia de normas claras de olfatimetría, a la industria afectada le es imposible probar que su actividad, como cualquier otro quehacer humano, no causa al menos alguna forma de "molestia o daño" al entorno vecinal;**

NOVENO: Que, en esta lógica, es de precisar que el invocado artículo 19, N° 8°, de la Constitución no asegura el derecho a vivir en un medio ambiente libre de “toda” contaminación, porque los redactores de esta norma consideraron imposible la existencia de un hábitat completamente impoluto y limpio, sin incurrir en el despropósito de eliminar la misma presencia de los seres humanos e impedir la totalidad de sus actividades (Enrique Evans de la Cuadra, “Los derechos constitucionales”, tomo II, pág. 313).

Habiendo aceptando el constituyente que el medio ambiente es permanentemente modificado por la acción humana, la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, concibe que la **contaminación es un ilícito sólo cuando excede los niveles objetivos establecidos por la legislación, constituida especialmente por las normas de calidad ambiental y por las normas de emisión**, a que se refiere este texto legislativo (artículo 2°, definiciones pertinentes);

DÉCIMO: Que “jurídicamente **contaminación no es cualquier impacto o alteración ambiental sino la situación que supera los parámetros ambientales establecidos**”, ha prevenido este Tribunal en sentencia Rol N° 577-2006 ⁵⁵(considerando 13°).

En este mismo sentido, en dicha ocasión, razonó que “mientras no se aprueben las normas de calidad ambiental respectivas que determinen objetivamente los parámetros dentro de los cuales es admisible en el ambiente una sustancia o elemento, no corresponde hablar de contaminación, a menos que se acredite inequívocamente la presencia en el ambiente de un contaminante, en términos tales que constituya un riesgo cierto a la vida, a la salud de la población, a la conservación del ambiente o la preservación de la naturaleza, o bien que exista una situación de pública e indiscutida notoriedad de la presencia gravemente nociva en el ambiente de un contaminante” (considerando 13° citado).

Lo cual asume importancia, al advertir que **en el tema que aquí interesa no existen normas de calidad ambiental**;

⁵⁵ <https://www.google.cl/#q=sentencia+N%C2%B0+577-+2006+Tribunal+constitucional+de+chile>

DECIMOPRIMERO: Que, por otra parte, el artículo 89 del Código Sanitario encomendó a un reglamento disponer lo conveniente para la conservación y pureza del aire y evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre o que tengan influencia desfavorable sobre el uso y goce de los bienes.

En virtud del anterior Código Sanitario, DFL N° 226 del año 1931 (artículo 26, N° 4), ya se había dictado el DS N° 144 (Salud) del año 1961, para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos. Su artículo 1° reitera genéricamente que los gases, vapores, humos, polvo o emanaciones de cualquier naturaleza producidos en los establecimientos fabriles, deben captarse o eliminarse de forma que "no causen peligros, daños o molestias al vecindario". Luego, su artículo 8° otorga al Servicio de Salud la atribución para "calificar los peligros, daños o molestias" que puedan producir tales elementos liberados a la atmósfera.

Pues bien, sea que estas orientaciones reglamentarias rijan con identidad propia en el campo de la salud, o sea que complementen la normativa medioambiental al tenor del artículo 1° de la Ley N° 19.300, en cualquier caso no contemplan la existencia de parámetros impersonales y mensurables que permitan definir un umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de "contaminación" o de efectivo "daño" a la salud, a los efectos de justificar una medida represiva de naturaleza excepcional, como la de que aquí se trata;

DECIMOSEGUNDO: Que forzoso es colegir, entonces, que ni el artículo 62, inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni otra normativa reglamentaria, facilitan a la autoridad municipal aquellos medios idóneos de diagnóstico que, en la materia, tiendan a asegurar lo razonable e imparcial de sus decisiones, como requiere, en pos de la preeminencia del interés público, la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado (artículo 53).

Los informes previos que, conforme a dicho inciso segundo del artículo 62, deben evacuar las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y de Vivienda y

Urbanismo, no pueden sino resultar insustanciales frente a la intrínseca vaguedad de las hipótesis que hacen procedente la imposición de una orden municipal de traslado, salvo en los casos extremos de industrias palmariamente "peligrosas" (en la clasificación del DS N° 47, copiada en el considerando 6° supra), que pueden ser de fácil evaluación y sencillo diagnóstico, en situaciones de extrema urgencia delineadas por el legislador;

DECIMOTERCERO: Que, por tanto, la cuestión constitucional se presenta respecto de una industria que no puede sino causar alguna molestia o menoscabo a los vecinos que han arribado al sector, aunque sin exceder ciertos límites relevantes previstos por el legislador, como son -en lo atinente al invocado N° 8° del artículo 19 de la Constitución- aquellos valores medibles que pudiera haber fijado la normativa medioambiental u otra cualquiera equivalente.

Cuya continuidad en la comuna pende, por consiguiente, de una apreciación subjetiva del alcalde;"

Finalmente, importante es la transcripción de dos considerandos:

"DECIMOSEXTO: Que, en estados de normalidad constitucional, el empleo por las leyes de tales espaciosos conceptos debe, sin embargo, morigerarse, cuando sirven de motivo para coartar o restringir derechos fundamentales, justamente para no poner en entredicho la "seguridad" que a su legítimo ejercicio le confiere la Constitución en el encabezado del artículo 19 y, al cierre, en el numeral 26° del mismo.

Tales fórmulas genéricas deben venir acotadas al menos en sus elementos esenciales, que permitan definirlos razonablemente, con miras a facilitar su aplicación en casos evidentes y extremos, de incontestable necesidad o urgencia;

DECIMOSÉPTIMO: Que es esta delimitación legal lo que asegura, efectivamente, que la autoridad administrativa realice una concreción adecuada y razonable de las referidas condiciones habilitantes. En tanto que, por contraste, al hacer depender una medida coactiva de excepción de términos ambiguos o conceptos difusos, abiertos a la apreciación subjetiva y evanescente del operador, erosiona

severamente esa "seguridad" dada por la Carta Fundamental. La falta de una adecuada connotación de los conceptos empleados por el legislador, impide prever razonablemente en qué casos se aplica o no la regla coactiva de excepción.

Al paso de que puede provocar indefensión, por carecer los tribunales - convocados a su revisión- de elementos de juicio predeterminados a partir de los cuales juzgar la procedencia y proporcionalidad de la medida aplicada;"

Otro tanto, pero en la misma línea de la regulación del artículo 62°, establece el artículo 160°, al disponer que:

"En el caso de establecimientos industriales o locales de almacenamiento, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, la Municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de Salud, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos. Dicho plazo no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución respectiva.

También, los Alcaldes pueden "clausurar los establecimientos o locales comerciales o industriales que contravinieren las disposiciones de la presente ley, de la Ordenanza General y de las Ordenanzas Locales."⁵⁶

En lo que dice relación con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, norma de ejecución de la ley, se pueden indicar las siguientes normas.

El Título 4° "De la Arquitectura", en su Capítulo 1, se aplica a las emisiones de olores: "De las Condiciones de Habitabilidad", Artículo 4.1.4. Inciso 3° señala "Los locales comerciales que tengan accesos por galerías comerciales techadas y que no cuenten con ventilación directa al exterior, deberán ventilarse mediante conductos (shafts) de sección no inferior a 0.20 m².

⁵⁶ Artículo 161 LGUC.

Cuando estos locales se destinen a preparación y venta de alimentos, reparaciones (eléctricas, ópticas, calzados), talleres fotográficos, lavasecos u otros usos que produzcan olores o emanaciones, dicha ventilación deberá activarse por medios mecánicos durante las horas de trabajo."

Asimismo, puede señalarse el artículo 4.14.2., que ordena:

"Los establecimientos industriales o de bodegaje serán calificados caso a caso por la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, en consideración a los riesgos que su funcionamiento pueda causar a sus trabajadores, vecindario y comunidad; para estos efectos, se calificarán como sigue:

1. Peligroso: el que por el alto riesgo potencial permanente y por la índole eminentemente peligrosa, explosiva o nociva de sus procesos, materias primas, productos intermedios o finales o acopio de los mismos, pueden llegar a causar daño de carácter catastrófico para la salud o la propiedad, en un radio que excede los límites del propio predio.
2. Insalubre o contaminante: el que por destinación o por las operaciones o procesos que en ellos se practican o por los elementos que se acopian, dan lugar a consecuencias tales como vertimientos, desprendimientos, emanaciones, trepidaciones, ruidos, que puedan llegar a alterar el equilibrio del medio ambiente por el uso desmedido de la naturaleza o por la incorporación a la biosfera de sustancias extrañas, que perjudican directa o indirectamente la salud humana y ocasionen daños a los recursos agrícolas, forestales, pecuarios, piscícolas, u otros.
3. Molesto: aquel cuyo proceso de tratamientos de insumos, fabricación o almacenamiento de materias primas o productos finales, pueden ocasionalmente causar daños a la salud o la propiedad, y que normalmente quedan circunscritos al predio de la propia instalación, o bien, aquellos que puedan atraer insectos o roedores, producir ruidos o vibraciones, u otras consecuencias, causando con ello molestias que se prolonguen en cualquier período del día o de la noche.

4. Inofensivo: aquel que no produce daños ni molestias a la comunidad, personas o entorno, controlando y neutralizando los efectos del proceso productivo o de acopio, siempre dentro del propio predio e instalaciones, resultando éste inocuo."

CONCLUSION

La revisión de las normas citadas en este capítulo, permite sostener que existe escaso desarrollo en materia de potestades legales para la regulación de olores en los municipios o en las SEREMI de Vivienda y Urbanismo. El municipio puede decretar el traslado de una empresa mal emplazada que cause molestias al vecindario, previo informe de las Autoridades de Salud y Vivienda y Urbanismo, no obstante, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia que limita severamente tal potestad.

5.2.1.6 MUNICIPALIDADES

Conforme a los artículos 4°, letra b), y 5°, inciso tercero, ambos de la ley N° 18.695, las Municipalidades, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, y, por otra, que, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, los Municipios pueden 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.

Además, la Ley de Municipalidades en el "artículo 12 de la ley N° 18.695, faculta a las municipalidades para dictar ordenanzas -normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad-, respetando el marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia, no pudiendo, imponer mayores exigencias que las previstas por la ley.

Con lo anterior, disponen las letras d), e) y f) del artículo 25 de la indicada ley N° 18.695 -normativa incorporada a ese texto legal por el artículo sexto de la ley N° 20.417-, las Municipalidades, a través de la Unidad encargada de la función de

medio ambiente, aseo y ornato, se encuentran habilitadas para ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente; para aplicar las normas ambientales de su competencia a ejecutarse en la comuna; y para elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental, para cuyo efecto el concejo puede solicitar un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

CONCLUSIÓN

La función de protección del medio ambiente que pueden llevar a cabo los municipios, debe enmarcarse dentro de la normativa legal vigente, de tal manera que dichas ordenanzas de ningún modo pueden establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas, que aquéllas que han sido impuestas por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental.

Las Municipalidades, a través de las Ordenanzas, no pueden regular compuestos físico-químicos parámetros, concentraciones, ni atribuirse competencias fiscalizadoras sobre dichos aspectos reglados en las normas ambientales, sean éstas de calidad o emisión, si lo hicieran, excederían el marco normativo que regula la materia.

5.2.2 SISTEMA DE FISCALIZACION Y SANCION DE LAS NORMAS QUE REGULAN OLORES EN CHILE

5.2.2.1 ALCANCES DE LAS ACTIVIDADES

Con el fin de cumplir con el objetivo 1 de la presente consultoría que consiste en "contar con un análisis jurídico que evalúe la eficacia y eficiencia en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes en materia de olores", se cumple en este acápite con las actividades detalladas en las bases de licitación y

propuesta asociadas al objetivo 1 relativas a la fiscalización y sanción en materia de olores en Chile.

En especial, las actividades que se relacionan con estas materias y que se contienen en este acápite son las siguientes:

Actividad 1, letra a:

- i) Efectuar un análisis del rol fiscalizador y sanciones (multas) de los organismos con competencia de olores;
- ii) ¿Qué falló en casos emblemáticos como Freirina?

Actividad 2: Analizar el escenario antes de la Superintendencia de Medio Ambiente y después de su puesta en marcha;

Actividad 3: Realizar un análisis del mecanismo de fiscalización y su funcionamiento, en base denuncias registradas y su efectividad para la solución de problemas respondiendo a las interrogantes de

- a) ¿Cómo se activa la fiscalización después de una denuncia?
- b) ¿Cuál es el rol del fiscalizador y de qué orden son las multas de los organismos con competencia en materia de olores?,
- c) si ¿cambia la respuesta ante denuncias con la nueva Institucionalidad ambiental?

Actividad 4: Realizar un estudio jurídico del caso emblemático de lo sucedido en Freirina. Explicar situación a través de un enfoque jurídico."

Se reitera que, de conformidad con lo solicitado por el Ministerio de Medio Ambiente, se ha utilizado la información contenida en los estudios ejecutados para el Ministerio del Medio Ambiente por las empresas ECOTEC⁵⁷ y AQUOLOGY⁵⁸.

Los Órganos de la Administración del Estado competentes para fiscalizar y sancionar el incumplimiento a las normas tendientes a gestionar el problema de

⁵⁷ http://www.sinia.cl/1292/articles-55386_InformeFinal2013ECOTEC.pdf

⁵⁸ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

olores en Chile son la Autoridad Sanitaria, la Superintendencia del Medio Ambiente y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en los casos que se señalan más abajo. También se reconoce algún rol a las Municipalidades.

Para realizar el análisis jurídico del mecanismo de fiscalización y su funcionamiento, en base a denuncias registradas y su efectividad para la solución de problemas de olores, se procede de acuerdo a lo informado en las reuniones sostenidas con la Superintendencia del Medio Ambiente y con el Ministerio de Salud. Este último, señaló que la información más reciente de denuncias por olores ante las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud son las que constan en el informe de ECOTEC⁵⁹, y que no es completa pues no todas las SEREMIs respondieron.

En el análisis jurídico del caso emblemático de Freirina por generación de malos olores provenientes del proyecto “Agroindustrial del Valle del Huasco” de la empresa Agrocomercial Agrosuper Ltda. se ha utilizado la información contenida en estudio ECOTEC y la aportada en reunión sostenida con el Ministerio de Salud.

5.2.2.2 INTRODUCCION

Como se ha señalado más arriba, los órganos estatales deben someter su actuación a los deberes establecidos en la Constitución y sus leyes orgánicas. Ello tiene su fundamento en el principio de legalidad o de juridicidad, conforme al cual los actos y disposiciones de la Administración han de someterse a Derecho, esto es, la autoridad debe necesariamente someter su accionar al sistema normativo que la regula, es decir, requiere de una ley que la habilite para actuar.

Entre las potestades de los órganos de la administración del estado se encuentran las de control y fiscalización y la sancionatoria.

⁵⁹ http://www.sinia.cl/1292/articles-55386_InformeFinal2013ECOTEC.pdf

La potestad de control y fiscalización "tiene por objetivo, esencialmente, un control de legalidad en virtud del cual la entidad administrativa se encuentra facultada para revisar el grado de cumplimiento y acatamiento por parte de los administrados de las normas legales vigentes."⁶⁰

Por su parte, la potestad sancionatoria "se relaciona directamente con el ejercicio de la potestad precedente, por cuanto tendrá lugar cuando se constaten, por medio del control y fiscalización, irregularidades e infracciones. En esos casos, a través del ejercicio de la potestad sancionatoria, el órgano administrativo estará facultado para aplicar penas de carácter administrativo a los administrados que hayan incurrido en transgresiones al ordenamiento jurídico.

Con todo, cabe hacer presente que el ejercicio de potestades administrativas supone una estimación subjetiva por parte de los órganos de la Administración del Estado, esto es, admite un margen de libre elección por los organismos administrativos entre una pluralidad de posibilidades igualmente válidas, en cuyo caso la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos remitidos al juicio subjetivo de la Administración.

En tal sentido, cuando una norma convoca saberes, conocimientos y juicios especializados se está ante la presencia de una potestad discrecional técnica, que supone para la Administración la posibilidad de apreciar las circunstancias, datos y antecedentes sobre la base de estudios y antecedentes técnicos o científicos, para adoptar la medida o decisión que considere más justa de acuerdo a dicha ponderación, sin que sea posible que su decisión sea tildada de arbitraria por ello.

Por último, es importante tener en consideración que el ejercicio de las potestades administrativas se enmarcan dentro de los principios recogidos por la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Así, de conformidad con el (i) Principio de Celeridad, el procedimiento sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites (artículo 7°); (ii)

⁶⁰ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

según el Principio Conclusivo, todo procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad (artículo 8°); (iii) de acuerdo al Principio de Economía Procesal, la Administración deberá responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando tramites dilatorios (artículo 9°); (iv) de conformidad con el Principio de Contradictoriedad, en cualquier momento del procedimiento, los interesados podrán aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio (artículo 10); (v) según el Principio de Imparcialidad, los órganos administrativos deberán actuar con objetividad y respetando el principio de probidad tanto en la sustanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte (artículo 11); (vi) conforme al Principio de la No Formalización, las formalidades que se exijan deberán ser aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares (artículo 13); (vii) de acuerdo con el Principio de Inexcusabilidad, la Administración se encuentra obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera sea su forma de iniciación (artículo 14); (viii) por último, el Principio de Transparencia y Publicidad es trascendental por cuanto permite y promueve el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que adopta la autoridad administrativa (artículo 16).⁶¹

En el contexto anterior, se analiza a continuación la normativa que regula la Autoridad Sanitaria, la Superintendencia del Medio Ambiente y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en cuanto órganos competentes para fiscalizar y sancionar las normas para la prevención y control de olores en Chile, en el ámbito de las competencias que en sus leyes se dispone.

También se reconoce el rol que cumplen las municipalidades, ya sea por sí misma o en colaboración con otros órganos del estado en estas materias.

⁶¹ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

5.2.2.3 AUTORIDAD SANITARIA

Como se ha señalado, el artículo 67 del Código Sanitario contenido en el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 725 de 1967 del Ministerio de Salud Pública dispone que corresponde a la Autoridad Sanitaria⁶² velar porque *“se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos”*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 4° del Decreto Ley (DL) N° 2.763 de 1979 del Ministerio de Salud, texto refundido mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 25 de septiembre de 2005, del Ministerio de Salud, que Reorganiza el Ministerio de Salud y crea los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública de Chile y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud, dispone que *“Al Ministerio de Salud le corresponderá formular, fijar y controlar las políticas de salud. En consecuencia tendrá, entre otras, las siguientes funciones:*

3.- Velar por el debido cumplimiento de las normas en materia de salud. La fiscalización de las disposiciones contenidas en el Código Sanitario y demás leyes, reglamentos y normas complementarias y la sanción a su infracción cuando proceda, en materias tales como higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo [...] será efectuada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud [SEREMI] respectiva, sin perjuicio de la competencia que la ley asigne a otros organismos”.

⁶² Prescribe el artículo 5° del Código Sanitario que *“Cada vez que el presente Código, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella al Ministro de Salud, en las materias que son de competencia de dicha Secretaría de Estado; a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que este Código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerá dentro del territorio regional de que se trate; y al Director del Instituto de Salud Pública, en relación con las facultades que legalmente le corresponden respecto de las materias sanitarias que este Código, la ley o el reglamento regula, sin perjuicio de los funcionarios en quienes estas autoridades hayan delegado válidamente sus atribuciones.”*

El Artículo 12 especifica que "Las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud tendrán las siguientes funciones, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por el Ministerio de Salud:

*2.- Ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que inciden en ella, **velando por el debido cumplimiento de las disposiciones** del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia, para lo cual se encontrará dotado de todas las facultades y atribuciones que el Código Sanitario y demás normas legales y reglamentarias sanitario ambientales le confieren, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 [...]*

Y el Artículo 13 establece que "Serán de competencia del Ministerio de Salud, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, todas aquellas materias que corresponden a los Servicios de Salud"

En concordancia con los artículos precedentes, el artículo 9 del Código Sanitario establece **que corresponde en especial a los Directores de los Servicios de Salud⁶³ [SEREMIs de Salud]** en sus respectivos territorios:

*"a) **velar por el cumplimiento de las disposiciones** de este Código y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones que lo complementen, **y sancionar** a los infractores; y*

*e) **Solicitar** de las autoridades, instituciones públicas o privadas o individuos particulares los **datos y cooperación que estime convenientes para el mejor ejercicio de sus atribuciones.**"*

El Libro X⁶⁴ del Código Sanitario regula los procedimientos de fiscalización y de sanción que deben llevar a cabo los SEREMIs de Salud como también establece

⁶³ Prescribe el artículo 5° del Código Sanitario que "Cada vez que el presente Código, la ley o el reglamento aluda a la autoridad sanitaria, deberá entenderse por ella al Ministro de Salud, en las materias que son de competencia de dicha Secretaría de Estado; a los Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, como sucesores legales de los Servicios de Salud y del Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana, respecto de las atribuciones y funciones que este Código, la ley o el reglamento radica en dichas autoridades y que ejercerá dentro del territorio regional de que se trate; y al Director del Instituto de Salud Pública, en relación con las facultades que legalmente le corresponden respecto de las materias sanitarias que este Código, la ley o el reglamento regula, sin perjuicio de los funcionarios en quienes estas autoridades hayan delegado válidamente sus atribuciones."

las sanciones aplicables por incumplimiento a las normas contenidas en el Código Sanitario y demás leyes, reglamentos y normas complementarias. Lo anterior, debe entenderse en armonía con las normas subsidiarias contenidas en la Ley 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración.

Respecto a la potestad de control y fiscalización los SEREMI de Salud tendrán la facultad de inspección y registro⁶⁵ en su carácter de ministros de fe, pudiendo utilizar la prerrogativa de allanar con auxilio de la fuerza pública debiendo levantar acta, firmarla y notificarla.

En caso de detectarse una infracción al Código, sus reglamentos o resoluciones, se dará inicio a un Sumario Sanitario, consagrado en los artículos 161 a 173 del Código Sanitario.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 19.880, los procedimientos administrativos - en este caso el sumario sanitario que se substancia por los SEREMI de Salud respectivos- consta de las siguientes 3 etapas: iniciación, instrucción y finalización⁶⁶.

Fase de Iniciación del Sumario Sanitario:

Se podrá iniciar de oficio o por denuncia⁶⁷.

En cuanto a la denuncia "puede definirse como una declaración, mediante la cual un ciudadano pone en conocimiento de la autoridad respectiva información concreta de uno o más hechos puntuales, relacionados con una eventual situación irregular cometida por un funcionario o servicio o por un particular sometido a la fiscalización de dicha autoridad, con el objetivo de que se investigue y determine la veracidad de lo expuesto y las responsabilidades que de ello puedan derivarse.

La denuncia para que se estime válidamente realizada requiere la concurrencia de ciertos requisitos, los cuales son, a saber, los siguientes:

⁶⁴ Artículos 155 a 181.

⁶⁵ Artículos 155 a 160

⁶⁶ Artículos 28 a 44 de la Ley 19.880.

⁶⁷ Artículo 161 del Código Sanitario.

- La existencia de una norma jurídica vigente que disponga la prohibición de realización de ciertos actos que son considerados ilícitos.
- Debe tratarse de un hecho que pueda ser imputable al actuar del servicio, funcionario o particular denunciado, puesto que sin este requisito no puede hablarse de denuncia propiamente tal, al carecer del motivo principal que da inicio a la denuncia como tal.
- Debe cumplir con las siguientes formalidades [⁶⁸]:
 - Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de su apoderado, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale, para los efectos de las notificaciones.
 - Hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud.
 - Lugar y fecha.
 - Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio habilitado.
 - Órgano administrativo al que se dirige.”⁶⁹

Fase de Instrucción del Sumario Sanitario:

“Cumplidas dichas formalidades, se da inicio a un procedimiento administrativo destinado a comprobar la efectividad de los hechos denunciados. Ello implica la realización de actos de instrucción de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, que son aquellos actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos⁷⁰, en virtud de los cuales debe pronunciarse la autoridad y, eventualmente, sancionar.”⁷¹

Al respecto el Código Sanitario dispone que “cuando se trate de sumarios iniciados de oficio, deberá citarse al infractor después de levantada el acta respectiva. La persona citada deberá concurrir el día y horas que se señale, con

⁶⁸ Artículo 30 de la Ley N° 19.880

⁶⁹ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

⁷⁰ Artículo 34 de la Ley N° 19.880.

⁷¹ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

todos sus medios probatorios. En caso de inasistencia, tendrá lugar lo dispuesto en el artículo 158 del presente Código⁷² que dispone que "establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite"⁷³.

Para el caso "de sumarios iniciados por denuncia de particulares, la autoridad sanitaria citará al posible infractor, así como al denunciante, y examinará separadamente a los testigos y demás medios probatorios que se le presenten, levantando acta de lo obrado ante dos personas, y se practicará las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados."⁷⁴

"La autoridad sanitaria, tendrá autoridad suficiente, para investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias."⁷⁵

"Bastará para dar por establecido la existencia de una infracción a las leyes y reglamentos sanitarios el testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales; o el acta, que levante el funcionario del Servicio al comprobarla."⁷⁶

Fase de Finalización del Sumario Sanitario:

"Establecida la infracción, la autoridad sanitaria dictará sentencia sin más trámite".⁷⁷

Las sanciones aplicadas en virtud de un Sumario Sanitario podrán reclamarse ante la justicia ordinaria civil dentro del plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación de la sentencia que pone término al sumario sanitario⁷⁸ sin suspender el efecto de la resolución reclamada⁷⁹.

⁷² Artículo 163.

⁷³ La referencia al artículo 158 corresponde en la realidad al artículo 167.

⁷⁴ Artículo 164

⁷⁵ Artículo 162.

⁷⁶ Artículo 166.

⁷⁷ Artículo 167.

⁷⁸ Artículo 171.

⁷⁹ Artículo 172

Respecto a las sanciones y medidas sanitarias por infracciones al Código, sus reglamentos o resoluciones dictadas por la autoridad sanitaria - salvo disposiciones que tengan sanciones especiales- serán castigadas con⁸⁰:

- a. Apercibimiento y amonestación al infractor para que se subsanen dentro de un plazo los defectos que dieron origen a la infracción.⁸¹
- b. Multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales.

Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.
- c. Clausura de establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción
- d. Cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos.⁸²
- e. Paralización de obras o faenas
- f. Suspensión de la distribución y uso de los productos de que se trate
- g. Retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización de los mismos, cuando proceda

Cuando exista un riesgo inminente para la salud y con el solo mérito del acta levantada la autoridad podrá ordenar la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, decomiso, destrucción y desnaturalización de productos⁸³.

⁸⁰ Artículo 174 y 177.

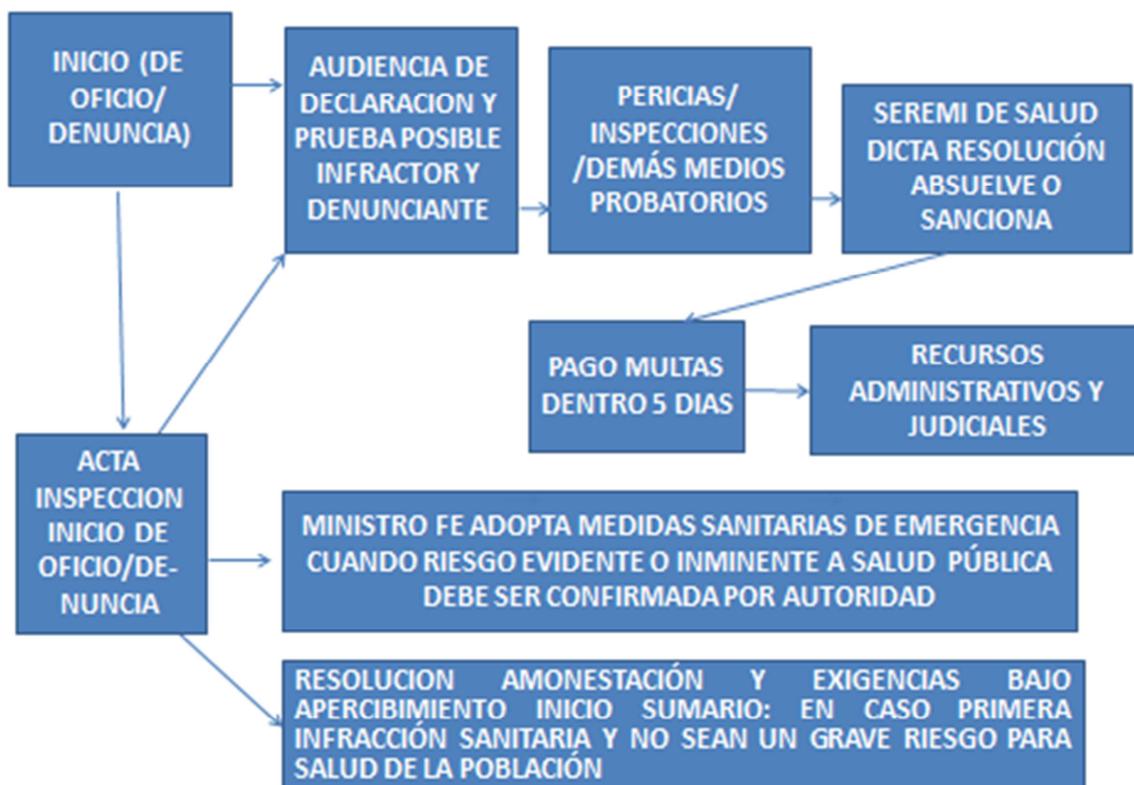
⁸¹ "Artículo 177. (168). El Director General de Salud podrá cuando se trate de una primera infracción y aparecieren antecedentes que lo justifiquen, apercibir y amonestar al infractor, sin aplicar la multa y demás sanciones, exigiendo que se subsanen los defectos que dieron origen a la infracción, dentro del plazo que se señale."

⁸² "Artículo 175. En los casos en que la sanción consista en la cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos, el Servicio Nacional de Salud comunicará este hecho a la Municipalidad respectiva para que proceda a cancelar la correspondiente patente. "

⁸³ "Artículo 178. La autoridad podrá también, como medida sanitaria, ordenar en casos justificados la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, decomiso, destrucción y desnaturalización de productos. Estas medidas podrán ser impuestas por el ministro de fe, con el solo mérito del acta levantada, cuando exista un riesgo inminente para la salud, de lo que deberá dar cuenta inmediata a su jefe directo. Copia del acta deberá ser entregada al interesado. "

Las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio de los SEREMIs de Salud se resumen en el siguiente diagrama:

EL SUMARIO SANITARIO: PROCESO SANCIONATORIO SALUD



Elaboración Propia

Cabe hacer presente que la otra vía utilizada por la autoridad sanitaria en estos últimos años ha sido la declaración de alerta sanitaria o emergencia sanitaria, como vía para gestionar problemas importantes para la salud pública como los episodios críticos de contaminación por leña en las ciudades del sur de Chile y de malos olores provenientes de proyectos como el del Valle del Huasco de la empresa Agrocomercial Agrosuper Ltda., la que se desarrolla en un apartado en respuesta a la actividad 4 del presente informe.

Como se indicó más arriba, en relación a la competencia de la SEREMI de Salud en materia de olores la Contraloría General de la República se pronunció⁸⁴ en los términos siguientes:

"En cuanto a la calidad de ministros de fe de los funcionarios de la SEREMI, cabe anotar que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5° y 67 del Código Sanitario, y 12, N° 2, y 13 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, compete a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud velar porque se eliminen o controlen todos los factores, elementos o agentes que se encuentren en el medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

En relación con la función recién indicada y con lo prescrito en el actual artículo 89, letra a), del mencionado código -que señala que un reglamento establecerá las normas que se refieran a la conservación y pureza del aire y a evitar en él la presencia de materias u olores que constituyan una amenaza para la salud, seguridad o bienestar del hombre-, se encuentra vigente la preceptiva contenida en el aludido decreto N° 144, de 1961.

Pues bien, el artículo 1° de dicho texto reglamentario previene que "Los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquiera naturaleza, producidos en cualquier establecimiento fabril o lugar de trabajo, deberán captarse o eliminarse en forma tal que no causen peligros, daños o molestias al vecindario."

De lo expuesto, es posible apreciar que es deber de las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud velar para que quienes desarrollan una actividad productiva no emitan olores que afecten la salud de la población y, por ende, que cumplan las obligaciones que les impone la normativa sanitaria que existe sobre la materia, tal como ocurre con la contemplada en el artículo 1° del citado decreto N° 144, de 1961.

⁸⁴ Dictamen N° 045418N15 de 8 de junio de 2015.

<http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/DetalleDictamen?OpenForm&numero=45418&ano=15#>

Precisado lo anterior, resulta pertinente consignar que conforme al artículo 155 del Código Sanitario los funcionarios de las SEREMIS han de realizar las actuaciones tendientes a comprobar la existencia de una infracción a dicho texto legal o a sus reglamentos -carácter que reviste el decreto en comento-, pudiendo practicar la inspección y registro de cualquier sitio, edificio, casa, local y lugares de trabajo, sean públicos o privados, en los términos que allí se enuncian.

A su vez, el artículo 156 del mismo cuerpo legal prescribe que cuando en el ejercicio de tales labores fiscalizadoras los mencionados servidores públicos constaten la existencia de un ilícito, deben levantar un acta dejando constancia de los hechos que lo constituyen, como también firmar dicho documento, para lo cual tendrán el carácter de ministros de fe, lo que, por cierto, resulta aplicable respecto de las inspecciones y registros que ellos realizan en el ejercicio de su función de velar porque no se emitan olores molestos que afecten la salud de la población.

Según consta de lo manifestado, es la propia ley la que confiere la calidad de ministros de fe a los funcionarios de la SEREMI, de manera que, atendido el principio de jerarquía normativa, ello no puede verse alterado por lo que dispongan normas de inferior rango, como son las previstas en el decreto N° 144, de 1961.

En consecuencia, la circunstancia de que la autoridad administrativa, tratándose de los olores en comento, no haya fijado los métodos oficiales de análisis a que alude la letra c) del artículo 8° del citado decreto, no afecta el carácter de ministros de fe que tienen los indicados servidores públicos en razón de lo previsto en el artículo 156 del Código Sanitario.

Sin perjuicio de lo concluido, es útil aclarar que el carácter de ministro de fe que el aludido literal establece respecto del personal del "Laboratorio Oficial" -mención que actualmente debe entenderse hecha a los correspondientes funcionarios del Instituto de Salud Pública de Chile (ISP)-, apunta a un ámbito diverso y específico, cual es el concerniente a los análisis de laboratorio que aquéllos deban realizar sobre los contaminantes atmosféricos, de acuerdo con las metodologías oficiales fijadas en base a aquella disposición reglamentaria, sin que la misma se refiera a

las tareas fiscalizadoras que en la esfera de sus atribuciones ejecutan las SEREMIS.

Por otro lado, es pertinente acotar que la falta de una metodología formalmente establecida para la medición de olores⁸⁵ no puede obstar al cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico pone de cargo de la autoridad sanitaria, en orden a evitar que dichas emanaciones produzcan afectaciones a la salud de la población, más aún si se tiene en consideración que, a fin de cuentas, ello redundaría en tutelar un derecho que la Constitución Política de la República garantiza a todas las personas, cual es el derecho a la protección de la salud, consagrado en el N° 9 de su artículo 19.”

Hasta la entrada en vigencia de las facultades de fiscalización y sanción de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)⁸⁶ ocurrida el 28 de diciembre del 2012 (cuando se instaló el Segundo Tribunal Ambiental) eran competentes exclusivamente las SEREMIS de Salud en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, para ejercer la potestad de control y fiscalización de los instrumentos de gestión de la ley 19.300 correspondientes a las normas y condiciones de las resoluciones de calificación ambiental (RCA) aprobatorias⁸⁷; los contenidos de las normas de calidad y emisión; y las medidas de los planes de prevención y descontaminación, cuando su objetivo de protección era la vida y salud de las personas.

Las SEREMIS de Salud, también ejercían la potestad sancionatoria exclusiva por infracciones a los contenidos de las normas de calidad y emisión y a las medidas de los planes de prevención y descontaminación, cuando el objetivo de protección especificado precedentemente se cumplía y constaba en los respectivos decretos que correspondía a dichas SEREMIS su fiscalización y sanción, en cuyo caso se iniciaba un sumario sanitario que podía concluir con la condena administrativa del

85 Se reconoce la existencia de las normas chilenas Oficiales (NCh Of) 3190:2010 Olfatimetría Dinámica y 3387:2015NCh3387:2015 Evaluación de la molestia por olores – Encuesta las que sólo son obligatorias cuando así lo disponga una norma jurídica de carácter vinculante como puede ser el caso de una RCA o de una resolución de la SMA que disponga una metodología de medición y análisis para una norma de emisión (inmisión al estilo de la norma de ruidos).

86 Artículo 3, del Artículo Segundo de la Ley 20.417.

87 Antiguo Artículo 64 de la Ley 19.300.

infractor aplicándose las sanciones señaladas en el Libro X del Código Sanitario al que se ha hecho referencia más arriba.

No correspondía a los SEREMIs de Salud el ejercicio de la potestad sancionatoria por incumplimiento de las RCA aprobatorias las que se encontraban radicadas en las COREMAs y Dirección Ejecutiva de CONAMA y, posteriormente, en las Comisiones de Evaluaciones regionales y Dirección Ejecutiva del SEA, según se consigna más adelante.

Así, de conformidad con las normas dispuestas, son las SEREMIs de Salud respectivas las competentes para controlar, fiscalizar y sancionar en caso de infracción las normas tendientes a gestionar los olores del Código, sus reglamentos o resoluciones dictadas por la autoridad sanitaria cuando dichas potestades no correspondan a la Superintendencia del Medio Ambiente o a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en los términos expuestos más abajo.

En particular, cabe señalar que la autoridad sanitaria fiscaliza y sanciona las infracciones no sólo al DS N°144 de 1961 del Ministerio de Salud sino que también, en la parte que le corresponde, las cometidas en contra del DS N° 4 de 2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento para el Manejo de Lodos Generados en Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas; y del DS N°3 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente, Reglamento para el Manejo de Lodos Provenientes de Plantas de Tratamiento de Efluentes de la Industria Procesadora de Frutas y Hortalizas. Todas, siempre y cuando dichas normas no se contengan en RCAs aprobatorias caso en el cual es la SMA la que fiscaliza y sanciona.

Como se ha señalado en las bases técnicas de la presente licitación y en la propuesta técnica, el parámetro indicador de olor molesto a nivel nacional son las quejas o denuncias realizadas por la comunidad a la Autoridad Sanitaria o a otros organismos (Seremi del Medio Ambiente, Municipios, etc.) las que se canalizan a través de la Autoridad Sanitaria.

El último catastro de denuncias por malos olores es el que consta en el estudio de ECOTEC del 2013 según lo informado por el Ministerio de Salud en reunión sostenida para este estudio. Respondieron sólo algunas SEREMIs de Salud⁸⁸.

Los resultados a dicha encuesta fueron los siguientes:

“[S]e han identificado alrededor de 250 establecimientos que en el pasado han tenido denuncias o reclamos por eventos de olores molestos. De estos, al menos el 55% cuenta con alguna RCA. [...]

[L]as mayores denuncias por olores informadas por SEREMIs de Salud son en las siguientes actividades:

- Planteles y Establos de Crianza y Engorda de Animales (porcino, avícola y bovino): Denuncias 59
- Pesqueras y Procesamiento de Productos del Mar: Denuncias 35
- Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS): Denuncias 45
- Sitios de Disposición Final de Residuos: Denuncias 30 [...]

No se recibieron respuesta por parte de las Municipalidades y/o su Asociación [...]

Los antecedentes sirvieron para calificar una potencial fuente generadora de malos olores como una “fuente generadora de olores molestos”, por existencia de denuncias y/o actas de exigencias y/o sumarios sanitarios.

Por lo general, ni las actas de fiscalización, sumarios sanitarios u otros antecedentes fueron entregados a [ECOTEC] “

Además, MINSAL expresó lo siguiente en reunión sostenida para este estudio⁸⁹:

⁸⁸ Región de Arica-Parinacota Región de Tarapacá
Región de Antofagasta
Región de Atacama
Región de Coquimbo Región de Valparaíso
Región del Libertador Bernardo O’Higgins
Región del Maule
Región del Biobío
Región de los Ríos Región de los Lagos
Región de Aysén Región de Magallanes

⁸⁹ Acta adjunta en un anexo del presente informe.

- Critica informe de ECOTEC de 2013 porque en su opinión existen medios para gestionar los olores. Un caso es la aplicación del DS 144 de 1961 de MINSAL.
- Hace presente dictamen de Contraloría que reconoce carácter de ministros de fe de autoridad sanitaria para efectos de olores. Estos se hacen cargo de la fiscalización pero no de la gestión.
- El mal olor puede provenir de la materia prima, del proceso de producción o del residuo generado.
- Se requiere constatar existencia de olor en receptor y en fuente emisora.
- Estima que el número de denuncias por ruidos y malos olores no aporta información relevante para el estudio porque no hay duda de los efectos sobre las personas. Lo que es necesario determinar son los instrumentos para gestionar el problema. Sin embargo, se explica el caso de malos olores provenientes de pesqueras productoras de harina de pescado en Iquique en los años 90 y el de Freirina en el año 2012.

En los fallos citados en el estudio, se da cuenta que los sumarios sanitarios iniciados en contra de las empresas por incumplimiento -por ejemplo- del DS 144 de 1961 de Ministerio de Salud por generación de malos olores y que han concluido con una sanción, no ha sido inductivos a cumplimiento por lo que se debió recurrir a otras vías -como el recurso de inaplicabilidad- no constituyéndose entonces en vías eficaces para cumplir con el objetivo de proteger la salud y calidad de vida de las personas por la generación de malos olores.

- Frente a episodios puntuales de olores la ciudadanía ha optado por la interposición de recursos de protección⁹⁰, formulación de denuncias ante la Autoridad Sanitaria y ante la SMA como se indica más adelante.

90 En el Estudio de ECOTEC, en el apartado "Conclusiones", se indica lo siguiente: "En la tabla anterior se observa, dentro de los recursos de protección que se encuentran relacionados directa o indirectamente con la generación de olores y molestias por este tema, que las industrias alimenticias, las pesqueras y las plantas de tratamiento de residuos líquidos industriales o aguas servidas, son las que poseen mayor cantidad de recursos de protección en su contra. La normativa que predominó para el fallo de las sanciones de la Corte Suprema fue fundamentalmente el artículo 19 numeral 8 de la Constitución de la República, donde se expresa "(...) el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación (...)."."

CONCLUSIONES:

- La Autoridad Sanitaria vela porque se eliminen o controlen los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes –como el caso de los malos olores- en conformidad a las disposiciones del presente Código y sus reglamentos. En cumplimiento de lo anterior, las SEREMI de Salud fiscalizan y sancionan a través del procedimiento denominado sumario sanitario la infracción a las disposiciones del Código Sanitario y demás leyes, reglamentos y normas complementarias.
- La Contraloría ha reconocido el carácter de ministros de fe de autoridad sanitaria para efectos de olores.
- Las sanciones y medidas sanitarias que aplican los SEREMIs de Salud son: apercibimiento y amonestación al infractor primerizo para que subsane los defectos que dieron origen a la infracción; multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales; Clausura de establecimientos, recintos, edificios, casas, locales o lugares de trabajo donde se cometiere la infracción; Cancelación de la autorización de funcionamiento o de los permisos concedidos; Paralización de obras o faenas; entre otros.
- En caso de riesgo inminente para la salud la autoridad sanitaria puede ordenar la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, entre otros.
- También, la autoridad sanitaria en estos últimos años ha utilizado la vía de la declaración de alerta sanitaria o emergencia sanitaria para gestionar problemas importantes para la salud pública
- Hasta la entrada en vigencia de las facultades de fiscalización y sanción de la SMA, las SEREMIS de Salud controlaban y fiscalizaban las RCA aprobatorias; y controlaban, fiscalizaban y sancionaban las normas de calidad y emisión; y los

No obstante que la mayoría de las acciones de protección acogidas, se han apoyado en la constatación de una vulneración de la garantía del numeral 8° del artículo 19 de la CPE, los Tribunales Superiores invocan en sus consideraciones tanto el Código Sanitario como el D.S. N° 144/61 de Salud.

planes de prevención y descontaminación, todas cuando el objetivo de protección fuera la vida y salud de las personas.

- Por su parte, hasta que entraron en vigor las facultades de fiscalización y sanción de la SMA, las sanciones a las RCA aprobatorias las aplicaban las COREMAS⁹¹ y la Dirección Ejecutiva de CONAMA⁹². Con la creación del SEA, fueron las Comisiones de Evaluación Regionales⁹³ o la Dirección Ejecutiva⁹⁴, según el caso, las que sancionaron su incumplimiento, hasta que entraron en vigencia las facultades de fiscalización y sanción de la SMA.

- Las SEREMIs de Salud fiscalizan y sancionan las infracciones al DS N°144 de 1961 del Ministerio de Salud y, en la parte que le corresponde, las cometidas en contra del Reglamento para el Manejo de Lodos Generados en Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas; y del Reglamento para el Manejo de Lodos Provenientes de Plantas de Tratamiento de Efluentes de la Industria Procesadora de Frutas y Hortalizas. Todas, siempre y cuando dichas normas no se contengan en RCAs aprobatorias caso en el cual es la SMA la que fiscaliza y sanciona. Estas siguieron radicadas en las SREREMI de Salud con la creación de la SMA.

- Las mayores denuncias por olores recibidas por SEREMIs de Salud provienen de los Planteles y Establos de Crianza y Engorda de Animales; Pesqueras y Procesamiento de Productos del Mar; Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas; y Sitios de Disposición Final de Residuos.

- MINSAL afirma que no hay duda de los efectos de los malos olores sobre las personas. Lo que es necesario determinar son los instrumentos para gestionar el problema.

- Sin embargo, MINSAL estima que existen medios para gestionar los olores y señala como ejemplo la aplicación del DS 144 de 1961 de MINSAL.

91 En caso de proyectos que impactaban sólo una región.

92 En el caso de proyectos que impactaban más de una región.

93 En caso de proyectos que impactaban sólo una región.

94 En el caso de proyectos que impactaban más de una región.

-En los fallos citados en el estudio, se da cuenta que los sumarios sanitarios iniciados en contra de las empresas por incumplimiento -por ejemplo- del DS 144 de 1961 de Ministerio de Salud por generación de malos olores y que han concluido con una sanción, no ha sido inductivos a cumplimiento por lo que se debió recurrir a otras vías -como el recurso de inaplicabilidad- no constituyéndose entonces en vías eficaces para cumplir con el objetivo de proteger la salud y calidad de vida de las personas por la generación de malos olores.

- Frente a episodios puntuales de olores la ciudadanía ha optado por la interposición de recursos de protección, formulación de denuncias ante la Autoridad Sanitaria.

5.2.2.4 SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE

A. GENERALIDADES

La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) se crea para suplir las falencias al sistema fiscalización y sanción. Entre las falencias, se encontraban las siguientes: fiscalización dispersa que generaba costos excesivos; ausencia de programas y metodologías descritas y públicamente conocidas; énfasis sancionatorios y no de cumplimiento; y coordinaciones limitadas en el contexto del SEIA.

La SMA es un servicio público creado por el Artículo Segundo de la Ley 20.417 y que fija su Ley Orgánica (LO SMA) y que fue publicada en el Diario Oficial el 26 de enero del 2010.

La SMA tiene como responsabilidad gestionar un sistema integrado de seguimiento, fiscalización ambiental (directa, indirecta a través de órganos subprogramados conformados por aquellos con competencia ambiental para fiscalizar y por entes privados debidamente acreditados) y de sanción. Además,

administra un Sistema de Información de Fiscalización (SNIFA) y de sanción ambiental y acredita a entes privados que apoyan su labor fiscalizadora.

La SMA entró en vigencia el 1° de octubre de 2010. Sin embargo y como se ha señalado más arriba, sus facultades de fiscalización y sanción entraron en vigor el 28 de diciembre del 2012 con la instalación del Segundo Tribunal Ambiental con sede en la comuna de Santiago.

B. POTESTADES DE CONTROL Y FISCALIZACION

En lo que interesa para este estudio, según la LO SMA⁹⁵ la SMA "tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización [de las normas, condiciones y medidas] de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas [e instrumentos] de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley."⁹⁶

Y agrega que "Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la Superintendencia

[Y que] Los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental (órganos subprogramados), deberán adoptar y respetar todos los criterios que la Superintendencia establezca en relación a la forma de ejecutar las actuaciones de fiscalización, pudiendo solicitar a ésta que se pronuncie al respecto."

⁹⁵ Artículo 2° en concordancia con artículo 3°.

⁹⁶ Artículo 2°.

En el contexto anterior, la SMA se encuentra facultada para requerir -bajo apercibimiento de sanción - información a los obligados por los instrumentos de gestión ambiental de competencia de la SMA para analizar dicha información.

Para ello dicta directrices técnicas de carácter general y obligatorio, definiendo los protocolos, procedimientos y métodos de análisis que los organismos fiscalizadores, las entidades acreditadas conforme a esta ley y, en su caso, los sujetos de fiscalización, deberán aplicar para el examen, control y medición del cumplimiento de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión."⁹⁷

La SMA ha dictado directrices que han permitido disponer de normas claras para una correcta implementación de las normas y su fiscalización.

Anualmente la SMA establece, mediante resoluciones exentas, los programas y subprogramas de fiscalización de las RCA; de las normas de calidad y emisión; y de los planes de prevención y descontaminación donde se incluyen las actividades y los presupuestos sectoriales asignados a cada órgano fiscalizador y los indicadores de desempeño asociados. Debe resguardarse la debida coordinación entre los órganos a objeto de evitar duplicidad de funciones. A aquellos deben ceñirse las actividades de fiscalización de los funcionarios de la SMA y de los órganos subprogramados. La ejecución de los programas y subprogramas comprenden la inspección propiamente tal, el análisis de la información obtenida en las primeras y la adopción de medidas que correspondan. Lo anterior, es sin perjuicio de las inspecciones no programadas que ordene la SMA en caso de denuncias o reclamos y en los demás en que tome conocimiento de incumplimientos o infracciones de su competencia.⁹⁸

"Sin perjuicio de lo anterior, una vez al año y sujeto al procedimiento [para la elaboración de los programas y subprogramas de fiscalización] podrán actualizarse [estos] cuando razones fundadas basadas en la eficiencia del sistema de fiscalización así lo aconsejen"⁹⁹. El 31 de diciembre del 2015 se publicaron en

⁹⁷ Artículo 3 letra ñ) de la LO SMA

⁹⁸ Artículo 17, 19 y 20 de la LO SMA.

⁹⁹ Artículo 19 de la LO SMA

el Diario Oficial las resoluciones de la SMA que fijaron los programas y subprogramas de fiscalización para el año 2016¹⁰⁰.

Los programas y subprogramas con sus resultados deberán publicarse al finalizar el año respectivo¹⁰¹.

Con dichos resultados se obtiene información que es de utilidad para determinar si con la aplicación de los instrumentos fiscalizados se ha logrado cumplir con los objetivos para que fueron creados.

C. POTESTAD SANCIONADORA

Corresponde de manera exclusiva a la SMA imponer sanciones por incumplimiento a los instrumentos que son de competencia de la SMA¹⁰², debiendo dar cumplimiento a principios y estándares orientados a asegurar que la decisión sea consistente y sólidamente fundada: una respuesta proporcional y previsible al incumplimiento, mediante un procedimiento racional y justo.

Debe mediar un proceso sancionatorio a cargo de la SMA que concluya con una resolución que determine que hubo infracción y fije las sanciones pertinentes según la infracción cometida.¹⁰³

Se faculta a la SMA para que, previo a concluir un proceso sancionatorio y con autorización del Tribunal Ambiental competente, proceda a suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adopte otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente” en los siguientes casos:

¹⁰⁰ Resolución número 1.221 exenta, de 2015.- Fija Programa y Subprogramas de Fiscalización Ambiental de Normas de Emisión para el año 2016; Resolución número 1.222 exenta, de 2015.- Fija Programa de Fiscalización Ambiental de Normas de Calidad Ambiental para el año 2016; Resolución número 1.223 exenta, de 2015.- Fija Programa y Subprogramas de Fiscalización Ambiental de Resoluciones de Calificación Ambiental para el año 2016; Resolución número 1.224 exenta, de 2015.- Fija Programa y Subprogramas de Fiscalización Ambiental de planes de prevención y/o descontaminación para el año 2016; todas de la SMA.

¹⁰¹ Artículo 18 de la LO SMA.

¹⁰² Artículo 3, letra o) de la LO SMA

¹⁰³ Artículo 3º letra o) de la LO SMA

- “Cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones”.

- “Cuando la ejecución u operación de los proyectos o actividades, genere efectos no previstos en la evaluación y como consecuencia de ello se pueda generar un daño inminente y grave para el medio ambiente”.¹⁰⁴

Se dispone¹⁰⁵ en lo que interesa a este informe que “corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:

a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental.

b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3º¹⁰⁶.

c) El incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y/o de Descontaminación, normas de calidad y emisión, cuando corresponda. [...]

e) El incumplimiento de las normas e instrucciones generales que la Superintendencia imparta en ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley.

¹⁰⁴ Artículo 3, letras g) y h) de la LO SMA.

¹⁰⁵ En el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), contenida en el Artículo Segundo de la Ley 20.417.

¹⁰⁶ “i) Requerir, previo informe del Servicio de Evaluación, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de proyectos o actividades que conforme al artículo 10 de la ley Nº 19.300, debieron someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental, para que sometan a dicho sistema el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental correspondiente.

j) Requerir, previo informe del Servicio de Evaluación, mediante resolución fundada y bajo apercibimiento de sanción, a los titulares de Resoluciones de Calificación Ambiental, que sometan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las modificaciones o ampliaciones de sus proyectos o actividades que, conforme al artículo 10 de la ley Nº 19.300, requieran de una nueva Resolución de Calificación Ambiental.

k) Obligar a los proponentes, previo informe del Servicio de Evaluación Ambiental, a ingresar adecuadamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando éstos hubiesen fraccionado sus proyectos o actividades con el propósito de eludir o variar a sabiendas el ingreso al mismo, sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo del artículo 11 bis de la ley Nº 19.300.”

- f) Incumplir las medidas adoptadas por la superintendencia en virtud de lo dispuesto en las letras g) y h) del artículo 3^o¹⁰⁷.
- g) El incumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales.
- h) El incumplimiento de las Normas de Emisión, cuando corresponda. [...]
- j) El incumplimiento de los requerimientos de información que la Superintendencia dirija a los sujetos fiscalizados, de conformidad a esta ley. [...]
- l) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 48.
- m) El incumplimiento de la obligación de informar de los responsables de fuentes emisoras, para la elaboración del registro [RETC] al cual hace mención la letra p) del artículo 70 de la ley N° 19.300.
- n) El incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica."

Las sanciones que pueden imponerse dependerán del tipo de infracción de que se trate. Las infracciones se clasifican en gravísimas, graves y leves.

Es así, que en la ley¹⁰⁸ se ordena que "Para los efectos del ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Superintendencia, las infracciones de su competencia se clasificarán en gravísimas, graves y leves.

1.- Son infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente:

- a) Hayan causado daño ambiental, no susceptible de reparación.
- b) Hayan afectado gravemente la salud de la población.
- c) Impidan u obstaculicen deliberadamente el cumplimiento de metas, medidas, y objetivos de un Plan de Prevención o Descontaminación.

¹⁰⁷ Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adopte otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente...

¹⁰⁸ Artículo 36 de la LO SMA.

d) Hayan entregado información falsa u ocultado cualquier antecedente relevante con el fin de encubrir u ocultar una infracción gravísima.

e) Hayan impedido deliberadamente la fiscalización, encubierto una infracción o evitado el ejercicio de las atribuciones de la Superintendencia.

f) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y se constate en ellos alguno de los efectos, características o circunstancias previstas en el artículo 11 de dicha ley.[ingreso vía Estudio de Impacto Ambiental]

g) Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo.

2.- Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

a) Hayan causado daño ambiental, susceptible de reparación.

b) Hayan generado un riesgo significativo para la salud de la población.

c) Afecten negativamente el cumplimiento de las metas, medidas y objetivos de un Plan de Prevención y/o de Descontaminación.

d) Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si no están comprendidos en los supuestos de la letra f) del número anterior. [Ingreso vía Declaración de Impacto Ambiental]

e) Incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad, de acuerdo a lo previsto en la respectiva Resolución de Calificación Ambiental.

f) Conlleven el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia.

g) Constituyan una negativa a entregar información relevante en los casos que la ley autoriza a la Superintendencia para exigirla.

h) Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

i) Se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización.

3.- Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores."

Las sanciones susceptibles de aplicarse por las infracciones verificadas por la SMA, están señaladas en el artículo 38 de la ley, que preceptúa:

"Las infracciones cuyo conocimiento compete a la Superintendencia, podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

a) Amonestación por escrito.

b) Multa de una a diez mil unidades tributarias anuales.

c) Clausura temporal o definitiva.¹⁰⁹

d) Revocación de la Resolución de Calificación Ambiental.¹¹⁰

En relación a las sanciones en función de su gravedad, ordena la ley en comento¹¹¹ que: "La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos:

a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales.

b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales.

¹⁰⁹ "Artículo 57.- Cuando la Superintendencia aplique las sanciones señaladas en las letras c) y d) del artículo 38, la resolución que las contenga deberá siempre ser elevada en consulta al Tribunal Ambiental" de la LO SMA.

¹¹⁰ "Artículo 57.- Cuando la Superintendencia aplique las sanciones señaladas en las letras c) y d) del artículo 38, la resolución que las contenga deberá siempre ser elevada en consulta al Tribunal Ambiental" de la LO SMA.

¹¹¹ El artículo 39 de la LO SMA.

c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales."

Para el establecimiento de las sanciones, la SMA debe observar el artículo 40 de la ley que establece que: "Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
- e) La conducta anterior del infractor.
- f) La capacidad económica del infractor.
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3^o¹¹².
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción."

La Ley contempla¹¹³ la autodenuncia, el programa de cumplimiento y el plan de reparación como los instrumentos de incentivo al cumplimiento a las normas ambientales. "Los instrumentos de incentivo al cumplimiento son mecanismos que pueden utilizar los sujetos regulados que están dispuestos a reconocer y enmendar sus infracciones, así como a corregir los efectos negativos derivados de éstas, optando a determinados incentivos. Estos incentivos incluyen el término del procedimiento sancionatorio, una exención o rebaja en el monto de multas, o la extinción de la acción de reparación del daño ambiental ante los Tribunales

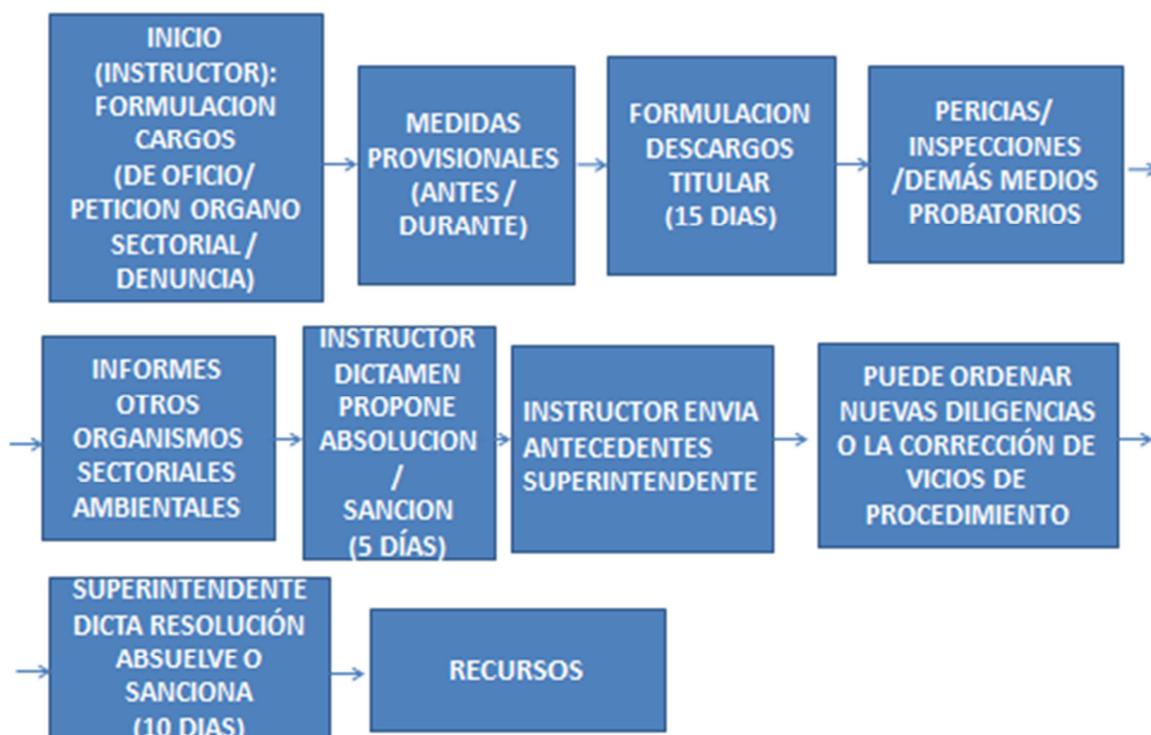
¹¹² "Artículo 3° letra r) "Aprobar programas de cumplimiento de la normativa ambiental de conformidad a lo establecido en el artículo 42 de esta ley."

¹¹³ En los artículos 41, 42 y 43 de la LO SMA.

Ambientales, según corresponda, estando estos incentivos estipulados en la Ley Orgánica de la Superintendencia.”¹¹⁴

Las etapas del procedimiento administrativo sancionatorio de la SMA se muestran en el siguiente diagrama¹¹⁵.

PROCESO SANCIONATORIO



Elaboración propia

En relación al inicio del procedimiento administrativo sancionador, la ley dispone¹¹⁶ que “podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia.

Se iniciará de oficio cuando la Superintendencia tome conocimiento, por cualquier medio, de hechos que pudieren ser constitutivos de alguna infracción de su competencia.

¹¹⁴ Sitio gubernamental: www.sma.gob.cl

¹¹⁵ Artículos 47 a 57 de la LO SMA.

¹¹⁶ Artículo 47 de la LO SMA.

Se iniciará a petición del órgano sectorial, por su parte, cuando tome conocimiento de los informes expedidos por los organismos y servicios con competencia en materia de fiscalización ambiental, los que deberán ser evacuados de conformidad a lo establecido en esta ley y contener en especial la descripción de las inspecciones, mediciones y análisis efectuados así como sugerir las medidas provisionales que sean pertinentes decretar.”

Especial énfasis revisten las denuncias dado que esta es la vía utilizada en materia de olores y ruidos cuando puedan constituir infracciones administrativas a los instrumentos de gestión que la SMA fiscalice y sancione, como el caso de las RCAs aprobatorias, normas de calidad o emisión y planes de prevención o descontaminación.

Especifica la ley, por un lado, que “cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo ésta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles.

En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento.”¹¹⁷

Por el otro, las denuncias “deberán ser formuladas por escrito a la Superintendencia, señalando lugar y fecha de presentación, y la individualización completa del denunciante, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberán contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor.

La denuncia formulada conforme al inciso anterior originará un procedimiento sancionatorio si a juicio de la Superintendencia está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones

¹¹⁷ Artículo 21 de la LO SMA.

de fiscalización sobre el presunto infractor y si ni siquiera existiere mérito para ello, se dispondrá el archivo de la misma por resolución fundada, notificando de ello al interesado.”¹¹⁸

Cabe hacer presente que en reunión sostenida con la SMA para este estudio¹¹⁹ esta señaló que no existen infracciones por malos olores en la LO de la SMA, y que estos han constituido hechos calificados de negativos que se suman al incumplimiento de los contenidos de las RCA aprobatorias.

A fin de facilitar a la comunidad el acceso al mecanismo de denuncia consta en el sitio de la SMA una explicación del mecanismo de denuncia, los pasos que se deben seguir para su materialización y pone a disposición un formulario con los campos necesarios a llenar formulario para que la denuncia pueda ser ingresada al sistema y sea posible la posterior notificación de los actos de la administración en relación a ésta, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente y la Ley N° 19.880¹²⁰.

El 23 de diciembre del 2015 “La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) procedió a reformular cargos en contra de Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Limitada, debido a una serie de incumplimientos a su Resolución de Calificación Ambiental (RCA N° 23/2006). Cabe recordar que la SMA ya había iniciado un proceso sancionatorio contra la compañía en 2013, y ahora en 2015 luego de nuevas fiscalizaciones debido a denuncias por malos olores, amplió el número de infracciones por las cuales se persigue a la empresa.

Sociedad Agrícola El Tranque Angostura es titular de un proyecto que permite optimizar el sistema de tratamiento de los residuos industriales líquidos provenientes de plantales porcinos ubicados en la comuna de San Francisco de Mostazal, Región de O’Higgins.

Atendiendo a diversos reclamos ciudadanos, la Superintendencia ha realizado distintas fiscalizaciones a empresas de la zona junto a personal del Servicio

¹¹⁸ Artículo 47 de la LO SMA.

¹¹⁹ Acta consta en Anexo.

¹²⁰ <http://snifa.sma.gob.cl/SistemaDenuncia>

Agrícola y Ganadero (SAG) y de la Seremi de Salud de O'Higgins. En las investigaciones desarrolladas en 2015, se constataron diversos incumplimientos de la empresa asociados a la generación de malos olores, provenientes del mal manejo de residuos de la actividad porcina.

La SMA ya había iniciado un proceso de sanción contra esta empresa en 2013, y con los nuevos antecedentes se actualizaron los cargos que se imputan a la compañía. Entre los incumplimientos detectados se encuentran el mal manejo operacional de la Laguna Anaeróbica y el Pantano Artificial, generándose un riesgo significativo a la salud de la población por malos olores, como también que dicha laguna opera al límite de su capacidad. Ambas infracciones han sido catalogadas como graves, por lo que arriesga una multa que puede llegar hasta las 5.000 Unidades Tributarias Anuales (UTA) por cada una de ellas. A la vez, se constataron incumplimientos leves en dichas instalaciones, como la superación de parámetros en sus efluentes, por las cuales la compañía arriesga una multa de hasta 1.000 UTA por cada infracción leve."¹²¹

Respecto al procedimiento sancionador, la SMA fundadamente podrá adoptar una o más de las medidas provisionales que se indican a continuación una vez iniciado el procedimiento o previo a su inicio con fines exclusivamente cautelares, con el fin de evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas:

- "a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.
- b) Sellado de aparatos o equipos.
- c) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones.
- d) Detención del funcionamiento de las instalaciones.
- e) Suspensión temporal de la resolución de calificación ambiental.

¹²¹ <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/comunicados/634-cerdos-tranque-angostura>

f) Ordenar programas de monitoreo y análisis específicos que serán de cargo del infractor."¹²²

En relación las denuncias por malos olores se sostuvo una reunión con la SMA donde se concluyó que:¹²³

1. Más de la mitad de las denuncias que se reciben son por generación de ruidos y por malos olores. Es un tema contingente, que en corto plazo genera reacción social (por ejemplo toma de vías) y la SMA sólo puede actuar cuando existe Resolución de calificación ambiental (RCA) aprobatoria que se incumple o ante elusión al SEIA, cuya investigación, algunas veces, implica un tiempo de reacción distinto al de la comunidad.

2. La confirma que SMA conoce de denuncias de malos olores en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ya sea por fiscalización de RCA aprobatorias o elusión de ingreso al SEIA o ingreso por la vía inadecuada (por Declaración de Impacto Ambiental (DIA) cuando debió hacerlo por Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

3. Ha sido difícil la fiscalización y sanción de RCA en materia de olores.

Lo anterior, dado lo deficitario de la evaluación esta materia que se efectúa en el SEIA motivado por la falta de establecimiento de línea base en materia de olores; de parámetros que objetiven los olores "molestos" y cuándo se entienden sobrepasados los parámetros; falencias en la metodologías de medición y análisis (cuándo y dónde medir), falta o insuficiencia de medidas asociadas a la minimización o prevención de la emisión de olores y seguimiento, entre otras.

Es importante la Evaluación Ambiental adecuada de los olores, en el marco del SEIA y cruzarlo con las denuncias que se efectúen para poder fiscalizarlo adecuadamente.

4. Generalmente, la denuncia por malos olores no tiene asociada una infracción sino que ha constituido un efecto negativo, ocasionado por un incumplimiento de 1

¹²² Artículo 48 de la LO de SMA.

¹²³ Cuya acta se adjunta en un anexo al presente informe.

o más medidas de la RCA. En general, en las RCA que aprueban proyectos se indica que no deberán existir malos olores, pero no se definen límites asociados a olores, o las medidas son deficitarias en efectividad para el control de las emisiones de olores.

5. Para la medición en el proceso de fiscalización de olores por denuncia por la SMA se utiliza la Norma Chilena 3190, que comprende las siguientes etapas:

- a. Se identifica en fuente nota de olor e intensidad del olor.
- b. Se acude al receptor y se verifica si se percibe el olor y la intensidad de este. Se tiene conocimiento que los olores molestos se producen en la mañana y en la noche (2 am)

La SMA no cuenta con protocolo en este sentido. Quizás en el futuro se elabore uno.

SMA cuenta con personal calibrado bajo norma europea.

Hace poco se homologó una Norma Chilena por el INN de medición por Olfatimetría Dinámica.

Aun no se homologa la norma de monitoreo mediante inspecciones en terreno. Sin embargo, se está utilizando por la SMA.

La medición mediante de olfatómetro en terreno permite que no se pierda la muestra por el transcurso del tiempo generado por el tiempo de traslado hasta el laboratorio.

Se hace presente lo relevante de contar con un fiscalizador panelista experto en comparación con un fiscalizador que no se encuentra no calibrado y que acude a fiscalizar, afirmando que hay mal olor. Se hace presente que los malos olores se producen en la noche o muy temprano en la mañana por lo que horario que los fiscalizadores de la SMA deben efectuar sus inspecciones fuera de horario laboral teniendo derecho a compensar dichas horas.

Se avizora apoyo importante de terceros acreditados en estas materias. Sin embargo, se presenta el problema de quién debe proceder financiar al tercero acreditado.

6. Fuentes generadoras de olores:

- Establecimiento de Animales: Destacan los de cerdos. Mal manejo de purines y de planta de tratamientos de aguas (PTAs). En SEIA se evalúan sólo olores PTAs pero no olores de purines en establecimientos de engorda. Debieran considerarse ambos y su sinergia. También sinergia en modificación de proyectos sometidos al SEIA.

- Compost: Proveniente de un mal manejo de éstos.

- Rendering: Que produce proteínas provenientes de cocción de restos de animales.

- Plantas Tratamientos de Aguas Servidas: En particular los lodos sanitarios.

7. Casos Emblemáticos:

- Freirina proveniente de Agrosuper – aunque no se encontraba vigente facultades de fiscalización y sanción de la SMA- es un caso de evaluación deficitaria de este aspecto, lo que es coincidente con lo señalado por el Ministerio de Salud.

- Denuncias por olores de casos conocidos por la SMA en el contexto del SEIA:

- a. Porkland Chile S.A. ubicado en la comuna de Tiltil. Proyecto "Granja de Cerdos Porkland". Se acreditaron malos olores y se sancionó a la empresa. La SMA debió invalidar de oficio la resolución para Porkland como consecuencia de lo resuelto por el Segundo Tribunal Ambiental en caso Pascua Lama, con la intención de sancionar por cada infracción. Lo anterior, derivó en la interposición por parte de Porkland Chile S.A. ante el Segundo Tribunal Ambiental de 5 reclamaciones en contra de 5 resoluciones dictadas por la SMA. La causa fue resuelta por tribunal en sentencia de 4 de diciembre de 2015 y se encuentra transcurriendo el plazo para la interposición de recurso de casación. En todo caso, se espera que el fallo

del Tribunal Ambiental esté a firme para proceder a establecer sanciones definitivas.

b. Eco Maule: Consiste en RCA que aprobó construcción de relleno sanitario, y últimamente una RCA para habilitar un mono relleno. En programa de cumplimiento debido a infracciones formuladas, se comprometió a mediciones con paneles de acuerdo a norma europea. El caso presentó dificultades en la fiscalización, debido a que cuando la SMA fue a medir no se constataron olores molestos, producto de las condiciones atmosféricas imperantes en el momento de la medición.

c. AquaProtein: Es una planta de rendering de pescado en Porvenir. Se hierve el pescado para producir proteína. El olor proviene de la recuperación de los vahos del proceso. Hubo incumplimiento de una medida lo que generó problema de mal olor proveniente del vaho del proceso. El caso presentó programa de cumplimiento, el que fue aprobado.

De conformidad con lo comprometido en la actividad 2, cabe hacer presente que hasta la entrada en vigencia de las facultades de fiscalización y sanción de la SMA el 28 de diciembre del 2012, la competencia para fiscalizar las RCA aprobatorias en materia de salud como el caso de la generación de malos olores, se radicaron en las SEREMIs de Salud según se ha señalado al referirnos a la autoridad sanitaria.

Por su parte, la potestad sancionatoria por incumplimiento de las RCA aprobatorias se radicó en las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAs) para proyectos regionales y en la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) para proyectos que impactaban más de una región. Dicha potestad se mantuvo vigente desde la entrada en vigencia del SEIA el 3 de abril de 1997 y hasta el 30 de septiembre del 2010, fecha en que dejaron de existir, entre otras, las COREMAs y la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

En este sentido el antiguo artículo 64 de la Ley 19.300 dispuso lo siguiente:

"De la Fiscalización.

Artículo 64. Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, [caso de las SEREMIs de Salud] fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental.

En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional [del Medio Ambiente] o [a la Dirección Ejecutiva de la Comisión] Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta 500 unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes."

La Ley 19.300 no estableció un procedimiento administrativo sancionatorio especial, por lo que a partir de la entrada en vigencia el 29 de mayo del 2003 de la Ley 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, se aplicaron supletoriamente las disposiciones de esta ley ante el posible incumplimiento de las RCA aprobatorias.

Finalmente, el artículo 64 dispuso que "en contra de las resoluciones a que se refiere el inciso anterior, se podrá recurrir, dentro del plazo de diez días, ante el juez [civil] y conforme al procedimiento que señalen los artículos 60 y siguientes, previa consignación del equivalente al 10% del valor de la multa aplicada, en su caso, sin que esto suspenda el cumplimiento de la resolución revocatoria, y sin perjuicio del derecho del afectado a solicitar orden de no innovar ante el mismo juez de la causa."

A partir del 1° de octubre del 2010 y hasta el 27 de diciembre del 2012 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo único de la ley 20.473¹²⁴, fueron las Comisiones de Evaluación de Proyectos Regionales para proyectos regionales o

¹²⁴ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1019312>

el Director Ejecutivo para proyectos que impactaban más de una región, ambas del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) creadas en virtud de la ley 20.417, las encargadas de sancionar los incumplimientos a las RCA aprobatorias aplicando "la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes", pudiendo recurrirse en contra de dichas sanciones ante el juez de letras en lo civil.

Desde el 28 de diciembre del 2012 es la SMA la competente para fiscalizar y sancionar las RCA aprobatorias, las normas de calidad y de emisión y los planes de prevención y descontaminación, sin perjuicio que las SEREMI de Salud –y la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)-, constituyen órganos subprogramados de fiscalización de la SMA.

CONCLUSIONES

1. En lo que interesa, la SMA fiscaliza y sanciona las RCA, normas de calidad, normas de emisión, planes de prevención y descontaminación.
2. Más de la mitad de las denuncias que recibe la SMA son por generación de ruidos y por malos olores lo que da cuenta de que el problema existe y que debe darse solución.
3. La SMA considera que es necesario mejorar el SEIA en cuanto se realice una adecuada evaluación de los efectos que puede provocar la emisión de olores molestos, objetivando parámetros, metodologías de medición y análisis de olores, o en su defecto, determinando medidas concretas para evitar o minimizar la emisión de éstos. Además, estima necesario que durante la evaluación del impacto ambiental de las modificaciones de los proyectos, se consideren las sinergias que se producen por la emisión de olores, entre el proyecto original y la modificación.

Ello se debe cruzar con las denuncias que se efectúen para poder fiscalizar los proyectos adecuadamente.

4. La denuncia por malos olores ante la SMA no tiene asociada una infracción. Esta sólo ha constituido un efecto negativo, ocasionado por un incumplimiento de 1 o más medidas de la RCA.

5. La SMA no cuenta con un protocolo. Quizás en el futuro se elabore uno.

6. Se avizora apoyo importante de terceros acreditados en estas materias. Sin embargo, se presenta el problema de quién debe proceder financiar al tercero acreditado.

7. Las principales denuncias de fuentes generadoras de olores son:

De establecimientos de Animales (cerdos) por mal manejo de purines y de planta de tratamientos de aguas (PTAs). En SEIA se evalúan sólo olores PTAs pero no olores de purines en establecimientos de engorda. Debieran considerarse ambos y su sinergia. También sinergia en modificación de proyectos sometidos al SEIA.

- De Compost por un mal manejo de éstos.

- De rendering provenientes de la cocción de restos de animales.

- De Plantas Tratamientos de Aguas Servidas principalmente por los lodos sanitarios.

8. La SMA coincide con MINSAL que en caso emblemático de Freirina proveniente de Agrosuper – aunque no se encontraban vigentes las facultades de fiscalización y sanción de la SMA- es un caso de evaluación deficitaria de este aspecto.

9. Denuncias por olores de casos conocidos por la SMA en el contexto del SEIA han sido Porkland Chile S.A. ubicado en la comuna de Tilttil por su proyecto “Granja de Cerdos Porkland”; Eco Maule por su proyecto de relleno sanitario, y la habilitación de un mono relleno; AquaProtein **por su** planta de rendering de pescado en Porvenir.

5.2.2.5 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS (SISS)

Se coincide con el estudio Aquology¹²⁵ que señala que **“Respecto de las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) de Concesionarias [la SISS] posee facultades de control y fiscalización debido a que la no generación de olores molestos es parte de las exigencias impuestas por la calidad del servicio y como esta exigencia debe ser fiscalizada por la SISS, la generación de olores molestos se incluye dentro del ámbito de su competencia.**

Ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N° 18.902 de 1989, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios; en el artículo 1° del Decreto N° 1.199 de 2004, que aprueba el Reglamento de las Concesiones Sanitarias de Producción y Distribución de Agua Potable y de Recolección y Disposición de Aguas Servidas y de las Normas sobre Calidad de Atención de los Usuarios de estos Servicios; y en el Ord. N° 3939 de 29 de octubre de 2007 de la SISS.[...]

Resulta necesario determinar las eventuales potestades de fiscalización que pudiera tener la SISS sobre la emisión de olores molestos.

Al respecto debe realizarse el análisis en relación a dos aspectos:

- Facultades de fiscalización sobre la gestión y descargas de las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas de Concesionarias.
- Facultades de fiscalización sobre la gestión y descargas de las Plantas de Tratamiento de Residuos Industriales Líquidos, que disponen en alcantarillado.

Respecto de las facultades de fiscalización de la SISS, el artículo 2 de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, del Ministerio de Economía, establece que *“Corresponderá a la Superintendencia de Servicios Sanitarios la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o*

¹²⁵ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

servicios de las empresas sanitarias, pudiendo al efecto, de oficio o a petición de cualquier interesado, inspeccionar las obras de infraestructura sanitaria que se efectúen por las prestadoras, tomando conocimiento de los estudios que le sirven de base".

De conformidad a lo establecido por su ley orgánica, la SISS cuenta con facultades sobre las empresas sanitarias y, en forma específica, respecto de la calidad del servicio que estas prestan.

De esta forma, **ante el incumplimiento por parte de los prestadores de servicios, de las obligaciones impuestas a estos, es la SISS el organismo llamado a realizar la fiscalización y la imposición de sanciones.**

Dentro de aquellas **obligaciones impuestas a los servicios sanitarios, encontramos aquella referida al control de la calidad del servicio entregado.**

Así, el artículo 34° del Decreto con Fuerza de Ley N° 382 de 1988 [del Ministerio de Obras Públicas], Ley General de Servicios Sanitarios, indica que *"el prestador estará obligado a controlar permanentemente y a su cargo, la calidad del servicio suministrado, de acuerdo a las normas respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad normativa y del Ministerio de Salud"*.

Ante incumplimientos que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad por parte de los servicios sanitarios, a la normativa relacionada con los servicios sanitarios y las órdenes y resoluciones que dicte la **SISS, esta tiene facultades de imponer multas** frente a dichos incumplimientos.

Así lo establece el artículo 11 de la Ley 18.902, indicando que *"Los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, **podrán ser objeto** de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios, **de algunas de las siguientes multas** a beneficio fiscal en los siguientes casos:*

a) De **una a cincuenta unidades tributarias anuales**, tratándose de infracciones que importen **deficiencias en la calidad**, continuidad u obligatoriedad de los **servicios**, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley”;

· Facultades de fiscalización sobre la gestión y descargas de las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas de Concesionarias.

El artículo 1° del Decreto N° 1.199 de 2004 [del Ministerio de Obras Públicas], que aprueba el Reglamento de las Concesiones Sanitarias de Producción y Distribución de Agua Potable y de Recolección y Disposición de Aguas Servidas y de las Normas Sobre Calidad de Atención a los Usuarios de estos Servicios, establece que *“Las materias relativas al régimen de concesión para establecer, construir y explotar servicios públicos sanitarios, las condiciones que regulan la prestación de los servicios públicos sanitarios, entre los prestadores y los usuarios, los niveles de **calidad en la atención** exigidos a los concesionarios, las materias relativas al sistema de los grandes consumidores, fusión y clasificación de las empresas y factibilidad de los servicios se regirán por lo establecido en el DFL MOP N°382/88, sus modificaciones y el presente reglamento. **Velar por su aplicación corresponderá a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en adelante la "Superintendencia" o "la entidad normativa"**”.*

Frente a una actividad, tan especial como es la prestación de servicios sanitarios, entendida como monopolio natural, **se impone una obligación al Estado de establecer medidas que permitan cumplir con condiciones de calidad y precio, suponiendo el establecimiento de un amplio conjunto de condiciones e incentivos tales que las empresas prestadoras adopten un proceso continuo de mejoramiento de la calidad del servicio** y de la eficiencia con que operan, como sucedería en el caso de un sector en el que existe plena competencia.

Desde hace algunos años la SISS ha venido desarrollando importantes esfuerzos por contar con un Sistema de Indicadores de la Calidad del Servicio, llegando a implementar un modelo basado en índices que señalan las tendencias de los procesos en el tiempo, permitiendo el control estadístico y por comparación, entre prestadores y al interior de cada área concesionada.

De esta forma, la SISS ha realizado diversos estudios para analizar la calidad del servicio entregado. A este respecto, dichos estudios han tenido como parámetro de análisis siete áreas evaluadas, a saber: Calidad del Agua Potable, Continuidad del Servicio de Agua Potable, Continuidad del Servicio de Alcantarillado, Presión de Servicio de Agua Potable, Exactitud en el Cobro del Servicio, Tiempo de Respuesta a reclamos presentados por los clientes y **Calidad de Tratamiento de Aguas Servidas** .

Es en el último parámetro en donde la SISS, ha entendido que la no generación de olores molestos es parte de la calidad de servicio de tratamiento de aguas servidas. Dicha calidad de servicio debe ser entregada por las empresas sanitarias **y es fiscalizada por la SISS.**

A mayor abundamiento, en el ORD. de la SISS N° 3939, de fecha 29 de octubre de 2007, se señala que *“la no generación de olores molestos a la población es parte de la calidad de servicio de tratamiento de aguas servidas entregada por las concesionarias que este organismo debe fiscalizar, se instruye la no acumulación de agua tratada en el mencionado estanque, mientras no se **tomen las medidas técnicas que permitan asegurar que la operación de entrega de agua para riesgo no sea fuente de generación de olores molestos**”.*

Por lo tanto, dado que la no generación de olores molestos es una de las exigencias que forman parte de la calidad del servicio y que debe ser fiscalizada por esta Superintendencia, **el control y fiscalización de la generación de olores molestos, se incluye dentro del ámbito de competencias de la SISS, cuando se trate del tratamiento de aguas servidas.**

- Facultades de fiscalización sobre la gestión y descargas de las Plantas de Tratamiento de Residuos Industriales Líquidos, que disponen en alcantarillado.

En relación con las facultades de fiscalización sobre la gestión y descargas de las Plantas de Tratamiento de Residuos Industriales Líquidos, que disponen en alcantarillado, **le han sido conferidas competencias de carácter ambiental a la SISS, dentro del contexto de su participación en el SEIA.** En este orden de ideas, **tiene el deber de fiscalizar los RILES,** participando como un órgano técnico en relación a la aprobación de los sistemas de depuración o neutralización de estos RILES, así como el control y proposición de normas, **contando con facultades sancionadoras ante el incumplimiento de la norma respectiva.**

Al respecto, la Contraloría General de la Republica en su Dictamen N° 25.248 de 2012 ha señalado que si una **concesionaria de servicios sanitarios descarga residuos líquidos a los cuerpos marinos y continentales superficiales del país o descarga sus residuos líquidos por medio de obras de infiltración a través de una zona no saturada del acuífero, como resultado de su proceso, actividad o servicio, con una carga contaminante media diaria en uno o más para los parámetros que se expresan en cada caso, su fiscalización y sanción corresponde a la SISS y no a la SMA.**

Ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 20.417, el cual previene que las disposiciones de dicho cuerpo legal no afectan *"las facultades y competencias que la ley N° 18.902 entrega a la Superintendencia de Servicios Sanitarios en materia de supervigilancia, control y fiscalización y sanción del cumplimiento de las normas relativas a la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado que realicen las concesionarias de servicios sanitarios"*.

En consecuencia, es la **SISS quien cuenta con competencias para el control y fiscalización del D.S. N° 90 de 2000,** que establece Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes asociados a las descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales, y del D.S. N° 46 de 2002, que establece Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas,

cuando se trate de fuentes emisoras que sean concesionarias sanitarias consideradas como fuentes por tales decretos.

No obstante lo anterior, ante denuncias por la propagación de olores molestos generados por la descarga de residuos industriales líquidos, la **SISS** ha señalado, en ORD. N° 1314, fecha 18 de abril de 2008, que *"cabe destacar que el olor no está estipulado en el D.S. MINSEGRES N° 90/00, por tanto no está bajo la jurisdicción de esta Superintendencia controlar dicho parámetro"*, y en el ORD. N° 2802, de fecha 09 de agosto de 2010, que *"respecto al tema de olores molestos, informo a Ud. que la **SISS** carece de facultades de control y sanción, siendo la Autoridad Sanitaria el organismo competente en la materia"*.

Por su parte, respecto al **Decreto N° 609 de 1998, del Ministerio de Obras Públicas**, que Establece Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes asociados a las **descargas de Residuos Industriales Líquidos a Sistemas de Alcantarillado**, el órgano contralor señaló, en el mismo dictamen, que si tales residuos se encuentran vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias, entonces la autoridad administrativa competente para la fiscalización y sanción por incumplimiento del aludido decreto, corresponde a la Superintendencia de Servicios Sanitarios y no a la SMA.

En el evento que el proyecto o actividad haya sido evaluado ambientalmente y cuente con una resolución de calificación ambiental favorable, el organismo que detenta facultades de fiscalización será la Superintendencia del Medio Ambiente, toda vez que en el artículo 2° de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, establece que *"La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando*

corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”.

A su vez, la letra a) del artículo 3° establece que *“La Superintendencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

“Fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, sobre la base de las inspecciones, controles, mediciones y análisis que se realicen, de conformidad a lo establecido en esta ley”.

En este sentido, es importante recordar que **en materia de control y fiscalización de las resoluciones de calificación ambiental, la SMA detenta competencias de control y fiscalización en forma exclusiva**, tal como lo reitera el artículo 64 de la Ley N° 19.300, donde la forma en que puede ser ejercida se encuentra regulada en la Ley N° 20.417.

Así, el ejercicio de actividades de control y fiscalización pueden ejercerse conforme lo dispuesto en el Título II, Párrafo 1° de la Ley N° 20.417, el cual dispone que para el desarrollo de las actividades de fiscalización, la SMA deberá establecer anualmente programas y subprogramas (Artículo 16), de modo que aquellas siempre deberán ceñirse a estas, sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones no contempladas en ellas, *“en caso de denuncias o reclamos y en los demás casos en que tome conocimiento, por cualquier medio, de incumplimientos o infracciones de su competencia”* (Artículo 19).

Tal como lo prescribe el artículo 22 de la Ley N° 20.417, la SMA podrá encomendar acciones de inspecciones, mediciones y análisis a los organismos sectoriales, para cuyo efecto, podrá impartir directrices con el fin de informar *“las acciones de fiscalización que éstos asumirán, los plazos y oportunidades para su realización y las demás condiciones pertinentes”.*

En la misma línea, el artículo 25 prescribe que las acciones de fiscalización que sean ejecutadas directamente por la SMA o por las entidades técnicas acreditadas u organismos sectoriales competentes, *“deberán ajustarse a las instrucciones*

técnicas de carácter general impartidas por ésta relativas a los protocolos, procedimientos y métodos de análisis en ellas definidos".

Consta en página web de la SISS información sobre las sanciones aplicadas el año 2015 y sobre los procesos de sanciones administrativas y judiciales respecto a las empresas sanitarias.¹²⁶

Además, consta lo siguiente:

"De acuerdo al artículo 11 de la Ley N°18.902, la Superintendencia está habilitada para sancionar a los prestadores de servicios sanitarios que incurran en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o que incumplan las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia.[...]

"La Ley 18.902, Ley Orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), otorga a este organismo el Control de los Residuos Industriales Líquidos (Riles), que estén vinculados a las prestaciones sanitarias.

Para cumplir la labor encomendada por Ley, la SISS genera Resoluciones, Oficios, Instrucciones y Procedimientos sobre materias específicas respecto a un tema de competencia regulatoria o que afecte a una empresa en particular.

En relación al control de los RILES, esta Superintendencia controla la normativa de emisión vigente, esto es, el DS MOP N° 609/98 que establece la norma de emisión para la regulación de descargas de RILES a sistemas de alcantarillado.

Por otra parte, el numeral 7 del DS MOP N° 609/98 indica que corresponderá a los prestadores de servicios sanitarios, la verificación del cumplimiento de dicha norma, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y supervigilancia que corresponden a la Superintendencia de Servicios Sanitarios de conformidad a lo dispuesto en la Ley N°18.902. A las Secretarías Ministeriales de Salud, les corresponderán las atribuciones de orden general que en materia de salud pública les confiere la ley. La misma Norma indica que lo dispuesto es sin perjuicio de la

126 <http://www.siss.gob.cl/577/w3-propertyvalue-3449.html>

facultad que el artículo 45 del D.F.L. N°382/88, que otorga a los prestadores de servicios sanitarios la facultad para suspender la prestación del servicio de recolección o disposición de aguas servidas.

En este tenor, el Dictamen de Contraloría General de la República N° 25248 de fecha 2 de mayo de 2012, señala que para el caso de los RILES, éstos se encuentran vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias, por cuanto de acuerdo al Numeral 2.1 del N°2 del artículo primero de dicha norma señala "los límites máximos de contaminantes permitidos para residuos industriales líquidos, descargados por establecimientos industriales a los servicios de recolección de aguas servidas que indica", esto es, servicios prestados por la respectiva concesionaria sanitaria. Por tanto, la supervigilancia de la fiscalización y sanción por incumplimiento del aludido DS MOP N° 609/98, corresponde a la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Por otra parte, la Ley 18.902 señala en su Artículo 11 B que: con a lo menos noventa días de anticipación a la entrada en operación de los sistemas de tratamiento, los establecimientos generadores de residuos industriales líquidos deberán dar aviso por escrito a la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Los procesos y sistemas productivos tendrán el carácter de confidencial. Los insumos peligrosos y los efluentes serán de conocimiento público. El aviso a que se refiere el inciso primero informará acerca de los insumos, procesos y sistemas productivos, el sistema de tratamiento de los efluentes y sus sistemas de control, y tendrá por objeto sólo que la Superintendencia fije, mediante resolución, el plan de monitoreo e informes periódicos respectivos al fiscalizador.

El Art. 11 C de la misma Ley, señala que: "Con el objeto de validar los informes de autocontrol presentados por el establecimiento emisor, la Superintendencia podrá fiscalizar los sistemas productivos, el sistema de tratamiento de los efluentes y sus sistemas de control". Además, el Art. 11 D de la misma Ley indica que: si de la fiscalización, de los informes periódicos que debe emitir el generador de residuos industriales líquidos o de los muestreos y análisis adicionales resultaren infringidas las normas de emisión o la normativa vigente, la Superintendencia le dará un

plazo para que subsane la situación, sin perjuicio de las sanciones que le pueda imponer, de conformidad a la Ley 18902.

Finalmente, la Ley N° 19880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, contempla una serie de requisitos básicos que debe cumplir todo procedimiento administrativo, y este procedimiento, al ser uno de ellos, debe respetar esas exigencias.[...]

Deben cumplir las disposiciones enunciadas las actividades económicas que superen determinadas cargas contaminantes en sus efluentes, y que están definidas en el DS MOP N°609/98. Dichas actividades serán calificadas como un "Establecimiento Industrial" en el contexto de la referida norma de emisión."¹²⁷

“En definitiva, conforme a la revisión de las competencias aquí revisadas, es posible sostener que **le corresponderá principalmente a la Autoridad Sanitaria y a la Superintendencia del Medio Ambiente el control y fiscalización de las normas contenidas en el reglamento que se dicte para la prevención y control de olores**, dependiendo de si existe o no una resolución de calificación ambiental.

Adicionalmente, es posible encontrar competencias en que de manera indirecta **interviene la Superintendencia de Servicios Sanitarios, particularmente cuando corresponde a plantas de tratamiento de aguas servidas reguladas por una concesión, en cuyo caso esta entidad deberá asegurar el cumplimiento de la calidad del servicio**. En este punto, se deberá determinar con mayor precisión la forma y condiciones como se relaciona esta competencia con las potestades que detentan las entidades que de manera directa deben asegurar el cumplimiento de esta norma destinada al control de este contaminante."¹²⁸

Finalmente, cabe hacer presente que conforme a la Ley 18.902, corresponde a la SISS proponer las normas técnicas relativas al diseño, construcción y explotación

127 <http://www.siss.gob.cl/577/w3-propertyvalue-3537.html>

128 <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

de servicios sanitarios. En el contexto anterior, se publicó el 3 de octubre del 2014 en el Diario Oficial la Norma Chilena Oficial 3214 de 2012 de “Planta de Tratamientos de Aguas Servidas- Control de Olores”¹²⁹ Estas normas no constituyen normas de carácter ambiental, sin perjuicio de lo cual indirectamente podrían derivar en efectos beneficiosos para la salud y el medio ambiente, a través de un buen diseño, construcción y operación de los servicios sanitarios.

CONCLUSIONES

1. Respecto de las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) de Concesionarias la SISS posee facultades de control, fiscalización y sanción debido a que la no generación de olores molestos es parte de las exigencias impuestas por la calidad del servicio y como esta exigencia debe ser fiscalizada por la SISS, la generación de olores molestos se incluye dentro del ámbito de su competencia.
2. La SISS sancionará en el caso anterior con una multa de una a cincuenta unidades tributarias anuales, sin perjuicio de las establecidas específicamente en su ley o en otros cuerpos legales.

5.2.2.6 MUNICIPALIDADES

Según lo consignado más arriba y en el estudio de Aquology¹³⁰ de acuerdo al artículo 4° letra b) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 18.695, **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”.**

En la práctica, estas materias son tratadas en las ordenanzas municipales [131] que son “normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad”

¹²⁹ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1076681>

¹³⁰ <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Informe-Final-Aquology-2014.pdf>

(artículo 12 inciso 2°) [en las que] **“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”**.¹³²

Las ordenanzas municipales pueden reproducir disposiciones referidas a olores molestos, sin generar nuevas cargas o reducir las exigencias que constan en otras normas jurídicas.

Sin embargo, los **municipios sólo podrán actuar como órganos colaboradores en las tareas de control y fiscalización.**

Así, lo confirma, el artículo 65 de la Ley N° 19.300, el cual dispone lo siguiente: *“Sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en otras normas legales, las municipalidades recibirán las denuncias que formulen los ciudadanos por incumplimiento de normas ambientales y las pondrán en conocimiento de la Superintendencia del Medio Ambiente para que ésta les dé curso.*

*La municipalidad requerirá a la Superintendencia del Medio Ambiente para que le informe sobre el trámite dado a la denuncia. Copia de ésta y del informe se hará llegar a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente. Con el mérito del informe, o en ausencia de él transcurridos treinta días, la municipalidad pondrá los antecedentes en conocimiento del Ministerio del Medio Ambiente.”*¹³³

*Así, las Municipalidades no se encuentran facultadas explícitamente para fiscalizar y sancionar en materias de olores*¹³⁴. *Estas competencias se encuentran radicadas esencialmente en la autoridad sanitaria y en la SMA en el caso de RCA, normas de calidad y de emisión.*

¹³⁴ Confirmado por dictámenes de la Contraloría números 50.040 de 16 de agosto de 2012 y 11.381 de 13 de marzo de 2006.
http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111

CONCLUSIONES

Las Municipalidades no se encuentran facultadas explícitamente para fiscalizar y sancionar materias de malos olores¹³⁵. Estas competencias se encuentran radicadas esencialmente en la autoridad sanitaria y en la SMA en el caso de RCA, normas de calidad y de emisión.

5.2.2.7 CASO GENERACIÓN DE MALOS OLORES PROVENIENTES DEL PROYECTO “AGROINDUSTRIAL DEL VALLE DEL HUASCO” DE LA EMPRESA AGROCOMERCIAL AGROSUPER LTDA EN LOCALIDAD DE FREIRINA

El proyecto “Agroindustrial del Valle de Huasco” ubicado en la localidad de Freirina, a unos 30 km. al oeste de Vallenar, fue sometido por su titular al SEIA ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Atacama mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).¹³⁶ E. 7 de diciembre de 2005, la COREMA respectiva dictó la Resolución Exenta (RCA) N°110, que aprobó el proyecto sometido a evaluación.

Mediante Resolución Exenta N° 003 de 6 de enero de 2006 de la COREMA de la Región de Atacama, que aclaró, complementó y precisó la RCA 110/2005 de la misma COREMA. En esta resolución se “estableció al titular la condición de garantizar que no se genere recepción de malos olores en el centro poblado más cercano, durante la vida útil del proyecto, implementando para ello, los planes de manejo de olores que sean necesarios” y se establecieron puntos de monitoreo de olores.

Por su parte, mediante Resolución Exenta N° 077 de 20 de abril de 2007 de la COREMA de la Región de Atacama, se calificó ambientalmente favorable el proyecto “Modificación del Proyecto Agroindustrial del Valle del Huasco” que consistió básicamente consistió en el trasladado de la planta de rendering,

¹³⁵ Confirmado por dictámenes de la Contraloría números 50.040 de 16 de agosto de 2012 y 11.381 de 13 de marzo de 2006.
http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111

¹³⁶<http://www.sea.gob.cl/>

inicialmente proyectada adyacente a la planta faenadora en el Valle del Río Huasco, a una nueva localización ubicada a 15 km al norte de la ciudad de Vallenar.

Finalmente, mediante Resolución Exenta N° 008 de 7 de enero de 2010 de la COREMA de la Región de Atacama, se modificaron los puntos de monitoreo de olores.

Una vez iniciada la etapa de operación del proyecto, se originaron quejas y se presentaron denuncias de los vecinos de la localidad de Freirina por los malos olores que provenían del plantel; éstos principalmente fueron producto del mal funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas servidas (PTAS). Los malos olores se percibían en la mañana y en las noches. Así, el problema en la fase de ejecución del proyecto se produjo en la PTAS y no en los pabellones en donde se ubicaban los animales.

Con lo anterior, habitantes de Freirina ocuparon los caminos públicos y en especial de las vías de acceso a las instalaciones de la empresa Agrocomercial A.S. LTDA, durante el periodo 17 al 22 de mayo. Ello, acarreó como consecuencia el abandono de la planta el día viernes 18 de mayo. Dicho abandono fue comunicado en forma oficial a la Seremi de Salud y de Medio Ambiente por parte de la gerencia de la empresa.

El abandono de las instalaciones generó un problema sanitario, un foco de malos olores e insalubridad por aparición de vectores.

En dicho contexto, con fecha 22 de mayo de 2012, el MINSAL decretó Alerta Sanitaria y otorgó facultades extraordinarias al SEREMI de Salud de Atacama, todo ello bajo el amparo del Código Sanitario, artículos 8°, 10°, 22°, 24°, 26, 29°, 31°, 36°, 67°, 77°, 155° y del DFL N° 1 de 2005 del MINSAL, artículos 1°, 4°, 7°, 10°, 12° y 16°.

En cumplimiento del decreto de Alerta Sanitaria, y apoyado en los Decretos Supremos Nos. 144/61 y 549/99 del MINSAL, el SEREMI de Salud de Atacama dictó la Resolución Exenta N° 1745 de 25 de mayo de 2012, ratificando la

prohibición de funcionamiento dispuesta mediante acta de inspección de 23.05.2012, ordenando la instrucción de un sumario sanitario y disponiendo una serie de medidas asociadas a los animales, vivos y muertos. Esta Resolución, fue complementada por el SEREMI de Salud de Atacama dictando la Resolución Exenta N° 2531 de 09 de agosto de 2012, incorporando nuevas medidas; instruyendo al SAG para la realización de acciones referidas a los animales y, ordenando a la empresa a acompañar antecedentes sobre la cancha de compostaje.

Posteriormente, mediante Resolución Exenta N° 3872 de 29 de noviembre de 2012, el SEREMI de Salud de Atacama alzó la prohibición de funcionamiento impuesta por la Resolución Exenta N° 1745 de 25 de mayo de 2012 por cuanto no existía olores molestos; y, dejó sin efecto las Resoluciones Exentas Nos. 1745 y 2531.

Con fecha 25 de abril de 2012 la Comisión de Evaluación de la Región de Atacama, emite la Resolución Exenta N° 90, que dispone dar inicio a un proceso sancionatorio para determinar responsabilidades y posibles sanciones por potenciales incumplimientos a la resolución del proyecto "Agroindustrial del Valle de Huasco", del titular Agrocomercial AS Limitada, previa solicitud efectuada por el SEREMI de Salud de Atacama, porque entre otras materias, existían olores molestos por mal manejo de la PTAS, todo el proceso se sustentó en el artículo único de la Ley 20.473, que otorga transitoriamente las facultades fiscalizadoras y sancionadoras que indica a la Comisión señalada en el artículo 86 de la Ley 19.300, sobre bases generales del medio Ambiente.¹³⁷ De este proceso, no existe información sobre su conclusión en el sitio del SEA.

Con fecha 11 de septiembre de 2012 el Sindicato de Trabajadores de Agrocomercial A.S limitada, Valle del Huasco, presenta un recurso de protección solicitando orden de no innovar de la Resolución Exenta Número 1.745 de fecha 25 de mayo de 2012 del Seremi de Salud de la Región de Atacama. Con fecha 12 de septiembre de 2012 Agrocomercial A.S limitada presenta un recurso

¹³⁷ http://seia.sea.gob.cl/archivos/RESOLUCION_090_CCERT_.pdf

de protección solicitando orden de no innovar y/o suspensión de los efectos de la Resolución Exenta Numero 1.745 de fecha 25 de mayo de 2012 del Seremi de Salud de la Región de Atacama. Ambas acciones fueron declaradas inadmisibles por la Corte de Apelaciones de Copiapó.

Con fecha 11 de septiembre de 2012 Agrocomercial A.S limitada presenta un recurso de amparo económico ante la Corte de Apelaciones de Copiapó, para anular la resolución de la Seremi de Salud de la Región de Atacama, del 25 de mayo, que prohibió el funcionamiento de la planta de Freirina y el retiro de todos los cerdos del proceso productivo. El recurso de amparo económico fue desistido por Agrocomercial A.S limitada en octubre del mismo año.

“El proyecto “Agroindustrial del Valle de Huasco” contemplaba la construcción de plantales de reproducción (Reproductores) y de crianza (Destete-venta), la construcción de una Planta de Alimentos Balanceados (fabricados principalmente en base de maíz y soya), una Planta Faenadora de cerdos, una Planta de Rendering, lo que dificultó analizar los potenciales impactos del proyecto hacia el ecosistema, dado que había una sumatoria de impactos provenientes de varias fuentes que no fueron analizados en el E.I.A.”¹³⁸

“En la RCA faltó un enfoque sistemático respecto del medio ambiente, ya que la falta de la presentación de línea base, generó una dificultad para evaluar los impactos, lo que se acentuó por el hecho de la carencia de un enfoque sistemático en la elaboración del E.I.A.”¹³⁹

“El estudio, no señaló de forma clara las dimensiones del proyecto y su localización en relación del ecosistema de recibir los altos impactos, especialmente de nitrógeno y fósforo, generados por la crianza de cerdos”.¹⁴⁰

“Se estimó que el sector de recepción de guanos y lodos en las canchas de compostaje, plantales de cerdo, y plantas de tratamiento eran fuentes de emisión de olores, por ello el titular debía garantizar que no se generaran impactos

¹³⁸ http://seia.sea.gob.cl/archivos/RESOLUCION_090_CCERT_.pdf

¹³⁹ http://seia.sea.gob.cl/archivos/RESOLUCION_090_CCERT_.pdf

¹⁴⁰ http://seia.sea.gob.cl/archivos/RESOLUCION_090_CCERT_.pdf

significativos por causa de malos olores en el centro poblado más cercano, durante toda la vida útil del proyecto, implementado para esto, los planes de control de olores que sean necesarios. El cumplimiento de este compromiso se debía verificar a través de la implementación por parte del titular de un plan de monitoreo de olores, a través de paneles de expertos, información que tendría haber sido remitida a la Secretaria Regional Ministerial de Salud y a la Dirección Regional de CONAMA (...)"¹⁴¹

Mediante Resolución Exenta N° 263 de 23 de noviembre de 2012, la Comisión de Evaluación de la Región de Atacama,¹⁴² resuelve el proceso de revisión de la RCA del proyecto, imponiendo una serie de medidas, entre otras, las que dicen relación con la generación de olores: evaluación de impacto odorante y estándar de inmisión; manejo de purines en diversos sectores; PTAS; monitoreo de efluentes de las plantas de tratamiento de lodos activados; cancha de compostaje; planta de rendering; y, plan de contingencias. El titular del proyecto no ha reiniciado su operación.

De los antecedentes revisados, se infiere que los problemas que se originaron por la generación de olores en las instalaciones del proyecto "Agroindustrial del Valle de Huasco", se vinculan básicamente con un mal manejo de la PTAS, situación que luego, derivó en una emergencia sanitaria por el abandono de dichas instalaciones por parte de la empresa. El tratamiento de la emergencia se apoyó en normas de carácter excepcional que posee la Autoridad Sanitaria (Ministro de Salud), contenidas en el Código Sanitario, decretando una Alerta Sanitaria, conforme a ello, no es posible sacar conclusiones de carácter general.

Con lo anterior, los procedimientos judiciales iniciados por la empresa no concluyeron por sentencias firmes y, los procedimientos iniciados por el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, en primer lugar, el proceso sancionatorio, no concluyó con resolución sancionatoria; y, en segundo lugar, el proceso de revisión

¹⁴¹ http://seia.sea.gob.cl/archivos/RESOLUCION_090_CCERT_.pdf

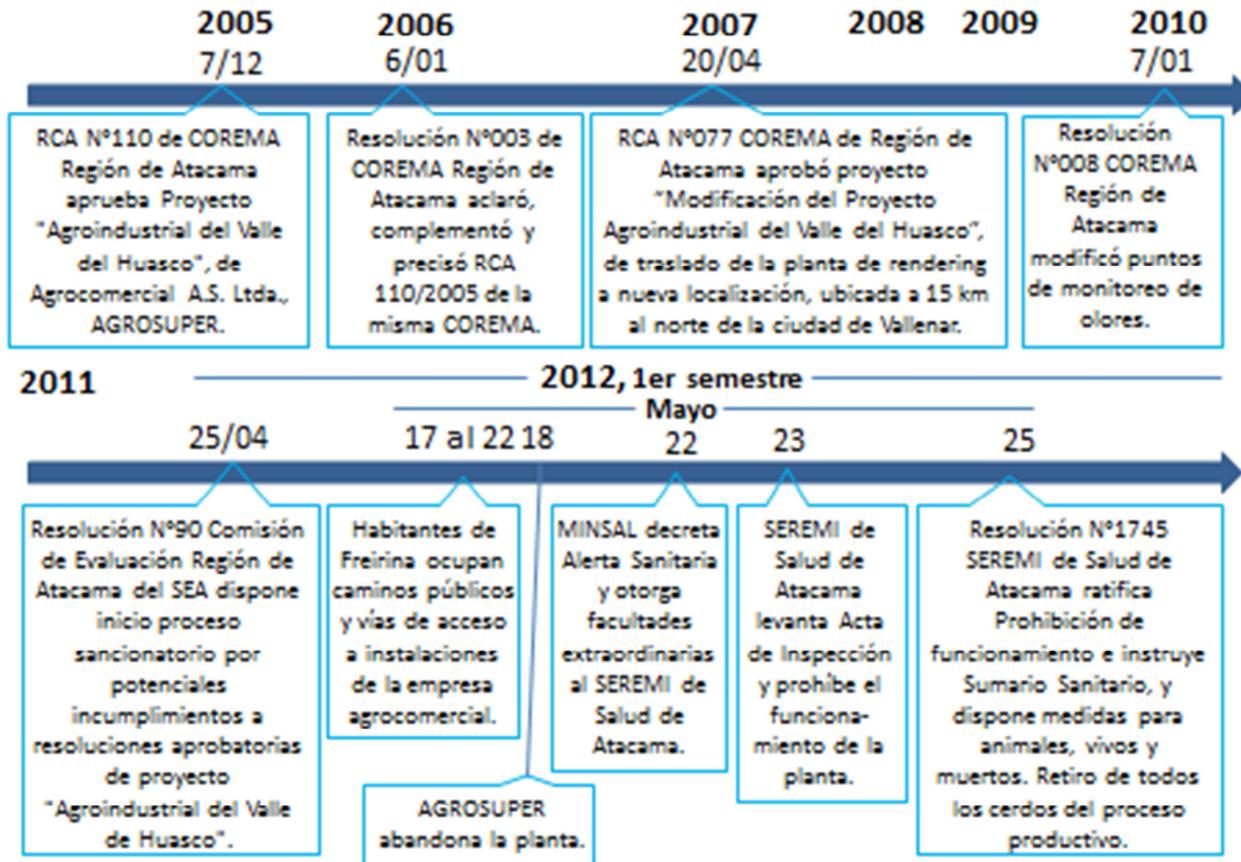
¹⁴² http://seia.sea.gob.cl/archivos/CCF26112012_00005.pdf

concluido mediante Resolución Exenta N° 263/2102, no tuvo una eficacia práctica porque el titular del proyecto no ha reiniciado la operación del proyecto.

En relación con las potestades represivas radicadas en los entes públicos sanitarios (Ministerio de Salud, SEREMI de Salud), ellas sirvieron como mecanismo jurídico administrativo para la solución del conflicto socio ambiental en Freirina. Pero ello, no resuelve de manera integral los problemas detectados: inexistencia de una norma de olores (aunque en este caso fue la deficiente operación de una PTAS la que gatilló la emergencia sanitaria); y, deficiente evaluación del impacto ambiental de la generación de olores en este tipo de proyectos (falencia reconocida por el SEA).

Un resumen de los eventos ocurridos en este caso se muestra en el siguiente diagrama de línea de tiempo.

LÍNEA DE TIEMPO CASO FREIRINA – AGROSUPER ⁽¹⁾



CONCLUSION

El conflicto socio ambiental ocurrido en Freirina en el año 2012, conduce a reflexionar sobre el origen del mismo y las posibles vías de solución que pudieran haber impedido su desenlace o bien, morigerado sus efectos sobre la población y el sistema jurídico institucional implicado. En primer lugar, la ausencia de lineamientos de política pública sobre control de olores generados por las actividades productivas dificulta el desarrollo de normativas ad-hoc, v. gr., una norma de olores para el sector de planteles de porcinos (que debería centrarse en el control de los olores generados por los purines, animales muertos y operación de las PTAS). En segundo lugar, la deficiente regulación de los olores, impide que la evaluación del impacto ambiental de aquellos proyectos que generen olores con efectos notorios sobre la salud de la población circundante a dichos proyectos (Planteles y establos de crianza y engorda de animales, PTAS, Rellenos Sanitarios, Plantas pesqueras y procesamiento productos del mar, entre otros) se efectúe adecuadamente e imposibilita que el SEA incorpore las obligaciones pertinentes en la resolución que concluye el procedimiento administrativo de evaluación. En tercer lugar, la ausencia de una norma que regule los olores impide que las funciones públicas de fiscalización y sanción se desplieguen en forma oportuna y eficaz.

Finalmente, no cabe duda que si nuestro sistema normativo, básicamente en su fase normativa preventiva, hubiese contado con los mecanismos jurídicos explicitados en el párrafo anterior, en el caso de la planta de Freirina, se podría haber evitado el conflicto, o bien, limitado sus efectos durante la emergencia.

5.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE CONSIDERAN LA ACTUAL REGULACIÓN Y LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL PARA ELABORAR EL REGLAMENTO DE OLORES. (OBJETIVO B)

La actividad 5 deberá entregar una propuesta de recomendaciones, con la finalidad de optimizar la eficiencia¹⁴³ del Estado en su rol de regulador, ello, de acuerdo a los resultados del diagnóstico realizado en el 5.2 del presente Informe.

5.3.1 ALCANCES DE LA ACTIVIDAD

Previo a las recomendaciones se incorporan las conclusiones al presente informe.

Por su parte, junto con pronunciarse al final de esta parte del informe sobre si es la conveniente o no elaborar un reglamento de olores, se ha estimado necesario incorporar recomendaciones sobre otras alternativas jurídicas para gestionar la contaminación odorífera en Chile.¹⁴⁴

5.3.2 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.3.2.1 INTRODUCCION

El problema planteado por el mandante para llamar a licitación pública el Estudio, consta en las pertinentes Bases Técnicas y, es del siguiente tenor “existe

¹⁴³ En este parte, cabe tener presente lo señalado en Informe Final de Estudio “Evaluación de eficiencia y efectividad de normas ambientales vigentes generadas por Conama”. ECONAT. 2002. http://www.sinia.cl/1292/articles-26351_documento_1.pdf en el sentido que “la eficiencia en la aplicación de las normas tiene un componente adicional que se refiere a los recursos involucrados en el proceso de alcanzar los objetivos que se han trazado. Entonces, ya no sólo importa si los resultados se acercan a los objetivos, sino cuántos recursos se han utilizado para obtener los resultados, y también qué tan deseables son esos resultados.

La eficiencia involucra una serie de aspectos que son los que están condicionando los resultados de la aplicación de las normas, por lo cual, no siempre se medirá directamente como recursos – resultados sino que entra a operar el cómo se hacen las cosas. [...] La eficiencia, implica asimismo una cuestión de hecho, que se relaciona con los costos sociales involucrados en alcanzar el cumplimiento efectivo de los objetivos ambientales impuestos”

¹⁴⁴ Se hace presente que cita 142 que se ubicaba en esta parte del Primer Informe de Avance se trasladó a 5.3 del Presente Primer Informe de Avance Segunda Corrección.

disparidad y deficiente conocimiento en torno a olores en los diferentes organismos públicos. Lo anterior, hace necesario una recopilación exhaustiva sobre espacios de mejora de las regulaciones "existentes" por los diversos organismos públicos de manera de garantizar una coherencia normativa y eficiencia del rol del Estado en las regulaciones existentes en materia de olores."

Esta consultora propuso la siguiente hipótesis metodológica: la normativa existente no sería apta o suficiente para regular la contaminación odorífera en Chile, la que se afirmaba en la "Estrategia para la Gestión de Olores en Chile (2014 – 2017)" del Ministerio del Medio Ambiente. Con ello, la hipótesis refrendaba que no obstante existir normativa reguladora de las materias objeto del estudio, falta la debida idoneidad, suficiencia, eficiencia y coherencia en las normativas existentes para enfrentar la contaminación odorífera.

Las conclusiones y recomendaciones que se desarrollan más abajo derivan del proceso de diagnóstico efectuado, esto es, de la recolección y análisis de las regulaciones existentes sobre la materia concernida en este punto y de la evaluación de los problemas vinculados con la hipótesis planteada.

Pues bien, se puede afirmar que, contrastada la hipótesis con la labor de diagnóstico realizada, se confirma la hipótesis planteada, en el sentido que existe normativa reguladora de las materias objeto del estudio, pero, falta la debida idoneidad, suficiencia, eficiencia y coherencia para enfrentar la contaminación odorífera.

Se previene que las recomendaciones que se desarrollan más abajo y que se fundamentan¹⁴⁵, no son necesariamente concordantes entre ellas, por cuanto, una de ellas, sugiere elaborar un proyecto de ley que resuelva las deficiencias que se explicitan en las conclusiones. La otra, propone la elaboración de una norma de emisión por cada actividad y contaminante. Al final de este apartado se sugiere y fundamenta la idea de no continuar con la propuesta de elaborar un reglamento de olores.

¹⁴⁵ A solicitud del MMA en observaciones formuladas al Informe Final el 16 de marzo de 2016 y cuyas respuestas constan en un Anexo del Informe Final.

Las recomendaciones surgen del análisis realizado por esta consultora a los documentos que se requirió analizar por el mandante, entre otros a los Estudios de ECOTEC (2013) y Aquology (2014) citados en el presente informe, en los cuales se contienen ideas generales que se comparten. En dicho contexto, las recomendaciones son originales de esta consultora.

Se estima que la dictación de una norma de emisión por el Ministerio de Medio Ambiente es la vía jurídica viable para hacerse cargo de la contaminación odorífera en Chile.

5.3.2.2. CONCLUSIONES

a. La normativa nacional vigente en materia de olores, posee escasas disposiciones. No existe una norma objetiva específica de emisión/inmisión para olores o compuestos relacionados con éstos, a excepción de la Norma de Emisión de Compuestos TRS, generadores de olor asociados a la fabricación de pulpa sulfatada. Sin embargo, dicho sector sigue registrando denuncias por malos olores.

b. Practicada la revisión del Código Sanitario, se puede afirmar que este cuerpo normativo es el único que regula de manera específica las materias relacionadas con la presencia o generación de olores, ello, se debe al riesgo para la salud de las personas y a la calidad de vida de la población, que importa la existencia de olores, Con ello, el Código Sanitario¹⁴⁶ fundamentó la emisión del Decreto N° 144/61 que Establece Normas para Evitar Emanaciones o Contaminantes Atmosféricos de Cualquier Naturaleza, norma que regla diversas materias que aluden a los olores.

c.- La Autoridad Sanitaria vela porque se eliminen o controlen los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el

¹⁴⁶ Código Sanitario, DFL N° 226 del año 1931 (artículo 26, N° 4).

bienestar de los habitantes –como el caso de los malos olores- en conformidad a las disposiciones del Código Sanitario y sus reglamentos. En cumplimiento de lo anterior, las SEREMI de Salud fiscalizan y sancionan a través del procedimiento denominado sumario sanitario la infracción a las disposiciones del Código Sanitario y demás leyes, reglamentos y normas complementarias.

d.- La Contraloría ha reconocido el carácter de ministros de fe de autoridad sanitaria para efectos de olores.

e.- La autoridad sanitaria en estos últimos años ha utilizado la vía de la declaración de alerta sanitaria o emergencia sanitaria para gestionar problemas importantes para la salud pública

f.- Hasta la entrada en vigencia de las facultades de fiscalización y sanción de la SMA, las SEREMIS de Salud controlaban y fiscalizaban las RCA aprobatorias; y controlaban, fiscalizaban y sancionaban las normas de calidad y emisión; y los planes de prevención y descontaminación, todas cuando el objetivo de protección fuera la vida y salud de las personas. Por su parte, hasta que entraron en vigor las facultades de fiscalización y sanción de la SMA, las sanciones a las RCA aprobatorias las aplicaban las COREMAS¹⁴⁷ y la Dirección Ejecutiva de CONAMA¹⁴⁸. Con la creación del SEA, fueron las Comisiones de Evaluación Regionales¹⁴⁹ o la Dirección Ejecutiva¹⁵⁰, según el caso, las que sancionaron su incumplimiento, hasta que entraron en vigencia las facultades de fiscalización y sanción de la SMA.

g.- Las SEREMIs de Salud fiscalizan y sancionan las infracciones al DS N°144 de 1961 del Ministerio de Salud y, en la parte que le corresponde, las cometidas en contra del Reglamento para el Manejo de Lodos Generados en Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas; y del Reglamento para el Manejo de Lodos Provenientes de Plantas de Tratamiento de Efluentes de la Industria Procesadora de Frutas y Hortalizas. Todas, siempre y cuando dichas normas no se contengan

¹⁴⁷ En caso de proyectos que impactaban sólo una región.

¹⁴⁸ En el caso de proyectos que impactaban más de una región.

¹⁴⁹ En caso de proyectos que impactaban sólo una región.

¹⁵⁰ En el caso de proyectos que impactaban más de una región.

en RCAs aprobatorias caso en el cual es la SMA la que fiscaliza y sanciona. Estas siguieron radicadas en las SEREMI de Salud con la creación de la SMA.

h.- Frente a episodios puntuales de olores la ciudadanía ha optado por la interposición de recursos de protección y/o formulación de denuncias ante la Autoridad Sanitaria.

i.- Las denuncias por olores recibidas por SEREMIs de Salud provienen, mayoritariamente, de los Planteles y Establos de Crianza y Engorda de Animales; Pesqueras y Procesamiento de Productos del Mar; Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas; y Sitios de Disposición Final de Residuos, por lo que es prioritario regular primero estas actividades.

j. La potestad del Ministerio del Medio Ambiente, para regular "malos olores", es restringida al remitirse la disposición legal de manera genérica a la fórmula "otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente", hecho que los estudios revisados no verifican, sino más bien, orientan a concluir que es una materia de contenido sanitario, como pareciera entender contradictoriamente el precepto al cerrar con la frase "sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos públicos en materia sanitaria."

k.- La Ley 19.300 dota al Servicio de Evaluación Ambiental con la competencia de realizar la evaluación del impacto ambiental de cada proyecto en particular, no existiendo norma explícita (de rango legal o reglamentario) orientada a la determinación de los posibles impactos ambientales por la presencia o generación de olores.

l.- Ministerio de Medio Ambiente posee potestades para elaborar normas primarias de calidad ambiental, normas de emisión y planes de prevención y descontaminación, las que son fiscalizadas y sancionadas por la SMA, salvo que esta última potestad por ley corresponda a otros Órganos de la Administración del Estado.

m.- Las principales denuncias de fuentes generadoras de olores ante la SMA han sido en contra de establecimientos de Animales (cerdos) por mal manejo de

purines y de planta de tratamientos de aguas (PTAs); Compost por un mal manejo de éstos; rendering provenientes de la cocción de restos de animales; y de Plantas Tratamientos de Aguas Servidas principalmente por los lodos sanitarios.

n.- La SMA considera que es necesario mejorar el SEIA en cuanto se realice una adecuada evaluación de los efectos que puede provocar la emisión de olores molestos, objetivando parámetros, metodologías de medición y análisis de olores, o en su defecto, determinando medidas concretas para evitar o minimizar la emisión de éstos. Además, estima necesario que durante la evaluación del impacto ambiental de las modificaciones de los proyectos, se consideren las sinergias que se producen por la emisión de olores, entre el proyecto original y la modificación.

Ello, se debe cruzar con las denuncias que se efectúen para poder fiscalizar los proyectos adecuadamente.

ñ.- La denuncia por malos olores ante la SMA no tiene asociada una infracción. Esta sólo ha constituido un efecto negativo, ocasionado por un incumplimiento de 1 o más medidas de la RCA.

o.- La SMA coincide con MINSAL que en el caso emblemático de Freirina proveniente de Agrosuper – aunque no se encontraban vigentes las facultades de fiscalización y sanción de la SMA- hubo una evaluación del impacto ambiental deficitaria de este aspecto. En el SEIA para este tipo de proyectos se evalúan olores sólo de las PTAs, pero no olores de purines en establecimientos de engorda. Debieran considerarse ambos y su sinergia.

p.- Existe escaso desarrollo en materia de potestades legales para la regulación de olores en los municipios o en las SEREMI de Vivienda y Urbanismo. El municipio puede decretar el traslado de una empresa mal emplazada que cause molestias al vecindario, previo informe de las Autoridades de Salud y Vivienda y Urbanismo. No obstante, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia que limita severamente tal potestad.

q.- La función de protección del medio ambiente que pueden llevar a cabo los municipios, debe enmarcarse dentro de la normativa legal vigente, de tal manera que dichas ordenanzas de ningún modo pueden establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas, que aquéllas que han sido impuestas por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental.

r.- Las Municipalidades, a través de las Ordenanzas, no pueden regular compuestos físico-químicos parámetros, concentraciones, ni atribuirse competencias fiscalizadoras sobre dichos aspectos reglados en las normas ambientales, sean éstas de calidad o emisión, si lo hicieran, excederían el marco normativo que regula la materia.

s.- Las Municipalidades no se encuentran facultadas explícitamente para fiscalizar y sancionar materias de malos olores. Estas competencias se encuentran radicadas esencialmente en la autoridad sanitaria y en la SMA en el caso de RCA, normas de calidad y de emisión.

t.- A juicio del consultor, las ordenanzas ambientales municipales no han tenido el efecto perseguido por los municipios para su dictación. Ello, básicamente por las limitaciones legales existentes, las que han sido explicitadas por los diversos dictámenes de la Contraloría General de la República.

u.- La normativa que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental no cuenta con criterios objetivos que le permitan a la Superintendencia del Medio Ambiente determinar cuándo se está en presencia de contaminación odorífera, parámetros mensurables que se reglan en las normas de calidad o emisión.

v.- Una sentencia reciente del Tribunal Constitucional¹⁵¹ exige objetivar criterios de contaminación odorífera, lo que se debe entender en el sentido de contar con normas de emisión y/o de calidad primaria de calidad ambiental.

¹⁵¹ Sentencia Rol N° 577-2006 (considerando 13°).

w.- La misma Sentencia, luego de citar el artículo 89 del Código Sanitario, el DS N° 144, artículos 1° y 8°, señaló que "en cualquier caso [éstas normas] no contemplan la existencia de parámetros impersonales y mensurables que permitan definir un umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de "contaminación" o de efectivo "daño" a la salud, a los efectos de justificar una medida".

x.- La mayor cantidad de denuncias en Chile son por ruidos y olores y se presentan en todas las regiones, lo que da cuenta de que el problema existe y que debe darse solución.¹⁵²

y.- Respecto al ejercicio de la potestad de fiscalización y sanción de los SEREMI de Salud, en los fallos citados, se da cuenta que los sumarios sanitarios iniciados en contra de las empresas por incumplimiento -por ejemplo- del DS 144 de 1961 de Ministerio de Salud por generación de malos olores y que han concluido con una sanción, no ha sido inductivos a cumplimiento por lo que se debió recurrir a otras vías -como el recurso de inaplicabilidad- no constituyéndose entonces en vías eficaces para cumplir con el objetivo de proteger la salud y calidad de vida de las personas por la generación de malos olores. Por lo demás, el MINSAL es de la opinión que sus facultades les permiten fiscalizar y sancionar pero no cuenta con instrumentos para gestionar los olores.

z.- La SISS, respecto de las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) de Concesionarias, posee facultades de control, fiscalización y sanción debido a que la no generación de olores molestos es parte de las exigencias impuestas por la calidad del servicio y como esta exigencia debe ser fiscalizada por la SISS, la generación de olores molestos se incluye dentro del ámbito de su competencia. La SISS sanciona en el caso anterior con una multa de una a cincuenta unidades tributarias anuales, sin perjuicio de las establecidas específicamente en su ley o en otros cuerpos legales.

¹⁵² Informe ECOTEC e información aportada por la SMA en reunión sostenida en sus dependencias, constando ello en Acta que se anexa al presente informe.

5.3.2.3 RECOMENDACIONES

a. Elaborar un Proyecto de Ley Modificatorio de la Ley 19.300

En virtud de esta, se habilitaría explícitamente al Ministerio del Medio Ambiente para regular los aspectos principales vinculados con la contaminación odorífera, resguardándose que el contenido del texto recoja las prevenciones realizadas por el Tribunal Constitucional, o al menos, los que permitan salvar eventuales requerimientos de inconstitucionalidad de la norma. Se deberá determinar la autoridad que fiscalizará y sancionará este caso, sin perjuicio, que es la SMA la que fiscaliza y sanciona las materias ambientales que le señale la ley como es el caso de las normas de emisión.

Entre otras materias, podría incorporarse como nuevo instrumento de gestión ambiental en la Ley 19.300 las normas de inmisión.¹⁵³

Esta radicación de potestades normativas específicas en el Ministerio del Medio Ambiente permitiría, además, que las Secretarías de Estado que participan en los procedimientos de generación de normas ambientales, en este caso sobre contaminación odorífera, complementen y coadyuven las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente para la proposición y formulación de normas reguladoras de sustancias que puedan afectar el medio ambiente.

b. Elaborar una Norma de Emisión

Esta consultora sugiere elaborar una norma de emisión¹⁵⁴⁻¹⁵⁵ por fuente emisora de olores y por contaminante como instrumento que, de manera directa o

¹⁵³ “Respecto a la legislación específica por país, los países con una normativa más avanzada son los Países Bajos, Francia, Reino Unido, Alemania, España, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, éstos no establecen valores límites de emisión sino valores objetivo de inmisión. Utilizan OU/m³ al 98 percentil, con límites horarios de percepción o mediante frecuencias de horas de olor o mediante el establecimiento de distanciamiento. (Pagans 2012)”, <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-55392.html>.

¹⁵⁴ Similar a la norma de emisión (inmisión) de ruido.

¹⁵⁵ En observación del MMA efectuada el 16 de marzo de 2016 al Primer Informe de Avance Corregido, se solicitó lo que se reproduce: “7. En relación al Informe de Avance corregido de Olores, se entiende que la opción más realista otorgada por la consultora es la de elaborar una norma de emisión sectorial (después del proyecto de ley). En este sentido, se solicita un mayor desarrollo de ello haciéndose cargo de la interpretación normativa que podría sustentar el MMA para llevarla a cabo.” En esta parte se incorpora los solicitado.

indirecta, prevenga la contaminación o sus efectos y que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios vigentes que se exponen más abajo para su concreción y que contemple parámetros impersonales y mensurables que permitan definir un umbral objetivo¹⁵⁶. Este último, de conformidad con lo sentenciado recientemente por el Tribunal Constitucional¹⁵⁷ que exige objetivar criterios de contaminación odorífera, lo que se debe entender en el sentido de contar con normas de emisión y/o de calidad primaria de calidad ambiental¹⁵⁸.

Se estima pertinente regular vía norma de emisión, en primer lugar, las fuentes prioritarias como los planteles de crianza de animales y las PTAS, sin perjuicio del Reglamento de Lodos de las PTAS.

En tanto esta consultoría recomienda esta vía como alternativa a una modificación legal y con el objeto de sustentar el proceso de generación de una o más normas de emisión de olores, se estima necesario aportar breves antecedentes contenidos en el Mensaje Presidencial con el que se inició el proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, tomados de su Historia Fidedigna¹⁵⁹. Sus fundamentos explícitos fueron la "definición de una política sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental."¹⁶⁰. 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

¹⁵⁶ Dado lo explicitado en 5.2.1.4 se elimina la frase "a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de "contaminación" o de efectivo "daño" a la salud".

¹⁵⁷ Sentencia Rol N° 2684-14-INA (considerando 13°) de fecha 10 de septiembre de 2015 que acogió el requerimiento de inaplicabilidad presentado por Curtidos Bas S.A. en contra de un decreto alcaldicio de la Ilustre Municipalidad de San Joaquín por que le ordenó trasladarse de la comuna por causar molestias al expedir malos olores al vecindario provenientes de sus procesos productivos.

¹⁵⁸ En 5.2.1.5 ALCALDE Y SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO del presente informe.

¹⁵⁹ <https://www.google.cl/#q=principios+y+fundamentos+de+la+ley+19300>

¹⁶⁰ Idem nota anterior, página 10.

incumplimiento de dicha legislación.”¹⁶¹. 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.”¹⁶²

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.”¹⁶³

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

¹⁶¹ Idem nota anterior.

¹⁶² Idem nota anterior.

¹⁶³ Idem 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.”¹⁶⁴

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 Ambiente¹⁶⁵, 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,

¹⁶⁴ “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

¹⁶⁵ 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+FIDEIDIGNA+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.”¹⁶⁶

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.”¹⁶⁷ Este podría ser el caso de una propuesta de un Reglamento de Olores.

Respecto a los instrumentos de gestión ambiental utilizados para reducir la contaminación o para prevenirla en Chile son los detallados en la Ley 19.300 y sus reglamentos. Estos corresponden a las normas primarias y secundarias de calidad ambiental; a las normas de emisión; a los planes de prevención y descontaminación para zonas declaradas latentes y saturadas, respectivamente.

¹⁶⁶ Idem nota anterior página 11.

¹⁶⁷ Idem nota anterior página 12.

La “Norma Primaria de Calidad Ambiental [es] aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población”¹⁶⁸

Por su parte, una “Norma Secundaria de Calidad Ambiental [es] aquélla que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza”¹⁶⁹

Si la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental se está en presencia de una zona latente¹⁷⁰ y, si una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas, se está en presencia de una zona saturada¹⁷¹.

En las 2 situaciones anteriores corresponderá declararlas tales (latentes o saturadas) por Decreto Supremo y elaborar un plan de prevención en el caso de una zona latente y un plan de descontaminación en el caso de una zona saturada.

El “Plan de Prevención es un instrumento de gestión ambiental, que a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente.

El Plan de Descontaminación, por su parte, es un instrumento de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas

¹⁶⁸ Artículo 2 letra n) de la Ley 19.300.

¹⁶⁹ Artículo 2 letra ñ) de la Ley 19.300.

¹⁷⁰ Artículo 2 letra t) de la Ley 19.300.

¹⁷¹ Artículo 2 letra u) de la Ley 19.300.

primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como saturada por uno o más contaminantes.”¹⁷²

Finalmente, la “Norma de Emisión [es] la que establece la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora, cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”¹⁷³.

Cabe señalar que la definición de norma de emisión asociada a riesgo recién se incluyó en el nuevo Reglamento de Normas de Calidad y Emisión que entró en vigencia el 1° de agosto del 2013¹⁷⁴ y que fue sometido al trámite de Toma de Razón de la Contraloría General de la República declarándose así la legalidad y constitucionalidad del Reglamento sometido a su revisión.

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 lo recomendado para una norma de olores por fuente- o como instrumento comprendido en un plan de prevención o de descontaminación, ya sea para mantener la calidad ambiental (prevención) o para recuperarla¹⁷⁵. 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”¹⁷⁶

En este sentido, cabe destacar lo señalado en el documento denominado “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable” de 1998 de la Comisión

¹⁷² Artículo 2 de DS n° 39 de 2012 de Ministerio de Medio Ambiente

¹⁷³ Artículo 2 letra o) de la Ley 19.300 en relación con el Artículo 4 de DS n° 39 de 2012 de Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁷⁴ DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente publicado en el Diario Oficial el 22 de julio de 2013 y que reemplazó el antiguo reglamento DS N°93 de 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

¹⁷⁵ 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.”

¹⁷⁶ Artículo 33 del DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente.

Nacional del Medio Ambiente¹⁷⁷ vigente hasta esta fecha. En efecto, en este se afirmó que:

“Las normas de emisión también son herramientas de prevención, ya que permiten disminuir, de manera precautoria, las emisiones de acuerdo a un objetivo de calidad, aún cuando no exista una norma de calidad establecida para dicho contaminante.

El elemento central de la política de control de la contaminación ambiental de origen industrial es determinar la calidad de los medios, de modo de asegurar el máximo beneficio social en su uso, para lo cual la definición de normas de calidad ambiental se hace imperativa. Es en este ámbito donde se focalizan los mayores esfuerzos. No obstante, para algunas sustancias, la definición normativa partió por el establecimiento de normas de emisión al medio hídrico y al aire, debido a la necesidad de regular estas sustancias, habiendo incertidumbre científica-técnica en la información de base para la definición de normas de calidad.”¹⁷⁸⁻¹⁷⁹

Se está en presencia de Contaminación al existir susceptibilidad o posibilidad de generar o causar riesgo a la salud de la personas o a la calidad de vida de la población lo que sucede cuando se sobrepasa una o más normas de calidad ambiental o de emisión, entendiéndose que estas corresponden a la Legislación Vigente a la que se refiere la definición de contaminación de la Ley 19.300¹⁸⁰.

Las etapas y plazos para la elaboración y revisión¹⁸¹ de las normas de emisión (cuando estas últimas no se incluyen en los planes) se encuentran reguladas en la Ley 19.300¹⁸² y en el DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente¹⁸³, que

¹⁷⁷ Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en la Sesión del 9 de enero de 1998.

¹⁷⁸ “Una política ambiental para el desarrollo sustentable”. Documento aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en la sesión del 9 de enero de 1998. CONAMA. http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf

¹⁷⁹ Cabe recordar que la definición de norma de emisión asociada a riesgo recién se incluyó en el nuevo Reglamento de Normas de Calidad y Emisión, DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente, que entró en vigencia el 1° de agosto del 2013, con lo que desaparece la “incertidumbre científica-técnica” asociada a las normas de emisión.

¹⁸⁰ “Contaminación: la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”. Artículo 2, letra c, Ley 19.300.

¹⁸¹ Cada 5 años a lo menos. Artículos 32 y 40 de la Ley 19.300.

¹⁸² Art 32 inciso 3º, Ley 19.300.

¹⁸³ <http://www.leychile.cl/N?i=1053036&f=2013-08-01&p=>

aprueba el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental¹⁸⁴ y de Emisión¹⁸⁵, y corresponden a las siguientes:

- Programa de Regulación Ambiental¹⁸⁶ (cada 2 años a lo menos)
- Elaboración de Anteproyecto: 12 meses (salvo estudios insuficientes que permiten extender el plazo)
- Participación Ciudadana: 60 días
- Elaboración de proyecto definitivo: 120 días
- Pronunciamiento Consejo Ministros para Sustentabilidad
- Consideración Presidente República
- Decreto Supremo
- Recurso Reclamación: 30 días

Lo anterior se grafica en el siguiente cuadro:

¹⁸⁴ Antes por el DS N° 93 de 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

¹⁸⁵ Art 40 Ley 19.300.

¹⁸⁶ El Artículo 10 del DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente dispone que” Corresponderá al Ministro definir un programa de regulación ambiental que contenga los criterios de sustentabilidad y las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas de dictación de normas de calidad ambiental y de emisión y demás instrumentos de gestión ambiental.

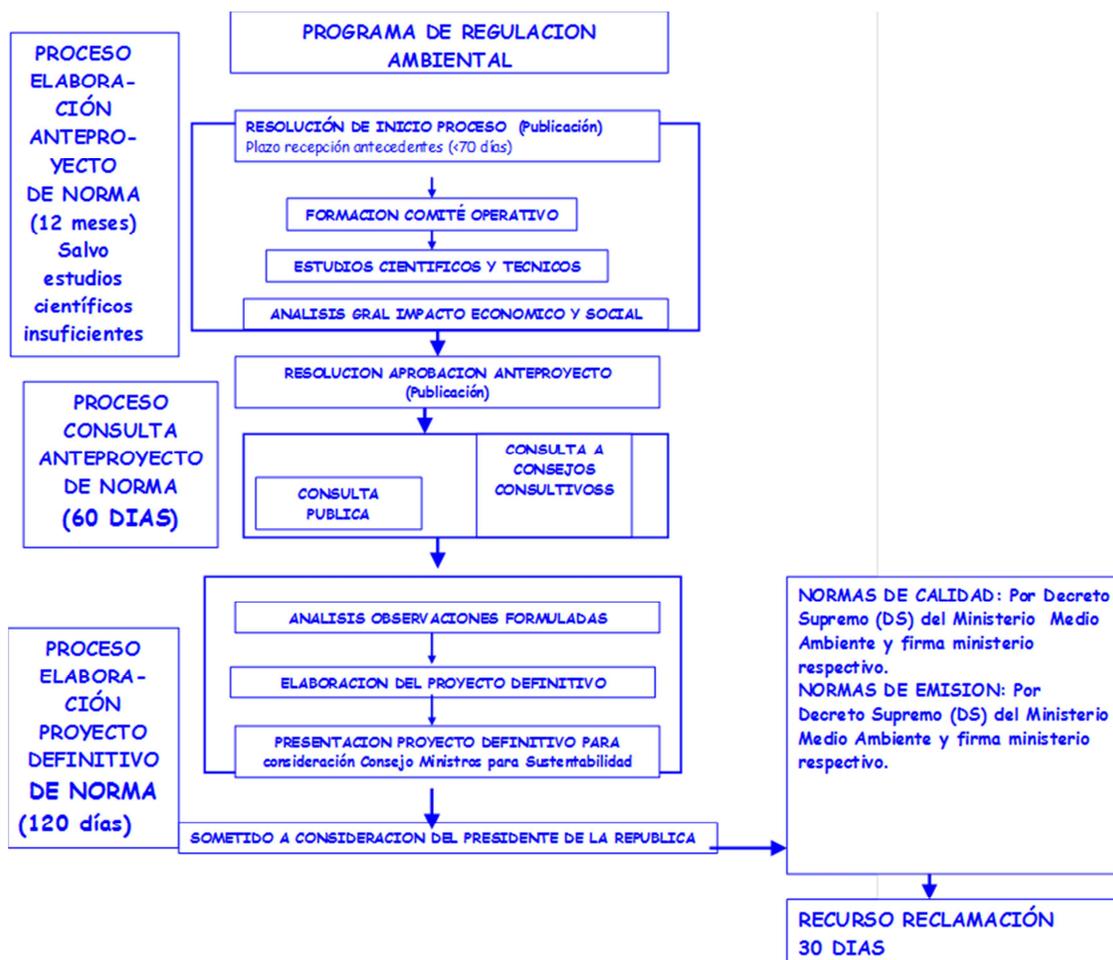
Dicho programa se fundamentará en antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país y en las evidencias de impactos ambientales nacionales y/o regionales. Asimismo, podrá señalar los indicadores de resultado que permitan evaluar la efectividad y eficiencia de las estrategias de solución a los problemas detectados.

El Ministerio podrá solicitar a otros órganos competentes de la Administración del Estado, antecedentes para la elaboración de dicho programa.

Asimismo, tales órganos, frente a una emergencia o necesidad sectorial, podrán solicitar la inclusión de una norma en el respectivo programa de regulación ambiental.

El programa deberá dictarse a lo menos cada dos años.

El programa y sus antecedentes deberán ponerse a disposición de la ciudadanía a contar de su dictación por el Ministro. Asimismo, deberá publicarse en extracto en el Diario Oficial y en el sitio electrónico del Ministerio. El extracto, además, deberá incluirse en la tabla pública a que se refiere el artículo 9°.



Aludiendo al riesgo, en la determinación de las normas de emisión, dictadas fuera de los planes o insertas en estos, se requerirá -entre otros - estudios que den cuenta de los efectos que produce el contaminante a regularse sobre la salud de las personas cuando el objetivo de protección sea la salud de las personas.¹⁸⁷

En relación a la institucionalidad ambiental asociada a la gestión de la contaminación, cabe señalar que el 26 de enero de 2010 se publicó en el Diario Oficial la Ley 20.417¹⁸⁸ que -entre otras- modificó la Ley 19.300¹⁸⁹ creando el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Artículos 34 y 35 del DS N°38 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁸⁸ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>

¹⁸⁹ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667>

¹⁹⁰ En Artículo Segundo de la Ley 20.417.

El Ministerio del Medio Ambiente es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, todo ello promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa.

La elaboración, coordinación¹⁹¹ e interpretación¹⁹² de las normas de emisión son potestades que se han radicado en el Ministerio de Medio Ambiente. Corresponderá entonces a este ministerio la elaboración, coordinación e interpretación de las normas de emisión por tipo de fuente y contaminante para olores.

Finalizado el proceso de elaboración de las normas de emisión que se propongan al Presidente de la República, corresponde al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad¹⁹³ pronunciarse respecto a ellas.

“Las normas de emisión se establecerán mediante decreto supremo, que llevará las firmas del Ministro del Medio Ambiente y del ministro competente según la materia de que se trate, el que señalará su ámbito territorial de aplicación.”¹⁹⁴ Probablemente, será el Ministro de Salud quien concurra a la firma de los decretos que establezcan normas de emisiones de olores en tanto se relaciona con la calidad de vida de las personas.

¹⁹¹ De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 70 de la Ley 19.300 que dispone que “Corresponderá especialmente al Ministerio: [...] n) Coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención y/o descontaminación, determinando los programas para su cumplimiento.”

¹⁹² De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 70 de la Ley 19.300 que dispone que “Corresponderá especialmente al Ministerio: [...] o) Interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y/o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente podrá requerir a los jefes de los servicios y organismos con competencias en materia ambiental, informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de las normas y planes señalados en el inciso anterior, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado.

El Ministerio podrá, además, uniformar los criterios de aplicación y aclarará el sentido y alcance de las normas de calidad ambiental y de emisión, cuando observe discrepancias o errores de interpretación.”

¹⁹³ Presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación. Artículo 71 letra f) de la Ley 19.300

¹⁹⁴ Artículo 40 Ley 19.300.

El seguimiento, fiscalización y sanción de las normas de emisión corresponden a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)¹⁹⁵, salvo determinadas normas de emisión que son fiscalizadas y sancionadas por otros órganos de la administración del Estado-. Se recomienda que la SMA fiscalice y sancione las normas de emisión de olores que se elaboren para mantener la coherencia del sistema normativo ambiental.

De las decisiones adoptadas por el Ministerio de Medio Ambiente y por la SMA en estas materias es posible recurrir ante los Tribunales Ambientales¹⁹⁶.

Lo anterior, sin perjuicio de la gestión de la contaminación que se efectúe para cada proyecto en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) cuya administración se encuentra a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental¹⁹⁷ (SEA) y que es fiscalizado y sancionado por la SMA.

c.- Sobre la Idea de dictar un Reglamento de Olores

Se recomienda no elaborar un reglamento de olores según la Estrategia de Olores del año 2013 del MMA, por las siguientes razones¹⁹⁸.

1.- Razones de Política Ambiental Gubernamental

No se recomienda la elaboración de un Reglamento de Olores en tanto ello implica debilitar la actual institucionalidad ambiental, que se estructura a base del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la

¹⁹⁵ Artículo 2° del Artículo Segundo de la Ley 20.417 que Crea la SMA y fija su Ley orgánica (LO SMA) dispone que “La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de [...] las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión” en relación con el Artículo 64 de la Ley 19.300 que dispone que “La fiscalización del permanente cumplimiento [...] de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, [...] cuando correspondan, será efectuada por la Superintendencia del Medio Ambiente de conformidad a lo señalado por la ley.”

¹⁹⁶ Creados en virtud de la Ley 20.600. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041361>

¹⁹⁷ Cabe tener presente el D.S. N° 28/2013 del MMA, que Establece Norma de Emisión para Fundiciones de Cobre y Fuentes Emisoras de Arsénico”, que dispone en su artículo 9° lo siguiente: “Relación con límites de emisión fijados en resoluciones de calificación ambiental: Las fuentes emisoras existentes y nuevas deberán cumplir con los límites establecidos en el presente decreto, salvo que los límites máximos fijados en las respectivas resoluciones de calificación ambiental sean más exigentes, en cuyo caso se deberá aplicar y dar cumplimiento a estos últimos.” Este decreto fue sometido al trámite de toma de Razón ante la Contraloría General de la República declarándose así su legalidad y constitucionalidad.

¹⁹⁸ A solicitud de la contraparte del estudio del MMA se fundamenta esta recomendación. La presente solicitud fue efectuada en reunión de 17 de marzo de 2016 con ocasión de las observaciones contenidas en el documento de observaciones a Informe Final y Primer Informe de Avance Corregido del MMA de 16 de marzo de 2016.

Superintendencia del Medio Ambiente. Además, el actual sistema normativo ambiental cuenta con los instrumentos de gestión ambiental para ocuparse de la gestión de olores. Con todo, no pueden obviarse los fundamentos, objetivos, institucionalidad e instrumentos contenidos en el Mensaje Presidencial del proyecto de ley de bases del medio ambiente, que se han desarrollado desde el año 1994 a la fecha, antecedentes que se resumirán a continuación.

En efecto, las dificultades que tenía el Poder Ejecutivo para llevar a cabo una gestión pública ambiental exitosa pueden encontrarse en el Mensaje Presidencial con el que se inició el proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, que consta en su Historia Fidedigna¹⁹⁹, señalándose allí que existía una comprobada "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 incumplimiento de dicha legislación."²⁰⁰.

En el mismo Mensaje se aseguraba 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."²⁰¹

¹⁹⁹ <https://www.google.cl/#q=principios+y+fundamentos+de+la+ley+19300>

²⁰⁰ Idem nota anterior.

²⁰¹ Idem nota anterior.

Ese diagnóstico sobre el estatus normativo ambiental de esa fecha, correcto a nuestro juicio, debía ser mejorado según el mismo Mensaje a través de “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.”²⁰²

Luego de 14 años de desarrollo e implementación de la Ley 19.300, 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 Ambiente²⁰³, 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, 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

²⁰² Idem nota anterior, página 14.

²⁰³ 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>

las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público."²⁰⁴

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."²⁰⁵ Este podría ser el caso de propuesta de un Reglamento de Olores.

A modo de resumen de los párrafos anteriores, esta consultora estima que la elaboración de un Reglamento de Olores, desvirtuaría los avances realizados en nuestro sistema normativo ambiental, retrotrayendo la labor normativa del Ministerio del Medio Ambiente a un estatus de "ineficiencias regulatorias, falta de certeza e inadecuada fiscalización de las mismas y, en ocasiones, interpretación[es] normativas contradictorias"²⁰⁶, según se afirma 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 Ambiente.

²⁰⁴ Idem nota anterior página 11.

²⁰⁵ Idem nota anterior página 12.

²⁰⁶ Ibidem nota anterior.

2.- Sentencia del Tribunal Constitucional vinculado con Contaminación Olorífera.

La elaboración de un Reglamento de Olores no permitirá cumplir con los estándares que una sentencia reciente del Tribunal Constitucional²⁰⁷ exige, de objetivar criterios de contaminación odorífera, lo que se debe entender en el sentido de contar con normas de emisión y/o de calidad primaria de calidad ambiental, no siendo óbice para cuestionar el camino del reglamento de olores, el que el fallo se refiera a un asunto particular.

Asimismo, la Sentencia, luego de citar el artículo 89 del Código Sanitario y el D.S. N° 144, artículos 1° y 8°, señaló que “en cualquier caso [éstas normas] no contemplan la existencia de parámetros impersonales y mensurables que permitan definir un umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de “contaminación” o de efectivo “daño” a la salud, a los efectos de justificar una medida”. Cuestionamiento constitucional replicable a un reglamento de olores que se sustentaría, a lo menos parcialmente, en las normas identificadas por el Tribunal Constitucional.

3.- Razones de Texto Legal y Reglamentario.

Se estima que los instrumentos de gestión ambiental creados por la Ley 19.300 (normas de calidad, normas de emisión, etc.), son los llamados a cumplir con los objetivos de protección ambiental o gestión de la contaminación odorífera, sin obviar la hipótesis planteada por esta consultora, en el sentido que existe normativa reguladora de las materias objeto del estudio, pero, falta la debida idoneidad, suficiencia, eficiencia y coherencia para enfrentar la contaminación odorífera. Situación, esta última, que podría quedar en evidencia si se opta por la elaboración de un reglamento de olores por el Ministerio del Medio Ambiente.

Dada la recomendación contenida en esta letra, correspondería efectuar un ajuste la Estrategia de Olores del 2013 del MMA, eliminando la alternativa de un reglamento de olores y reconducirla a la elaboración de una o más normas de emisión por tipo de fuente y contaminante.

²⁰⁷ Sentencia Rol N° 577-2006 (considerando 13°).

ANEXOS

Respuestas a Observaciones del MMA a Primer Informe de Avance y su Anexo A
DOC RESPUESTAS A OBSERVACIONES INF. 1 Acta de Reunión de Ajuste
Metodológico con Ministerio de Medio Ambiente de 4 de diciembre de 2015

Carta Gantt

Marco Legal Ambiental

Acta de Reunión con Ministerio de Medio Ambiente de 4 de diciembre de 2015

Presentación adjunta a Reunión con Ministerio de Medio Ambiente de 4 de
diciembre de 2015

Acta de Reunión con Ministerio de Medio Ambiente de 9 de diciembre de 2015

Presentación adjunta a Reunión con Ministerio de Medio Ambiente de 9 de
diciembre de 2015

Acta de Reunión con Ministerio de Salud de 17 de diciembre de 2015

Acta de Reunión con Superintendencia del Medio Ambiente de 21 de diciembre de
2015

Decreto N°18 de 2012 del Ministerio de Salud

Resolución N°1745 del 2012 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de
Atacama

Resolución N°2531 del 2012 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de
Atacama

Resolución N°3872 del 2012 de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de
Atacama

Fichas Informativas de Normas Revisadas en Primer Informe de Avance