

GOBIERNO DE CHILE
CONAMA

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL.

Ordenanzas Municipales y Normas Ambientales

**IX SEMINARIO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y
CONTROL DE RUIDO AMBIENTAL
MAYO 2009**

INGRID HENRÍQUEZ CORTEZ
Departamento Jurídico
Comisión Nacional del Medio Ambiente



EL ROL MUNICIPAL EN MATERIA AMBIENTAL


Fundamentos Generales

- **Arts.118, inc.4° Constitución Política de la República de Chile y 1, inc.2° , Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.**
- **Art.1, Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.**
- **Arts.118 Constitución Política de la República de Chile y 1 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.**
- **Art.19 N° 8 Constitución Política de la República de Chile.**
- **Art.20, inc.2° Constitución Política de la República de Chile.**
- **Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.**




Fundamentos Específicos

- Existen en primer lugar una serie de *funciones privativas* que de una manera u otra tienen un componente ambiental, como son algunas de las indicadas en el **Art. 3 LOCM** (cuestiones relativas al tránsito público; a la planificación urbana comunal; o al aseo y ornato de la comuna).
- En segundo lugar, la LOCM le impone el deber a las Municipalidades -ya sea directamente o en asociación con otros órganos de la Administración del Estado- de llevar adelante *funciones vinculadas con la salud pública; el turismo; el transporte y tránsito públicos; la vialidad urbana y rural, etc.*



En tercer lugar, de acuerdo con los **Arts. 5, inc. 3° LOCM, 65 y 72 e) de la Ley N° 19.300**, las municipalidades cumplen un importante rol y que dice relación con *colaborar en la fiscalización y cumplimiento de la normativa ambiental*, dentro de cuyo contexto el ente comunal se encuentra facultado para:

- a) Recibir denuncias ciudadanas fundadas en el incumplimiento de normas ambientales;**
- b) Deducir la respectiva acción ambiental en representación de una o más personas, que así lo hayan requerido a la municipalidad, acompañando los antecedentes correspondientes;
- c) Deducir la respectiva acción ambiental, ya no en representación de tercero, sino que cuando el daño ambiental se haya producido por “hechos acaecidos en sus respectivas comunas”.

- 
- **En cuarto lugar**, La LOCM contempló la posibilidad que dos o más municipalidades, de una misma o diversa provincia o región, se asociaran para la solución de problemas con denominadores similares o que les fueran atingentes tanto individual como colectivamente. Uno de los objetos que tal unión puede tener, es “la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios”.
 - **En quinto lugar**, las Municipalidades también participan del Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA).



En todas las materias y funciones relacionadas con el entorno y que se encuentren dentro del ámbito municipal, ha de existir una adecuada coordinación y participación con la autoridad ambiental representada por la CONAMA o la COREMA, según los casos.



COMPETENCIAS MUNICIPALES EN RELACION CON EL MEDIO AMBIENTE

Competencias Resolutivas

es decir, “la facultad de que se encuentra dotado un ente público para resolver o emitir pronunciamientos administrativos oficiales respecto de peticiones o de solicitudes sometidas a su dictamen”.

ROL MUNICIPAL: ADOPCIÓN DE ACCIONES DE PREVENCIÓN O RECUPERACIÓN AMBIENTAL.

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN RELACION CON EL MEDIO AMBIENTE

Competencias de Ejecución

“La que faculta a un ministerio, órgano o servicio de la Administración del Estado para intervenir en la realización de una actividad generadora de efectos sobre el medio ambiente, ya sea directamente o mediante la intermediación de un tercero, con la salvedad de que en este segundo no lo hace mediante delegación de competencias, sino, simplemente, encargando al tercero la ejecución material de la obra o actividad de que se trate”

- **ROL MUNICIPAL: EJECUTOR DIRECTO O A TRAVÉS DE TERCEROS.**



COMPETENCIAS MUNICIPALES EN RELACION CON EL MEDIO AMBIENTE

- Competencias de Fiscalización
- *“La facultad de que se encuentran investidos determinados entes públicos para verificar el grado de aplicación y acatamiento prácticos de que esté siendo objeto la normativa dictada para la protección del medio ambiente”.*

ROL MUNICIPAL: COLABORATIVO

- En materia ambiental, las municipalidades carecen de facultades para aplicar sanciones concretas.



CONCLUSIÓN

La autoridad comunal, fundamentalmente en relación con su competencia fiscalizadora, debe coordinarse adecuadamente con aquellos otros organismos de la Administración del Estado que sí se encuentran habilitados para ello, como son, por ejemplo, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y las Secretarías Regionales (SEREMI) de Salud.

De esta manera, pues, el control encauzado a través del proceso “fiscalización-sanción” puede efectuarse de un modo más idóneo. Esto no implica en caso alguno creer que el rol municipal en este orden, es meramente simbólico, pues las competencias de fiscalización, ejecución y resolución les entregan a las municipalidades un rol sumamente importante en la ordenación del territorio y, por eso mismo, en materia ambiental.



EN LA LEY 19.300 Podemos encontrar los siguientes temas relevantes:

ART. 64

- El mandato legal contenido en el artículo 64 de la Ley N° 19.300, señala que; corresponderá a los organismos del Estado que participan en SEIA, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre la base de las cuales se aprobó el estudio o la declaración. Para ello como es evidente el municipio no cuenta los recursos para realizar la tarea encomendada, por lo que la práctica debería realizar es un trabajo de coordinación entre los diferentes organismos especializados del estado, que cuenten con el personal adecuado para realizar dichas funciones.



ART. 65

- Además en el artículo 65 de la misma ley, las municipalidades se encuentran obligadas a recibir las denuncias que formulen los ciudadanos, por incumplimiento de las normas ambientales y ponerlas en conocimiento del organismo fiscalizador competente para que éste les dé curso. De acuerdo al mismo artículo, la municipalidad debe exigir al organismo fiscalizador que le informe sobre el trámite dado a la denuncia, si el organismo fiscalizador no se pronunciare dentro del plazo de 30 días, la municipalidad pondrá los antecedentes en conocimiento del ministerio del cual dependa o a través del cual se relacione con el Presidente de la República

CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LAS ORDENANZAS COMUNALES AMBIENTALES

Fundamentos Legales ESQUEMATIZAR

- El fundamento legal que tienen las Municipalidades para actuar, vía Ordenanza, en materia ambiental, está dado por lo dispuesto en el artículo **12° incisos 1 y 2 LOCM**.
- Por lo que, las Municipalidades pueden dictar Ordenanzas para el mejor cumplimiento de sus funciones, entre las cuales está la de desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con “La protección del medio ambiente”.
- Por su parte, la **Ley N° 19.300, en su artículo 70** prescribe dentro de las funciones de CONAMA las siguientes:
 - Letra c) “Actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente”
 - Letra e) “(...) Coordinar el proceso de generación de normas de calidad ambiental y determinar los programas para su cumplimiento”.



Atribuciones y Limitaciones

- **En relación a las normas de calidad y emisión**

Del análisis de la **Ley N° 19.300 y del DS N° 93/95** “Reglamento para la Dictación de las Normas de Calidad y de Emisión”, queda claramente establecido, que se trata de una facultad privativa del Presidente de la República, y para cuya dictación se requiere cumplir con un procedimiento previo según lo establecido en los cuerpos legales mencionados.



Atribuciones y Limitaciones

- Por su parte, las Municipalidades tienen competencia para dictar ordenanzas con normas de carácter ambiental, sin embargo, y como lo señala el dictamen N° 21.322, de 14 de junio de 1999, de la CGR, deben hacerlo con la prevención que las disposiciones que se dicten, se enmarquen en la normativa legal vigente, ***de tal manera que dichas ordenanzas de ninguna modo puedan establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas, que aquellas que han sido impuestas por ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental, en el caso que nos ocupa, por las normas de calidad y emisión.***



Atribuciones y Limitaciones

- El Dictamen N° 11.381, de 13 de marzo de 2006, se manifestó en el mismo sentido.
- Dado que, en estricto rigor, tampoco podrían las Municipalidades dictar una normativa más permisiva que la contemplada en una norma de emisión vigente, se debe concluir que las ordenanzas que quieran referirse a límites de emisión, deberán **AJUSTARSE** a los contemplados en las normas de emisión vigentes. (Dictamen N° 903, de 8 de enero de 2009).




Es preciso distinguir dos situaciones respecto de las ordenanzas municipalidades y su relación con las normas ambientales:


1.- Ordenanzas municipales ambientales que coexisten con normas ambientales.

2.- Ordenanza ambiental e inexistencia de norma ambiental.

1.- No correspondería la dictación de Ordenanzas sobre materias ambientales normadas, atendido que el ordenamiento jurídico vigente ha entregado la competencia para la regulación del tema a la Ley N° 19.300, no pudiendo las Municipalidades “adecuar” o “complementar” dichas materias por vía de Ordenanza.

- 
- **Las Ordenanzas no pueden regular los niveles máximos de contaminación, los procedimientos de medición y fijar los procedimientos de control, fiscalización y sanción de la norma.**

De existir ordenanzas municipales que regulen materias que se encuentren reguladas por normas ambientales, sean éstas de emisión o de calidad, tal situación constituye una doble regulación, lo que quita validez a las Ordenanzas frente a la norma ambiental, lo que no es conveniente para fines de seguridad jurídica, desde el punto de vista de los administrados. Asimismo, los sistemas de medición, también son materia de la norma de emisión y no de las Ordenanzas.

- 
- En caso de no existir normas ambientales, sean éstas de calidad o de emisión, las Municipalidades, de acuerdo a sus atribuciones en materia ambiental, a través de la dictación y sanción de Ordenanzas Municipales, pueden regular, dentro del ámbito local, determinadas situaciones y materias destinadas a la protección del medio ambiente, en particular, el adoptar medidas relativas al manejo y regulación de las actividades que puedan generar deterioro medioambiental, así como también adoptar políticas tendientes a fomentar su protección.



- Sin embargo, claro está, que las Municipalidades, no pueden entrar a regular, a través de Ordenanzas Municipales, compuestos físico-químicos parámetros, concentraciones, ni atribuirse competencias de fiscalización sobre normas ambientales, sean éstas de calidad o emisión, por lo que la competencia municipal en este caso, es sólo complementaria en la gestión ambiental



ORDENANZAS MUNICIPALES EN MATERIA DE RUIDO



Aplicando lo señalado anteriormente, podemos concluir que:

- Constituye una doble regulación, como ya se señaló anteriormente, que las ordenanzas municipales fijen los valores máximos de ruido permitidos o copien los valores que se fijen en la norma de emisión respectiva, estableciendo excepciones a determinadas áreas.



- Además, no podría una Ordenanza entrar a regular el ruido en tanto considerado como un contaminante, esto es ***“Todo ruido cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, concentraciones o periodos de tiempo, 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”***.



- **Letra o) del art. 2º de la Ley 19.300** corresponde a la norma de emisión establecer la cantidad máxima permitida para un *contaminante* medida en la fuente emisora” y según el **artículo 40**, dichas normas de emisión se establecerán por Decreto Supremo.

- Es jurídicamente relevante y posible la dictación de una ordenanza sobre ruidos en especial para sancionar el denominado *ruido comunitario* o las denominadas *conductas ruidosas*, y que no se encuentran reguladas por la Norma de emisión de ruidos molestos para fuentes fijas (DS 146/1997 MINSEGPRES).



La conducta que se pretende regular es aquella que atenta contra la tranquilidad de los vecinos y la sanción pretende proteger a los individuos de actos aislados de sus vecinos y transeúntes. Se sanciona el acto ruidoso más que el nivel de ruido. La relevancia de estas normas está ligada al hecho que su conocimiento corresponde a los Juzgados de Policía Local y que la gestión local puede dar pronta y eficiente respuesta a los afectados.





- Propuesta:



- La implementación de una Ordenanza Ambiental sobre conductas ruidosas, a partir de la propuesta de ordenanza modelo de CONAMA
- Se requiere por tanto, **Trabajo coordinado entre las Municipalidades y CONAMA.**

ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE RUIDOS MOLESTOS

- **Ejemplo de Ordenanza.** *“Queda especialmente prohibido: Después de las 23:00 horas y hasta las 06:30 horas, en las vías públicas, plazas y paseos peatonales, las conversaciones en alta voz sostenidas por personas estacionadas, frente a casas habitación o edificios residenciales; las canciones, la música y la algarabía en general, ya sea que los ejecutantes vayan a pié o en vehículos”.*
- **Estructura Ordenanza Tipo o Modelo.** Ej. Se prohíbe la utilización u operación de cualquier equipo a motor o herramienta que produzca ruido, utilizada en jardinería, piscinas, reparaciones, construcción, u otros similares, {durante los días festivos}, entre las {21:00} hrs. y las {09:00} hrs.

ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE RUIDOS MOLESTOS

Fuentes posibles de regular:

- Fiestas particulares
- propaganda a viva voz
- Parlantes de locales comerciales
- extracción de desperdicios - camión de la basura
- instrumentos musicales
- canto
- Teatro en vía pública
- acción de tipo deportiva, cultural, artística, religiosa en vía pública
- carga y descarga
- alarmas sonoras
- dispositivos de aviso que no tienen el carácter de emergencia

- ferias de diversiones
- fondas
- circos
- eventos que utilicen sistemas de amplificación
- explosivos
- armas de fuego
- fuegos artificiales, petardos, cohetes
- ferias libres
- etc.