

SEMINARIO

24 marzo de 2016



**SUBSECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE DE
CHILE**

**Consultora: Marcela Fernández
Abogado**

RESULTADOS DE ESTUDIO

“ANALISIS JURIDICO AMBIENTAL DE OLORES Y ONDAS ELECTROMAGNETICAS EN CHILE”



OBJETIVO PRINCIPAL DE LA CONSULTORÍA

“Fundamentar decisiones de política pública respecto a la armonización de futuros instrumentos regulatorios en materia de olores y ondas electromagnéticas en Chile.”

PRIMERA PARTE SEMINARIO

PRIMER INFORME DE AVANCE OLORES



OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA OLORES

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

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

1.1 Sistema Regulatorio de las Normas sobre Olores en Chile

1.2 Sistema de Fiscalización y Sanción de las Normas que regulan Olores en Chile

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

CONCLUSIONES



- Normativa nacional vigente de olores, posee **escasas disposiciones** (Código Sanitario, DS 144/1961 MINSAL, instrumentos de gestión ambiental)

- La mayor cantidad de denuncias en Chile son ante Autoridad de Salud (directa o vía Municipalidades) y SMA por Ruidos y Olores por contravención normas de salud y RCA (SEIA) y se presentan en todas las regiones, lo que da cuenta de que el problema existe y que debe darse solución.

**- FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DS 144/1961 MINSAL:
SEREMIS DE SALUD (SALVO CONTEXTO RCA)**

-Sumarios Sanitarios por malos olores concluido con una sanción, no inductivos a cumplimiento.

-Emergencia Sanitaria: Adopción medidas.

MINSAL: sus facultades permiten fiscalizar y sancionar pero no cuenta con instrumentos para gestionar los olores.

FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN RCA Y NORMA EMISION (TRS): SUPERINTENDENCIA MEDIO AMBIENTE, SMA

Denuncias por malos olores en general, no se sancionan en sí misma como infracción, sino que han constituido un efecto negativo, ocasionado por un incumplimiento de 1 o más medidas de la RCA.

En general, RCA aprobatorias expresan 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.

- SMA: necesario en SEIA adecuada evaluación de efectos de emisión olores molestos, objetivando parámetros, metodologías de medición y análisis de olores, o en su defecto, determinándose medidas concretas para evitar o minimizar emisión de éstos.

Además, necesario que evaluación modificación proyectos considere sinergias por emisión de olores, entre proyecto original y su modificación.

- **OTRAS VÍAS (JURIDICCIONALES):**

Recurso Protección, Inaplicabilidad.

Ineficaces en sí mismas para cumplir con objetivo proteger la salud y calidad de vida de las personas por la generación malos olores.

- **CÓDIGO SANITARIO Y OTRAS: FACULTADES REGULATORIAS , FISCALIZACIÓN Y SANCION MINSAL**

Única Ley, Artículo 89, letra a): posibilidad regular **mediante reglamento** “conservación y pureza del aire y **evitar en él presencia** de materias u **olores que constituyan amenaza para salud, seguridad o bienestar del hombre** o que tengan influencia desfavorable sobre uso y goce de los bienes.”

Faculta se determine ”casos y condiciones en podrá ser prohibida o controlada emisión a atmósfera de dichas substancias” .

- LEY 19.300 Y REGLAMENTOS NORMAS Y PLANES: FACULTADES REGULATORIAS, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Posee potestades para elaborar normas primarias de calidad ambiental, normas emisión y planes prevención y descontaminación

No existe una norma objetiva específica de emisión/inmisión para olores o compuestos relacionados, salvo Norma Emisión Compuestos TRS (celulosa)

- LO SMA (Artículo Segundo Ley 20.417):

SMA fiscaliza y sanciona normas calidad y
emisión y planes prevención y descontaminación

**- NORMATIVA QUE SE RELACIONA CON
SEIA:**

Necesario contar con criterios objetivos (parámetros mensurables que se reglan en las normas de calidad o emisión) que permitan a SMA determinar de manera objetiva contaminación odorífera.

**- SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE
10 SEPTIEMBRE 2015 ACOGE RECURSO*:**

Exige objetivar criterios de contaminación odorífera, que se debe entender contar con normas de emisión y/o de calidad primaria de calidad ambiental.

*Rol N° 2684-14-INA (Considerando 13°) Curtidos Bas S.A. solicita declarar la inaplicabilidad del artículo 62 de la LGUC I. Mun. San Joaquín le ordenó trasladarse por Malos Olores a vecindario. 6 votos favor 4 en contra.

Misma sentencia en relación artículo 89 del Código Sanitario y DS N° 144, artículos 1° y 8°) señaló:

Que “no contemplan existencia de parámetros impersonales y mensurables que permitan definir umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de “contaminación” o de efectivo “daño” a salud, a los efectos de justificar una medida”.

RECOMENDACIONES

a. PROYECTO LEY MODIFICATORIO DE LEY 19.300



- Que habilite explícitamente a MMA para regular aspectos principales contaminación odorífera (especificando “sustancias que puedan afectar medio ambiente”), resguardándose recoger prevenciones fallo Tribunal Constitucional.
- Incorpore como nuevo instrumento de gestión ambiental en Ley 19.300 Normas de Inmisión entendiendo que normas que regulan olores corresponden a esta categoría de normas.

- Organos del Estado que participan en procedimientos de generación de normas ambientales sobre contaminación odorífera, complementen y coadyuven (coordinación y unidad de acción) a las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente para proposición y formulación de normas reguladoras de sustancias odoríferas que puedan afectar medio ambiente.

- Determinar autoridad fiscalizadora y sancionadora.

En todo caso, es SMA quien fiscaliza y sanciona materias ambientales que señale ley.

- Sin perjuicio que parece ser la vía adecuada es del caso señalar que los tiempos de tramitación en el Congreso en general son bastante extensos.

b. ELABORAR NORMA DE EMISIÓN (NE) DE OLORES POR FUENTE EMISORA Y POR CONTAMINANTE



- Se 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.
- Existen antecedentes contenidos Historia Fidedigna Leyes 19.300 y Ley 20.417. Visión global e integradora. Sistema Nacional de Gestión Ambiental: Racionalizar competencias y utilizando instrumentos de gestión de contaminación de la Ley. Disponer cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

- NE Instrumento de prevención de la contaminación o sus efectos que cumpla con requisitos legales y reglamentarios vigentes para su concreción.
- Que contemple parámetros impersonales y mensurables que permitan definir umbral objetivo, a partir del cual podría configurarse un caso incontrovertible de “contaminación” o de efectivo “daño” a salud. (Fallo Tribunal Constitucional)

- En el proceso de elaboración de la norma de emisión utilizar mejores técnicas disponibles, como criterio a aplicar para determinar los valores o parámetros exigibles en la norma, cuando corresponda.
- Priorizar fuentes a regular como planteles de crianza de animales y PTAS, sin perjuicio del Reglamento de Lodos de las PTAS.
- SMA fiscaliza y sanciona N.Emisión.

C. RESPECTO REGLAMENTO DE OLORES

Se recomienda no elaborar un Reglamento de Olores según se propone en la Estrategia de Olores aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2013.

Fundamentos

Aquellos utilizados para la dictación de una o más normas de emisión de olores

1. Debilita la actual institucionalidad ambiental e instrumentos gestión.
 - Actual sistema normativo ambiental cuenta con instrumentos de gestión ambiental para ocuparse de la gestión de olores
 - Garantiza integridad de la regulación ambiental

2. Sentencia del Tribunal Constitucional de septiembre 2015

- Vinculado con objetivación la contaminación odorífera. Reglamento de Olores no permitirá cumplir con los estándares que exige, en el sentido 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.

3. Razones de Texto Legal y Reglamentario

- Los instrumentos de gestión ambiental creados por la Ley 19.300 (normas de calidad, normas de emisión, etc.), y sus Reglamentos son los llamados a cumplir con los objetivos de protección ambiental o gestión de la contaminación odorífera.
- Existe normativa reguladora de las materias objeto del estudio, pero, no posee la debida idoneidad, suficiencia, eficiencia y coherencia para enfrentar la contaminación odorífera.

SEGUNDA PARTE

SEMINARIO

RESULTADOS DE ESTUDIO

“ANALISIS JURIDICO AMBIENTAL DE OLORES Y ONDAS ELECTROMAGNETICAS EN CHILE”



INFORME FINAL

ONDAS ELECTROMAGNETICAS GENERADAS POR SISTEMAS RADIANTES DE TELEFONÍA MÓVIL



OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA ONDAS ELECTROMAGNÉTICAS

- a. Antecedentes nacionales e internacionales, sobre regulación ondas electromagnéticas generadas por sistemas de telecomunicaciones.
- b. Análisis jurídico Ley N°20.599 Regula la Instalación de Antenas Emisoras y Transmisoras de Servicios de Telecomunicaciones en relación Ley 19.300 y proceso de dictación de normas ambientales MMA.
- c. Proponer espacios mejora diseño futura norma emisión.

CONCLUSIONES



ANTECEDENTES INTERNACIONALES

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Se identificaron organismos referencia internacional (ICNIRP, IEEE y OMS) y los valores recomendados por estos en materia de ondas electromagnéticas no ionizantes.

Estos valores han sido adoptados por todos los países estudiados y en algunos han sido más exigentes.

LEGISLACION COMPARADA

Países estudiados: Unión Europea, USA, Perú, Argentina y Brasil.

Algunos países estudiados, el tratamiento de esta materia se ha radicado en autoridades de (tele) comunicaciones, en otros, en autoridades de salud y medio ambiente en coordinación con las de telecomunicaciones. Utilizan recomendaciones de ICNIRP (Comisión Internacional de Protección contra la Radiación No Ionizante, reconocida de forma oficial por OMS) o las normas de IEEE (Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos)

NORMATIVA CHILENA

ARTICULO 7 LEY 18.168

- El objetivo de la regulación (Historia Fidedigna) de la Autoridad de Telecomunicaciones ha sido el impacto urbanístico y, en materia ambiental, los eventuales riesgos a la salud asociados a las emisiones radioeléctricas.

CONFLICTOS NORMATIVOS DETECTADOS

	LEY 19.300 y artículo 7° de la Ley 18.168	LEY 18.168. Artículo 7°.
Establecimiento de los límites de densidad de potencia (normas emisión y/o calidad)	“Corresponderá al MMA dictar las normas de calidad ambiental o de emisión relacionadas con dichas ondas electromagnéticas, conforme a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.”	SUBTEL o el organismo que la reemplace, mediante la normativa técnica dictada al efecto, puede establecer los límites de densidad de potencia.
Procedimiento administrativo para establecimiento de límites de densidad de potencia	Artículos 32 y 40 Ley 19.300, más algunos aspectos que impone artículo 7° Ley 18.168. D.S. N° 38/12 del MMA	SUBTEL o el organismo que la reemplace, no tiene un procedimiento reglado para establecer dichos límites, debiendo utilizar normas atinentes de Ley 19.880, dado su carácter de supletoria frente a inexistencia o insuficiencia de preceptos que rijan actuar de la Subsecretaría en esta materia.
Declaración de Zona saturada por excedencia de los límites de densidad de potencia.	Artículos 2°y 43° Ley 19.300.	SUBTEL o el organismo que la reemplace podrá, mediante resolución publicada en el Diario Oficial, declarar una determinada zona geográfica como zona saturada de sistemas radiantes de telecomunicaciones, cuando la densidad de potencia exceda los límites que determine la

<p>Planes de prevención y/o descontaminación y planes de mitigación.</p>	<p>Artículos 2°, 44° de la Ley 19.300. D.S. N° 39/12 del MMA.</p>	<p>SUBTEL o el organismo que la reemplace deberá elaborar un plan de mitigación que permita reducir, en las zonas saturadas, en el plazo de un año, la radiación a los niveles permitidos.</p>
<p>Fiscalización</p>	<p>Artículo 2° de la Ley 20.417, LOSMA. Artículos 2°, 3° c), 35 h).</p>	<p>SUBTEL: fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental o de emisión relacionadas con las ondas electromagnéticas (inciso 1° del artículo 7°);</p> <ul style="list-style-type: none">- establece protocolos de medición a utilizar para la fiscalización;- Revisa periódicamente los límites de exposición en las zonas saturadas según lo dispuesto en el plan de mitigación.- Sanciona las infracciones a las instrucciones que emita esta Subsecretaría de Telecomunicaciones, en materia de emisiones electromagnéticas.

LEY 18.168, ARTICULO 7:

En Chile, regulación ondas electromagnéticas ha ordenado utilización como referencia normas más exigentes de OCDE (iguales o menores al promedio simple de los 5 estándares más rigurosos establecidos en los países*...) densidad máxima de potencia

*Bélgica, Italia, Suiza, Polonia y Eslovenia

Revisadas las leyes N° 19.300, N° 20.417 y N° 18.168 (artículo 7°) se concluye que no existe un mecanismo legal de resolución de conflictos normativos.

ARTÍCULO 7° LEY 18.168 Y LEY 19.300 Y SUS REGLAMENTOS

- Debe cumplirse mandato legal del 7° de Ley 18.168 dado Principio de Legalidad.
- Conflicto normativo entre Ley 18.168, artículo 7° con materias comunes reguladas por Ley 19.300.
- Criterios solución conflictos: jerárquico, cronológico y especialidad.
- Ambos cuerpos legales tienen campos aplicación distintos (Telecomunicaciones uno y Medio Ambiente el otro) conflicto normativo no existiría.





Norma Telecomunicaciones: Artículo 7° de Ley 18.168 de Junio 2012 es especial en tanto regla varios aspectos asociados a ondas electromagnéticas.

Es norma sobre Telecomunicaciones y no sobre Medio Ambiente.

Norma Ambiental: Leyes 19.300 y 20.417 normas especiales de Medio Ambiente. Historia de Ley 19.300 de 1994 y Ley modificatoria N°20.417 de 2010: Artículo 19 N°8 Constitución; Visión global e integradora; Sistema Nacional de Gestión Ambiental: Racionalizar competencias MMA + utilizar instrumentos de gestión de contaminación de la Ley; Disponer cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

Existe deber de **actuar bajo unidad de acción de Administración, evitando duplicación o interferencia de funciones** entre Subsecretaría de Telecomunicaciones y Ministerio del Medio Ambiente, realizándose **coordinación horizontal** entre ministerios participantes en gestación de norma (Transportes y Telecomunicaciones, Salud y Medio Ambiente).

Ello implica, **concertar medios y esfuerzos con finalidad común, observando los principios de eficiencia y eficacia** (artículos 3° y 5° de la ley N° 18.575) **y de celeridad y economía procedimental** (artículos 7° y 9° de la ley N° 19.880.)

RECOMENDACIONES

A. PROYECTO DE LEY MODIFICAR ARTÍCULO 7°

DE LA LEY 18.168 Y LEY 19.300



- Que radique en Ministerio del Medio Ambiente competencia para establecer límites máximos permisibles de densidad de potencia, reenviando al marco normativo ambiental vigente aspectos procedimentales, al igual que declaración zona saturada y elaboración de plan de mitigación.

- Entregando a SMA fiscalización y sanción normas de calidad ambiental y de emisión que se aprueben en esta materia.
- Incorpore como nuevo instrumento de gestión ambiental en Ley 19.300 Normas de Inmisión entendiendo que normas que regulan ondas electromagnéticas corresponden a esta categoría de normas.
- Sin perjuicio que parece ser vía adecuada y que modificación propuesta se encontraría bien acotada, los tiempos tramitación en general son bastante extensos.

B.- NORMA EMISION



- Consultora apoya idea conservar marco normativo vigente, bajo supuesto que aparente conflicto detectado no impide concluir Procedimiento Actual Elaboración Norma de Emisión para Ondas Electromagnéticas asociadas a Equipos y Redes para la Transmisión de Servicios de Telecomunicaciones iniciado (Resolución inicio N°1.021 de 6/12/2012 del MMA a cargo del MMA a solicitud de MINTRATEL) y antecedentes Historia Fidedigna Ley 19.300 y 20.417.
- SUBTEL: Mantiene normativa actual sobre la materia mientras no dicte MMA una Norma Emisión

Historia Fidedigna Leyes 19.300 y Ley 20.417

- Visión global e integradora.
- Sistema Nacional de Gestión Ambiental:
Racionalizar competencias + utilizar instrumentos de gestión de contaminación de la Ley.
- Disponer cuerpo legal general, a la cual se pueda referir toda la legislación ambiental sectorial.

EN CUMPLIMIENTO DEBERES :

- Unidad de Acción de Administración.
Evitar Duplicación o Interferencia de Funciones entre la SUBTEL y MMA.
- Coordinación Horizontal entre Ministerios participantes en gestación norma (MINTRATEL, MNSAL y MMA). Dictación de un Instructivo Presidencial
Concertar Medios y Esfuerzos con Finalidad Común
- Observar principios: Eficiencia y Eficacia, Celeridad y Economía Procedimental

GRACIAS

SEMINARIO RESULTADOS ANALISIS JURIDICO 24 marzo de 2016



**SUBSECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE DE
CHILE**

**Consultora: Marcela Fernández
Abogado**