



Historia de la Ley N° 19.300

Aprueba Ley sobre bases generales del medio ambiente

Nota Explicativa

Esta Historia de Ley ha sido construida por la Biblioteca del Congreso Nacional a partir de la información disponible en sus archivos.

Se han incluido los distintos documentos de la tramitación legislativa, ordenados conforme su ocurrencia en cada uno de los trámites del proceso de formación de la ley.

Se han omitido documentos de mera o simple tramitación, que no proporcionan información relevante para efectos de la Historia de Ley.

Para efectos de facilitar la revisión de la documentación de este archivo, se incorpora un índice.

Al final del archivo se incorpora el texto de la norma aprobado conforme a la tramitación incluida en esta historia de ley.

ÍNDICE

1. Primer Trámite Constitucional: Senado	3
1.1. Mensaje	3

Mensaje

1. Primer Trámite Constitucional: Senado

1.1. Mensaje

Fecha 14 de septiembre, 1992. Mensaje en Sesión 26. Legislatura 324.

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY DE BASES DEL MEDIO AMBIENTE.

SANTIAGO, septiembre 14 de 1992.

MENSAJE N° 387324

Honorable Senado:

En la década del sesenta, el hombre pudo apreciar por primera vez su planeta desde la inmensidad del espacio. Las fotografías de esa imagen recorrieron el mundo, proyectando un mensaje de humildad que golpeó la conciencia humana.

¿Cómo se ve la Tierra desde el espacio? Se aprecia una esfera envuelta en nubes, en donde sólo resalta la inmensidad del océano, la extensión de los desiertos y el verdor profundo de las zonas selváticas. Se ve, en definitiva, un planeta frágil y finito, casi insignificante en el escenario universal.

Esta visión de la Tierra nos enfrenta a una realidad que en nuestra vida diaria parecemos desconocer y negar: la existencia de un planeta con límites. La percepción nítida de las fronteras del planeta viene a subrayar la necesidad de adecuar el comportamiento de la humanidad a esos límites, que no podemos seguir vulnerando sin arriesgar la propia viabilidad de la vida futura sobre la Tierra.

Así, si el descubrimiento de América 500 años atrás demostraba que los límites de la Tierra eran mayores a los entonces conocidos, ocasionando una profunda transformación en la historia de la humanidad, la visión de la Tierra desde el espacio, inversamente, nos proyecta la existencia de límites, antes desconocidos o desdeñados, a la acción del hombre sobre el Planeta.

El porvenir de la Humanidad exige que esta nueva percepción de la Tierra transforme la acción humana, ocasionando un vuelco histórico tan significativo como el provocado por la gesta de Cristóbal Colón. La visión de la tierra desde el espacio esconde también algunos elementos que para los habitantes de este mundo tienen significativa importancia.

Por una parte, no distingue las fronteras entre los Estados. Tampoco se perciben las construcciones, las grandes obras de ingeniería u otras manifestaciones del trabajo humano.

Los límites entre los distintos países se difuminan en la visión cósmica de la Tierra, del mismo modo como pierden también su sentido cuando se trata de evitar el deterioro del medio ambiente en que vivimos.

Por otro lado, cuando las nubes, los mares, las selvas y los desiertos esconden las obras del ingenio humano, la Tierra pareciera querer recordarnos una escala de valores y prioridades que exige del hombre el debido respecto a la obra del Creador del Universo.

El desafío que impone luchar por salvar al planeta del deterioro que lo expone la actividad humana, nos exige empezar por entender que la defensa del medio ambiente no es sólo un derecho de cada hombre, sino, al mismo tiempo, un "deber humano" que nos obligue a tomar conciencia y poner énfasis en la necesidad de que los hombres nos exijamos más a nosotros mismos en bien de la supervivencia de la propia vida humana.

Aquí no se trata de incrementar el catálogo de derechos que el hombre puede exigir al Estado y al resto de los habitantes del planeta. Por el contrario, el respeto y protección del entorno ecológico demanda del ser humano un actuar consonante con la mantención de la armonía natural.

De aquí que la libertad humana, a estas alturas de la historia, debe reconocer como limite la necesidad de preservar el planeta para las próximas generaciones.

Mensaje

Por otra parte, la preservación de la salud del planeta es un desafío para la totalidad de la humanidad. No es fácil pensar en otra empresa cuyo éxito esté tan estrechamente ligado a la cooperación e integración de los distintos Estados. Sin embargo, la fuerza de esta constatación no ha sido bastante como para convencer a los líderes mundiales de la necesidad de renunciar a parte de las prerrogativas y autonomías propias de los Estados soberanos para dotar a una entidad supranacional de las atribuciones necesarias para coordinar y ejecutar las políticas medio ambientales que exige la salvación del planeta.

El deterioro ambiental producido al interior de un país no sólo afecta a éste, sino que tarde o temprano repercute en la salud global del planeta. Es el caso del agujero en la capa de ozono, de los cambios de climas producidos por los avances de las zonas desérticas, de la lluvia ácida originada por las emisiones de monóxido de carbono.

Esto nos lleva a la necesaria conclusión que así como el daño al medio ambiente es universal en su impacto, universal también debe ser el esfuerzo para enfrentarlo.

Estamos ante un formidable desafío a la capacidad del actual orden mundial, su multiplicidad de Estados soberanos, organismos internacionales y la Organización de Naciones Unidas, para coordinar esfuerzos coherentes y complementarios en defensa del patrimonio ecológico común.

I. Desarrollo sustentable.

La naturaleza de Chile nuestra realidad ambiental, se encuentra hoy fuertemente presionada por las exigencias que plantea el desarrollo. Los esfuerzos de los chilenos para lograr el bienestar económico han comprometido seriamente la capacidad de nuestras riquezas naturales y del medio ambiente.

Ello plantea un desafío: generar los medios necesarios para restablecer el equilibrio entre el hombre y su medio.

Entre los desafíos que presenta esta tarea se halla una de gran importancia: volver a establecer una sana relación entre economía, naturaleza y comunidad humana.

Para ello, la noción de desarrollo sustentable es de gran utilidad, pues afirma que no puede haber progreso sólido y estable si no existen simultáneamente equidad social y conservación ambiental. Un desarrollo sustentable debe conservar la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degradar el medio ambiente, ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable. Pero a la vez, la conservación del medio ambiente no se puede plantear en un sentido restrictivo. Nuestro país requiere satisfacer necesidades crecientes de vivienda, salud, educación, energía, etc. Ello implica poner en producción los recursos con los que cuenta.

La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales.

Pareciera que los países en subdesarrollo enfrentan el dilema de crecer y a la vez preservar la naturaleza. Sin embargo, esta disyuntiva es más aparente que real, pues con los mecanismos adecuados, es posible fomentar el desarrollo económico y, a la vez, proteger el medio ambiente.

Puede señalarse que la raíz de buena parte de dicha falsa disyuntiva, radicó en el modelo histórico de desarrollo de nuestro país, que fue también aplicado en gran parte del mundo. Este modelo prescindió de la variable ambiental como factor central de garantía del progreso y no consideró que la utilización racional de los recursos es fuente de desarrollo estable y continuo.

Eso generó, en primer lugar, una desigual distribución de los frutos de la actividad económico social. Una parte de los problemas ambientales graves que enfrentamos, tanto en el campo como en la ciudad, se origina en la situación de pobreza y miseria en que viven un importante grupo de chilenos. Ello determina que la degradación de las condiciones económico sociales, sumada al deterioro del ambiente, nos coloque en un círculo vicioso de marginación pobreza deterioro ambiental enfermedad y miseria.

En segundo lugar, dicha estrategia de desarrollo concentró la población y las principales actividades económicas del país en una parte de su territorio.

En tercer término, produjo una tendencia claramente homogeneizante en el estilo de vida, sin distinguir ni

Mensaje

reconocer la gran diversidad ambiental y cultural del país.

II. La preocupación por el medio ambiente.

Cuando se manifiesta una preocupación por el medio ambiente, por el deterioro de nuestros recursos naturales, por los fenómenos de contaminación, por la calidad del hábitat urbano de nuestra población, se está expresando, en el fondo, preocupación por la vida, por la de quienes comparten nuestro tiempo y la de quienes comparten nuestro tiempo y la de quienes vendrán después de nosotros. Se está expresando, también, un compromiso con nuestra patria, que demanda preocupación por sus problemas y esfuerzos para solucionarlos.

Es triste comprobar que en los últimos años del segundo milenio de la era cristiana, nos encontramos con que nuestro mundo enfrenta agudos problemas de degradación ambiental porque nuestra generación y las generaciones que nos antecedieron, no supimos cuidar adecuadamente a la naturaleza. Cumpliendo el mandato bíblico, los hombres nos hemos esforzado, a través de los siglos, en dominar al universo y aprovechar todas sus potencias naturales para conquistar mayor bienestar y más poder, pero lo hemos hecho olvidando que los recursos naturales no son ilimitados y han de servir no sólo a las generaciones presentes, sino también a quienes vengan después. Este olvido, traducido en uso descuidado y abuso irresponsable, cuando no francamente destructor de esos recursos, se ha traducido en creciente degradación y contaminación ambiental.

Este fenómeno se ha visto agravado en los últimos decenios por los excesos del consumismo, convertido por muchos en fin de la vida, lo que ha terminado por deteriorar la calidad de vida de la población. Como señalara con lucidez Octavio Paz en su discurso al recibir el Premio Nobel:

"El mercado tiene una relación muy directa con el deterioro del medio ambiente. La contaminación no sólo afecta al aire, a los ríos y a los bosques, sino también a las almas. Una sociedad poseída por el frenesí de producir más para consumir más, tiende a convertir las ideas, los sentimientos, el arte, el amor, la amistad y las personas mismas en objetos de consumo. Todo se vuelve cosas que se compra, se usa y se tira al basurero.

Ninguna sociedad había producido tantos desechos como la nuestra. Desechos materiales y morales".

De este modo, las versiones más extremas del liberalismo y del capitalismo aparecen cuestionadas por la necesidad de conciliar la libertad del individuo con la protección de nuestro hogar común.

Desde esta perspectiva aunque hoy caben pocas dudas respecto de las ventajas del liberalismo económico sobre otros modelos basados en el papel preponderante del Estado en la actividad económica está por demostrarse la capacidad de la economía de mercado para adecuar su funcionamiento a las exigencias de un desarrollo sustentable.

En este enfoque, el mayor enemigo del sistema económico liberal ya no es la planificación central, sino sus propias fuerzas motoras que, impulsadas por la búsqueda del lucro inmediato e individual, tienden a descuidar nuestro ambiente.

Frente a esta realidad, no es aventurado afirmar que la "mano invisible" de Adam Smith no parece poder conducir por sí sola la actividad económica por caminos coincidentes con la armonía y protección de la naturaleza. En consecuencia, el establecimiento de un verdadero desarrollo económico sustentable exige del poder político, del Estado en definitiva, para la implantación de límites y regulaciones derivados del imperativo del bien común, el que hoy asume un contenido ecológico esencial.

La ilusión de la prosperidad sin límites se ha convertido, paradójicamente, en un peligro para la humanidad.

En nuestros días, felizmente, la comprobación del deterioro ambiental a nivel del planeta está generando una creciente movilización internacional, que también ha llegado a nuestro país. Es cierto que desde los orígenes de nuestra historia ha habido en Chile hombres y mujeres que nos alertaron sobre la fragilidad de nuestro territorio y se preocuparon de nuestros recursos naturales. Muchos trabajaron en silencio, generalmente en medio de incomprendiones y con escaso apoyo, estudiando los recursos de nuestra patria y desentrañando sus riquezas. La mayoría de nuestra sociedad, sin embargo, vivió de espaldas a su propio territorio y a las posibilidades que éste le ofrecía. Así lo demuestra la situación a que hemos llegado, cuyo grado de deterioro todos podemos comprobar. Existe consenso en que una de las principales causas de deterioro del ambiente es la acción del hombre. Los fenómenos de contaminación que nos aquejan, en sus diferentes expresiones como los procesos erosivos y de

Mensaje

desertificación de suelos, la tala injustificada o indiscriminada de árboles y arbustos, el monocultivo, el sobrepastoreo, la expansión desaprensiva de las fronteras urbanas efectuada a expensas de suelos con vocación agrícola, la sedimentación de cursos, masas o depósitos de aguas, la utilización de productos o sustancias no biodegradables, y tantos otros factores de deterioro ambiental que resulta largo enumerar, tienen su origen en el hombre, quien, para la satisfacción de sus necesidades, ha basado su desarrollo económico, productivo e industrial a expensas, en gran medida, de nuestro entorno natural.

La preocupación por el tema no es reciente ni es privativa del Gobierno que presido. Desde hace varias décadas se han dictado normas jurídicas que, de una u otra forma, han tenido por objeto regular aspectos específicos del quehacer humano, en cuanto éstos tienen incidencia ambiental. Así, en 1912 se crearon las Reservas Forestales "Llanquihue" y "Alto Bío Bío" y la Reserva Forestal "Villarrica". En 1916 se dictó la Ley N° 3.133, que versa sobre la "Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales", y, mediante decreto supremo N° 2491 del mismo año, el Ministerio de Industria y Obras Públicas, el reglamento para la aplicación de la citada ley. En 1931, mediante decreto supremo N° 4363, del Ministerio de Tierras y Colonización, se aprobó el texto definitivo de la Ley de Bosques, que contuvo normas de protección forestal y de fomento al establecimiento de nuevas superficies boscosas y cuyos efectos todavía perduran.

El Gobierno que presido, ha dictado diversos decretos supremos que han permitido resolver graves y urgentes problemas de contaminación atmosférica en centros urbanos industriales, tales como los decretos supremos 185, del Ministerio de Minería, del año 1991; el decreto supremo N° 4, del Ministerio de Salud, del año 1992; el decreto supremo N° 211, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, del año 1991, etc.

Por otra parte, una de las labores prioritarias en materia ambiental ha sido la elaboración de un acabado análisis del universo de normas ambientales o con relevancia ambiental vigentes en Chile, trabajo realizado por la Secretaría Técnica y Administrativa de CONAMA, que se tradujo en la publicación, durante el mes de enero de este año, del texto denominado "Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental en Nuestro País". Dicho estudio permitió detectar la existencia de 718 textos legales de relevancia ambiental, de diversa jerarquía, que se encuentran vigentes. Ello da fe de las iniciativas tomadas al respecto por gobiernos que han antecedido al que presido. Sin embargo, dicho estudio también 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 incumplimiento de dicha legislación. Asimismo, 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.

III. Fundamentos del proyecto.

En atención al estado de avance de los problemas ambientales y nuestra percepción del desarrollo, hemos estimado imprescindible sentar las bases para una gestión ambiental moderna y realista. Sus sustentos básicos están constituidos, a nuestro juicio, en la definición de una política sobre medio ambiente, una legislación ambiental y una institucionalidad ambiental.

a) La política ambiental tiene por objeto definir los principios rectores y objetivos básicos acerca de los que el país se propone alcanzar en materia ambiental, conciliándolos con las políticas económicas, sociales y de desarrollo que implemente el Gobierno. En esta materia, hay dos características de la política ambiental que deseo destacar. Ellas permiten comprender el prisma bajo el cual se ha concebido el presente proyecto de ley de Bases del Medio Ambiente. En primer lugar, la gradualidad. Los problemas ambientales que vive nuestro país son el resultado de décadas de aplicación de políticas en las cuales lo ambiental, en forma global, no era un aspecto relevante a considerar. Por consiguiente, revertir el curso del deterioro ambiental y buscar una forma en que el desarrollo y el progreso puedan propiciarse, conciliándolos con la conservación de nuestro patrimonio ambiental, requiere de una

Mensaje

modificación estructural que trasciende a medidas efectistas o parciales que puedan tomarse en el corto plazo. La institucionalización del tema ambiental en el sector público, la revisión y dictación de normas sectoriales, los procesos educativos tendientes al cambio de actitudes respecto de nuestro medio ambiente, no pueden sino aplicarse gradualmente. Detener y revertir los procesos de deterioro ambiental nos tomará décadas, durante las cuales todos los sectores de nuestra sociedad deberán aportar en lo que corresponda. En esta materia no existen soluciones mágicas. Una expresión de la gradualidad de las soluciones es, precisamente, el proyecto de ley que les presento. En efecto, estimamos que en esta etapa del problema ambiental, de definiciones, diagnósticos y acciones coordinadas iniciales, debemos contar, antes que nada, con un gran marco de referencia que sienta los criterios básicos y fundamentales que sustentarán las acciones futuras. Este es precisamente el objetivo del proyecto. Es una ley "marco" o de bases, ya que en un número relativamente pequeño de disposiciones, se concentran algunas de las instituciones fundamentales para una gestión ambiental moderna e integradora, recogiendo principios básicos que sirvan de punto de referencia para interpretar la legislación existente y para la dictación posterior de otros cuerpos legales atinentes a materias específicas. Dicha labor legislativa, de suma complejidad, dado el tratamiento integrador y sistémico bajo el cual deberá abordarse, no puede sino efectuarse gradualmente. Una segunda característica de la política ambiental del Gobierno que presido, es el realismo. Los objetivos superiores que persigue la política deben ser alcanzables, habida consideración de la magnitud de los problemas ambientales existentes, de la forma y oportunidad en que se pretenda abordarlos y de los recursos y medios con que se cuente para ello. Asimismo, debe contarse con la información necesaria que permita obtener un diagnóstico acabado de los problemas ambientales y definir las soluciones y mecanismos adecuados para implementarlas. En América Latina existe una abundante experiencia de códigos o legislaciones ambientales perfectas desde el punto de vista doctrinario y teórico, pero que no admiten aplicación, porque no hay una relación entre el aparato institucional encargado de ella y el contenido de la norma a aplicar. Lo realista, en esta fase de instalación del tema, es sentar las bases centrales que orienten la gestión ambiental pública y privada.

b) Un segundo elemento de la gestión ambiental es la legislación, uno de cuyos principales cuerpos normativos, a no dudarlo, será precisamente el proyecto cuya presentación efectúo a través de este mensaje. Este está llamado a ser uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos perseguidos por la política ambiental. En efecto, los diferentes títulos, párrafos y disposiciones de la ley responden a una serie de principios generales básicos que conforman la política ambiental de este gobierno, sin cuya existencia sus disposiciones aparecerían vacuas y carentes de un sentido y objetivos específicos claros. Será éste pues, el primer cuerpo normativo que recoja en forma integrada y global los principales temas ambientales y los principios que a nuestro juicio deberán ser sustento y fundamento de cuerpos legales posteriores.

Me referiré a dichos principios al presentar en párrafos siguientes los diferentes títulos del proyecto de ley.

c) Finalmente, la institucionalidad ambiental es también un pilar fundamental de la gestión ambiental. Sin ella la política que se formule y las normas positivas que se dicten, no pasan de ser meros enunciados teóricos. Debe existir una estructura administrativa que coordine y ejecute las políticas ambientales del país, como también vele por la aplicación y acatamiento de la normativa jurídica ambiental.

En esta materia, se debe tener presente que los temas ambientales requieren de un tratamiento intersectorial para ser enfrentados eficazmente. Uno de los problemas detectados, es la multiplicidad de normas ambientales e instituciones públicas con competencias sobre la materia. Además, dichas materias están concebidas y desarrolladas en forma compartimentalizada, sin una visión global y sistémica del problema ambiental.

Sin embargo, si hay un tema en el cual las competencias están distribuidas a lo ancho de todo el sector público, es en el tema ambiental. Prácticamente no hay ministerio o servicio que no tenga radicadas, en alguna medida, competencias relacionadas con la problemática ambiental, entendiendo por ésta las variables de manejo de los recursos naturales y de enfrentamiento de los fenómenos de contaminación.

Dada esta realidad y la experiencia internacional, la institucionalidad ambiental debe desarrollarse sobre dos bases. Por una parte, reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, involucrándolos en los temas ambientales en que, por sus respectivas esferas de competencia, les corresponde conocer. Por otra, generando una capacidad de coordinación al interior del Poder Ejecutivo. Restarles competencia para radicar el tema ambiental en una sola institución, que era una de las opciones a considerar, es, a nuestro juicio, inviable y poco realista, ya que implica reestructurar íntegramente el aparato público a un costo injustificado frente a la capacidad institucional instalada. Ella, debidamente coordinada, puede accionar eficazmente.

Mensaje

IV. Los objetivos del proyecto.

El primer objetivo del presente proyecto de ley, es darle un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

En efecto, el proyecto pretende hacerse cargo del deber del Estado de velar para que dicha garantía se cumpla. En virtud de ello, busca dar un marco general en el cual se deba desarrollar el actuar del sector público y el privado. El sector público, tanto como ente fiscalizador y regulador de las actividades productivas; y, en muchas ocasiones como contaminante esto es, en el papel de un particular más. Ello implica que todos los sectores del país deben desarrollar las actividades que les son propias dentro de un esquema de respeto por el medio ambiente, y que la explotación de los recursos naturales debe ser realizada de tal modo que se asegure su sustentabilidad en el futuro.

En este sentido, el proyecto entra a regular una serie de intereses en conflicto. Es más, en muchas ocasiones, todos ellos garantizados en la propia Constitución. Sin embargo, se da preeminencia al hecho que ninguna actividad por legítima que sea puede desenvolverse a costa del medio ambiente. Ello importa una nueva visión de la gestión productiva, que deberá ser desarrollada por las empresas.

El segundo objetivo del proyecto es crear una institucionalidad que permita a nivel nacional solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la creación de otros nuevos.

Para ello, se crea, por ley, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, la cual se descentraliza regionalmente a través de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. Estas deberán coordinar a los organismos y servicios con competencia ambiental, y evitar que se dupliquen los esfuerzos, coordinando además los procesos de autorización de nuevos proyectos.

Cabe hacer presente que el Comité de Ministros y la radicación administrativa de la CONAMA recae en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con lo cual se pretende resaltar su papel coordinador y otorgarle una cercanía al Presidente de la República que da cuenta de la enorme relevancia que se asigna al problema.

El tercer objetivo del proyecto es crear los instrumentos para una eficiente gestión del problema ambiental, de modo que se pueda dar una adecuada protección de los recursos naturales.

Para ello, la ley no sólo contempla una institucionalidad que se considera la más adecuada, sino que un sinnúmero de instrumentos o herramientas, tales como el sistema de evaluación de impacto ambiental, las normas de calidad ambiental, los planes de manejo de recursos, los planes de descontaminación, etc. Con ello, se espera disponer de una herramienta eficiente para cumplir los otros fines. 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.

V. Los Principios.

Detrás de los cuatro objetivos señalados, existen una serie de principios que permiten darle coherencia, y sin los cuales no se podrá entender plenamente su real alcance y pretensiones. Estos son los siguientes:

1) El principio preventivo: mediante este principio, se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales. No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos. Para ello, el proyecto de ley contempla una serie de instrumentos, tales como los siguientes:

En primer lugar, la educación ambiental, que hace énfasis en la necesidad de educar a toda la población, pero principalmente a los niños y la juventud en relación a la problemática ambiental. La forma más efectiva de prevenir el surgimiento de problemas ambientales, radica en el cambio conductual de la población. Ella es una tarea de largo plazo que se desarrolla, fundamentalmente, a través de la incorporación de contenidos y prácticas ambientales en el proceso educativo.

Mensaje

En segundo lugar, el sistema de impacto ambiental. El proyecto de ley crea un sistema de evaluación de impacto ambiental. En virtud de él, todo proyecto que tenga impacto ambiental deberá someterse a este sistema. Este se concreta en dos tipos de documentos: la declaración de impacto ambiental, respecto de aquellos proyectos cuyo impacto ambiental no es de gran relevancia; y los estudios de impacto ambiental, respecto de los proyectos con impactos ambientales de mayor magnitud. En virtud de estos últimos, se diseñarán, previamente a la realización del proyecto, todas las medidas tendientes a minimizar el impacto ambiental, o a medirlo, o incluso, a rechazarlo.

Con este instrumento, se pretende evitar que se sigan instalando procesos productivos, que puedan causar graves deterioros al medio ambiente.

El tercer instrumento está constituido por los planes preventivos de contaminación. En virtud de esta herramienta, en aquellas zonas que se encuentren próximas a sobrepasar las normas de calidad ambiental, la autoridad deberá crear o exigir un plan de prevención de la contaminación con objeto de impedir, que, en definitiva se sobrepase dicha norma.

En cuarto lugar, están las normas sobre responsabilidad. Dichas disposiciones no sólo pretenden hacer efectivo el principio de reparación del daño causado, tanto en el patrimonio de cualquier particular, como en el denominado patrimonio ambiental, sino que también persiguen un objetivo de prevención general. Esto es, inhibir a los particulares de causar daños al medio ambiente, en virtud de un sistema de sanciones pecuniarias y obligaciones de restaurar el daño causado, que les impida realizar sus actividades productivas sin tener en consideración que, además de indemnizar a los particulares en su patrimonio, deberán responder con las otras modalidades establecidas que aumentan notablemente los costos de transgredir las disposiciones ambientales.

2) El segundo principio que inspira este proyecto de ley es el que contamina paga. En efecto, se funda en la idea de que el particular que actualmente contamina o que lo haga en el futuro, debe incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación. De ahí se desprende que los primeros responsables de disminuir la contaminación, serán los particulares. El Estado deberá fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las normativas dictadas, y de los sistemas de regulación que se creen, sean directos o indirectos. Así, se entregan nuevas facultades y herramientas a los fiscalizadores en materia ambiental, de modo que cumplan cabalmente con sus funciones.

Se pretende, asimismo, que en los planes de descontaminación, los costos por descontaminar sean asignados a los propios causantes de la contaminación.

Esta opción importa que, como regla general, el Estado no debe optar por los subsidios para solucionar la problemática ambiental, sin perjuicio que, en circunstancias excepcionales, y de muy especial gravedad, puedan ellos ser útiles. Pero, sin duda, que el sistema de subsidios no puede ser la piedra angular de una Política ambiental. Esta, más bien, debe basarse en la creatividad y eficiencia de los causantes de los problemas, quienes deben desarrollar las formas de solucionarlos, y de un poder público con la capacidad necesaria para fiscalizar las normativas producidas.

3) En tercer lugar, el proyecto tiene como principio inspirador el gradualismo. El proyecto no pretende exigir de un día para otro los estándares ambientales más exigentes, ni someter a todas las actividades del país, sin importar su tamaño, a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Tampoco pretende contener todas las disposiciones ambientales que es necesario crear. Muy por el contrario, la intención es comenzar efectivamente un proceso de regulación ambiental del cual este es el primer paso, pero quedando todavía muchos por hacer. En consecuencia, sólo dará el marco general que será aplicable a todas las actividades o recursos respecto de los cuales, posteriormente, se irá creando una legislación especial. De ese modo, se crea el marco apropiado para que, inmediatamente despachado el proyecto, se pueda comenzar a discutir, por ejemplo, el proyecto de ley sobre calidad del aire. Tampoco pretende que todos los proyectos, de cualquier naturaleza y envergadura, estén sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental, puesto que ni el sector público, ni el sector privado, están preparados para enfrentar un desafío de esa naturaleza.

Por ello, el camino que se ha adoptado es dar un marco legal general y preparar a los funcionarios del sector público para que puedan hacer cumplir las disposiciones; y así, poco a poco, desarrollar las legislaciones sectoriales. De ahí que el Gobierno se encuentra empeñado en el desarrollo de un ambicioso programa de capacitación del sector público, que cuenta con el apoyo crediticio del Banco Mundial.

Mensaje

Tal vez el peor pecado de una ley como esta, sería el intentar ser omnicomprehensiva, puesto que requeriría un aparato fiscalizador presente en todo tiempo y lugar y con un enorme conocimiento del tema. Por ende, debemos comenzar con las regulaciones básicas y más fundamentales, para ir, después, a regular lo demás.

4) En cuarto lugar, el proyecto establece el principio de la responsabilidad, con el cual se pretende que los responsables por los daños ambientales reparen a sus víctimas de todo daño. Además, se busca reparar materialmente el daño causado al medio ambiente, obligando al causante del daño a restaurar el paisaje deteriorado. En consecuencia, el principio de la responsabilidad supera los ámbitos de lo que se denomina responsabilidad civil, creando una nueva figura que podría denominarse "responsabilidad por daño ambiental". Esta exige, para su concreción, la infracción de las normas ambientales. Por otra parte, el sistema de sanciones pecuniarias refuerza fundamentalmente el sistema de responsabilidad para los infractores a las normas.

5) En quinto lugar, el proyecto establece el principio participativo. Este principio es de vital importancia en el tema ambiental, puesto que, para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática. Por ello, el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto, tal vez no con la fuerza que algunos los hubiesen querido, o, para otros quizá consagrado con demasiada extensión. Pero ha sido necesario compatibilizar este principio con el de la responsabilidad de las opiniones.

El principio de la participación se puede apreciar en muchas de las disposiciones. En primer término, procurando que las organizaciones locales puedan informarse y, en definitiva, hasta impugnar los nuevos proyectos en proceso de autorización por causar un impacto ambiental significativo y negativo sobre el ambiente. Se pretende que terceros distintos de los patrimonialmente afectados puedan accionar para proteger el medio ambiente, e incluso obtener la restauración del daño ambiental.

En segundo lugar, la sociedad civil representada por los académicos, el sector productivo, los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, serán escuchados en una serie de materias de gran relevancia en el tema ambiental, a través de lo que en la institucionalidad se ha denominado el Consejo Consultivo.

En tercer término, el proyecto considera la descentralización del problema ambiental, para que de ese modo sean las propias regiones, las que decidan sobre los proyectos que puedan tener impacto ambiental. Por otra parte, los Gobiernos Regionales deberán buscar los mecanismos de participación de los municipios.

En cuarto lugar, este principio se vislumbra en el tema de la educación, puesto que las capacidades de las personas de participar en la solución de esta problemática están dados por su nivel de conciencia respecto a la importancia del tema.

En quinto lugar, este principio está presente en el sistema para fijar las normas de calidad ambiental, puesto que se contempla la creación de un procedimiento público, con etapas y plazos definidos. Este es un aspecto de gran relevancia. En efecto, las normas sobre calidad ambiental son un reflejo de lo que la ciudad está dispuesta a sacrificar con tal de tener menores niveles de riesgo para la salud. Pero las decisiones respecto de ellas, deben tomarse informada y responsablemente, pues, en sus extremos, pueden conducir a país con normas tan holgadas, que en definitiva se transforme en verdadero basurero de sustancias contaminantes, o en un país con estándares tan exigentes, que no se puedan aplicar o, en que, de aplicarse, harían peligrar seriamente sus posibilidades de desarrollo. Por ello, este procedimiento de fijación de normas debe ser serio e informado, puesto que su importancia es capital, tanto para proteger adecuadamente nuestro medio ambiente, como para dar un marco mínimo donde se concrete nuestro desarrollo económico. En definitiva, estas normas son uno de los instrumentos básicos para lograr la sustentabilidad del desarrollo.

6) El sexto principio sobre el cual se articula el proyecto, es el de la eficiencia. Manifestaciones de este principio se encuentran, en primer lugar, en que las medidas que adopte la autoridad para enfrentar los problemas ambientales, sean al menor costo social posible, y que se privilegie, además, instrumentos que permitan la mejor asignación de los recursos que, tanto el sector público como el privado, destinen a la solución del problema. Para ello se requiere de instrumentos que permitan la adecuada flexibilidad en la asignación de los recursos. Se pretende que los planes de descontaminación contengan una relación de los costos que tienen involucrados. La enumeración de algunos instrumentos que puedan utilizar los planes de descontaminación, pretende dar una señal en cuanto que la autoridad debe buscar la máxima eficiencia en el desarrollo de dichos planes.

Mensaje

En segundo lugar, este proyecto contiene sólo los principios e instituciones aplicables a la generalidad de los problemas, para que sean las leyes especiales las que traten más a fondo y adecuadamente los problemas de cada sector o recurso. En tercer lugar, la CONAMA es una institución de un porte relativamente pequeño, considerando su alcance nacional. Con ello se quiere evitar una enorme burocracia ambiental, como de hecho existe en otros países. En su lugar se prefiere un equipo pequeño, pero altamente calificado que sea efectivamente capaz de coordinar la gran tarea que tiene por delante. A grandes rasgos, esos son los objetivos que persigue el proyecto de ley y los principios básicos que lo inspiran y que pretende consagrar.

Deseo hacer presente que en este proyecto han participado activamente organizaciones no gubernamentales, grupos empresariales y personas, que individualmente, que han hecho su aporte, a quienes el gobierno agradece su colaboración.

Asimismo, el proyecto recoge gran parte de las ideas vertidas en el proyecto de ley sobre medio ambiente presentado por la bancada de senadores demócrata-cristianos. También, se consultó la moción que sobre la misma materia presentaron senadores de Renovación Nacional. Por otra parte, deseo hacer presente que con este proyecto el Gobierno continua un proceso tendiente a proteger nuestro medio ambiente. En el ámbito legislativo, ya se encuentra en trámite legislativo un proyecto de ley para la protección del bosque nativo y el fomento forestal. En el próximo tiempo, vendrán otros proyectos específicos en materia ambiental.

Por consiguiente tengo el honor de someter a la consideración de esa H. Corporación, el siguiente

PROYECTO DE LEY

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por: a) Conservación del patrimonio ambiental: el uso y aprovechamiento de este patrimonio, asegurando su permanencia y su capacidad de regeneración;

b) Contaminante: toda sustancia viva o inerte, forma de energía o una combinación de ellos, producto de la actividad humana, cuya presencia puede alterar la composición, propiedades o comportamiento natural de los componentes del medio ambiente;

c) Declaración de Impacto ambiental: el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda instalar o llevar a cabo, o su modificación, en su caso, y que contiene antecedentes fundados para concluir que no tendrá un impacto ambiental significativo, ni importa contravención alguna de la normativa vigente en materia de protección del medio ambiente;

d) Desarrollo: el proceso de mejoramiento continuo, simultáneo y armónico de la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad humana, basado en la conservación y mejoramiento de su patrimonio ambiental;

e) Diversidad biológica: la variabilidad entre los organismos vivos, proveniente de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte. Incluye tanto la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y de los ecosistemas;

f) Estudio de Impacto Ambiental: el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y ofrecer alternativas, que se enmarquen en la legislación vigente, valoradas para minimizar la significación de los impactos negativos y relevantes;

g) Impacto ambiental: la alteración positiva o negativa de los sistemas ambientales, provocada directa o indirectamente por la actividad humana;

h) Medio ambiente: el sistema ecológico global formado por componentes naturales y artificiales, tanto físicos como biológicos y las interacciones de todos estos elementos entre sí, en el cual se sustenta y favorece la existencia y desarrollo de la vida;

i) Medio ambiente libre de contaminación: aquel en el que no se encuentran contaminantes o en el que se