

LA TOMA EN CONSIDERACION DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA POLITICA DE URBANISMO*

(Situación en Chile)

RAFAEL VALENZUELA FUENZALIDA

Universidad Católica de Valparaíso

I. MARCO GENERAL DE REFERENCIA

La cuestión de si los problemas ambientales merecen o no la debida consideración en la Política Nacional de Desarrollo Urbano¹ de Chile sugiere la conveniencia de dejar sentados, con carácter previo a su análisis, los siguientes hechos:

a) Chile carece hasta el momento de una política nacional ambiental.

El país no ha definido objetivos nacionales globales a este respecto que sirvan de punto de referencia a una instrumentación normativa coherente y eficaz. Existen, sí, políticas y objetivos sectoriales, pero ellos no cubren toda la problemática ambiental ni menos podría sostenerse que la suma de estos objetivos llega a conformar una política ambiental general.

* Trabajo presentado al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Caracas entre el 29 de agosto y el 5 de septiembre de 1982.

¹ Aunque el tema de este trabajo alude a la Política de Urbanismo, su contenido estará referido de modo preponderante a la Política de Desarrollo Urbano, por ser éste el campo más próximo al mencionado en el que Chile cuenta con una política definida oficialmente.

Chile no ha definido lo que busca en materia ambiental, ni cómo espera conseguirlo, ni cuánto está dispuesto a pagar por ello.

b) Chile carece hasta el momento de un ordenamiento jurídico general sobre conservación ambiental.

A falta de objetivos nacionales globales en materia ambiental, su legislación sólo se hace cargo de los problemas ambientales de manera sectorial.

Surgida como respuesta a momentos históricos y a motivaciones políticas muy dispares, esta legislación, aparte de su ostensible carácter asistémico, acusa un alto grado de anacronismo, incoherencia, paradojalidad e ineficacia.

c) Chile carece hasta el momento de una estructura administrativa general para la gestión pública de su patrimonio ambiental.

Las competencias ambientales se encuentran repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos, de diferente rango, que operan de manera inorgánica, sectorial, competitiva, con paralelismo y ambigüedad de funciones y responsabilidades, y, por lo mismo, con un muy bajo grado de eficacia.

Puesto en otras palabras, la carencia de orden en los fines ha sido causa de un apreciable grado de desorden en los medios de que se ha hecho uso para alcanzarlos, así como en la estructura administrativa encargada de operarlos.

d) Chile se cuenta entre los pocos países que han otorgado rango constitucional a ciertos derechos y deberes directamente relacionados con la protección del ambiente, lo que ilustra, de modo particular, el rasgo paradojal de su legislación de relevancia ambiental².

² En ocasiones anteriores el autor de este trabajo ha formulado un distingo entre "legislación con repercusiones ambientales",

El artículo 19 N° 8° de la Constitución Política de la República asegura a todas las personas *el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*³. La disposición agrega que *es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley —añade— podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.*

Pese a la referencia inicial al problema de la contaminación —que dista de ser el principal problema ambiental del país—, el precepto, con sus alusiones genéricas a la preservación de la naturaleza y a la protección del medio ambiente, se sitúa, al menos en lo que concierne a los deberes del Estado, en una perspectiva que cubre la globalidad de la problemática ambiental.

Esta disposición se encuentra reforzada de manera muy significativa por la norma del N° 24 del mismo artículo 19 de la Constitución que reconoce entre las limitaciones y obligaciones inherentes a la *función social* de la propiedad

“legislación ambiental” y “derecho ambiental”, siendo su opinión que la legislación chilena de relevancia ambiental no merece por el momento, el calificativo de “legislación ambiental”. Sobre el particular puede consultarse: Rafael VALENZUELA FUENZALIDA, *Derecho y Ambiente*, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, III, 1979, Ediciones Universitarias de Valparaíso, págs. 192 y 193; y *Ordenación Costera: Criterios para el diseño de su implementación jurídica*. ECU/80/006, Documento de Trabajo N° 32, Nueva York, 1981, trabajo presentado al Seminario sobre ordenación y desarrollo integral de zonas costeras, realizado en Guayaquil, Ecuador, los días 18 al 27 de mayo de 1981, págs. 4 a 9.

³ Constitución Política de la República de Chile, aprobada y sometida a ratificación por plebiscito por decreto ley 3.464, de 1980, publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1980, y promulgada por decreto supremo 1.150, de 21 de octubre de 1980, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre del mismo año.

privada las reclamadas por la conservación del patrimonio ambiental.

Finalmente, la Constitución, en el inciso segundo de su artículo 20, da lugar a interponer un recurso constitucional especial de protección cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

Este recurso, que evidencia un muy cercano parentesco con el recurso de amparo o *habeas corpus*, tradicionalmente circunscrito al resguardo de la libertad personal ambulatoria, permite *ocurrir por sí o por cualquier persona a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes*⁴.

Aunque es efectivo que la procedencia de este recurso supone la concurrencia copulativa de presupuestos más exigentes que los que condicionan su ejercicio en el caso de las restantes garantías constitucionales que gozan de su amparo, no es menos cierto que su sola disponibilidad exterioriza la voluntad política de evitar que el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación derive en una prerrogativa meramente programática, carente de significación práctica actual.

Este marco general de referencia puede resultar de utilidad para explicar, si bien no para justificar, ciertas respuestas negativas que deben darse a la cuestión de si los problemas ambientales merecen o no la debida consideración en la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile.

⁴ Art. 20, inciso primero.

II. POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Chile, desde reciente data, cuenta con una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano oficialmente definida⁵.

Son principios rectores de esta política, entre otros:

- a) que el proceso de desarrollo urbano debe ajustarse y resultar una proyección del sistema de economía social de mercado escogido como modelo para el desarrollo nacional;
- b) que la regulación pública de dicho proceso debe reducirse al mínimo compatible con el principio del rol subsidiario del Estado en el proceso de desarrollo del país, y
- c) que el proceso de desarrollo urbano debe ser regulado en términos tales que no causen menoscabo a los atributos inherentes a la propiedad privada.

En el plano de las definiciones, el *desarrollo urbano* es entendido como *el proceso de concentración espacial de las actividades económicas y sociales y de la población a partir de densidades que permitan captar las economías externas de la aglomeración*⁶.

El problema de las deseconomías externas sólo es tocado de manera implícita, a propósito, generalmente, de los riesgos de contaminación que pueden derivarse del proceso de concentración urbana⁷.

El *suelo urbano* es definido como *el demandado para usos que requieren densidades crecientes*⁸, con entera prescindencia de su aptitud y limitaciones naturales.

⁵ Esta nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano fue aprobada por el Presidente de la República el 9 de marzo de 1979. Su texto consta en una publicación efectuada por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en marzo de 1979. De este documento han sido extraídas las transcripciones referidas al contenido de dicha política.

⁶ Pág. 2.

⁷ Pág. 6.

⁸ Pág. 2.

Cuando las formulaciones de la política aluden a la *zonificación* entienden por tal *la división del suelo urbano en sectores de uso homogéneo cuya delimitación se orienta por las tendencias dominantes del mercado*. Como principal función le es atribuida la de *constituir una garantía para las inversiones que realiza el sector privado*⁹.

Sobre la base de estas y otras definiciones se postula que el uso del suelo urbano debe quedar definido por su mayor rentabilidad¹⁰. *El suelo —expresa el documento enunciativo de la política— debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta, con la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones*¹¹. Un desarrollo de esta formulación precisa que los distintos usos que pueden darse al suelo disponible en el Territorio de la República quedan determinados *por la combinación equilibrada de dos factores: por una parte, la rentabilidad social como mecanismo de optimización de los beneficios buscados por el Estado y, por otra, la rentabilidad privada, en el sentido de hacer factibles los proyectos de los particulares, dentro de las restricciones que les fijen las normas y demás instrumentos de la planificación urbana*¹².

En materia de expansión de las ciudades constituye un objetivo de la política eliminar las restricciones que impidan el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo las tendencias del mercado. *La relación de equilibrio entre los usos de suelo urbano y rural —expresa— estará dada por una curva de precios de la tierra, estructurada en base a la oferta y demanda, según los usos requeridos por el mercado, con rentabilidad equivalente*¹³. De esta

⁹ Pág. 2.

¹⁰ Pág. 4.

¹¹ Pág. 19.

¹² Pág. 4.

¹³ Pág. 8.

manera, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana *dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos de acuerdo a las condiciones de la oferta y la demanda para las distintas alternativas de utilización que requiera el desarrollo de la comunidad*¹⁴.

Este criterio rector de la expansión urbana, inspirado en el sistema de economía social de mercado como modelo elegido para la asignación de los recursos, constituye una de las constantes más ostensibles de la política de desarrollo urbano.

La misma *zonificación*, como instrumento determinante del uso que debe darse al suelo, no escapa, por regla general, a este criterio, desde que está llamada fundamentalmente a hacerse eco de las preferencias y necesidades de los habitantes expresadas a través de sus demandas variadas de localización *reguladas por sus respectivos costos*¹⁵. *El uso del suelo urbano —se dice— debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado*¹⁶. En otros términos, la zonificación no apunta a que los suelos sean utilizados de acuerdo con sus aptitudes y limitaciones naturales, sino tiende a oficializar las preferencias de uso de los particulares exteriorizadas en el mercado de la tierra, para seguridad de sus inversiones¹⁷.

De acuerdo con estos planteamientos las ciudades pueden crecer irrestrictamente sobre las tierras de cultivo mientras las condiciones imperantes en el mercado creen incentivos y provean los recursos necesarios para su urbanización. Los *límites urbanos*, dentro de esta política de expansión de las ciudades, ceden paso al concepto de los *perímetros urbanos*, y pierden su significación tradicional.

¹⁴ Pág. 27.

¹⁵ Pág. 6.

¹⁶ Pág. 5.

¹⁷ Pág. 5.

*En este sentido —se expresa—, el perímetro no es un límite jurídico, sino el reconocimiento de las tendencias naturales de crecimiento de la ciudad en un determinado momento*¹⁸. *Fuera de este perímetro —se agrega— la Autoridad reconocerá el derecho de los particulares para llevar a cabo proyectos urbanos, pero en este caso el Gobierno no se obligará a realizar obras de vialidad, de equipamiento, ni de servicios públicos, salvo aquellas que sean necesarias para el desarrollo de las actividades rurales*¹⁹.

Hecha salvedad de la expansión urbana en las Regiones I a IV y de algunas situaciones aisladas en los bordes de los lagos de las Regiones IX y X²⁰, el documento enunciativo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano no muestra la menor preocupación por el crecimiento de las ciudades sobre tierras de labranza o potencialmente agrícolas, aun bajo el supuesto expresamente previsto de que este crecimiento pudiera efectuarse, de hecho, en su totalidad, sobre suelos cultivables²¹.

Contrariamente a lo que podría colegirse de un tal enfoque de las cosas, sin embargo, el documento expresa que la preservación de los recursos naturales constituye particular preocupación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano²² y prevé, formalmente, la imposición de restricciones al crecimiento urbano tanto con miras a evitar riesgos a la población derivados de la instalación de industrias nocivas y contaminantes²³, como en aras de la pre-

¹⁸ Pág. 24.

¹⁹ Pág. 25.

²⁰ La Regionalización del país para los efectos del Gobierno y de la Administración del Estado fue establecida por decreto ley 575, de 1974, publicado en el Diario Oficial de 13 de julio de 1974. El país quedó dividido en doce Regiones y una Región Metropolitana.

²¹ Pág. 21.

²² Pág. 3.

²³ Pág. 6.

servación de zonas naturales que se consideren necesarias para el mejoramiento de la calidad de la vida urbana²⁴.

En el caso de las Regiones I a III, del llamado Norte Grande, está consultada la imposición de restricciones orientadas a la protección de las zonas de microclimas y los oasis, conforme a criterios definidos *más bien por aspectos de equilibrio ecológico que por razones de producción agropecuaria*²⁵. Se prevé, asimismo, la imposición de restricciones al crecimiento de las ciudades en la IV Región con miras *a detener el avance del desierto y a preservar ciertas áreas de fertilidad expuestas a riesgos producidos por la expansión de los centros urbanos*²⁶.

Está bien claro, con todo, que la preservación de los recursos naturales deberá ser llevada a cabo por el Gobierno de modo tal que *no se vulneren los derechos de propiedad particular que ya han sido garantizados*²⁷.

Los Planes Nacionales Indicativos de Desarrollo no aportan mayores precisiones sobre esta Política Nacional de Desarrollo Urbano, sino se limitan más bien a confirmar y a hacer extensivos a los distintos campos de desarrollo del país algunos de sus criterios directrices.

En sus sucesivas formulaciones estos Planes han señalado la necesidad de *incluir las consideraciones de preservación ambiental en el ámbito de la planificación*²⁸.

Respecto de las externalidades negativas expresan que de acuerdo con el principio de subsidiariedad y puesto que las sociedades intermedias y los mecanismos de mer-

²⁴ Pág. 8.

²⁵ Pág. 20.

²⁶ Pág. 21.

²⁷ Pág. 3.

²⁸ *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984*, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), pág. 87. Otro tanto se encuentra en *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*, Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), pág. 86.

cado son *insuficientes para corregir las deseconomías y problemas sociales que se producen en este campo, le corresponde al Estado velar por la preservación de las condiciones ambientales*²⁹. Un reconocimiento semejante de la incapacidad de los mecanismos de mercado para encarar el problema de la internalización de las externalidades negativas resulta particularmente significativo y hasta novedoso, en alguna medida, si se tiene en cuenta la fe que deposita la Política Nacional de Desarrollo Urbano en dichos mecanismos, en cuanto instrumentos apropiados para regular adecuadamente el proceso de expansión de las ciudades.

En el marco de los principios básicos de la Estrategia de Desarrollo el principio de subsidiariedad postula que el Estado debe asumir directamente *sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no estén en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea, porque desbordan sus posibilidades o, porque su importancia para la sociedad aconseja no entregarlas a grupos particulares restringidos*³⁰.

También en relación con las deseconomías externas estos Planes propugnan la realización de evaluaciones de impacto ambiental tendientes a ofrecer un conocimiento cabal de los *costos sociales reales* de los anteproyectos de inversión susceptibles de acarrear consecuencias significativas sobre el ambiente³¹ y propician, para su internalización, un régimen de desincentivos tributarios cuyo gravamen resulte proporcional al daño ambiental previsible de las obras o actividades proyectadas³². Esta aplicación del principio, *quien contamina paga*, sin embargo, no ofrece matices que descarten el riesgo de su conversión en una mera licencia para contaminar.

²⁹ Id. 28

³⁰ Ver 28, págs. 21 y 25, respectivamente.

³¹ Ver 28, págs. 88 y 87, respectivamente.

³² Ver 28, págs. 89 y 88, respectivamente.

No son muchos otros los puntos tocados en estos Planes que admitirían ser vinculados a la política de desarrollo urbano.

III. IMPLEMENTACION JURIDICA DE LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

I. ESTADO GENERAL DE LA CUESTION

La normativa actualmente vigente sobre desarrollo urbano conserva y traduce inspiraciones que no se avienen sino en una medida muy limitada con los lineamientos de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que el Gobierno ha aprobado y se propone implantar.

Este desfase se hace patente, de modo particular, en lo que concierne a las normas reguladoras del crecimiento de las ciudades sobre los suelos rurales. Firmemente asentadas en la concepción de los *límites urbanos*, las disposiciones imperante imponen cortapisas a la expansión urbana en términos tales que no dejan lugar sino a su modificación radical como única manera de abrir paso a lo implantación de los nuevos postulados. Otro tanto acontece con las normas sobre *zonificación*, que operan sobre bases muy diferentes si no completamente ajenas a las preferencias de localización territorial expresadas en el mercado de la tierra.

El Gobierno, por lo demás, está plenamente consciente de esta situación, según se desprende del mismo documento enunciativo de la nueva política de desarrollo urbano. Es así como se lee, a su conclusión, que la implantación de sus postulados requerirá *una revisión a fondo de la base jurídica y de los conceptos normativos en que ha estado apoyada la gestión pública en desarrollo urbano*. El texto agrega que "las ideas de *crecimiento natural*; normas flexibles; reconocimiento del mercado como el generador de referencias eficientes para la determinación de normas de zonificación,

uso del suelo; edificación, urbanización y coordinación de las inversiones públicas en desarrollo urbano, etc., obligan a una revisión profunda de todos los principios en que se han sustentado hasta ahora las normas jurídicas y las normas técnicas en materia de desarrollo urbano”³³.

A tres años de la aprobación de la nueva política, con todo, no se han introducido modificaciones sustanciales en la regulación jurídica de la problemática urbana que le sirve de objeto.

2. EXPANSION URBANA Y USO DEL SUELO

El crecimiento de las ciudades a expensas de suelos de aptitud agrícola constituye uno de los problemas ambientales más serios planteados por el desarrollo urbano, pese a la tendencia bastante generalizada a no ver en el crecimiento de las ciudades otros problemas ambientales que los relacionados con la contaminación, en sus diferentes manifestaciones.

En Chile la *planificación urbana* es concebida como *el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico*³⁴. Esta planificación, de acuerdo con las pautas trazadas para la descentralización administrativa del país, se lleva a cabo a cuatro niveles: nacional, regional, intercomu-

³³ Ver ⁵, pág. 32.

³⁴ Ley General de Urbanismo y Construcciones, dictada por decreto supremo 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 13 de abril de dicho año, art. 27. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue facultado para dictar este cuerpo legal por decreto ley 602, de 1974, publicado en el Diario Oficial de 7 de agosto de dicho año.

nal y comunal³⁵, resultando de especial interés para este estudio los niveles intercomunal y comunal.

Por Planificación Urbana Intercomunal se entiende la que regula *el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana*³⁶. Esta planificación se realiza por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso³⁷, y debe dar cabida en sus disposiciones a especificaciones sobre zonificación general y sobre límites de extensión urbana³⁸.

La Planificación Urbana Comunal tiene, naturalmente, un ámbito más restringido y se orienta a la promoción *del desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social*, siendo su cauce de realización el Plan Regulador Comunal³⁹. Este Plan Regulador Comunal, junto con el plan y los programas socio-económicos que correspondan, conforma lo que se denomina el Plan de Desarrollo Comunal⁴⁰.

La finalidad del Plan Regulador Comunal apunta a la *planificación territorial de la comuna*⁴¹ y debe cumplir, entre otras funciones, las de zonificar o determinar el uso de los suelos de la comuna y fijar sus *límites urbanos*⁴². Respecto de las áreas comunales rurales está previsto que

³⁵ Ver ³⁴, art. 28.

³⁶ Ver ³⁴, art. 34.

³⁷ De acuerdo con el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las unidades urbanas con más de 500.000 habitantes tienen la categoría de "área metropolitana" para los efectos de su planificación.

³⁸ Ver ³⁴, art. 35, ord. c).

³⁹ Ver ³⁴, art. 41, inc. 2º.

⁴⁰ Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, dictada por decreto ley 1.289, de 1975, publicado en el Diario Oficial de 14 de enero de 1976, art. 48.

⁴¹ Ver ⁴⁰, art. 50, inc. 1º.

⁴² Ver ³⁴, art. 41, inc. 4º y art. 42, ord. d).

la zonificación debe regular la ejecución de las obras de equipamiento comunitario y de infraestructura que se agreguen al terreno, dentro del objetivo general de asegurar su adecuada coordinación con los proyectos regionales⁴³.

Pieza clave, dentro de esta planificación urbana comunal, es el *límite urbano*, concebido como *la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal*⁴⁴.

Aunque no podría sostenerse que la fijación de límites urbanos responde únicamente al propósito de evitar que el crecimiento horizontal de los núcleos urbanos se efectúe en desmedro de los suelos con potencialidad agrícola, es evidente que esta preocupación estuvo presente en el legislador al disponer su establecimiento, como da fe de ello, por ejemplo, la instauración de un procedimiento de fijación de límites urbanos y de alteración de los mismos que obliga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a proceder con consulta al Ministerio de Agricultura⁴⁵, Secretaría de Estado a la que por mandato de la ley corresponde velar, en términos amplios, por la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables⁴⁶.

Si pudo subsistir alguna duda al respecto, ella quedó totalmente desvanecida con la creación de la Comisión

⁴³ Ver ⁴⁰, art. 50, inc. 3º.

⁴⁴ Ver ³⁴, art. 52.

⁴⁵ Ver ³⁴, art. 53. Conforme al artículo 166 de la ley 16.640, sobre Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de 28 de julio de 1967, *la declaración de zonas urbanas o de uso no agrícola, o la ampliación de las existentes, requerirá de informe previo del Ministerio de Agricultura, el que deberá ser evacuado dentro del plazo de 90 días.*

⁴⁶ Decreto con Fuerza de Ley 294, de 31 de marzo de 1960, publicado en el Diario Oficial de 5 de abril del mismo año, que establece las funciones, atribuciones y organización del Ministerio de Agricultura, art. 1º.

Mixta de Agricultura y Urbanismo⁴⁷, entre cuyas funciones se cuenta las de *conocer e informar técnicamente los asuntos relativos a modificaciones de límites urbanos y cambio de uso de suelo agrícola, conciliando los puntos de vista de los Ministerios de Agricultura y Vivienda y Urbanismo y estudiar e informar sobre cambio de uso de suelo, con fines agrícolas, en todas las áreas rurales del país*⁴⁸.

Empero, tanto o más ilustrativa, a este respecto, que la parte dispositiva del decreto que creó esta Comisión, resulta su parte considerativa, donde ha quedado consignada una sencilla, pero muy sólida apología de la necesidad de preservar la destinación agrícola de los suelos con aptitud natural para la agricultura. Así, se lee en una parte de esta fundamentación que resulta indispensable *aumentar la producción de alimentos para satisfacer adecuadamente las necesidades de la población en constante crecimiento*, para cuyo propósito *es necesario mantener y acrecentar la productividad de los terrenos agrícolas, mediante una correcta explotación y óptimo aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Ello exige —se expresa hacia su conclusión— una política de protección del área agrícola del país, que, a su vez, debe compatibilizarse con las necesidades de crecimiento urbano para nuevas poblaciones y viviendas*⁴⁹.

Ahora bien, fijados los límites urbanos de una comuna, queda prohibido, fuera de ellos, *abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo*

⁴⁷ Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo, creada por decreto supremo 718, de 1977, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 5 de septiembre de 1977, modificado por decreto supremo 534, de 1978, del mismo Ministerio, publicado en el Diario Oficial de 12 de septiembre de dicho año.

⁴⁸ Ver ⁴⁷, art. 4º, ordinales a) y b).

⁴⁹ Ver ⁴⁷, parte considerativa, ordinales e), f) y g).

y sus trabajadores⁵⁰. Las excepciones a esta regla suponen el cumplimiento de exigencias muy rigurosas, que imponen, entre otros requisitos, la intervención de la mencionada Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo⁵¹.

Ultimamente, un texto legal que establece normas sobre división de predios rústicos, dictado con posterioridad a la aprobación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, ha venido a confirmar este estado de cosas⁵².

Tras una secuela de disposiciones que han legislado sobre división de predios rústicos en los términos más dispares imaginables, este nuevo texto legal ha permitido que los predios de aptitud agrícola, ganadera o forestal *ubicados fuera de los límites urbanos o fuera de los límites de los planes reguladores intercomunales de Santiago y Valparaíso y del plan regulador metropolitano de Concepción* sean divididos *libremente*, a condición, solamente, que los lotes resultantes de la división tengan una superficie *no inferior a 0,5 hectáreas físicas*⁵³.

El punto, sin embargo, no radica en esta norma, sino en la que establece que los predios resultantes de la división *quedarán sujetos a la prohibición de cambiar su destino*, en los términos mencionados⁵⁴, lo que significa que en ellos no podrán abrirse calles, levantarse construcciones ni asentarse poblaciones, sino bajo las normas de excepción precedentemente aludidas. En las escrituras de venta de los predios producto de la subdivisión debe, imperativamente, dejarse constancia de esta prohibición, bajo sanción de nulidad absoluta del acto, sin perjuicio de lo cual, quienes, bajo cualquier subterfugio, dieren a los predios divi-

⁵⁰ Ver 34, art. 55.

⁵¹ Ver 47, art. 4º, ordinal b).

⁵² Decreto Ley 3.516, de 1980, publicado en el Diario Oficial de 1º de diciembre de 1980, sobre División de Predios Rústicos.

⁵³ Ver 52, art. 1º, inciso primero.

⁵⁴ Ver 62, art. 1º, inciso antepenúltimo.

didos *destinación a fines urbanos o habitacionales*, quedan sujetos a la aplicación de fuertes multas⁵⁵.

Los *límites urbanos*, pues en cuanto cortapisa para la invasión de los campos por las ciudades, conservan en este texto legal todo su vigor, y hasta podría sostenerse que lo incrementan, si se tienen en cuenta las sanciones previstas para el caso de infracción de lo mandado.

Se tiene, así, en Chile, una abierta contradicción entre la Política Nacional de Desarrollo Urbano del Gobierno y la normativa vigente sobre esta materia.

Según se ha mencionado, es un postulado de dicha política que el uso del suelo urbano —esto es, del suelo demandado para usos que requieren densidades crecientes— debe regirse por disposiciones flexibles definidas por los requerimientos del mercado. *Con ello —expresa el documento que la enuncia— se busca evitar la repetición de errores e injusticias provocadas por la aplicación de normas rígidas, determinadas en base a patrones y estándares desligados de la realidad, como los producidos por numerosos planos reguladores y ordenanzas que, al reservar terrenos para determinados usos con los criterios antes señalados, paralizaron y dañaron otras iniciativas concretas para las que realmente existía demanda*⁵⁶. Más adelante, apuntando a los ajustes legislativos que han de producirse, el documento puntualiza que *el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana, dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos de acuerdo a las condiciones de la oferta y la demanda para las distintas alternativas de utilización que requiera el desarrollo de la comunidad*⁵⁷.

De hecho, este ajuste legislativo aún no se ha producido, aunque en los Programas Ministeriales para el año

⁵⁵ Ver ⁵², arts. 2º y 3º.

⁵⁶ Ver ⁵, pág. 5.

⁵⁷ Ver ⁵, pág. 27.

1981 ha figurado como una de las tareas a realizar por el Ministerio del Interior, a través de las Intendencias, la de *supervigilar e impulsar la implementación de la política urbana tendiente a la supresión de límites al radio urbano* ⁵⁸. Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por su parte, le ha sido asignada la misión de *eliminar los permisos previos en todas las materias relacionadas con construcción y urbanismo, para reemplazarlos por normas impersonales de aplicación general, controlables a posteriori* ⁵⁹. Esta tarea se hace eco, incuestionablemente, del enunciado político según el cual *la innovación principal en los procedimientos de planificación urbana consistirá en reemplazar los actuales sistemas de control por mecanismos de gestión moderna. Las unidades de desarrollo urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tanto a nivel central como a nivel regional* —agrega este enunciado—, *se transformarán en entidades de promoción del desarrollo de las ciudades, relegando a segundo término las funciones de vigilancia de las normas* ⁶⁰.

Todo esto, en un contexto jurídico que, por otros capítulos, ha visto debilitarse la instrumentación normativa orientada al resguardo del suelo, considerado como factor ambiental situado en la base de las cadenas alimentarias de los ecosistemas terrestres, ciere perspectivas muy sombrías desde el punto de vista de la protección del patrimonio ambiental nacional, que el Estado, por mandato constitucional, se encuentra en el deber de tutelar.

⁵⁸ El documento "Programas Ministeriales, año 1981", fue aprobado por decreto supremo 492, de 1981, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 28 de abril del mismo año.

⁵⁹ Id. 58.

⁶⁰ Ver 5, pág. 7.

3. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN URBANA DE ORIGEN DOMÉSTICO

El problema de la contaminación de las aguas, el aire y el suelo urbanos se encuentra regulado de manera inorgánica por una serie de disposiciones de carácter predominantemente sanitario o, cuando menos, patrimonialista, que distan mucho de responder a una visión global del ambiente y que exhiben, en muchas ocasiones, como denominador común, el haber alcanzado un grado notoriamente bajo de acatamiento práctico.

En relación con la evacuación de las aguas servidas de origen domiciliario, también denominadas *aguas caseras*⁶¹, está dispuesto que no puede iniciarse la construcción de vivienda alguna, sino después que el proyecto de su servicio de alcantarillado haya sido aprobado por la autoridad sanitaria correspondiente⁶². Concluida la construcción de la vivienda, por otra parte, ésta no puede ser habitada sino una vez que dicho servicio haya sido recibido conforme por

⁶¹ De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento General de Alcantarillados Particulares, dictado por decreto supremo 236, de 1926, del ex Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de 23 de mayo del mismo año, por "aguas servidas caseras" se entienden "las provenientes de los excusados, urinarios, baños, lavaderos de ropa, botaguas, lavaplatos u otros artefactos sanitarios domésticos y, en general, cualquiera agua que contenga sustancias excrementicias o urinarias, residuos de cocina o desperdicios humanos de cualquier naturaleza".

⁶² Ver Código Sanitario, de 1931, modificado por decreto con fuerza de ley 725, de 1967, publicado en el Diario Oficial de 31 de enero de 1968, art. 69. Ver también el Reglamento General de Instalaciones Domiciliarias de Alcantarillado y Agua Potable, dictado por decreto supremo 1.634, de 1944, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 29 de julio del mismo año, art. 2º.

la misma autoridad⁶³. Una disposición de reciente data ha reiterado que, *salvo disposición legal o reglamentaria que circunstancialmente autoricen lo contrario, todo inmueble debe contar... con servicio de disposición de aguas servidas*⁶⁴. La instalación de alcantarillados particulares sólo puede ser autorizada, excepcionalmente, en los lugares donde las aguas caseras no puedan, por cualquier causa, ser descargadas a una red cloacal pública, pesando sobre el propietario del inmueble, en todo caso, la obligación de clausurar su alcantarillado particular y conectarse a la red cloacal pública tan pronto ésta sea construida y se la declare en explotación⁶⁵. Recientes estudios indican que para el año 1979, el 69 por ciento de las viviendas del sector urbano del país se encontraban conectadas a una red de alcantarillado público⁶⁶.

Ahora bien, sea que se trate de aguas servidas conducidas por el alcantarillado público o vertidas a un sistema particular de alcantarillado, está prohibido incorporarlas al subsuelo o descargarlas en ríos, lagunas o en cualquier otra fuente o masa de agua que sirva para proporcionar agua potable a alguna población, para riego o para balneario, *sin que antes se proceda a su depuración en la forma que se*

⁶³ Ver Código Sanitario citado en nota precedente, art. 69. Ver también, el artículo 24 del Reglamento General de Instalaciones Domiciliarias de Alcantarillado y Agua Potable, citado en la nota precedente. Esta norma dispone, además, que la aprobación de las instalaciones domiciliarias de alcantarillado "deberá ser presentada en el acto de transferencia de una propiedad", lo que jamás ha sido puesto en práctica.

⁶⁴ Decreto supremo 267, de 1980, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre del mismo año, art. 9º.

⁶⁵ Reglamento General de Alcantarillados Particulares, citado en nota ⁶¹, arts. 3º y 4º.

⁶⁶ Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, en *Revista CRECES*, Vol. 2, 5, Santiago de Chile, pág. 34.

señale en los reglamentos⁶⁷. En caso de infracción de esta norma la autoridad sanitaria puede ordenar la inmediata suspensión de dichas descargas y exigir la ejecución de sistemas de tratamiento satisfactorios destinados a impedir la contaminación, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes⁶⁸. De hecho, sin embargo, sobre todo tratándose de aguas servidas conducidas por el alcantarillado público, su disposición final se efectúa normalmente mediante su vaciamiento directo en los ríos que proveen de agua para el regadío, o en el mar, junto a los balnearios, sin tratamiento depurador o neutralizador de ninguna especie, y sin que la autoridad sanitaria haga uso de las facultades que le dispensa la ley para prevenir o corregir esta situación.

Otras prohibiciones vigentes sobre la materia se muestran más preocupadas de asegurar la integridad y buen funcionamiento de los servicios de alcantarillado público que de evitar la contaminación de los cursos o masas de agua receptores de sus efluentes. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas que prohíben introducir al alcantarillado público desperdicios de cocina, cenizas, sustancias inflamables o explosivas, aguas excesivamente ácidas o alcalinas o con temperatura superior a 60 grados C, escapes de vapor, y, en general, *toda substancia o materia susceptible de ocasionar perjuicios u obstrucciones o dañar las canalizaciones*⁶⁹.

⁶⁷ Código Sanitario, citado en nota ⁶², art. 73, inciso 1º. En el mismo sentido discurren el artículo 5º del Reglamento General de Alcantarillados Particulares, citado en nota ⁶¹, y el artículo 15 del Reglamento General de Higiene y Seguridad Industriales, dictado por decreto supremo 655, de 1940, del Ministerio del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de 7 de marzo de 1941.

⁶⁸ Código Sanitario, citado en nota ⁶², art. 73, inciso 2º.

⁶⁹ Reglamento General de Instalaciones Domiciliarias de Alcantarillado y Agua Potable, citado en nota ⁶², artículos 40, 41 y 62. El artículo 17 del Reglamento General de Higiene y Seguridad Industriales, citado en nota ⁶⁷, discurre en términos análogos.

La más reciente disposición dictada sobre la materia se ha limitado a sancionar los empalmes clandestinos a las redes de alcantarillado público⁷⁰, con lo que se tiene que en la actualidad quienes se anexionan subrepticamente a una red cloacal pública se exponen a la aplicación de una pena privativa de libertad que no pesa sobre quienes vierten en las redes de alcantarillado substancias o formas de energía capaces de producir la contaminación de los cursos o masas de agua receptores de sus efluentes.

En materia de prevención de la contaminación atmosférica causada por fuentes urbanas vinculadas a las actividades domésticas, está ordenado que los equipos de combustión de los servicios de calefacción o agua caliente de cualquier tipo de edificios, operados con combustibles sólidos o líquidos, deben contar con la aprobación de la autoridad sanitaria, la 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*⁷¹.

Análoga exigencia rige para la operación de sistemas destinados a la incineración de basuras⁷², aunque en algunos lugares, como acontece en ciertas comunas de la Región Metropolitana de Santiago, se ha llegado a prohibir derechamente la incineración como método de eliminación de residuos sólidos y se ha ordenado que los incineradores existentes sean transformados en ductos colectores de basuras⁷³.

⁷⁰ Ver ley 18.119, publicada en el Diario Oficial de 19 de mayo de 1982, art. 2º, inciso 2º.

⁷¹ Decreto supremo 144, de 1961, del Ministerio de Salud Pública, publicado en el Diario Oficial de 18 de mayo del mismo año, art. 2º.

⁷² Id. 71, art. 3º.

⁷³ Resolución 07077, de 28 de septiembre de 1976, del Director General de Salud, ordinal 1.

A escala nacional, se encuentra prohibida, dentro del radio urbano de las ciudades, la incineración libre de *hojas secas, basuras u otros desperdicios*, sea que ella se efectúe en la vía pública o en recintos privados⁷⁴. En las áreas *saturadas o en vías de saturación*⁷⁵, esta prohibición se extiende a la quema de cualquier tipo de residuos sólidos, líquidos o de otros materiales, salvo casos expresamente exceptuados y reglamentados⁷⁶.

Respecto de la contaminación atmosférica causada por el tráfico vehicular se encuentra vedada la circulación *de todo vehículo motorizado que despidiera humo visible por su tubo de escape*⁷⁷. La autoridad sanitaria ha fijado las concentraciones máximas permisibles de emisión de monóxido de carbono por vehículos bencineros, y ha reiterado, respecto de todo tipo de vehículos, la prohibición de circular emitiendo material particulado visible por el tubo de escape⁷⁸.

Estas regulaciones, sin embargo, han alcanzado un muy escaso grado de aplicación y obediencia prácticos, como lo demuestra el alto número de vehículos que circulan

⁷⁴ Id. 71, art. 6º.

⁷⁵ Se considera *saturada*, en términos de contaminación atmosférica, "cualquier área en que el valor de la Norma de Calidad de Aire de uno o más contaminantes esté sobrepasado". Esta definición, así como las diferentes Normas de Calidad del Aire, se encuentra en la Resolución 1215, de 22 de junio de 1978, sobre "Normas Sanitarias Mínimas destinadas a Prevenir y Controlar la Contaminación Atmosférica", del Delegado del Gobierno en el Servicio Nacional de Salud.

⁷⁶ Id. Resolución citada en nota precedente, ordinal 9.

⁷⁷ Id. 71, art. 7º.

⁷⁸ Resolución 1214, de 22 de junio de 1978, del Delegado del Gobierno en el Servicio Nacional de Salud. Por Resolución 137, de 11 de enero de 1979, del Director General Subrogante del mismo Servicio, se ha dispuesto que el procedimiento de aplicación de las Normas de Emisión para Monóxido de Carbono se realizará en forma paulatina, en un lapso de tres años.

impunemente por las vías públicas despidiendo densas humaredas por sus escapes, particularmente camiones y vehículos de la locomoción colectiva.

En materia de contaminación del suelo por desperdicios sólidos de origen doméstico, también llamados *basuras domésticas*⁷⁹, la autoridad sanitaria se encuentra encargada de *autorizar la instalación y vigilar el funcionamiento de todo lugar destinado a la acumulación, selección, industrialización, comercialización o disposición final de basuras y desperdicios de cualquier clase*, debiendo cuidar que estas actividades no se constituyan en causa de molestia o peligro para la salud de la comunidad o del personal que trabaje en las faenas⁸⁰. Los efectos negativos que el acopio o disposición final de basuras puedan tener sobre el suelo, la flora o fauna silvestre o sobre la belleza del paisaje, son ignorados por el legislador.

Ningún basural puede funcionar sin autorización de la autoridad sanitaria⁸¹. Los sitios donde se depositan las basuras deben estar ubicados fuera de los límites urbanos, en lo posible a sotavento de los vientos reinantes, a más de 300 metros de cualquier vivienda o local habitable y a más de 600 metros de toda población o grupo de viviendas, establecimientos de fabricación o comercio de alimentos y

⁷⁹ De acuerdo con el Párrafo I, A, del Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, dictado por decreto supremo 4.740, de 1947, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 9 de octubre del mismo año, se entiende por basuras domésticas "las que resultan de la permanencia de personas en locales habitados, tales como los residuos de la vida casera y los productos del aseo de los locales".

⁸⁰ Código Sanitario, citado en nota ⁸², art. 80.

⁸¹ Ver Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, citado en nota ⁷⁹, Párrafo I, D, y Resolución 02444, de 31 de julio de 1980, del Delegado del Gobierno en el Servicio Nacional de Salud, punto 1º.

fuentes de suministro de agua ⁸². Estos sitios deben ser secos, no expuestos a inundaciones ni al lavado o arrastre de basuras a cursos o masas de agua y deben estar cercados en todo su contorno de modo tal que impida el ingreso de animales o de personas ajenas a las faenas ⁸³. La basura con contenido putrescible debe quedar cubierta con una capa de tierra de 15 centímetros de espesor, al final de cada día de trabajo, como mínimo, o con mayor frecuencia, si fuere necesario ⁸⁴. Al ser abandonado de modo transitorio o definitivo el vertedero de basuras debe quedar saneado y recubierto de una capa de tierra debidamente compactada de un espesor definitivo de 30 ó 60 centímetros, según fuere el caso, no pudiendo ser utilizado para construcciones habitacionales sin permiso de la autoridad sanitaria correspondiente ⁸⁵.

Buena parte de estas normas, sin embargo, sólo son obedecidas a medias, o, simplemente, no son obedecidas, de lo que se sigue que muchos basurales constituyan fuentes de contaminación tanto para el suelo como para las aguas y el aire. Los vertederos de basuras a cielo

⁸² Ver Resolución citada en nota precedente, punto 2º, 2.1. Conforme al Párrafo I, F, ordinal 2, del Reglamento citado en la nota ⁷⁹, los vertederos de basuras deben estar situados a 500 metros, a lo menos, de cualquier habitación o local aislado, y a más de 1.000 metros de toda población o grupo de viviendas.

⁸³ Ver Resolución citada en nota ⁸¹, punto 2º, 2.2.

⁸⁴ Ver Resolución citada en nota ⁸¹, punto 4º, 4.4. Conforme al Párrafo I, F, ordinal 5, a), del Reglamento citado en nota ⁷⁹, las basuras depositadas en los vertederos deben ser cubiertas, dentro de las cuatro horas siguientes a su llegada, con una capa de tierra no inferior a 20 centímetros de espesor, suficientemente apisonada, trátase o no de desperdicios putrescibles.

⁸⁵ Ver Resolución citada en nota ⁸¹, punto 2º, 2.5. De acuerdo con el Párrafo I, F, ordinal 5, h), del Reglamento citado en nota ⁷⁹, los terrenos usados para botaderos de basuras no pueden ser utilizados en la construcción de viviendas ni de locales habitables hasta después de treinta años de su relleno.

abierto constituyen ampliamente la regla general, no contando el país sino con un relleno sanitario que merece con propiedad el nombre de tal ⁸⁶.

El vaciamiento de basuras en el mar, ríos o lagos se encuentra terminantemente prohibido por la nueva Ley de Navegación ⁸⁷.

Respecto de la eliminación de basuras y desperdicios por incineración o cremación rigen las normas sobre prevención de la contaminación atmosférica antes mencionadas, a lo que cabría agregar que la quema de basuras, hierbas u otras materias, dentro de los basurales, se encuentra específicamente prohibida ⁸⁸.

4. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN URBANA DE ORIGEN INDUSTRIAL

Las regulaciones sobre construcciones y urbanización atribuyen a ciertos establecimientos industriales el carác-

⁸⁶ Tal es el caso del relleno sanitario Pozo La Feria, de la comuna de San Miguel, de la Región Metropolitana de Santiago, que se encuentra situado, por lo demás, a escasos metros de viviendas habitadas.

⁸⁷ De acuerdo con el artículo 142 del decreto ley 2.222, de 1978, publicado en el Diario Oficial de 31 de mayo del mismo año, *se prohíbe, absolutamente, arrojar... escombros o basuras... en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos*. En casos excepcionales, sin embargo, la Autoridad Marítima puede autorizar lo contrario, *debiendo señalar el lugar y forma de proceder*. El ejercicio de esta facultad debe ser relacionado con lo dispuesto por los artículos 1º, ordinal 4), 4º y 49 del Reglamento sobre Concesiones Marítimas, dictado por decreto supremo 223, de 1968, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, publicado en el Diario Oficial de 11 de junio del mismo año.

⁸⁸ Ver Resolución citada en nota ⁸¹, punto 4º, 4.9.

ter de *peligrosos, insalubres o incómodos*⁸⁹ y sólo permiten su emplazamiento en las zonas urbanas expresamente consultadas o autorizadas para albergarlos⁹⁰.

El problema de la contaminación urbana de origen industrial se relaciona de modo particular con los establecimientos denominados *insalubres*, que, en el marco de esta clasificación tripartita, son entendidos como aquellos que *por su destinación o por las operaciones que en ellos se practican corrientemente producen emanaciones que puedan afectar la salud pública*⁹¹. Mucho más comprensiva y menos ambigua que esta definición es la contenida en las regulaciones sobre higiene y seguridad industriales, que entienden por *industrias insalubres* aquellas *cuyos residuos sólidos, líquidos o gaseosos sean nocivos a la salud, en razón de contaminar o viciar el aire, el agua o la tierra, con sustancias susceptibles de originar enfermedades en los hombres o en los animales, causar en ellos un debilitamiento orgánico o fisiológico o de crear un medio ambiente insalubre, ofensivo o notablemente incómodo*⁹².

Los establecimientos industriales *mal ubicados*, que causen molestias o daños *al vecindario*, pueden ser obligados a efectuar las mejoras necesarias para asegurar la

⁸⁹ Ver artículo 200 de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, dictada por decreto con fuerza de ley 345, de 1931, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 30 de mayo del mismo año. Esta Ordenanza entró en vigencia el 25 de noviembre de 1936, por disposición del decreto supremo 437, de la misma Secretaría de Estado, publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero del mismo año. Las más importantes modificaciones que ha experimentado la Ordenanza le fueron introducidas por decreto supremo 884, de 1949, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 10 de septiembre de dicho año.

⁹⁰ Id. ⁸⁹, art. 201.

⁹¹ Id. ⁸⁹.

⁹² Reglamento sobre Higiene y Seguridad Industriales, citado en nota ⁶⁷, art. 18.

innocuidad de su funcionamiento, o, en su defecto, pueden ser constreñidos a retirarse del sector en que se encuentran emplazados⁹³.

La evacuación de los residuos líquidos del funcionamiento de los establecimientos industriales se encuentra regulada por varias disposiciones legales y reglamentarias entre las que se cuenta uno de los textos más antiguos del ordenamiento jurídico-ambiental vigente.

En efecto, por una ley del año 1916, se encuentra prohibido el vertimiento en los cursos o masas de agua de los residuos industriales líquidos que contengan sustancias nocivas a la bebida o al riego, *sin previa neutralización o depuración de tales residuos por medio de un sistema adecuado y permanente*⁹⁴. Supuesto que los establecimientos industriales se encuentren situados *en las poblaciones o vecindades*, el texto legal hace imperativa la neutralización de sus residuos aun cuando no contengan sustancias nocivas a la bebida o al riego, *siempre que dichos residuos contaminen el aire o puedan dañar las alcantarillas u otro sistema de desagüe en que se vacíen*⁹⁵. El reglamento de esta ley clasifica los establecimientos industriales de acuerdo a su potencialidad contaminadora específica, y exige, como trámite previo a su instalación, la observancia de un procedimiento bastante complejo que en varios aspectos evoca las modernas *evaluaciones de impacto ambiental*, lo que no deja de resultar admirable, considerando la fecha de su dictación⁹⁶.

⁹³ Ver³⁴, arts. 62, inciso 2º, 159 y 160.

⁹⁴ Ley 3.133, publicada en el Diario Oficial de 7 de septiembre de 1916, art. 1º.

⁹⁵ Id.⁹⁴, art. 2º.

⁹⁶ Ver artículos 5º y siguientes del Reglamento para la Aplicación de la Ley 3.133, dictado por decreto supremo 2.491, de 1976, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de 30 de noviembre del mismo año.

El Código Sanitario, en términos muy similares a los de la ley del año 1916, prohíbe descargar residuos industriales o mineros en los cursos o masas de agua que provean de agua potable a alguna población o que sirvan para riego o para balneario, *sin que antes se proceda a su depuración en la forma que se señale en los reglamentos*⁹⁷. La autoridad sanitaria, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones a que haya lugar, puede ordenar *la inmediata suspensión de dichas descargas y exigir la ejecución de sistemas de tratamientos satisfactorios destinados a impedir toda contaminación*⁹⁸. Una disposición contenida en las regulaciones sobre protección a la agricultura faculta, incluso, a la autoridad, en casos calificados, para disponer la paralización total o parcial de las actividades o empresas industriales emisoras de efluentes contaminantes, *cuando se comprobare que con ello se perjudica la salud de los habitantes, se alteran las condiciones agrícolas de los suelos o se causa daño a la salud, vida, integridad o desarrollo de los vegetales o animales*⁹⁹.

Las reglamentaciones sobre higiene y seguridad industriales discurren en términos muy similares al disponer que *en ningún caso* podrán incorporarse en los subsuelos o arrojarse en los cursos o masas de agua residuos o relaves industriales o aguas contaminadas resultantes de manipulaciones químicas o de otra naturaleza, *sin ser previamente sometidos a los tratamientos de neutralización o depuración que prescriban en cada caso los reglamentos sanitarios vigentes o que se dicten en el futuro al efecto*¹⁰⁰.

⁹⁷ Código Sanitario citado en nota 62, art. 73.

⁹⁸ Id. 97.

⁹⁹ Decreto ley 3.557, de 1980, sobre Protección Agrícola, publicado en el Diario Oficial de 9 de febrero de 1981, art. 11. Esta disposición sustituyó su homóloga de la ley 9.006, publicada en el Diario Oficial de 9 de octubre de 1948, modificada, en esta parte, por el decreto con fuerza de ley 15, de 1968, publicado en el Diario Oficial de 29 de enero del mismo año.

¹⁰⁰ Ver 92, art. 9º, ordinal 15.

A estas normas ha venido a sumarse últimamente una disposición de la nueva Ley de Navegación que prohíbe *absolutamente*, el vertimiento de cualquier substancia nociva o peligrosa *que ocasione daños o perjuicios en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos*, no admitiendo otras excepciones a esta regla que las autorizadas, privativamente, por la Autoridad Marítima, con señalamiento específico del lugar y la forma como ha de procederse¹⁰¹.

Pese, no obstante, a este cúmulo de prohibiciones y exigencias, continúan siendo muy numerosas las industrias que evacuan los residuos líquidos de su funcionamiento directamente en los ríos o en el mar, sin tratamientos neutralizadores o depuradores de ninguna especie, o, en el mejor de los casos, previo sometimiento de sus desechos a tratamientos incompletos o inadecuados que se encuentran lejos de satisfacer los requerimientos vigentes sobre la materia. Ante esta situación, las autoridades encargadas de imponer el acatamiento de la ley y de aplicar, en su caso, las sanciones previstas para el caso de su contravención, han asumido, por regla general, una actitud pasiva y complaciente, sobre todo en lo que se refiere a la contaminación industrial del medio limnológico. La orden de suspender las descargas contaminantes, y, particularmente, la de proceder a la paralización total o parcial de las actividades o empresas generadoras de contaminación hídrica comprobada, sólo han sido libradas en oportunidades muy contadas.

En materia de prevención de la contaminación atmosférica de origen industrial la situación resulta bastante similar. El país cuenta con un buen número de disposiciones orientadas a precaverla y combatirla, pero estas disposiciones alcanzan un grado de aplicación y de obediencia práctico sumamente bajos.

¹⁰¹ Ver nueva Ley de Navegación, citada en nota 87, art. 142.

Según las regulaciones sobre higiene y seguridad industriales, *todo proceso industrial que dé origen a gases, vapores, humos, polvos o emanaciones nocivas, de cualquier género, deberá consultar dispositivos destinados a evitar que dichos polvos, vapores, humos, emanaciones o gases contaminen o vicien el aire y a disponer de ellos en forma tal que no constituyan un peligro para la salud de los obreros o para la higiene de las habitaciones o poblaciones vecinas* ¹⁰².

En igual sentido discurren las reglamentaciones sobre condiciones sanitarias mínimas en la industria al disponer que los residuos gaseosos de las fábricas o lugares de trabajo *deberán captarse o eliminarse en forma tal que no contaminen los lugares de trabajo ni causen peligros, daños o molestias al vecindario* ¹⁰³.

Estos preceptos, que ya resultaban repetitivos, volvieron a ser reproducidos en una disposición del año 1961, según la cual, *los gases, vapores, humos, polvo, emanaciones o contaminantes de cualquier 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* ¹⁰⁴.

Ninguna de estas disposiciones define lo que debe entenderse por *contaminación* o por *contaminante atmosférico*, a pesar que utilizan estas expresiones, u otras equivalentes, repetidas veces. Tampoco establecen patrones de calidad del aire que hagan operativos sus mandatos a los efectos de su control. Todas ellas, por otro lado, comparten un carácter acentuadamente sanitario y patrimonialista y

¹⁰² Ver 92, art. 9º, ordinal 12.

¹⁰³ Ver art. 17 del Reglamento de Condiciones Sanitarias Mínimas en la Industria, dictado por decreto supremo 762, de 1956, del Ministerio de Salud Pública y Previsión Social, publicado en el Diario Oficial de 28 de septiembre del mismo año.

¹⁰⁴ Ver 71, art. 1º.

circunscriben el ámbito de aplicación de sus preceptos al marco geográfico puramente *vecinal*. Algunas de estas carencias se encuentran suplidas en la actualidad, no así, en cambio, esta última, lo que no permite inscribir estas normas, sino en la nómina de las disposiciones con repercusiones ambientales, cuya dictación, en la generalidad de los países, ha precedido históricamente al advenimiento de una legislación ambiental propiamente tal, caracterizada por un enfoque global y por un tratamiento integrado e integral de la problemática ambiental¹⁰⁵.

Una resolución de la autoridad sanitaria del año 1978 ha definido la contaminación atmosférica como *la presencia en el aire de uno o más contaminantes, o cualquier combinación de ellos, en concentraciones o niveles tales que perjudiquen o molesten la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna, o degraden la calidad del aire, de los bienes, de los recursos nacionales o de los particulares*¹⁰⁶. Los *contaminantes*, por su parte, han sido definidos como *toda substancia química o sus compuestos o derivados, agentes físicos y biológicos que, al adicionarse al aire, pueden alterar o modificar sus características naturales o las del ambiente*¹⁰⁷. Aunque estas definiciones se encuentran referidas, específicamente, al problema de la degradación del medio atmosférico, parece difícil cuestionar que deben ser objeto de una interpretación extensiva, desde que el ordenamiento jurídico carece de definiciones generales sobre la materia y se ha eximido, por otra parte, de precisar lo que entiende por contaminación o por contaminantes de las aguas o del suelo, en los casos, no poco frecuentes, en que ha recurrido al uso de estas expresiones.

¹⁰⁵ Id. 2.

¹⁰⁶ Resolución 1215, de 1978, del Delegado del Gobierno en el Servicio Nacional de Salud, citada en nota ⁷⁵, Definiciones, ordinal 2.

¹⁰⁷ Id., nota anterior.

No faltan, es cierto, disposiciones aisladas portadoras de elementos por los que, indirectamente, puede lograrse una aproximación a los conceptos cuya definición se echa de menos, pero definiciones, propiamente tales, de *contaminación* o de *contaminantes*, sean genéricas o referidas en particular a otros factores ambientales que el aire, no las hay, bien que el término *contaminación* se encuentre empleado en la actualidad por la propia Constitución ¹⁰⁸.

La misma resolución procedió al establecimiento de ciertas *normas de calidad del aire*, esto es, de *valores que definen las concentraciones máximas permisibles para los contaminantes presentes en el aire* ¹⁰⁹. Fueron objeto de estas normas las partículas en suspensión, el anhídrido sulfuroso (SO₂), el monóxido de carbono (CO), los oxidantes fotoquímicos, expresados en ozono (O₃) y el dióxido de nitrógeno (NO₂), quedando establecido, por otra parte, los correspondientes métodos de análisis para la determinación

¹⁰⁸ En materia de aguas continentales, por ejemplo, el decreto ley 3.557, de 1980, citado en nota ⁹⁹, que emplea el término "contaminación", sin definirlo, ofrece importantes elementos para aproximarse a su conceptualización al referirse a actividades tales como las que "perjudiquen la salud de los habitantes, alteren las condiciones agrícolas de los suelos o causen daño a la salud, vida, integridad o desarrollo de los vegetales o animales". Por otra parte, lo más cercano a una definición de contaminación marina se encuentra en el Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (Londres, 1972), mandado cumplir como ley de la República por decreto supremo 476, de 1977, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 11 de octubre del mismo año, cuyo artículo I impone a las Partes Contratantes el compromiso de adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del mar por el vertimiento de desechos y otras materias *que puedan constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar*.

¹⁰⁹ Id. 106

de sus concentraciones en el medio atmosférico¹¹⁰. La autoridad sanitaria, con todo, ha quedado facultada para fijar normas especiales de calidad del aire, más restringidas, respecto de determinadas áreas y para fines tales como la protección agrícola, el desarrollo del turismo o la preservación de las condiciones naturales de los Parques Nacionales y Santuarios de la Naturaleza. Supuesto que en un espacio geográfico determinado el valor de la norma de calidad de aire de uno o más contaminantes se encuentre sobrepasado, el área en cuestión debe considerarse *saturada*, y la autoridad sanitaria, ante la emergencia, tiene el deber de implantar y financiar programas definidos de control de las emisiones contaminantes¹¹¹.

Tanto o más importante, sin embargo, que la fijación de estas normas de calidad del aire, resulta el precepto de la resolución según el cual *previa a la instalación o puesta en marcha de todo nuevo proceso, actividad u operación que implique contaminación del aire, se deberán presentar todos los antecedentes necesarios para definir el peso del proceso, a fin de precisar su posible incidencia en el nivel de contaminación local*¹¹². Con ello se busca algo similar

¹¹⁰ Id. 106, Normas de Calidad del Aire. El punto parece oportuno para mencionar que las únicas normas oficializadas en el país en materia de aguas son las que se refieren al agua potable. Tales normas son la N.CH. 409, Of. 70 y Of. 71.

¹¹¹ Ver 75.

¹¹² Id. 106, Normas sobre Proyectos de Control de Fuentes Estacionarias, ordinal 13. "Fuente de contaminación atmosférica estacionaria", para la resolución, es *toda fuente diseñada para operar en un lugar fijo, incluidas aquellas montadas sobre vehículos transportables para facilitar su desplazamiento*. Por "peso de proceso" la resolución entiende *el peso de todos los materiales que se introducen en un proceso específico y que pueden causar emisiones contaminantes*. Los combustibles sólidos son considerados parte del peso de proceso, no así los combustibles líquidos o gaseosos ni el aire de combustión.

a lo pretendido en materia de contaminación de las aguas continentales por la ley del año 1916, sobre neutralización de los residuos industriales líquidos¹¹³, y, en materia de contaminación de las aguas marinas, por el Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias¹¹⁴. No resulta sensato ni práctico, en efecto, esperar a que un lugar se encuentre saturado para actuar sobre las emisiones contaminantes, cuando los efectos deletéreos de estas emisiones pueden preverse y resulta posible evitarlos mediante una acción anticipada sobre las causas susceptibles de generarlos.

La norma en cuestión va acompañada de otra conforme a cuyo texto la autoridad sanitaria, en casos calificados, podrá exigir la presentación de un estudio de impacto ambiental cuando a juicio de ésta los contaminantes emitidos puedan ocasionar un riesgo inminente para la salud¹¹⁵. No se trata, como se aprecia, de la implantación general de un régimen de evaluación del impacto ambiental predecible sobre la atmósfera de los proyectos de desarrollo industrial, como quiera que la exigibilidad de los estudios correspondientes queda entregada a la decisión discrecional de la autoridad sanitaria, la que, por lo demás, sólo puede requerirlos en casos calificados. Tampoco se busca evaluar otros impactos ambientales sobre la atmósfera que los que ciernan riesgos inminentes para la salud, del hombre, ciertamente. Ni aparece claro, siquiera, si estos estudios de impacto ambiental deben ser elaborados con carácter previo a la puesta en funcionamiento de las actividades potencialmente contaminadoras, o si, por el contrario, deben ser evacuados una vez constatado el efecto contaminador de sus emisiones, lo que induce, por lo demás, a entender la expresión *contaminantes emitidos* utilizada por la norma.

113 Ver 94.

114 Ver referencia en nota 108.

115 Id. 112.

A despecho, no obstante, de estas limitaciones y dudas, y pese al hecho mismo de ser una simple resolución administrativa y no una ley o un reglamento la que permite exigir la presentación de estos estudios de impacto ambiental, la norma en cuestión merece ser destacada, sobre todo en cuanto importa un primer paso dado hacia la entronización formal de la moderna figura de las *evaluaciones de impacto ambiental*, reconocida en foros internacionales sobre la materia como uno de los instrumentos más eficaces para la prevención de daños sobre el ambiente. En Chile está ordenado que todo proyecto de inversión pública de más de US\$ 100.000, o su equivalente en moneda nacional, debe contar con una evaluación técnico-económica comprensiva de sus implicancias tanto sociales como privadas¹¹⁶. No existe, sin embargo, nada equivalente, en materia ambiental, lo que constituye uno de los retrasos más ostensibles e injustificables del ordenamiento jurídico-ambiental nacional. De aquí que todo lo que signifique dar un paso adelante en este sentido debe ser valorado positivamente, por evidentes que sean las imperfecciones de que adolezca.

Mencionaremos, por último, volviendo sobre un tópico repetidamente traído a colación, que las normas reseñadas sobre prevención y combate de la contaminación atmosférica de origen industrial han alcanzado un grado de aplicación y de acatamiento muy insatisfactorios, como lo demuestran las numerosas industrias, aun las emplazadas en áreas urbanas densamente pobladas, que evacúan diariamente a la atmósfera miles de toneladas de humos tóxicos no sometidos a tratamientos de captación o eliminación, o

¹¹⁶ Ver "Programas Ministeriales", citados en nota 58, I. Instrucciones Generales a los señores Ministros, ordinal 4, y II. Normas Comunes a Todos los Ministerios, Instituciones o Empresas del Sector Público, I. Normas Comunes Generales, 3. Política Presupuestaria.

sometidos a sistemas de tratamientos incompletos o inapropiados incapaces de mantener los niveles de calidad del aire exigidos por la normativa vigente.

Chile carece, ciertamente, de una legislación ambiental propiamente tal. Sin embargo, no debe perderse de vista que los problemas no se solucionan *por* la legislación, sino *a través* de la legislación, en estrecha interacción con los demás instrumentos por los que puede actuarse sobre los comportamientos sociales¹¹⁷. No basta, en efecto, dictar una ley para solucionar un problema. Los problemas se superan cuando las leyes dictadas para encararlos son potencialmente eficaces para brindarles solución y cuando son socialmente eficientes en términos de conseguir un grado de aplicación y de obediencia prácticos lo suficientemente amplios. Chile, sin duda, debe superar el estadio de un ordenamiento jurídico-ambiental que no responde al estado actual de comprensión del lugar que el hombre ocupa en el ambiente ni a las luces que se han hecho sobre la forma y medida en que el derecho puede contribuir a la solución del problema ambiental. Sin embargo, si la normativa vigente, con el enfoque ambiental inapropiado que puede reprochársele, hubiere sido impuesta y acatada, muchos de los problemas ambientales que hoy día aquejan al país no existirían o tendrían una dimensión muy disminuida con relación a la que exhiben en la hora presente.

¹¹⁷ United Nations Environment Programme, *Manual on Environmental Legislation*, February, 1979, pág. 13.