



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

Ordenanzas Medioambientales Municipales: Diagnóstico de su efectividad para la protección ambiental local

Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autora:

Paulina Vera Henríquez

Profesor guía:

Dr. Ramón Huidobro Salas

Santiago, Chile

2024

A Mamá y Papá

A Tía Carmen, Tío Tulio y Chago

A mis amigas y amigos, mi mayor tesoro.

Índice

Resumen	6
Introducción	7
1. Protección Ambiental y Gestión Ambiental Local: Pensar globalmente y actuar localmente	7
2. Gobernanza y Gestión Local para una Protección Ambiental	8
3. Marco normativo general para una Protección Ambiental Local	10
Capítulo I: Protección Ambiental en la Ley N° 18.695	15
1. Función relacionada de Protección a la Salud Pública y del Medio Ambiente	18
2. Deberes de la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato	21
a. Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y Programas relacionados con el Medio Ambiente	24
b. Aplicar las Normas Ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia	26
c. Elaborar el Anteproyecto de Ordenanza Ambiental	28
Capítulo II: Ordenanzas Medio Ambientales Municipales	30
1. Temas abordados por los Municipios	32
2. Contenido tratado en las Ordenanzas Ambientales Municipales	33
a. Normas Generales	33
i. Objeto	33
ii. Definiciones	33
iii. Principios	34
iv. Ámbito de aplicación	34
b. Institucionalidad Ambiental	34
c. Instrumentos de Gestión Ambiental Local	34
i. Fondo de Iniciativas de Protección Ambiental Local (o de iniciativas municipales)	34
ii. Educación Ambiental Local	35
iii. Participación Ambiental Ciudadana	36
iv. Información Pública Local	36
v. Planificación Ambiental Municipal, Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador Comunal	37
d. Evaluación de Impacto Ambiental	38
e. Fiscalización y sanciones	38

i. Reclamos y Denuncias Ambientales	38
ii. Manejo y mediación de conflictos ambientales e Inspectores Municipales Ad Honorem	39
iii. Infracciones, sanciones y Registro Público de Sanciones	39
f. Animales y Mascotas	40
g. De los Residuos domiciliarios e industriales	40
h. Protección de Bienes Nacionales de Uso Público	41
i. Protección de los componentes ambientales a nivel local	43
i. Contaminación acústica	43
ii. Protección y contaminación de aguas	44
iii. Calidad del aire y contaminación odorífera	45
4. Límite a la potestad reglamentaria autónoma: Control administrativo de la Contraloría General de la República	46
a. Sobre la potestad reglamentaria autónoma	46
b. Sobre las facultades de control a las municipalidades por la Contraloría General de la República	48
Capítulo III: Análisis y diagnóstico de las Ordenanzas Medioambientales Municipales	53
1. Avances numéricos de Ordenanzas Ambientales Municipales con la promulgación de la Ley N° 20.417	53
2. Percepción ciudadana respecto del medioambiente y su gestión municipal	56
3. Percepción de los Consejeros Regionales respecto del medioambiente y su gestión municipal	58
4. La centralización como la columna vertebral de los problemas	60
5. Posiciones por la autonomía municipal	64
6. Avances, riesgos y debilidades en el contenido de la Ordenanzas Ambientales Municipales. ...	68
a. Reiteración de normas y principios. Tensiones provenientes de la uniformidad y la generalidad	68
b. El rol fiscalizador, la baja sanción y desincentivos para el daño ambiental	72
c. Dificultades internas: Falta de comunicación, de interrelación y de coordinación entre instrumentos locales y unidades municipales	77
d. Falta de interrelación y coordinación con actores externos. Falta a los principios de coordinación, asociatividad y cooperación	80
e. Falta de capacitación técnica, de gestión y estratégica	88
f. Falta de recursos financieros y humanos	92
g. Participación	96
Conclusiones	105
Referencias Bibliográficas	114

1. Doctrina	114
2. Legislación.....	118
3. Ordenanzas Locales.....	120
4. Jurisprudencia Administrativa	123
Apéndices	125
1. APÉNDICE A	125
Entrevista Subdirección del Medio Ambiente Municipalidad de Santiago	125
2. APÉNDICE B	132
Entrevista Departamento de Medio Ambiente Municipalidad de Arica	132
3. APÉNDICE C	138
Anexo de Catastro	138
a. Descripción	138
b. Metodología	138
c. Fuentes de los datos	139
d. Indicaciones en la evaluación de los datos.....	139
e. Casos especiales	141

Resumen

La Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente no solo gesta una nueva institucionalidad en la materia, sino que implementa medidas para el fortalecimiento de la gestión ambiental local en aras de una adecuada protección ambiental. La medida de relevancia que nos convoca es la modificación al Art. 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde se señala que, a la Unidad de medio ambiente, aseo y ornato le corresponde *“Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente”*.

En ese marco, este trabajo se centra en una evaluación de la norma midiendo su impacto numérico, así como también en una observación del desenvolvimiento de las ordenanzas ambientales municipales en cuanto a sus contenidos, dificultades, alcance y desafíos en el resguardo ambiental.

Introducción

1. Protección Ambiental y Gestión Ambiental Local: Pensar globalmente y actuar localmente

El pulso de los tiempos viene marcado por la urgencia de tomar medidas que desaceleren la crisis climática que vivimos a nivel mundial. Sin lugar a duda, donde primero percibimos los efectos de aquello es a nivel individual, lo que rápidamente se extiende a lo comunitario, por lo que se vuelve imperioso hacernos cargo a nivel local. Sequías, incendios, heladas, desastres socio naturales varios no solo cambiarán el panorama de la producción de alimentos y el acceso a recursos naturales vitales, cambiará también el paisaje y la forma de relacionarnos socialmente; y será el Municipio una de las instituciones que tendrá el desafío de abordar de la forma más expedita y resiliente esas nuevas dinámicas dentro de la comuna.

El análisis de la importancia de las autoridades locales en el desarrollo sostenible fue respaldado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, también conocida como la Cumbre de la Tierra. En esta reunión, los líderes mundiales acordaron la Agenda 21, un plan de acción para el desarrollo sostenible que reconoce a "los grupos principales" para la definición de políticas y líneas de acción, entre los que se incluyen los gobiernos locales (División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), s. f.). Según DESA (s. f.), las autoridades locales son responsables de la creación, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. Además, DESA (s. f.) enfatiza que las autoridades locales, como

la autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

En conclusión, dado que la municipalidad es la gobernanza más cercana a la comunidad, y que esta gobernanza es la que interactúa con las gobernanzas regionales y provinciales, resulta sustancial evaluar el rol que tiene y que puede asumir en los desafíos ambientales globales.

2. Gobernanza y Gestión Local para una Protección Ambiental

La gestión y gobernanza local ambiental son términos cruciales para abordar el futuro en términos de sostenibilidad. Según el documento *Diagnóstico y Análisis comparativo de la Gestión Ambiental Local en los Municipios pertenecientes al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM)*, correspondientes a los Municipios con Certificación de Excelencia en la Región Metropolitana (s. f.), la gestión ambiental se define como:

“un conjunto de actividades humanas que buscan ordenar y manejar el medio ambiente o sus componentes, incluyendo la formulación de políticas y la legislación, el diseño de instrumentos y la implementación de aspectos de administración. Además, comprende no sólo aquellas acciones materiales directas, sino todas las intervenciones en el ambiente, sea natural, social y/o construido”. (p. 184).

Pero en la práctica, usualmente el rol del municipio en materias ambientales se restringe a asuntos operativos como el tratamiento de residuos, extracción de áridos, zoonosis, entre otros; tratados generalmente en forma aislada, con ausencia de la mirada holística de la gestión ambiental que “enfatisa el conjunto de procedimientos administrativos, ejecutivos y legislativos que permiten prevenir y solucionar problemas ambientales (Durán, 1995, en Rungruangsakorn, 2006), lo que involucra la definición de planes, políticas, programas y proyectos que regulen actividades que afecten aspectos del medio ambiente”. (Henríquez y Barton, 2021, p. 262).

La sustentabilidad ambiental es el objetivo al que apunta la gestión ambiental, y se apoya en los siguientes principios: Participación comunitaria integrada; Prevención de desastres mediante la mantención del patrimonio ambiental; y Coordinación de las instituciones públicas y privadas pertinentes, comprendiendo que el desafío debe abordarse de forma integral.

Para concretar todo lo anterior es necesario un ejercicio de gobernanza local, entendiendo esta como la práctica institucional sostenida en el tiempo que tiene una estrategia, procedimientos y acciones de conservación ambiental, la que se fortalece mediante la coordinación regional para un desarrollo sustentable.

“Una Gobernanza Ambiental Local fuertemente comprometida con esto promoverá: un nuevo estilo de desarrollo que sea ambientalmente sustentable en cuanto al acceso y uso de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas”. (Guimarães, 2005, p. 66).

Uno de los desafíos importantes para el despliegue de esta práctica es lidiar con una centralización de roles, atribuciones, recursos humanos, técnicos y financieros que deja poco

campo de acción, una debilidad entendida de tal modo que fue objeto de discusión en la Convención Constitucional.

Este antecedente constató la necesidad de revalorizar al Municipio como un actor de suma importancia al tener que lidiar directamente con los espacios y comunidades que se verán afectadas por las eventuales y sucesivas crisis, reto que, por lo pronto, convoca ejercer, con los pocos recursos que se poseen, los deberes de protección ambiental que le han sido encomendados por la normativa vigente de nuestro país.

3. Marco normativo general para una Protección Ambiental Local

La Constitución Política de la República en su artículo 19 N° 8 “asegura a todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (Decreto 100/2005). Así también, señala que “es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza” (Decreto 100/2005). Este deber se concretará conforme la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300 del año 1994 en donde se señalan labores compartidas o relacionadas entre el municipio y otros servicios, puntualmente mediante su participación en la Evaluación Ambiental Estratégica, el Sistema de Evaluación Impacto Ambiental, la Acción de Responsabilidad por Daño ambiental y la Fiscalización por incumplimiento a las normas ambientales.

Las modificaciones realizadas mediante la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, considera por primera vez una coordinación explícita entre el Ministerio y el Municipio a nivel Medio Ambiental, que se traduce en las modificaciones al Art. 70 de la Ley N° 19.300 que indica:

Corresponderá especialmente al Ministerio:

“r) Establecer convenios de colaboración con gobiernos regionales y municipalidades destinados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la integridad, conservación y

reparación del medio ambiente regional y local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana. Cuando dichos convenios contemplen transferencia de recursos, deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda”. (Ley 19300/1994).

Así también modifica el artículo 75:

“En cada región del país habrá una Secretaría Regional Ministerial, dependiente técnica y administrativamente del Ministerio del Medio Ambiente, y sometidas a las normas de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio del Interior.

Le corresponderá, especialmente a las Secretarías Regionales Ministeriales, en una o más regiones: [...]

c) Colaborar con los municipios respectivos en materia de gestión ambiental”. (Ley 19300/1994).

Aquí es preciso mencionar los deberes ambientales que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 encarga, así en su artículo 4 indica “Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas o compartidas con: b) La salud pública y la protección del medio ambiente” (DFL 1/2006). A su vez en su artículo 5 señala que:

“Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad

a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”. (DFL 1/2006).

Un cambio relevante que impulsa la Ley N° 20.417 del año 2010 es que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente que no solo instala una nueva institucionalidad en la materia, sino que inspirada en un principio descentralizador y en la necesidad de implementar una gobernanza ambiental local y mejoras a la gestión local ambiental encomienda a los municipios nuevos deberes en aras de la protección ambiental. Esta Ley mediante su artículo 6 modifica la Ley de Municipalidades en su artículo 25, estableciendo que los municipios deberán aplicar normas ambientales que sean de su competencia y elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Estos nuevos mandatos quedan adscritos a las Unidades de Medio Ambiente, Aseo y Ornato que debiesen pasar a conformarse como Direcciones de Aseo y Ornato.

El instrumento Ordenanza Municipal Ambiental en los hechos, y no necesariamente autodenominándose literalmente de tal manera, ya existía en municipios adelantados y a tono con los deberes de cuidado que se les habían encargado. Pero a partir de esta modificación del 26 de enero del 2010 surge un deber preciso y concreto.

La presente investigación *Las Ordenanzas Ambientales Municipales: diagnóstico de su efectividad para la protección ambiental* involucró una recolección de datos jurídicos, administrativos y doctrinarios que permitieran comprender el estado del derecho luego del mandato realizado por la Ley N° 20.417, visualizando su impacto en la generación de

ordenanzas locales de protección ambiental, y, por otra parte, evaluando las facultades, debilidades y potencialidades de esta resolución administrativa municipal.

La metodología utilizada para esta labor contempló primeramente una búsqueda, lectura, evaluación y selección normativa, administrativa y teórica que permitiera exponer el marco legal pormenorizado de las disposiciones que facultan u ordenan el cuidado del patrimonio ambiental a las municipalidades. Por otra parte, se enuncian y desarrollan brevemente temas abordados por las ordenanzas ambientales municipales, los que tienen una extensión acotada conforme los límites a la potestad reglamentaria, asunto en el que también se adentra.

Para avizorar un diagnóstico práctico de lo anterior, decidí elaborar un catastro mediante el que pudiera extraer información precisa y sistemática del número de ordenanzas ambientales municipales y los anteproyectos creados en los 345 municipios del país.

Necesario fue recurrir a un criterio propio para seleccionar resoluciones que, a mi juicio, se acercaran al concepto de ordenanzas ambientales municipales. Es así que se consideraron aquellas que trataran de manera integral y directa la gestión ambiental de sus comunas, encomendando a un único estatuto reglar aquellas actividades que generaran un impacto ambiental. De tal manera se optó por los instrumentos ordenadores que regularan más de dos materias de relevancia ambiental.

Para extraer un resultado lo más certero posible primeramente me dirigí al Portal de Transparencia en línea, donde cada municipio cumpliendo con su deber de transparencia pasiva registra la información de sus instrumentos con efectos a terceros; posteriormente recurrí a los Reportes Comunales de la Biblioteca Nacional del Congreso, los que exponen un listado de la normativa local por comuna; la medida siguiente fue usar el buscador de información de Google, dados los casos en que no está actualizado ninguno de los portales anteriores y esta materia se puede encontrar alojada en páginas que incluso que ya no son las actuales del municipio; y

finalmente en casos muy excepcionales, hice solicitudes de información ejerciendo los derechos otorgados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esto cuando se enunció un instrumento en las fuentes anteriores pero no estaba disponible su contenido, ni la fecha de su publicación y/o promulgación, ni se enunció el número de decreto u ordenanza.

Toda esta información se integró a un Excel en donde fue posible contabilizar los instrumentos, las fechas en que se dictaron y que permiten visualizar los presumibles efectos de la modificación realizada por la Ley N° 20.417, observar las materias que se han tratado y las modificaciones aplicadas. Esto permitió obtener estadísticas que creo pueden resultar reveladoras.

Capítulo I: Protección Ambiental en la Ley N° 18.695

La municipalidad es una institución administrativa local que, habilitada por la Constitución Política de la República en su Art. 118, debe promover el bienestar de la comunidad mediante la satisfacción de las necesidades locales, asegurando su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas; en ese sentido se expresa el artículo 1 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (DFL 1/2006). Este bienestar, sin duda, tiene una íntima relación con el cuidado ambiental, al ser este un elemento constitutivo del lugar de desarrollo de las y los residentes de la comuna, el que debemos entender como:

“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”. (Ley 19300/1994, letra II) del Art. 2).

Para cumplir los objetivos encomendados normativamente las municipalidades, conforme su ley orgánica, tienen dos tipos de funciones. En el Art. 3 se señalan las privativas que involucran tareas que solamente la municipalidad está llamada a cumplir. En el Art. 4 se consignan las funciones no privativas o relacionadas, que importan labores compartidas con otros órganos de la administración dentro del territorio. En la letra b) de este artículo se establece que se podrán desarrollar funciones respecto de la salud pública y la protección del medio ambiente en el ámbito del territorio.

Pero es preciso tener en cuenta que hay otras tareas propias de las funciones no privativas que tienen un vínculo con la temática ambiental, como en la letra e) el turismo, el deporte y la recreación; f) la urbanización y la vialidad urbana y rural; g) la construcción de viviendas

sociales e infraestructuras sanitarias; h) el transporte y tránsito públicos; i) la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

Por otra parte, el mismo artículo antes mencionado señala que la municipalidad tendrá funciones no esenciales correspondientes a las que le deleguen las leyes o sobre materias que la Constitución expresamente ha encargado que sean normadas por la ley común. Así también, indica que “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”. (Ley 19300/1994).

El Art. 5 se expone respecto de las atribuciones esenciales que debe tener un municipio para cumplir las funciones encomendadas. Cabe destacar que dos de ellas son especialmente relevantes para lo que estudiamos. Por un lado, la administración de bienes municipales y nacionales de uso público determinado en la letra c); y la dictación de resoluciones obligatorias con carácter general o particular en la letra d), en este precepto se contemplan las ordenanzas, materia en la que nos detendremos en extenso en el siguiente capítulo.

Es pertinente mencionar que, si bien intermedia el principio de autonomía municipal, este no es absoluto y se sujeta a restricciones tanto en las competencias como en la gestión. Los límites a la competencia involucran no disputar con otros órganos funciones que escapen a la esfera de sus atribuciones, resguardando la oportunidad y la forma de actuar, conforme lo indican las bases administrativas del Estado. Escapar de estas reglas provocaría la invalidez de sus actos, por tanto, la carencia de efecto alguno.

El Art. 22 señala que será responsabilidad de la Unidad encargada del Desarrollo Comunitario ciertas funciones específicas como “c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública,

protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo” (Ley 19300/1994). Vale decir, que hay un deber genérico e impreciso de protección ambiental que podrá desarrollarse conforme la voluntad y recursos, y que en el caso de haber una Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato esta debería ser coordinada mediante un reglamento interno según el Art. 31¹. En el caso de que no la haya, por defecto, será desempeñada por la Unidad de Desarrollo Comunitario, conforme lo regla el Art. 16².

Respecto del muy usual patrimonio limitado de las municipalidades, y ante la gran cantidad y variedad de materias por las que debe velar, vale la pena tener en consideración que:

“Evidentemente la primera discriminación, ante la escasez de los recursos, será entre aquellas funciones privativas de las municipalidades (es decir, aquellas que sólo ésta es llamada a ejecutar) y las no privativas. Dentro de las primeras hay algunas funciones de indirecta relevancia ambiental. No tiene este carácter la protección del medio ambiente”.

(Espinoza, 2000, p. 79).

A su vez, a la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato se le encomienda velar por el aseo; la extracción de basura; la mantención de áreas verdes; y sobre el medio ambiente, asunto en el que nos adentraremos en el punto 2 de este capítulo.

Para finalizar, sobre los mandatos de cuidado ambiental que indica la Ley N° 18.695, en su párrafo segundo que versa sobre las asociaciones municipales, se señala que estas podrán tener por objeto “la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, a

¹ “La organización interna de la municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictado por el alcalde, con acuerdo del concejo conforme lo dispone la letra k) del artículo 65.” (Ley 19300/1994, Art. 31).

² “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control. [...] En aquellas comunas que tengan más de cien mil habitantes deberán considerarse, también, las unidades encargadas de cada una de las demás funciones genéricas señaladas en el artículo precedente.” (Ley 19300/1994, Art.16)

la seguridad pública, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios”, conforme indica el Art. 137 d).

1. Función relacionada de Protección a la Salud Pública y del Medio Ambiente

El Art. 4 en su letra b) señala esta función compartida sin explayarse en el sentido y alcance de este deber. Por la naturaleza que la inspira, ese rol subsidiario se manifestará de dos maneras: Mediante un mandato explícito normativo constitucional, legal o reglamentario de algún servicio público habilitado hacia el municipio³, lo que involucrará una aplicación de la norma; y/o por otro lado en la facultad libre del municipio de implementar medidas de protección conforme sus recursos e interés mientras no estorbe el principio de legalidad.

Esta función al no ser solamente de la municipalidad propicia una dispersión de la responsabilidad, así:

“El ejercicio de esta atribución depende de la creatividad e interés de las autoridades locales, de las competencias de otras autoridades y de la posibilidad de precisar estas funciones e incorporar el tema en las otras atribuciones de la municipalidad. Esta indeterminación general ha favorecido el actual clima de ausencia de discusión institucional respecto de la gestión ambiental municipal”. (Espinoza et al., 2000, p. 127).

Al respecto podemos nombrar las funciones relacionadas de protección al medio ambiente encomendadas por la Ley N° 19.300, donde el municipio es un aliado estratégico. Una de ellas es la Evaluación Ambiental Estratégica, proceso que tiene por objeto integrar consideraciones ambientales a una política o plan de carácter normativo. Si una de estas tiene carácter general y puede afectar el interés o competencia de los municipios, este debe ser

³ “Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.” (DFL 1/2006).

consultado. Además, al municipio se le encarga el procedimiento y aprobación de los planes reguladores comunales y planes seccionales, y su participación en todo otro instrumento en el que corresponda su competencia, indica el Art. 7 bis:

“[...] En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente”. (Ley 19300/1994).

Por otra parte, el municipio juega un rol importante en el Sistema de Evaluación Ambiental ya que a él se le solicitan informes respecto de los proyectos que pasan por el sistema y que estén emplazados en su territorio. A su vez deberá dar cuenta si estos se ajustan al contenido del Plan de Desarrollo Comunal. También deberá tener publicada una lista de los proyectos evaluados con Declaración de Impacto Ambiental y extractos de aquellos con Estudio de Impacto Ambiental. El Art. 25 bis de la Ley N° 19.300 señala una prohibición a las Direcciones de Obras Públicas ya que “no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable” (Ley 19300/1994).

El municipio es titular de la acción por el daño ambiental acaecido en su respectiva comuna con el objeto de obtener la reparación al medio ambiente dañado. El Art. 54 de la Ley N° 19.300 en su segundo párrafo indica:

“Cualquier persona podrá requerir a la municipalidad en cuyo ámbito se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que ésta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. La municipalidad demandará en el término de 45 días, y si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. La falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado la hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado”.

Se le encomiendan también labores de fiscalización, ya que ellas deberán recibir las denuncias que se formulen en su territorio por incumplimiento de normas ambientales y deberán informarlas a la Superintendencia del Medio Ambiente para que esta proceda con su respectiva tramitación, señala el Art. 65 de la ley antes nombrada. El municipio puede asumir labores de supervisión de la denuncia.

Respecto de las funciones del Ministerio del Medio Ambiente, el Art. 70 letra m), menciona la colaboración con autoridades locales para la preparación de programas de educación y difusión ambiental “orientados a la creación de una conciencia nacional sobre la protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, y a promover la participación ciudadana responsable en estas materias”. La letra r) propone realizar convenios de colaboración “con gobiernos regionales y municipalidades destinados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la integridad, conservación y reparación del medio ambiente regional y local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana”.

La nueva Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje N° 20.920 configura nuevas tareas a los municipios, quienes

podrán celebrar convenios con el Sistema de Gestión de Residuos o con los recicladores de base. Por otra parte, deberán ejecutar proyectos, programas y acciones para la prevención de generación de residuos. Así también deberán integrar a sus ordenanzas la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje. Por último, deben pronunciarse sobre los permisos que se soliciten para emplazar en un bien nacional de uso público el establecimiento y/u operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos.

2. Deberes de la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato

Estas Unidades o Direcciones corresponden al género ‘Reparticiones Municipales’, encargadas de materializar las tareas encomendadas a la entidad edilicia. El párrafo cuarto de la Ley N° 18.695, respecto de la organización interna, en su Art. 15 Inc. II señala que para el cumplimiento de sus funciones:

“las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina”. (DFL 1/2006).

Es importante señalar que, si la comuna o agrupación de comunas que corresponda al municipio no tiene más de cien mil habitantes, conforme lo que determina el censo vigente, al menos debe contemplar las Unidades de Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas, y Unidad de Control para desarrollar las funciones esenciales. Respecto de las funciones genéricas, podrá refundir en una unidad una o más de estas funciones. Cuando la comuna o agrupación de comunas supere los cien mil habitantes es un deber el crear las unidades que se

hagan cargo de estas otras funciones. Además del factor población, será relevante el factor presupuesto para determinar la estructura administrativa, pudiendo distinguirse grandes diferencias entre un municipio rural o urbano, o entre municipios con ingresos distintos.

Según Ortiz (2008), antes de la Ley N° 20.417, en el estudio encargado por la CONAMA (2008) *Sistematización compilatoria de la Gestión Ambiental local en Chile* se indica que el 62,69% de las comunas que participó de la encuesta en esta materia no tendría tal Unidad de Medio Ambiente, y el 37,31% sí la tendría. Coherentemente con lo señalado en el párrafo anterior, entre menos habitantes tiene la comuna menos Unidades Medio Ambientales existen. Según Fernández (2017), existe una heterogeneidad de estructuras administrativas que se encargan de la labor, evidenciándose que:

“el principal tipo de dependencia corresponde a una Unidad de Medio Ambiente, con un 40,16% de los casos. Seguido de una estructura tipo Departamento de Medio Ambiente, con un 24,59% de los casos. En menor proporción los municipios afirmaron institucionalizar el tema ambiental en una Dirección (17,21%), un Encargado (9,02%) o una Oficina de Medio Ambiente (9,02%)”. (p. 85).

Con anterioridad a la modificación de la Ley N° 20.417, la unidad en análisis solo tenía la función de aseo y ornato, para luego con la nueva ley integrar la función de cuidado del medio ambiente. El antiguo Art. 25 de la Ley de Municipalidades encargaba a la Unidad de Aseo y Ornato las funciones de a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna; b) El servicio de extracción de basura; y c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna; de las que puede encargarse directamente o mediante concesiones. Con la modificación se incorpora: d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente; e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la

comuna que sean de su competencia, y f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación del anteproyecto, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

La unidad tiene otras tareas genéricas como promover la participación comunal en labores como la fiscalización; incidir, dentro del ámbito de sus materias, en el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil conforme el Art. 94 de la Ley N° 18.695; realizar aportes en las instancias propias del Plan de Desarrollo Comunal, Planes Seccionales, Plan Regulador Comunal, y Planes Reguladores Intercomunales si lo amerita; coordinar el proceso de evaluación en base a los requerimientos técnicos y participación que solicita el Sistema de Impacto Ambiental, como las consultas en la Declaración de Impacto Ambiental y en los Estudios de Impacto Ambiental; velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos de materia ambiental que afecten a la comuna; desarrollar la protección ambiental mediante diversas medidas en las ordenanzas municipales ambientales; promover la educación ambiental a través de capacitaciones internas y planes coordinados con la Unidad de Educación y la Unidad de Salud; encargarse de la higiene ambiental con otras unidades mediante la zoonosis, la gestión de plagas y sustancias químicas, entre otros; en el caso de que postule a las certificaciones del Servicio de Certificación Ambiental Municipal, deberá proponer y ejecutar medidas ambientales y someterse auditorías ambientales; conservación del patrimonio ambiental mediante la coordinación con el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) en áreas protegidas públicas o privada; y colaboración con el Consejo de Monumentos Nacionales en la protección del patrimonio cultural construido, entre otras funciones.

Todas estas funciones resultarán infranqueables si no se cuenta con los recursos financieros y humanos suficientes; si persiste la dinámica de la inestabilidad de las unidades tanto por la falta de continuidad de sus profesionales como por la falta de continuación de

proyectos; y si no se le da peso político a la unidad, tanto en lo interno del municipio como a nivel público, adhiriendo y creando políticas ambientales en articulación interinstitucional para ello. Todo esto será tratado de forma más profunda en el Capítulo III de este trabajo.

a. Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y Programas relacionados con el Medio Ambiente

Esta función proviene de la liberalidad de las municipalidades para desarrollar estos aspectos. En aquel sentido debemos reiterar que el Art. 5 de la Ley N° 18.695 indica que “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales” (DFL 1/2006). Si bien este instrumento conmina expresamente a las municipalidades a desarrollar iniciativas de gestión ambiental local, al ser voluntario no es exigible a las comunas del país.

En este punto es importante recordar que el éxito de las unidades ambientales en cuanto a la materialización de acciones y programas depende fuertemente de la voluntad política del alcalde. Corolario de esto es el resultado del trabajo realizado por el Departamento de Gestión Ambiental Local del Ministerio de Medio Ambiente, quienes analizaron:

“los principales factores que influyen en una gestión ambiental exitosa usando el método de análisis de jerarquía analítica, determinando que el elemento más importante es el apoyo del alcalde con un 31,3%; seguido del factor disponibilidad de un equipo capacitado con el 22,1%; posteriormente, la necesidad de un financiamiento mínimo con un 16,2%; los altos niveles de participación con un 15,4%; y en último término la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental (14,7%)”. (Henríquez y Barton, 2012, p. 268).

Al respecto, el Municipio de Santiago es un ejemplo de voluntad para desarrollar una gestión ambiental local exitosa, anterior a la modificación realizada por la Ley N° 20.417, e incluso antes de la entrada en vigor de la Ley N° 19.300. De tal modo:

“en el año 1991 se crea el Departamento de Medio Ambiente, dependiente del Área Social del municipio, que institucionaliza el trabajo ambiental de la institución. A fines del año 1997 se crea la Gerencia de Medio Ambiente, y en el año 1998 es reforzada con la conformación de la Comisión Municipal de Medio Ambiente (COMA). El año 2000 se hizo la Segunda Convención de Santiago pensado en el año 2010, siendo un gran espacio de participación ciudadana donde surgen nuevas prioridades en temas ambientales producto de los trabajos en los talleres. El resultado fue una Política Ambiental que se complementa con la agenda ambiental solicitada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). El año 2009 el municipio comienza a dar el ejemplo en procedimientos ambientales como el Plan de Eficiencia Energética Interna, el Cálculo de la Huella de Carbono Municipal y el Manual de Compras Verdes, entre otros. Durante el año 2011 el municipio se somete al sistema de certificación ambiental”. (Henríquez y Barton, 2012, p. 263).

A su vez, conforme sea el afán del estamento ambiental, se puede usar el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), del que el Ministerio del Medio Ambiente es responsable certificando y premiando municipios que han tomado iniciativas importantes de desempeño ambiental, obteniendo niveles que dependerán del modo en que integra el factor gestión ambiental en sus estamentos y procedimientos. Por otra parte, cumple la función de apoyar aquellos que, ya sea por falta de voluntad de sus autoridades, recursos humanos, financieros o técnicos no han desenvuelto un trabajo ambiental.

Según el Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente correspondiente al periodo 2021, "al año 2020, 248 municipalidades participan en el Sistema de Certificación Ambiental Municipal, lo cual equivale al 71,9% de los municipios del país" (Ministerio del Medio Ambiente, 2021, p. 40), lo que constituye una aproximación considerable en lo que a gestión ambiental local respecta.

Otra expresión de la intención de materializar medidas de protección ambiental es la suscripción a convenios y contratos con entidades públicas y privadas, potestad desprendida del Art. 65 letra i) de la Ley de Municipalidades, que versa sobre las facultades que puede ejercer el alcalde con acuerdo del concejo. Un ejemplo de esto es la constitución de derechos reales de conservación conforme lo regula la Ley N° 20.930 que establece el derecho real de conservación ambiental. Mediante este se puede pactar con privados, ya sea a título gratuito u oneroso y conforme la habilitación que otorgará el concejo municipal para cada caso, la instalación y acceso a un parque público, u otras medidas que se dirijan a la protección ambiental y el bienestar de la comunidad.

b. Aplicar las Normas Ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia

Este deber, a diferencia del anterior, comprende la concreción de lo mandado legalmente a las municipalidades. Manifestaciones de aquello hay muchas y estas no se encuentran en su totalidad sistematizadas en un solo documento. De tal modo mencionaremos algunas de ellas:

a) Código Sanitario, el que en su párrafo tercero, de las atribuciones y obligaciones sanitarias de las municipalidades, el Art. 11 señala:

“Sin perjuicio de las atribuciones que competen al Servicio Nacional de Salud, corresponde, en el orden sanitario, a las Municipalidades: a) Proveer a la limpieza y a

las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo; b) Recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, a juicio del Servicio Nacional de Salud, las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana [...]”. (DFL 725/1968).

b) Código Sanitario, el que en su Título VII, de las servidumbres e hipotecas, Art. 92 letra c) se explaya sobre la servidumbre de acueducto que indica:

“Prohíbese botar a los canales substancias, basuras, desperdicios y otros objetos similares, que alteren la calidad de las aguas.

Será responsabilidad de las Municipalidades respectivas, establecer las sanciones a las infracciones de este artículo y obtener su aplicación.

Además, dentro del territorio urbano de la comuna las Municipalidades deberán concurrir a la limpieza de los canales obstruidos por basuras, desperdicios u otros objetos botados en ellos [...]”. (DFL 725/1968).

c) Ley de Tránsito, que en su Art. 3 versa:

“Las Municipalidades dictarán las normas específicas para regular el funcionamiento de los sistemas de tránsito en sus respectivas comunas. [...]

Tales normas serán complementarias de las emanadas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, no pudiendo contemplar disposiciones contradictorias con las establecidas por dicho Ministerio.

Las Municipalidades, en caso alguno, podrán dictar normas destinadas a modificar la descripción de las infracciones establecidas en la presente ley, su calificación y la penalidad que para ellas se señala, ni aún a pretexto que el hecho no se encuentra descrito en ella”. (DFL 1/2009).

Estas normas, entre otras, expresan manifiestamente que, a pesar de la delegación a las municipalidades de ciertas atribuciones en sus materias, estas no pueden extenderse más allá de lo señalado por la ley, pues en su defecto se vulneraría el principio de la legalidad. Al respecto profundizaré en el próximo capítulo de este trabajo.

c. Elaborar el Anteproyecto de Ordenanza Ambiental

A través de la Ley N° 20.417 se facultó a los municipios para elaborar los anteproyectos de ordenanzas específicas de carácter ambiental, en sintonía con el espíritu descentralizador de la ley, comprendiendo la urgencia de adaptarse a las necesidades ambientales contemporáneas que requieren incorporar nuevas herramientas que permitan avanzar en el fortalecimiento de la gestión ambiental local.

Se indica también en la letra f) del Art. 25 de la Ley de Municipalidades que "Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente" (DFL 1/2006). Es importante hacer hincapié en que la solicitud de informe técnico es de suma utilidad especialmente en los casos en que las entidades edilicias no poseen recursos humanos y capacitación suficiente para confeccionar este instrumento, pero como señala la norma esto no resulta de obligatoriedad para su implementación.

La realización de este anteproyecto, facultativo en su confección y en su devenir a ser ordenanza, en el caso exitoso de nacer como tal, se caracterizará como todas por estar subordinada a la ley, es decir, no pueden contradecir normativas o leyes que sean de mayor jerarquía jurídica, provocando que su ámbito de acción sea más bien restringido frente a un nuevo problema ambiental. A su vez podrán establecerse multas de 5 UTM a lo más, estará exenta del trámite de toma de razón desde la Contraloría General de la República, pasará por la evaluación del concejo municipal, entre otros en los que me adentraré en el siguiente capítulo.

En cuanto a la solicitud de informe técnico previo al Ministerio del Medio Ambiente, no solo es útil para municipios con recursos monetarios y humanos escasos como mencionaba, sino que, a mi juicio, resulta trascendental para que el instrumento nazca lo más exento de vicios posible, ya que no hay un control ex ante por otro órgano; para que resulte completo y en su tratamiento se consideren elementos que aseguren su efectividad, entre otros. A mi parecer, si la intención de la Ley N° 20.417 es potenciar la protección ambiental y confiar aquello entre otros a las municipalidades, la presencia del informe técnico debería ser obligatoria. De contar siempre con esta capacidad técnica, se hace alcanzable generar la ordenanza ambiental para la generalidad de los municipios, y quizás en ese caso no nos encontraríamos con el panorama de una tan baja producción de anteproyectos y ordenanzas, como es posible ver en las cifras del catastro que acompaña a esta tesis.

Capítulo II: Ordenanzas Medio Ambientales Municipales

De acuerdo con Bermúdez (2014), para cumplir con sus funciones, las entidades municipales pueden dictar resoluciones obligatorias de carácter general, como lo establece el artículo 5, letra d), de la Ley N° 18.695. Estas resoluciones pueden ser en forma de ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones, siendo las ordenanzas ‘normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad’. Según Bermúdez: "En concreto, se trata de instrumentos jurídicos unilaterales que crean normas jurídicas, pues incorporan disposiciones al ordenamiento jurídico, innovándolo" (p. 748).

“En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes” (DFL 1/2006), indica el Art. 12 de la ley mencionada. Al ser generales, involucra que van dirigidas a situaciones o sujetos indeterminados dentro del territorio de su competencia, y al ser obligatorias implica que tienen facultad de imperio desde su publicación.

Es atribución del alcalde la dictación, modificación o derogación de estas, según el Art. 63 i), con el acuerdo del concejo municipal, conforme al Art. 65 letra l). Vale decir que el alcalde tiene la iniciativa, y será el concejo el que procederá a la aprobación en el caso de cumplir el quórum de mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión, de acuerdo al Art. 86. En palabras del profesor Ramón Huidobro Salas (2015) “la competencia municipal para dictar ordenanzas se encuentra orgánicamente radicada en el alcalde, quien requiere obligatoriamente acuerdo del concejo municipal para su dictación, modificación o derogación estableciéndose en el imperativo competencial de dos voluntades orgánicas” (p. 151).

La aprobación de la ordenanza deberá ser mediante decreto exento y del mismo modo procederá su modificación o derogación. Estas normas son de carácter infralegal, por tanto, no pueden contrariar normativas o leyes que sean de mayor jerarquía jurídica; y están exentas del trámite de toma de razón que realiza la Contraloría General de la República, conforme el Art. 53 d) (DFL 1/2006).

Su publicación deberá realizarse en el Diario Oficial, ya que prima el Art. 48 de la Ley N° 19.880 contenido en el Capítulo III Publicidad y ejecutividad de los actos administrativos. Estas ordenanzas deberán estar disponibles en la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias abierta a la comunidad, que debiese estar habilitada conforme el Art. 98 letra b) (Ley 19880/2003). No obstante, es muy usual que estas también se pongan a disposición digitalmente mediante la página web de cada municipio.

En este punto considero atinente citar a la abogada Rosa Gómez González (2017), ya que clasifica distinguiendo:

“dos tipos de ordenanzas, a saber: las Generales, que abordan las materias propias del municipio, que no estén contempladas en las ordenanzas singulares, y las especiales, respecto de las cuales la ley define su contenido de modo particular, como las ambientales (Art. 25, letra f) y la de participación de la ciudadanía local (Art. 93)”. (Gómez, II, 2, párr. 6).

La utilidad de una ordenanza ambiental municipal, más allá de cumplir una función meramente reguladora, es promover una cultura de protección ambiental y prevenir o aminorar daños ambientales. Del estudio numérico y de contenido de las ordenanzas consideradas en el catastro anexo a este trabajo, es posible desprender un aumento de estas en el transcurso de los años y una ampliación y/o profundización de las materias de protección ambiental, ya sea modificando instrumentos anteriores o mediante su creación.

1. Temas abordados por los Municipios

De la revisión y consignación de las materias tratadas en las 243 ordenanzas municipales ambientales catastradas (ver Apéndice C, D y E), fue posible vislumbrar una serie de temas tratados de forma reiterada en distintos instrumentos. Me fue posible observar que la mayoría de los primeros documentos formulados con anterioridad a la modificación de la Ley N° 20.417, tenían tratamientos grosso modo y carentes de una mirada holística, acotados a materias como el manejo de la basura, la extracción de áridos, tratamiento de los rellenos sanitarios, cierres de calles y pasajes o mantención de áreas verdes. Conforme avanzó el tiempo, y con ello la amplitud de la concepción del medioambiente y su cuidado, se integraron nuevos focos de cuidado como los componentes agua, aire, suelo en distintos aspectos; la contaminación acústica, odorífera, lumínica; la protección de humedales, sitios de conservación histórica, entre otros.

Un hito relevante fue la publicación del *Modelo referencial de Ordenanza Ambiental para Municipalidades*, coordinado bajo la dirección del Departamento de Gestión Ambiental Local y del Sistema de Certificación Ambiental Municipal del Ministerio del Medio Ambiente (Roa et al., s. f.), ya que marcó una pauta notoria en cuanto a dictación de ordenanzas refiere, evidenciándose un tono omnicompreensivo de temas medioambientales tratados en un solo instrumento. En mi opinión, a través del estudio de las ordenanzas por la elaboración del catastro e índice que se adjunta a este trabajo, considero útil la emisión de un documento único que contemple todos los tópicos ambientales, pero lo cierto es que en cuanto se vuelven primordiales nuevos temas en el transcurso del tiempo, el pronunciamiento municipal se hace de forma puntualizada, por lo que estos tendrán un valor complementario a la ordenanza general.

Por la extensión de las materias tratadas en los instrumentos evaluados, y por ser las menos mencionadas, se dejará fuera de la siguiente exposición el tratamiento de campings;

paseos peatonales y restricción del tránsito; playas de estacionamiento; uso de vehículos a tracción humana en espacios públicos; recintos de abastecimiento alimenticio; regulación de ferias y chacareros; control de alimentos; cargas y descargas en calles; asignación de usos de suelo; tránsito y estacionamiento de vehículos; desplazamiento y permanencia de animales en espacios públicos; transporte de basuras; promoción de un estilo de vida saludable; procedimiento de instalación del alumbrado público; reparación de aceras; uso de pesticidas; entre otros que fue posible conocer mediante la confección de los índices de cada una de las 243 ordenanzas estudiadas.

2. Contenido tratado en las Ordenanzas Ambientales Municipales

a. Normas Generales

De la evaluación de las ordenanzas catastradas fue posible desprender que en el ítem ‘normas generales’, tratado ya sea en un capítulo o párrafo, se encuentran usualmente desarrollados el objeto, definiciones, principios y ámbitos de aplicación de tal modo:

i. Objeto:

En muchas ocasiones se menciona la necesidad de abordar la protección ambiental local promoviendo la conservación, reparación, restauración y mitigación; indicando la normativa constitucional, legal y reglamentaria que la convoca.

ii. Definiciones:

Podemos mencionar que se tratan algunas como: Bien nacional de uso público; cambio climático; contaminación; daño ambiental; evaluación de impacto ambiental; gestión ambiental local, medioambiente; ruidos molestos; entre otros.

iii. Principios:

Se exponen: Principio Preventivo, de Responsabilidad; de Cooperación, de Participación, de Acceso a la Información, de Coordinación, de Transversalidad, entre otros (Decreto 5219/2018).

iv. Ámbito de aplicación:

Es común que se mencione que el objeto se atenderá sobre las acciones de los residentes y transeúntes, ya sean personas naturales o jurídicas, que se desarrollan en el radio comunal.

b. Institucionalidad Ambiental

Este ítem generalmente manifiesta que son las Unidades de Medio Ambiente, Aseo y Ornato; las Direcciones de Aseo y Ornato; o las Direcciones de Medio Ambiente, las encargadas de conducir las tareas enmarcadas en el Art. 25 de la Ley 18.695.

Ordenanzas como la del Municipio de San Clemente tienen una división de sus tareas en direcciones distintas y complementarias, desarrollando en este ítem las funciones de la Dirección de Turismo y Medio Ambiente y de la Dirección de Aseo y Ornato (Decreto 1866/2017).

c. Instrumentos de Gestión Ambiental Local

i. Fondo de Iniciativas de Protección Ambiental Local (o de iniciativas municipales)

Es usual ver que, con la finalidad de promover la participación ejecutiva de los vecinos, se pongan a disposición fondos monetarios para concretar iniciativas ligadas a la protección ambiental. De tal modo montos directos de los municipios se ponen a disposición mediante fondos concursables, aunque también es posible ver que hay apoyos de otras formas, como mediante comodatos de recintos para usos afines (Decreto 9566/2017).

Por otra parte, hay proyectos tanto nacionales como internacionales, del sector público como privado, a los que concursan las mismas entidades edilicias. Así también puede accederse a financiamiento u otros mediante acuerdos de cooperación configurados como convenios.

Es importante mencionar la relevancia que tiene el Sistema de Certificación Ambiental Municipal, del que me explayaré en detalle más adelante, pero que cumple un rol mediante el cumplimiento de metas progresivas por parte de los municipios, colaborando financieramente a la concreción de proyectos ambientales.

ii. Educación Ambiental Local

El abordaje de esta materia en las ordenanzas modernas mandata una coordinación de las Direcciones Municipales de Educación, Medioambiental y/o Desarrollo Comunal, las que tomarán acciones usualmente mediante campañas de educación, promoción y difusión ambiental.

La necesidad de conformar una conciencia local se aborda desde diversos programas, recayendo principalmente en los establecimientos educacionales, acción acorde con las recomendaciones que da la Agenda para Municipios ante el Cambio Climático de la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático (2017), indicando:

“Este desafío requiere inevitablemente el generar cambios en el comportamiento de la población, lo que debe ser trabajado desde distintos ámbitos, siendo la enseñanza formal primaria una fuente de cambio con impacto cultural al corto, mediano y largo plazo. Igualmente, no se debe subestimar el impacto de la educación secundaria y de la educación no formal para lograr estos objetivos”. (p.46).

iii. Participación Ambiental Ciudadana

La Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública es un hito relevante en cuanto a modificaciones a la Ley de Municipalidades trata, pues en su Art. 33 se establece una serie de cambios a la Ley N° 18.695, revistiendo especial importancia lo tratado en su Art. 94 que mandata la existencia de un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley 20.050/2011). Por lo anterior, es usual que se cite este consejo en este ítem de las ordenanzas ambientales.

En muchos municipios ya se habían dictado Ordenanzas sobre Participación Ciudadana de forma específica, por lo que en muchas ocasiones esta es citada. A su vez, conforme la postulación del municipio a las certificaciones del Sistema de Certificación Ambiental Municipal, es posible ver que mencionan al Comité Ambiental Local, el que actúa como un ente ciudadano que se hace responsable de tomar medidas de protección ambiental, ya sea observando los proyectos a examinar bajo el Sistema de Evaluación Ambiental, o participando de la revisión de los proyectos con implicancias ambientales que promueva el municipio (Ley 19300/1994, Arts. 8-9).

iv. Información Pública Local

Excepcionalmente se aborda este tema como un apartado dentro de las Ordenanzas Ambientales Municipales. En muchas ocasiones se aborda el principio de acceso a la información pública, citando a la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. De tal modo la municipalidad deberá entregar la información requerida por la comunidad y a su vez, tenerla a disposición mediante la Oficina de Información Pública o en su página web institucional. De esa manera también lo aborda la Ley N° 19.300 en su Art. 31 bis:

“Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en La ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”. (Ley 19300/1994).

Así también, como es posible ver en la Ordenanza Municipal de Pelluhue, se tendrá el rol de difundir las instancias de participación a la comunidad para que esté al tanto de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el proceso de certificación ambiental, la dictación de normas de calidad ambiental y emisión, la dictación de planes de prevención y descontaminación, y de todo aquel que provoque alteraciones del medio ambiente (Decreto 6239/2016)⁴.

v. Planificación Ambiental Municipal, Plan de Desarrollo Comunal y Plan Regulador Comunal

La Planificación Ambiental Municipal está usualmente desarrollada en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) mediante el Plan de Acción Ambiental Comunal dirigido por el Municipio. Este indica directrices ambientales estratégicas como objetivo a lograr, las medidas que se tomarán y ordena la evaluación y control anual de los programas implementados; de tal modo lo desarrollan las Ordenanzas Ambientales de María Pinto (Ordenanza 6/2012) y Aysén (Decreto 1626/2006).

El Plan Regulador de la Comuna es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento, el que tanto en su creación como sus modificaciones y seccionales deben

⁴ Municipalidad de Pelluhue. (2016). Ordenanza de Medio Ambiente Pelluhue. Decreto N° 6.239. Recuperado de http://www.munipelluhue.cl/transparencia/2016/ordenanza_medio_ambiente.pdf

contemplar que se evaluarán ambientalmente mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo a la Ley N° 19.300 Art. 7 bis.

d. Evaluación de Impacto Ambiental

Este apartado se explyea sobre la competencia que tiene la administración municipal en el Sistema de Evaluación Ambiental, citando a la Ley N° 19.300. De tal modo, en proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental dentro de la comuna se requerirá informe a la municipalidad por medio de la Comisión de Evaluación Ambiental. En este informe se evaluará la compatibilidad de los proyectos con los planes municipales de desarrollo.

Así también, es posible ver que se hace mención al rol que desempeña la Dirección de Obras Municipales en su exigencia respecto de antecedentes económicos, técnicos, jurídicos y ambientales, como la Resolución de Calificación Ambiental favorable, para evaluación de los proyectos presentados.

e. Fiscalización y sanciones

i. Reclamos y Denuncias Ambientales

Este articulado se explyea en que las municipalidades tienen la atribución no esencial de colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a otros organismos públicos que resguardan la protección del medio ambiente, conforme el penúltimo párrafo del Art. 5 de su ley orgánica. Así también, conforme el Art. 65 de la Ley N° 19.300, la municipalidad deberá poner en conocimiento a la Superintendencia del Medio Ambiente las denuncias ciudadanas por incumplimiento de normas ambientales.

Por otra parte, en este acápite se suele abordar quiénes se harán cargo de fiscalizar comunamente, mencionándose en algunos casos a Carabineros de Chile, a la Inspección Municipal, a la Unidad del Medio Ambiente, Aseo y Ornato, a la Dirección de Obras y/o a

funcionarios municipales. Así también se menciona el lugar de recepción de denuncias y se expone el procedimiento interno para el tratamiento de denuncias en las materias que no les competen a otros órganos de la administración del Estado.

ii. Manejo y mediación de conflictos ambientales e Inspectores Municipales Ad Honorem

En Ordenanzas como las de Mariquina⁵ y Curarrehue⁶ se aborda la promoción de la solución de conflictos mediante mediaciones en las que intervendrían el área medioambiental representada por su oficina y las comisiones ambientales que pueden provenir del Concejo Municipal o de instancias de participación ciudadana. El objetivo de la mediación sería el prevenir o solucionar conflictos ambientales mediante el acercamiento de las partes dialogando o negociando.

iii. Infracciones, sanciones y Registro Público de Sanciones

Estas se clasifican en gravísimas, graves y leves, tipificando conductas en cada una. Generalmente, y según la gravedad de la falta, se aplicará una multa proporcional al daño ambiental, la que no superará las 5 Unidades Tributarias Mensuales.

De forma excepcional se ha implementado el Registro Público de Sanciones en el que se individualiza a los responsables, la infracción y su respectiva sanción. De tal modo se desarrolla en la Ordenanza Medioambiental de Pelluhue (Decreto 6239/2016)⁷.

⁵ Ordenanza Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Comuna de Mariquina. (Decreto N° 3.786, 31 de octubre de 2015). Recuperado de https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/Ordenanza+Medio+Ambiente%2C%20Aseo+y+Ornato+de+la+Comuna+de+Mariquina.pdf_1516998415873/a83886a5-497d-466c-836c-5828b48b1688

⁶ Ordenanza Municipal Sobre la Protección y Conservación del Medio Ambiente Comuna de Curarrehue. Decreto N° 867. 28-10-2014 (modificada el 31-10-2017). [\[http://curarrehue.cl/transparencia/ordenanzas/Ordenanza%20Medioambiente%20Refundido2019.pdf\]](http://curarrehue.cl/transparencia/ordenanzas/Ordenanza%20Medioambiente%20Refundido2019.pdf)

⁷ Municipio de Pelluhue. (2016). Ordenanza de Medio Ambiente de Pelluhue. Decreto N° 6.239. Recuperado el 23 de febrero de 2023, de http://www.munipelluhue.cl/transparencia/2016/ordenanza_medio_ambiente.pdf

f. Animales y Mascotas

Es común ver que luego de la Ley N° 21.020 de *Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía* se publicaron ordenanzas especiales que tratan la materia, no obstante, las ordenanzas ambientales posteriores han integrado el tema, sin perjuicio de las adelantadas que hicieron la mención, pero no de forma completa. En algunos casos este título redirige el asunto a la correspondiente Ordenanza de Tenencia animal, como en el caso de Curicó (Decreto 3265/2019)⁸.

El tratamiento de este tema contempla, en algunos casos, el desarrollo de un programa municipal que de forma integral se hará cargo de la educación, prevención, tratamiento de fertilidad, zoonosis, etc. Así también, estas ordenanzas desarrollan deberes y obligaciones de los cuidadores de animales; catálogo de conductas constitutivas de maltrato; medidas de zoonosis; tipos de animales permitidos en el radio urbano; gestión de caniles, entre otros.

g. De los Residuos domiciliarios e industriales

Este es de los temas más tempranamente abordados en las municipalidades, especialmente por el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos, tanto domiciliarios como comerciales, regulación básica para la buena convivencia urbana. Es de tal modo que el Art. 25 b) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades menciona que la Unidad de Medio Ambiente debe hacerse cargo de la extracción de basuras; pero, por otra parte, en su letra a) mandata el aseo de los bienes nacionales de uso público (DFL 1/2006).

A modo de complemento, se considera relevante citar el dictamen de la Contraloría General de la República N° 13.554 del año 2013 que se explaya en el carácter privativo de la

⁸Municipalidad de Curicó. (2019). Ordenanza Medio Ambiental Municipal de Curicó. Decreto N° 3.265. 28-05-2019 [Archivo PDF]. Recuperado de http://transparenciacurico.cl/sitio/07_actos_resoluciones_sobre_terceros/ordenanzas/municipal/2019/mayo/3265.pdf

función municipal del aseo. Según este dictamen, la función de aseo y ornato que la ley ha entregado a los municipios en relación con los bienes nacionales de uso público que administra, es una función propia y especial de esas entidades comunales. Esto implica que no puede ser desarrollada con la participación de otros órganos de la Administración del Estado y que no puede ser traspasada a los vecinos de la comuna, correspondiendo su cumplimiento de manera exclusiva y excluyente a los municipios (Dictamen 13554/2013).

La Ley N° 21.100, que prohíbe la entrega de bolsas plásticas en el comercio para el transporte de mercadería, motivó la creación de numerosas ordenanzas que abordaran el tema por sí solas, pero usualmente también es desarrollada en las Ordenanzas Ambientales.

Para finalizar y no extenderme, en este título se suelen mencionar temáticas relacionadas como: Manejo y disposición final de escombros, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Reciclaje, Rellenos sanitarios y el Manejo de sustancias peligrosas.

h. Protección de Bienes Nacionales de Uso Público

Entenderemos que un Bien Nacional de Uso Público es aquel que puede aprovecharse colectivamente, permitiéndose su acceso conforme lo regula el Código Civil y la Ordenanza Municipal correspondiente. Esta calificación comprende tanto a los bienes de propiedad fiscal como municipal, los que en las ordenanzas ambientales es usual que no se distingan.

Cabe reiterar que mediante los artículos 3, letra f), 5, letra c), 9, 25, letra c), y 63, letra f), de la citada Ley N° 18.695, a las municipalidades les corresponde como función el aseo y ornato de la comuna, la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público, las cuales a través de la Dirección de aseo y ornato deberán propender a la construcción y conservación de las áreas verdes del territorio comunal, actuando, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan la actividad del caso.

Escapando del estudio de las ordenanzas mismas, me permitiré mencionar a Vergara et al. (2016) que, en un diagnóstico de esta área en múltiples ordenanzas que escapan a las ambientales, concluyeron que su tratamiento generalmente se divide en la regulación de las actividades económicas; de las especies vegetales; y como instrumento complementario para fines de ordenamiento y planificación territorial.

Conforme lo estudiado puedo mencionar como tópicos el aseo y la mantención del espacio público, consistente en la regulación de su uso para defecar y orinar; el abandono de bienes como vehículos; rayados; mantención de frontis y sitios baldíos; instalación de propaganda política; acopio de malezas y escombros; el ornato y cuidado de calles, estatuas, mobiliarios de plazas, arbolado urbano, entre otros similares.

Otro tópico desarrollado en el ítem correspondiente al cuidado de los bienes en comento es la regulación de la extracción de áridos en playas, cauces de ríos y predios particulares en razón de la pertinente autorización municipal, y su coordinación para que proceda con la Dirección Obras Hidráulicas, la Dirección General del Territorio Marítimo y la Marina Mercante; asunto que puede derivar en el cobro de derechos municipales o patente municipal según sea el caso.

Finalmente debo mencionar que también se contempla el desarrollo de zonas de especial protección en las que puede o debe intervenir el municipio, así sea en la conservación patrimonial urbana y en la biodiversidad comunal. En esta última es frecuente que se puntualice el tratamiento de los humedales urbanos, haciéndose alusión a la Ley N° 21.202 Nacional de Humedales Urbanos, que en el segundo párrafo de su Art. 2 indica que “Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna” (Ley 21202/2020).

i. Protección de los componentes ambientales a nivel local

i. Contaminación acústica

Como orientación, el *Modelo referencial de Ordenanza Ambiental para Municipalidades proveniente* del Ministerio del Medio Ambiente (s. f.) define al ruido claramente distinguible como:

“aquel que interfiere o puede interferir la conversación y/o la mantención y conciliación del sueño y prevalezca por sobre cualquier otro ruido generado por una fuente de ruido distinta a la que se está evaluando, constatado por inspectores municipales u otro ministro de fe”. (p. 4),

y a su vez lo vincula con el Programa de Buenas Prácticas que propone implementar en la entidad edilicia.

En los casos en que las ordenanzas contemplan la prevención y control de ruidos estas regulan los horarios de emisión; el nivel de ruidos permitidos y formas de medición según tipo de zona urbana; tipos de fuentes de emisión; actividades prohibidas y permitidas o reguladas; uso de petardos; y similares.

Merece expresarse que la Ordenanza Ambiental de la comuna de Hualpén (Decreto 1184/2014), tomando como base el modelo referencial de ordenanza antes mencionado, contempla una serie de exigencias para actividades de construcción, entre ellas la autorización de la Dirección de Obras Municipales previo aviso y revisión de la Superintendencia del Medio Ambiente, la que resulta bastante completa (Roa et al., s. f., pp. 11-12). La coordinación de la municipalidad con la Superintendencia del Medio Ambiente se extiende también al rol fiscalizador y a la recepción de denuncias ciudadanas por el incumplimiento de normas ambientales.

ii. Protección y contaminación de aguas

Esta materia se desprende de lo consignado en el Art. 5 letra c) correspondiente a la administración de bienes municipales o nacionales de uso público, la que en cualquier caso se encuentra limitada por la competencia de otros órganos en función de su naturaleza y fines. Ejemplo de lo último son las restricciones sectoriales dadas por el Código de Aguas; indicaciones de la Dirección de Aguas en torno a evitar desastres naturales o accidentes derivados de la intervención de los cauces; restricciones promulgadas por la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante; mandatos provenientes del Código Sanitario; obligación de conservación de acueductos por parte de sus dueños; entre otros.

Los cuerpos o cauces de agua corresponderán a ríos, lagunas, humedales, riberas canales, acequias y bebederos, los que usualmente se encuentran regulados en las ordenanzas en torno a su limpieza y conservación, dando especial atención a la prohibición de vertimiento de sustancias industriales líquidas, sólidas o gaseosas, ya sea respecto de aguas superficiales o subterráneas, naturales o artificiales, incluidos los ductos de alcantarillado o red de agua potable.

Es habitual que respecto a ellas se traten: la prevención de accidentes cuando se realicen actividades municipales cerca; modificación de sus cauces; colaboración en la protección del mar, playas, riberas y bebederos; descarga de aguas servidas y construcción de letrinas que den a cursos de aguas; exenciones de la prohibición de extracción de aguas a instituciones como el Cuerpo de Bomberos o la Corporación Nacional Forestal; entre otras.

Con ocasión de la crisis hídrica mundial se han implementado medidas nacionales para promover una gestión sustentable que promueva la conservación. El rol de los municipios en la materia es del todo relevante no solo en las prácticas que se susciten en el espectro de su territorio, si no que en asociación con otras entidades edilicias para un manejo estratégico

coordinado del recurso que escapa del radio de sus competencias comunales. Respecto a ello figuran como desafíos:

“incentivar acciones en el territorio que permitan garantizar la sostenibilidad de las fuentes superficiales y subterráneas; el promover acciones que permitan garantizar el acceso y abastecimiento ininterrumpido de agua potable y saneamiento a la población en un contexto de crecientes eventos extremos (megasequía, aluviones, aumento de las isothermas, etc.) y la identificación e implementación de tecnología e infraestructura hídrica, fomentando la innovación para la gestión y eficiencia hídrica a nivel municipal y su promoción en distintos sectores a nivel local". (Red chilena de Municipios ante el Cambio Climático, 2015, p. 16).

iii. Calidad del aire y contaminación odorífera

Es corriente ver en las ordenanzas en estudio que la materia calidad del aire y contaminación por olores se encuentran reguladas conjuntamente, visible por ejemplo en la Ordenanza de la comuna de Huasco (Decreto 231/2019) y la de Petorca (Decreto 1213/2011).

Conforme indica el *Sexto Reporte del Medio Ambiente*: “en Chile se reconocen tres grandes fuentes de contaminación del aire: los medios de transporte, las actividades industriales y la calefacción de las viviendas mediante combustión de leña” (Ministerio del Medio Ambiente 2021, p. 245). En este sentido, a partir del estudio de las ordenanzas pude visualizar el tratamiento general de la prohibición de la emisión de olores que genera una afectación a la comunidad, ya sea mediante material particulado o gases; la regulación de la quema de leña para chimeneas, quemas de basura o agrícolas; fumigaciones; control sobre las actividades de construcción y demolición; y planes de fiscalización a establecimientos que emanen olores desagradables o dañinos.

4. Límite a la potestad reglamentaria autónoma: Control administrativo de la Contraloría General de la República.

a. Sobre la potestad reglamentaria autónoma

La potestad reglamentaria de las autoridades administrativas proviene de sus leyes orgánicas constitucionales. No obstante, la fuente originaria es la Constitución, que en su Art. 118 inciso V menciona que será una ley orgánica la que determinará las funciones, atribuciones y materias de competencia de las municipalidades (Decreto 100/2005).

Fernández (2009) señala que el municipio ejerce su acción preponderantemente por medio de su potestad reglamentaria, imperativa, ejecutiva y sancionadora. Estas potestades son ejercidas tradicionalmente por los alcaldes y el concejo municipal, según lo dispuesto en el Art. 2 de la Ley N° 18.695 (pp. 19-20). Esta potestad proviene estrictamente de las autoridades municipales, uno de los elementos que el doctrinario considera constitutivo del municipio, junto con su territorio, población y patrimonio.

Es menester señalar que estas regulaciones provenientes de la potestad reglamentaria tienen un poder acotado a lo que señala expresamente su ley orgánica, no pudiendo extenderse a otras materias, ya sean de ley o decreto supremo, no contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente, ni estableciendo mayores requisitos o restricciones a las determinadas por ley.

Por otra parte, la base constitucional de su autonomía procede del Art. 118 inciso IV que las califica como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio...”. Esta autonomía ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, como lo señala Huidobro (2011) citando la Sentencia N° 80/1989, considerando V:

“Que, si bien es cierto que la Constitución en su Art. 107 no dice expresamente que las Municipalidades son entes autónomos, su autonomía se infiere del propio texto constitucional, al establecer que las Municipalidades son corporaciones de derecho

público, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que sus atribuciones las derivan directamente de su ley orgánica constitucional. De acuerdo con la disposición mencionada es clara la autonomía constitucional de estos órganos, pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central, si no que de la ley orgánica constitucional”. (p. 5).

Respecto de esta autonomía el Tribunal Constitucional ha sentenciado que las municipalidades en:

“sus funciones y atribuciones se ubican en un escalón superior de autonomía respecto los órganos descentralizados, ya que mientras éstos últimos están sujetos a un control de supervigilancia o tutela, esta Magistratura ya ha señalado que las municipalidades no están sujetas al poder jerárquico del Presidente de la República. Siendo órganos creados para satisfacer una función administrativa específica, que se realiza con independencia del poder central, su autonomía tiene una triple dimensión, abarcando la esfera organizativa, institucional y normativa. Así, sus decisiones no pueden ser sustituidas o mediatizadas jurídicamente por el poder central, teniendo una capacidad de acción de discrecionalidad de configuración, mucho mayor que los servicios públicos descentralizados”. (Sentencia 1669/2010, considerando XVIII).

No obstante, como señala Huidobro Salas (2010), la autonomía normativa, en tanto competencias para el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene una serie de límites que impiden su desarrollo efectivo, entre ellos la ausencia de funciones de gobierno local y su determinación como ente generalmente administrativo en cuanto a las competencias que le otorga el marco legal (p. 641).

b. Sobre las facultades de control a las municipalidades por la Contraloría General de la República

Como desarrolla Huidobro en *Derecho y Administración Comunal* (2011), es posible conceptualizar dos tipos de controles jurídicos a la gestión comunal, el propiamente administrativo y el judicial, distinguiendo en el administrativo el control interno y externo (p. 88). En este último es la Contraloría quien ejerce el rol principal como fiscalizador.

Conforme el Art. 99 de la Constitución de la República el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que deban tramitarse por la Contraloría o evaluará un acto administrativo representando su ilegalidad (Decreto 100/2005). En el caso de las municipalidades el Art. 51 de su ley orgánica faculta al órgano contralor a fiscalizar los actos u omisiones de carácter ilegal, y conforme el Art. 52 podrá evacuar dictámenes jurídicos en las materias bajo su alero, pero en ningún caso tomará razón de las resoluciones municipales, exención que consta en el Art. 53 de la misma ley (DFL 1/2006).

Este mandato a no realizar un análisis legal previo a las ordenanzas es palpable en el Dictamen N° 11.381 del 2006 de la Contraloría General de la República, en el que la Municipalidad de María Pinto solicita una revisión de la legalidad de su Ordenanza Municipal sobre Salud Pública y Medio Ambiente, en razón de que a falta de recursos carece de la Unidad de Asesoría Jurídica. La Contraloría, citando el Dictamen N° 17.678 de 1995, reitera que ante la falta de una asesoría jurídica municipal estas pueden contratar abogados externos a honorarios que realicen informes en derecho, en este caso un diagnóstico sobre la regularidad de la ordenanza. Según el dictamen de la Contraloría General de la República (Dictamen 11381/2006), la municipalidad deberá tomar medidas de coordinación para garantizar la armonía entre las normas contenidas en la ordenanza municipal y las disposiciones legales,

reglamentarias y ambientales aplicables, así como con los procedimientos desarrollados por organismos con competencia específica en materia ambiental.

No obstante, y como se señala más arriba, la Contraloría posee otras facultades de revisión de legalidad. En tal sentido se pronuncia el Dictamen N° 54.713, en el que la Municipalidad de Huechuraba, aseverando que la entidad fiscalizadora no tenía atribuciones para dictaminar aludiendo a la exención de toma de razón, se refuerza que:

“la circunstancia que los actos administrativos que dicten las municipalidades, por regla general, no se encuentren afectos al trámite de toma de razón, no es impedimento para el ejercicio de las restantes facultades que le competen a este Organismo de Control con el objeto de asegurar, en lo que interesa a la materia, la legalidad de los actos de esas corporaciones edilicias”. (Dictamen 54713/2009).

El principio de legalidad está reconocido en el Art. 7 de la Constitución, dictaminando que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura, dentro de la esfera de su competencia y en la forma que lo dicte la ley, lo que aplica a todos sin distinción, incluso a los autónomos como las municipalidades, esto último conforme el Art. 6 (Decreto 100/2005). Es necesario comprender que las actuaciones de estos órganos no se supeditan a la ley en un sentido estricto, si no que a todas las fuentes del derecho aplicables y vigentes que conforman el ordenamiento jurídico, configurándose con ello el principio de juridicidad. Señala Camacho (2008):

“En virtud de la consagración del principio de legalidad como de juridicidad, ha de interpretarse que la Administración está sometida de pleno a todo el sistema normativo, precedido por la Constitución y que está integrado por las normas dictadas conforme a ella. (...) En otras palabras, la Constitución impone el sometimiento de la Administración al orden jurídico normativo, constitucional, legal y reglamentario, que

la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), en su artículo 2º, caracteriza como observancia del “ordenamiento jurídico”. (pp. 246).

Por tanto, las municipalidades en sus resoluciones, entre ellas las ordenanzas, deben sujetarse a estos principios y tendrán una sujeción normativa revisable por la Contraloría General de la República. En reconocimiento de ello el ente contralor ha dictaminado “que las ordenanzas que fijen limitaciones adicionales a las que prescriben las leyes y los reglamentos para ejercer la actividad económica de que se trata, se encuentran contraviniendo de este modo la mentada normativa constitucional y legal” (Dictamen 7368/2014). Cabe hacer la salvedad de que, si bien el dictamen recién mencionado versa sobre actividades económicas, esto aplica también para otras materias, de esa manera:

“la función de protección del medio ambiente que pueden llevar a cabo los municipios, debe enmarcarse dentro de la normativa vigente, de tal manera que dichas ordenanzas de ningún modo pueden desconocer las condiciones mínimas aseguradas por la ley o por las disposiciones dictadas por los órganos competentes en materia ambiental”. (Dictamen 50409/2012).

A mayor abundancia, respecto a la Ordenanza Municipal de Recoleta, Dictamen N° 10.191 del 19 de abril del año 2018 de la Contraloría General de la República, en que se prohibía el ejercicio del rodeo, el órgano fiscalizador señaló:

“que las municipalidades, en el ejercicio de la facultad para dictar ordenanzas, deben sujetarse de manera estricta al marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia, no pudiendo, imponer menores o mayores exigencias que las previstas en las leyes y reglamentos pertinentes, conforme al principio de juridicidad. En este contexto, es dable concluir que no procede que mediante una ordenanza municipal

se prohíba el ejercicio de una actividad deportiva reconocida por el ordenamiento jurídico, como acontece con el rodeo, ya que ello significaría una discriminación arbitraria y una contravención al principio de juridicidad”. (p. 4).

De una forma distinta, pero en el mismo sentido a lo expuesto, la Contraloría ha dictaminado que “una ordenanza municipal no puede conferir funciones y atribuciones a un municipio, como sucede en la especie, pues el instrumento idóneo para ello, de acuerdo al artículo 118 de la Constitución Política, es una ley orgánica constitucional” (Dictamen 59840/2011).

Es imperativo indicar que la intervención de la Contraloría no puede en ningún caso extenderse a una evaluación de contenido de los instrumentos en revisión, de tal modo ha dicho que:

“las entidades edilicias se encuentran en el imperativo jurídico de dar debido cumplimiento, en forma continua y permanente, a esa función pública, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias. No obstante, es necesario tener presente que, en la medida que las acciones a través de las cuales se lleven a cabo tales funciones y ellas se ajusten al ordenamiento jurídico, no corresponde que esta Entidad de Fiscalización evalúe el mérito o conveniencia de estas, ello, en conformidad al artículo 21 B de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Contraloría General”. (Dictamen 2167/2017, p. 2).

Finalmente cabe señalar que la Contraloría no posee la facultad de invalidar o modificar la resolución municipal, pero puede prescribir a la entidad edilicia realizar las modificaciones o tomar las medidas necesarias para adecuar la ordenanza o invalidarla. En razón del carácter vinculante del dictamen, y si lo determina su contenido, la municipalidad tendrá un plazo

terminante para realizar lo ordenado y el deber de informar al ente fiscalizador de las acciones tomadas.

Capítulo III: Análisis y diagnóstico de las Ordenanzas Medioambientales Municipales

El análisis y diagnóstico comprometido se configuró en base a fuentes doctrinarias como artículos e informes de servicios públicos ambientales, dos entrevistas realizadas a funcionarios de la Municipalidad de Santiago y de Arica y las reflexiones que se pueden desprender de los resultados arrojados en el catastro elaborado para esta tesis. Estos elementos permitieron, en cierto modo, develar el nivel de concreción de las iniciativas institucionales para proteger el medio ambiente desde lo comunal. La finalidad de esta reflexión es avizorar ciertos cambios y estrategias que generen y fortalezcan una gestión ambiental local, pasos que quizás no solo sean necesarios para la protección ambiental, sino que también para una gestión saludable de muchos de los fines encomendados a la administración municipal.

1. Avances numéricos de Ordenanzas Ambientales Municipales con la promulgación de la Ley N° 20.417

El 26 de enero del 2010 se publica la Ley N° 20.417 que promueve la creación de anteproyectos de ordenanzas medioambientales. Conforme al Apéndice D, antes de la publicación de la Ley se contaba con 97 ordenanzas de materia ambiental a nivel nacional. Con posterioridad a su entrada en vigencia comenzaron a regir 145 ordenanzas ambientales nuevas, correspondiendo a un 60% de un total de 243 ordenanzas que estarían vigentes al 19 de marzo del año 2022:

Tabla 1

Número y porcentaje de Ordenanzas y Modificaciones.

	Número	Porcentaje
Total de ordenanzas	243	100%

Ordenanzas antes de ley	97	40%
Ordenanzas después de ley	145	60%
Modificaciones antes de ley	11	28%
Modificaciones después de ley	28	72%

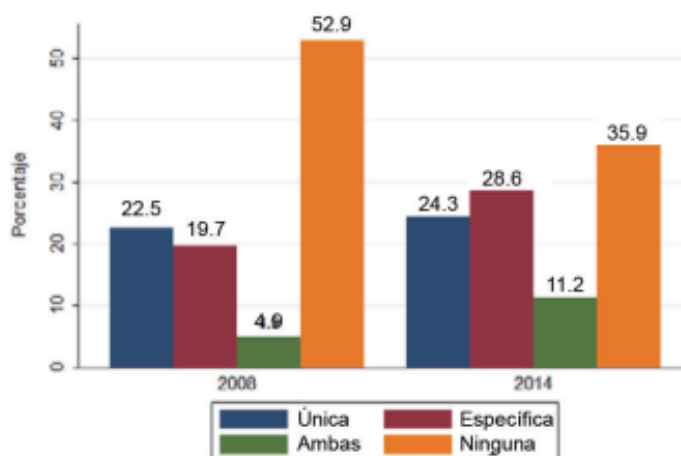
Nota. Esta tabla muestra la distribución numérica y porcentual de las ordenanzas y modificaciones antes de la Ley 20417/2010. Elaboración propia a partir de *Apéndice D*.

Amerita mencionarse que posterior a la ley, de las 28 modificaciones a ordenanzas ambientales muchas de ellas corresponden a una ampliación de los tópicos de protección materia de este estudio.

En un espectro de tiempo menor, pero no por ello menos revelador, en *Gestión e Información Ambiental Local: Diagnóstico y Desafíos*, documento elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, se aborda el periodo 2008-2014 para hacer una comparativa en el aumento de la posesión de ordenanzas ambientales, la que arrojó como resultado que un 53% de las comunas al 2008 no contaban con el instrumento, pero al 2014 esta cifra alcanzaba un 36%.

Figura 1

Gráfico N° 61 Comparación de posesión de ordenanza ambiental 2008-2014.

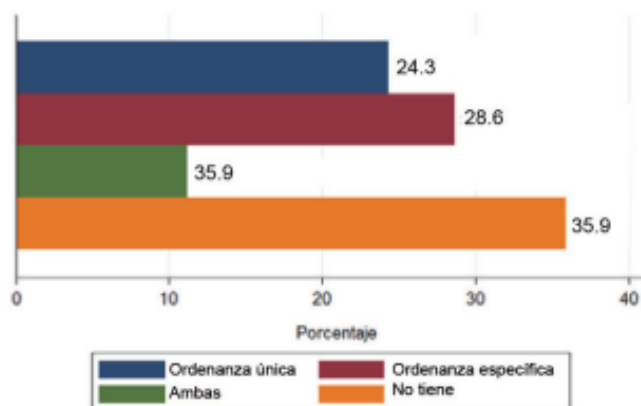


Nota. El gráfico da como resultado que la posesión de ordenanzas ambientales de las entidades edilicias entre los años 2008 y 2014 aumentó notoriamente. Tomado de *Gestión e Información Ambiental Local: Diagnóstico y Desafíos* (p. 62), por Ministerio del Medio Ambiente, 2016.

A la fecha del análisis recién nombrado, en cuanto al contenido ambiental de las ordenanzas, un 24% de los municipios poseían una única ordenanza, un 29% contaba con una específicamente ambiental y la sumatoria de los municipios que contaban tanto con una única y una específica era de un 11%. Una notoria cifra de 36% evidenciaba la total carencia del instrumento, pero en la suma y resta, se arroja un cálculo en que, de 5 municipios, 3 contaban con algún tipo de ordenanza de implicancia ambiental.

Figura 2

Gráfico N° 62 Tipo de ordenanza con la que cuenta el municipio para la gestión ambiental.



Nota. El gráfico representa los tipos de ordenanza con la que cuenta el municipio, distinguiéndose entre una única ordenanza, una específicamente medioambiental, ambas y ninguna el tipo de ordenanza con la que cuenta el municipio para la gestión ambiental. Tomado de *Gestión e Información Ambiental Local: Diagnóstico y Desafíos* (p. 62), por Ministerio del Medio Ambiente, 2016.

Resulta evidente el aumento de instrumentos de regulación y protección ambiental, ya sea por la dictación de la Ley N° 20.417 como la creciente preocupación institucional y ciudadana de abordar estos temas. A su vez también se amplían las materias tratadas conforme pasa el tiempo. El detalle de ellas es desarrollado en el Capítulo II punto 1 de este trabajo.

Sin desmerecer el crecimiento sostenido de elementos de protección ambiental mediante instrumentos comunales, esto no necesariamente implica una concreción exitosa de los motores que promovieron la dictación de la ley y la progresiva necesidad de cuidado del hábitat y calidad de vida local. En parte desarrollaré aquella inquietud a partir de los diagnósticos cuantitativos y cualitativos que se expresan a continuación.

2. Percepción ciudadana respecto del medioambiente y su gestión municipal

Para evaluar la efectividad de la regulación y acción municipal respecto al medioambiente, considero que, en buena parte, la percepción de la población local es elemental. Ante la pregunta ¿Cómo evaluaría la contribución del municipio a la protección o cuidado del medioambiente? el *Estudio de la perspectiva de chilenos y chilenas frente a la gestión ambiental local y nacional* realizado por el Ministerio del Medio Ambiente el año 2014 señala que de la comunidad local “el 10% opina que es ‘muy buena’, un 25% opina que es ‘buena’, el 43% que es una contribución ‘regular’, un 16% que es ‘mala’ y un 6% establece que es ‘muy mala’” (p. 33). No es menor visualizar que la impresión positiva de las opiniones ‘muy buena’ y ‘buena’ asciende a un 35% y que, sumada a la ‘regular’, suman un 78% que arroja, a mi parecer, un resultado bastante aceptable; y si bien los resultados no son actualizados, nos ayudan a tener un marco de referencia.

Interesante es ver que, a su vez, conforme el mismo estudio, los encuestados ven que la situación medio ambiental comunal en los últimos 5 años se ha ‘mantenido’, con un 43%, el 28% determina que ha mejorado, el 24% piensa que ha empeorado y un 5% responde no saber

(Ministerio del Medio Ambiente, 2014, p. 41). Un 71% de evaluación de regular a buena, al menos a mí, dice que la administración comunal tiene un buen potencial de incidencia que es perceptible para la comunidad.

En comparativa, la impresión que da el estado ambiental del país tiende a ser de regular a mala, señalando el estudio que:

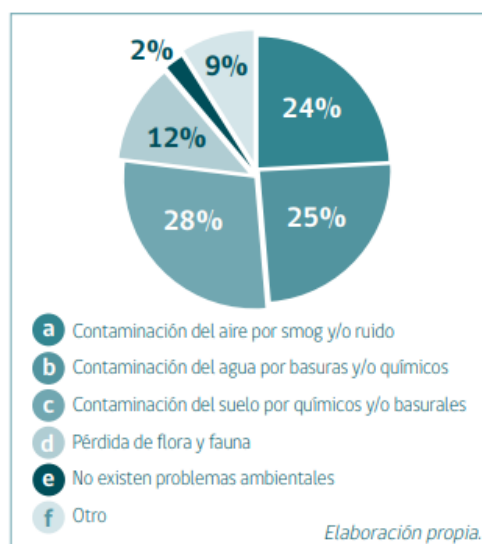
“los encuestados opinan que la situación medioambiental del país en los últimos 10 años se ha ‘mantenido’ principalmente (40%). Esta opinión es seguida por la opción de que ha ‘empeorado’ (32%). En tercer lugar, se encuentra la opción de que la situación ambiental ha ‘mejorado’ (24%). Un 5% de los encuestados dice no saber”. (Ministerio del Medio Ambiente, 2014, p. 53).

Respecto de lo que podemos concluir que la percepción de la situación y gestión ambiental comunal se encuentra en mejores condiciones que la nacional.

Como dato complementario, a la pregunta ¿Cuál de los siguientes problemas ambientales es el que más afecta a su comuna? Como lo señala la Figura 3, lidera para la población encuestada la contaminación al suelo por químicos y/o basurales, luego al agua por basuras y/o químicos, seguida por la contaminación al aire y/o ruido y finalmente por la pérdida de flora y fauna.

Figura 3

Gráfico N° 16. Resultado porcentuales Pregunta N° 6.



Nota. El gráfico representa los resultados porcentuales de la pregunta ¿cuál de los siguientes problemas ambientales es el que más afecta a su comuna? Tomado de *Estudio de la perspectiva de chilenos y chilenas frente a la gestión ambiental local y nacional* (p. 45), por Ministerio del Medio Ambiente, 2014, Departamento de Gestión Ambiental Local División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana.

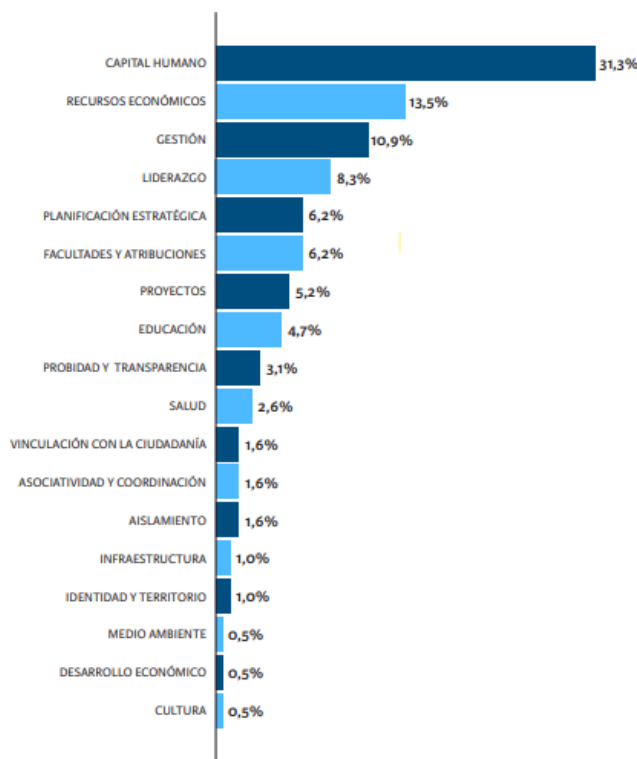
3. Percepción de los Consejeros Regionales respecto del medioambiente y su gestión municipal

Para introducir este punto mencionaré la Figura 4, presente en el texto *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)* (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 47). La apreciación de los Consejeros Regionales, que en el desarrollo de sus funciones ven de cerca la labor del municipio, arroja como resultado que el medioambiente, entre otras cosas, es una debilidad en las entidades edilicias. Si miramos de una forma omnicompreensiva los resultados es posible ver otras debilidades que repercuten directamente en

el desempeño de las oficinas encargadas de ejecutar las labores a cargo conforme lo instruido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. De tal modo, en el área de medioambiente perjudicaría la falta de capital humano, recursos económicos, gestión, vinculación de la ciudadanía, asociatividad y coordinación e infraestructura, piezas fundamentales para una adecuada gestión ambiental local y puntos también reconocidos en este trabajo como factores negativos, lo que se desarrollará más adelante.

Figura 4

Gráfico 28: Principales debilidades de los municipios.



Nota. El gráfico representa las principales debilidades de los municipios para los Consejeros y Consejeras Regionales. *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)* (p. 47), por Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f.

Resulta interesante extender una mirada a los factores enunciados que se intersecan perjudicando la gobernanza comunal:

“En tercer lugar, el 10,9% de las menciones se refiere a temas de gestión. Esta dimensión habla de la debilidad de los municipios en su gestión y administración: poca eficiencia, escaso control interno, falta de coordinación interna, falta de orden administrativo, mucha burocracia, falta de comunicación, entre otros. En cuarto lugar, el 8,3% de las menciones estuvieron relacionadas con temas de liderazgo, lo que dice relación con la idea de que faltan capacidades técnicas, de gestión y estratégicas en los alcaldes y concejales. Por otra parte, se observa como debilidad el hecho de que exista una falta de acuerdo y trabajo conjunto entre los alcaldes y sus consejos. También se menciona como debilidad la poca sintonía entre el alcalde y sus equipos técnicos”. (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 48).

Si bien se plantean una serie de problemas internos, considero que en buena parte estos son producto de un sistema centralizado de administración del poder, que desemboca en una carencia de los recursos que, de poseerse, permitirían habilitar de forma efectiva a los municipios para abordar diversas deficiencias ambientales locales.

A mi parecer, esta estrecha relación de las debilidades de la administración comunal con la concentración del poder de decisión y recursos amerita una reflexión de fondo.

4. La centralización como la columna vertebral de los problemas

Se puede caracterizar la descentralización como un sistema político en que, distinto a un gobierno central, un órgano territorial subnacional tiene poder y autonomía real mediante el ejercicio de las siguientes facultades:

“a) elegir sus propias autoridades en forma democrática; b) contar con sus propios recursos, ya sea porque pueden cobrar tributos locales o porque reciben en leyes de

coparticipación transferencias de impuestos nacionales (la posibilidad de endeudarse suele ser acotada y regulada); c) dictar reglamentos o leyes locales en ciertos ámbitos (la llamada autonomía municipal nunca es absoluta); d) administrar su personal (en la mayoría de los países existe la carrera funcionaria con requisitos o servicio civil, pero da márgenes a las autoridades electas para evaluar y nombrar asesores); y e) contar con competencias específicas para la acción, las que suelen ser exclusivas (aseo, ornato, tránsito local, recolección y disposición de la basura), compartidas (salud, educación, caminos suelen coadministrarse con el Estado central o con un nivel superior al municipal, como el condado o la región)". (Valenzuela, 2015, como se citó en Echeverría, 2022, p.16).

La promesa descentralizadora de la Ley N° 20.050 del año 2005, que modificó la Constitución Política de la República de Chile en su artículo 3, dista de sobremanera con la realidad⁹. Lo que se vio como una seria posibilidad de desarrollo de desconcentración del poder, que se cristalizaría entre otros en Gobiernos Locales, no fue concretado. La percepción de esto se puede apreciar en *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)*, que expresa:

“el 69% de los encuestados cree que la situación actual de las municipalidades de las comunas que ellos representan es precaria y con muchas dificultades. Solo un 7% considera que las municipalidades están en un buen estado de desarrollo, lo que acentúa la visión crítica que poseen estos actores políticos”. (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 45).

⁹ “Artículo 3.º El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (Ley 20050/2005).

En tal sentido el doctrinario Huidobro (2012) consideraba para aquello que:

“la garantía necesaria que requiere el mundo municipal para realizar esta tarea descentralizadora es otorgarle rango constitucional a la obligación del Estado de financiar toda nueva competencia o función municipal, actualmente consagrada en la Ley Orgánica de Municipalidades, lo cual implica también los recursos humanos, materiales y tecnológicos para realizarlos”. (p. 223).

Otorgamiento que en los hechos no pasó posterior a la Ley N° 20.050, asentándose en el Art. 3 de la Constitución Política de la República de Chile una mera declaración de intenciones (Decreto 100/2005).

Volviendo al estudio de la Universidad Tecnológica Metropolitana y de la Asociación de Municipalidades de Chile (s. f.), los resultados son reveladores, afirmando que “el 97% de los CORE encuestados cree que los avances del proceso de descentralización en el país han sido insuficientes o nulos. Solo un 3% piensa que estos avances han sido significativos” (p. 30); y, por otra parte, respecto de si acaso los ciudadanos quieren la descentralización, el 95% cree que los ciudadanos sí la quieren y apenas un 4% cree que no (p. 37).

La centralización se caracteriza por una serie de lógicas de dependencia con la autoridad central, manifestadas en una serie de vínculos como los siguientes:

“a) en lo relativo a las normas, ya que la planificación y regulación de la comuna debe ejercerse según la normativa vigente; b) en el ejercicio de sus atribuciones, ya que algunas las comparte con otros órganos públicos; c) en cuanto deben actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, y d) en cuanto a que los municipios son objeto de fiscalización por parte de la CGR y deben informar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior el detalle mensual de sus pasivos acumulados. Además, reciben financiamiento

nacional a través del Fondo Común Municipal o incluso a través del presupuesto de la Nación”. (TC, Rol 1669/2010 c.22, como se citó en Asociación de Municipalidades de Chile, 2021, p. 13).

Por ejemplo, en lo que a medioambiente respecta, podemos ver materializado lo anterior en el desenvolvimiento del Ministerio del Medio Ambiente mediante sus Secretarías Regionales Ministeriales, las que conciben a los municipios como aliados estratégicos, más estas son las que poseen las atribuciones y el poder de decisión de la administración comunal ambiental. Podemos mencionar la preponderancia de su rol en la elaboración de los presupuestos para asegurar, conservar y reparar el medio ambiente regional y local; para la educación ambiental y la participación ciudadana; para la decisión de financiación de proyectos y actividades; así como su rol de fiscalización e imposición de sanciones ante las infracciones de su incumbencia. A contrapelo, los municipios tienen una responsabilidad importante, deberes de colaboración, pero pocos recursos y facultades administrativas. En definitiva, una centralización que impide una adecuada Gestión Ambiental Local.

Los puntos elementales para una descentralización efectiva serían los siguientes tres:

“la descentralización administrativa que se vincula con la autonomía de los municipios para cumplir con las funciones de las que son responsables, la descentralización política que se refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía de participar en la toma de decisiones y de escrutar la gestión de las autoridades locales, y finalmente la descentralización fiscal que se relaciona con la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, y las capacidades del nivel local de conseguir y administrar fondos para llevar a cabo las funciones que le son encomendadas”. (Echeverría, 2022, p. 17).

Aunque de poco desarrollo en Chile, en derecho público el moderno “principio de aproximación” es un buen fundamento para la instalación de la descentralización. En materia ambiental visualiza Araya (2007) en su estudio de ordenanzas ambientales municipales:

“Este principio postula que frente a una necesidad o interés de la sociedad que requiera de la activación del Estado será más idóneo aquel órgano de la administración que posea mayor cercanía al problema. A nivel local esto no es considerado y muchas veces pareciera que la ineficacia de la institucionalidad ambiental responde a que la distancia frente al problema no permite la adopción de medidas a tiempo”. (p. 11).

En la medida que las facultades y atribuciones del gobierno central fueran delegadas a los organismos locales, otorgándose los recursos económicos y humanos, podríamos acercarnos a una autodeterminación municipal que se apronte a dar respuestas efectivas a las necesidades de los locales.

5. Posiciones por la autonomía municipal

Ya de antiguo, en las páginas 19 y 20 de su *Propuesta para un nuevo Municipio* publicada en el Boletín N° 17 del año 1994, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) era manifiesta en este posicionamiento, señalando “es el concepto de autonomía municipal donde se fundamenta toda la propuesta que la Asociación ha hecho en relación con el conjunto de los temas municipales” (Salazar y Benítez, 1998, p.70). Para mayor comprensión, la ACHM concibe la autonomía como:

“Delimitada por la ley la jurisdicción y competencia de las municipalidades, su integración o generación y la forma en que deben ejercer sus funciones y ejercer sus atribuciones, el ejercicio mismo del cometido, el cumplimiento de las tareas, la elección de las alternativas para hacerlo, quedan entregadas al órgano autónomo sujeto a la Constitución, a las leyes y a los tribunales, quienes resguardan el cumplimiento de

aquellas, garantizando el bien común y el respeto a los derechos de las personas quienes siempre deben estar evitando los abusos del poder”. (en Salazar y Benítez, 1998, p.70).

Complementando lo anterior, los CORES conciben como una fortaleza la autorregulación, entendiendo a esta última como “la capacidad de los municipios para actuar con autonomía en cuanto a la priorización de proyectos para decidir su presupuesto y definir su plan de desarrollo” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 50).

Una de las manifestaciones de la autodeterminación es la facultad de utilizar los instrumentos otorgados por la ley para regular materias bajo el amparo edilicio, como las ordenanzas, pero el restringido marco de actuación entregado acota importantemente su extensión. Una mirada optimista posee la Asociación Chilena de Municipalidades (2021), que ven ventanas de posibilidad para un ejercicio normativo:

“Sin embargo, existen ocasiones en que la ordenanza municipal tiene encomendada la función de desarrollar y no sólo ejecutar, las competencias municipales previamente establecidas por la ley. De la misma manera, en otros supuestos, la ley llama a la ordenanza a complementar su contenido, pero sin indicarle guías estrictas, sino indicándole objetivos a cumplir, produciéndose en este caso una superior situación de autonomía municipal, por lo que el campo de actuación de la ordenanza será más amplio”. (p. 5).

No obstante, hay quienes miran la autonomía normativa municipal con precaución ante el evento de que el poder regulatorio se desborde colisionando con la normativa vigente:

“Todo esto indica que las condiciones por las cuales se produce el ejercicio de la potestad, abre un espacio para arbitrariedades y una excesiva y no controlada discrecionalidad de las autoridades municipales, más allá de que en virtud de sus

fundamentos democráticos, corresponde a las entidades locales el conocimiento acabado de la realidad económica, social y cultural de su comunidad”. (Vergara et al., 2016, p. 204).

En tal sentido se corre el riesgo de que se lleve a sede judicial o administrativa una eventual reclamación por ilegalidad, generando incertidumbre jurídica. También se ha apuntado a que esta discrecionalidad podría provocar:

“un incierto y disparate alcance, lo que indudablemente produce una desigualdad entre los vecinos de las distintas comunas, la que estará dada por la mayor o menor iniciativa que tenga la autoridad comunal. Por lo tanto, puede ocurrir que lo regulado en una localidad o comuna, no lo esté del mismo modo en otra, incluso muy cercana geográficamente. A partir de esto, el origen de las ordenanzas parece obedecer a motivos casuísticos y reactivos, que no necesariamente reflejan las necesidades regulatorias puntuales que afectan a la comunidad en su conjunto”. (Vergara et al., 2016, p. 211).

Para evitar lo anterior es que el Ministerio del Medio Ambiente propuso el modelo de ordenanzas, con el fin de tener un instrumento marco con ejes mínimos a partir de los cuales las entidades edilicias puedan trabajar.

Si bien las aprehensiones manifestadas son justificadas, nos encontramos con que la realidad requiere acciones situadas. Creo que en parte esto es una manifestación de la falta de claridad de las competencias municipales, lo que entorpece una mayor y mejor expresión de la capacidad de incidencia de un municipio. Pienso que múltiples solicitudes en sede judicial o administrativa sobre las implicancias de normarse nuevas materias es síntoma de aquello, y en tal sentido hay posiciones doctrinarias: “Nuestra primera misión es definir las competencias locales, las cuales siempre deben ser exclusivas y radicadas a nivel local, siendo atribución del

respectivo gobierno local normarlas y ejecutarlas en la forma más adecuada para los intereses locales” (Huidobro, 2012, p. 222).

Organizaciones ambientales se han visto esperanzadas ante la posibilidad de que las ordenanzas ejerzan el principio precautorio instruido en las bases del derecho ambiental, aspirando a que la entidad edilicia en su cercanía con el bien jurídico a proteger tome las medidas para evitar su daño. Pero lo cierto es que este terreno es incierto, pues extrañamente estas medidas no colisionarán con derechos que se enuncien como afectados y se aduzca que las ordenanzas no pueden imponer mayores requisitos jurídicos ni establecer prohibiciones, apuntando a los límites que impone el principio de legalidad. De tal modo es usual encontrar que las partes interesadas en la protección ambiental cuestionen la estructura normativa restringida y reclamen una mayor amplitud.

En cuanto a esto, las ordenanzas ambientales municipales bien son una extensión e instrumento para la acción de protección ambiental en una gobernanza local, pero estas se ven notoriamente disminuidas en sus facultades para solucionar necesidades cuando el mismo sistema de distribución de poder no lo reparte, dándole valor a la autodeterminación de las comunidades conforme su identidad socio económica, geográfica y cultural.

Para finalizar este punto, delatar la disconformidad con esta situación convoca plantear desafíos. En esta línea el profesor Ramón Huidobro Salas ha abogado por la autonomía local, la que asienta sus bases en el Chile republicano. Señala que si bien hay un reconocimiento de autodeterminación de las municipalidades en la Constitución Política al ser corporaciones autónomas que poseen instrumentos de regulación propia, lo cierto es que esta se ve coartada sustancialmente, relegando al órgano a un rol prácticamente administrador sin capacidad de gobernanza. La propuesta es una Ley Marco de Descentralización que:

“deberá contener dos etapas, una de rango constitucional (Reforma Constitucional que modifique el artículo 118 de la Constitución) y otra que establezca a nivel de las bases generales de la Administración del Estado (Ley Orgánica Constitucional de Bases generales de la Administración del Estado) un mecanismo de transferencia de competencias general que permita su traspaso, desde el nivel central, regional y provincial al local”. (Huidobro, 2012, p.223).

Para ello, el profesor considera que se pueden “establecer sistemas de transferencia de competencias flexibles y adaptables a las realidades locales diversas que vive nuestro país” (p. 224).

6. Avances, riesgos y debilidades en el contenido de la Ordenanzas Ambientales Municipales

Sobre la base de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Municipalidad de Santiago y de Arica, así como también análisis cualitativos y los aportes de la reflexión doctrinaria, se enunciarán una serie de dificultades y oportunidades tanto para la creación de las ordenanzas ambientales municipales como para implementar una gestión ambiental local. Se desprende que estas son provenientes, por una parte, de un orden externo dado por el desenvolvimiento del Estado, la Constitución y las leyes; y otras de orden interno, propias de la administración misma de la municipalidad para actuar en las materias ambientales de su comuna, entendiéndose esto como el ejercicio práctico de las unidades ambientales dentro de la administración municipal.

a. Reiteración de normas y principios. Tensiones provenientes de la uniformidad y la generalidad

La creciente implementación de ordenanzas ambientales y la referencialidad que ha dado la ordenanza modelo del Ministerio del Medio Ambiente es un avance significativo, que denota

la inserción de una cultura ambiental en la institucionalidad local. No obstante, en la evaluación se evidencian claras y fundadas tensiones entre la uniformidad y generalidad del instrumento en oposición a la diversidad y particularidad.

El impulso de la creación de ordenanzas de este tipo es un importante acercamiento a que todos los municipios consideren el tema ambiental como relevante y, por otro lado, el modelo ha sido un apoyo técnico para aquellas comunas en que los recursos son escasos como para tener personal que aborde la tarea. La instauración de ‘ordenanzas tipo’ puestas a disposición por servicios ambientales centrales ha sido defendida señalando que “su sustento se puede encontrar en los principios de economía procedimental y de coordinación, cuyo principal propósito es lograr la unidad y uniformidad de las materias que pueden regular las municipalidades y observar los límites a los cuales están sujetas” (Vergara et al., 2016, p 230). Esta guía bien ayuda a evitar casos en que las ordenanzas contienen disposiciones ilegales, las que se pueden explicar en parte por la falta de asesoría técnica en la materia o la ausencia de un análisis preventivo de la Contraloría al no aplicar la toma de razón, provocando que ex post deban ser evaluadas judicial o administrativamente, retrotrayendo sus efectos y generando un gasto no menor de recursos al colisionar algún derecho o transgredir lineamientos administrativos. En tal sentido, también se ha planteado implementar un ‘catálogo de criterios normativos’, instrumento guía que establecería orientaciones mínimas que previeran eventuales ilegalidades.

Una mirada recelosa del establecimiento de modelos es aquella que observa una eventualidad negativa al darse a las ordenanzas un tratamiento tan general que obvie las características propias de las necesidades y el territorio comunal. Coincidente con el considerable aumento de ordenanzas posterior a la Ley N° 20.417, se aprecian en sus índices y contenidos la reiteración de modelos en distintas comunas, especial y recientemente el modelo

de ordenanzas medioambientales puesto a disposición desde el Ministerio del Medio Ambiente (Ver Apéndice A). Si bien es valorable la implementación de esta herramienta, al ver su reproducción en la amplitud de Chile resulta evidente que esta pasa por alto las peculiaridades de cada comuna, desconectada de una política ambiental situada, por lo que se puede percibir que probablemente no hubo un análisis propio ni participativo.

Por otra parte, se ha evidenciado que, en su práctica, las Ordenanzas han devenido en ser políticas ambientales ya sea porque las municipalidades nunca han tenido una propiamente y esta se ha convertido en la ocasión de dictarla; ya sea porque ya poseen ordenanzas específicas y realizar esta nueva ordenanza ambiental con un carácter pormenorizado en sus materias podría provocar una colisión de normativa interna. Funcionarios de la Subdirección del Medio Ambiente Municipalidad de Santiago, en la entrevista realizada para esta tesis, plantean:

“Cuando el SCAM solicitó una ordenanza ambiental, se hizo una ordenanza como declaración de intenciones ‘se promoverá el no uso de bolsas plásticas, etc.’, pero todas esas cosas declaradas estaban contenidas en otra ordenanza. Era una política más que una ordenanza y era muy complejo que por dictar esta se derogaran todas las otras”. (Ver Apéndice A).

Aquí el contrapunto radica en que ya tienen ordenanzas enfocadas en aspectos ambientales y estas están desarrolladas de forma mucho más completa.

Otra crítica a la que se ha apuntado es tender al otro extremo de la generalidad, el particularismo, provocando ordenanzas medioambientales que no tienen un común denominador, un tronco básico y mínimo que las conecte. Un sector de los estudiosos en la materia observa que:

“En definitiva, se advierte una proliferación manifiesta de ordenanzas de diverso orden y temática. Junto con ello, su origen parece obedecer a motivos casuísticos y reactivos

frente a situaciones concretas que afectan a la comunidad; y finalmente debemos sumar un procedimiento de creación cuasi cerrado, en donde las instancias de participación ciudadana quedan limitadas a restringidas intervenciones en las sesiones de los concejos municipales respectivos. Se trata, por tanto, de regulaciones aisladas, sectoriales, precisas, concretas y asimétricas, lo cual se explica en cuanto cada alcalde tiene iniciativa exclusiva para emprender una moción normativa, aunque guardando el problema de que no poseen un registro acabado que permita la participación y publicidad de las discusiones en su proceso deliberativo”. (Vergara et al., 2016, p. 211).

Coinciden en el punto otros estudios, acusando una:

“escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados): este hallazgo, guarda relación en la inexistencia de una política pública en cuanto a la emisión de ordenanzas, y en específico el apoyo técnico que podrían brindarles las autoridades sectoriales respectivas, en orden a potenciar, a través de dichos instrumentos, ciertos planes y programas”. (Vergara et al., 2016, p. 211).

Este escenario convoca preguntas: ¿Qué debe contener una ordenanza ambiental municipal?, ¿recopilar toda normativa con implicancia ambiental anterior y desarrollar las no abordadas aún?, ¿desarrollar una política ambiental en ella en caso de que no se posea una?, ¿contener tanto una política como el desarrollo de todas las materias ambientales? Lo observado es que no hay criterios definidos y cada municipalidad implementa lo que desea y/o puede en ella, en muchos casos cayendo en ser meras declaraciones, y en tal caso, si no hay una aplicación práctica deviene en inútil.

Para finalizar, otras debilidades develadas por los analistas son la “falta de claridad jurídica en los textos, lo que genera contradicciones y vaguedades en las disposiciones,

dificultando su comprensión y aplicación práctica y contradicciones con disposiciones de superior jerarquía legal” (Espinoza et al., 2017).

Los aspectos enunciados evidencian una serie de vicios posibles en la gama de los extremos de la generalidad y particularismos.

Conforme lo anterior me atrevo a señalar que aspectos positivos de instalar una ordenanza modelo es que se genere una conexión con los instrumentos del país, traten materias determinadas a abordar, determinar elementos básicos que permitan calidad, aplicabilidad y eviten ilegalidades. Por otro lado, desviaciones posibles son que se incorpore el modelo sin más, sin hacer una profundización conforme la realidad, sin que se considere el documento como una herramienta real y efectiva para desarrollar una protección ambiental. En cuanto al particularismo, la bajada de lo propuesto por el modelo es su practicabilidad, la que es solo posible si se adecúan estas líneas generales a las condiciones de la comuna, pues el vicio desprendible de esto es un tratamiento aislado, sin pilares básicos a tratar, desconectado de la legalidad y falta de calidad. Un desarrollo equilibrado que considere medidas que eludan los complejos en que se pueden caer sería un gran avance, especialmente para los municipios con escasez de recursos para implementar la ordenanza.

b. El rol fiscalizador, la baja sanción y desincentivos para el daño ambiental

Es común ver que en las ordenanzas ambientales se exponga un título que aborde la fiscalización y las sanciones. Desarrollado con mayor o menor detalle, con más o menos inventiva, al recoger datos sobre la práctica de esta vigilancia, las entrevistas y la literatura de análisis sobre la materia expresan la dificultad de ejercer la fiscalización ambiental, ya sea por los pocos recursos para tener suficientes inspectores, ya sea porque no hay especialización y capacitación en la materia o bien porque la protección ambiental no resulta una prioridad en

muchas comunas, al tener como urgencias la seguridad, el comercio ambulante, el control de tenencia responsable, de higiene entre otras.

En la entrevista hecha a Ignacio Esquivel, funcionario de la Oficina de Gestión y Cultura Ambiental de la Municipalidad de Arica, se plantea como problema la falta de conocimiento de los fiscalizadores en materia ambiental, y dado que en la entidad edilicia poseen ordenanzas ambientales particularizadas se ha tenido que priorizar ciertos temas en relación a los otros:

“Es necesario entender que hay tantas temáticas que es muy complejo que haya inspectores expertos en cada una. Para eso hemos hecho capacitaciones, una de ella en tenencia responsable de mascotas, pues si bien hay buena voluntad para ejercer sus funciones lamentablemente hay poco conocimiento”. (Ver Apéndice B).

A su vez en Santiago señalan, también citando como ejemplo una ordenanza ambiental de materia particularizada:

“Respecto de la ordenanza de bolsas plásticas, el que fiscaliza es un inspector municipal a secas, y la Ordenanza señala corresponderá a médicos veterinarios, a inspectores generales, y a carabineros [...]. Hoy recién se está negociando el capacitar a funcionarios en materia medio ambiental [...] a no ser que sean derivados de una ordenanza muy específica, en general la escuela es la calle. Ellos tienen una preparación de cuarto medio con alguna capacitación, atención de público, o técnico jurídico a lo más. Hoy no existe una carrera de inspector”. (Ver Apéndice A).

Relacionado con la falta de recursos está el asunto de que no se pueden contratar más personas que ejerzan esos roles, ni capacitarlas o entregarle los instrumentos necesarios para identificar la posibilidad de contaminación:

“Para ser fiscalizador hay que ser funcionario de planta o de contrata porque hay que tener responsabilidad administrativa, y no necesariamente las Municipalidades tiene esa

gente con esas características, ni tampoco tienen a la gente adecuada para fiscalizar. Si yo no tengo sonómetro y no sé nada respecto de ruido, no puedo fiscalizar”. (Ver Apéndice A).

Es necesario volver a mencionar que las municipalidades tienen como deberes coordinar la fiscalización de los elementos desarrollados en la ordenanza ambiental, así como de otros cuerpos regulatorios municipales del mismo carácter y fiscalizar otros ámbitos definidos por leyes donde se le atribuyan competencias ambientales específicas a los municipios, como por ejemplo la extracción de áridos, administración de bienes de uso público, etc. La ausencia de los medios para estas tareas desemboca, en parte, en una ineficacia de la ordenanza ambiental para cumplir sus funciones.

Uno podría pensar que dadas las facultades y recursos que tiene la Superintendencia del Medio Ambiente para fiscalizar esta ejercería mayormente la inspección, pero las entrevistas señalan todo lo contrario: “yo sé que hoy la Superintendencia del Medio Ambiente está trabajando en esto, dado que sólo tienen 4 personas (fiscalizadores) para la Región Metropolitana” (Ver Apéndice A); así también señalan que:

“en la Superintendencia, por lo menos acá en Arica, son dos funcionarios. Si bien ellos están encargados de recibir todas las denuncias y deben fiscalizar, estos no dan abasto para todo aquello. Por esta razón es que en gran medida es la municipalidad la que absorbe los reclamos”. (Ver Apéndice A).

Entonces se da la paradoja de que la SMA tiene mayores facultades de sanción y un monto más alto de multa a aplicar, lo que permitiría una mayor recaudación para protección ambiental, pero vemos una ausencia de fiscalizadores al punto de que han recurrido a los inspectores de las municipalidades, entidad que tiene muchas responsabilidades, pocas facultades y una posibilidad de sanción exponencialmente menor: “el monto de la multa

municipal no es nada en comparación a las que si pueden aplicar en la Superintendencia del Medio Ambiente. Nosotros podemos aplicar hasta 5 UTM, ellos hasta 10.000 UTA” (ver Apéndice A). Lo preocupante es que a fin de cuentas la multa no ocurre si no hay fiscalización, y no habrá fiscalización si no se aumentan los recursos, de tal modo hay un limitado ejercicio sancionador.

La baja sanción permitida a las municipalidades mediante sus ordenanzas, que no pueden exceder las 5 UTM (\$326.000.- aproximadamente) ha sido un reclamo sentido de las comunas que no solo afecta el recaudo, sino que además no permite al instrumento normativo ser usado como método disuasivo y generar cambios en malas prácticas y conductas, por cuanto es más barato pagar la multa que corregir o prevenir una mala práctica. En estas condiciones, si tenemos una instalación contaminante que tiene un buen reporte monetario no es un conflicto el pagar la multa reiterativamente, pues en la suma y resta la actividad económica contaminante no deja de ser rentable. Ante esta situación, doctrina en la materia ha buscado nuevas formas de usar la ley:

“Por ejemplo, en derecho comparado existe una alternativa que consiste en aplicar la multa diariamente, vale decir, repitiendo la multa por cada nuevo día de infracción, contándose como una nueva. Este sistema ofrecería una solución que sin salir del marco legal actual, vendría a endurecer el débil sistema de sanciones que contiene la Ley de Municipalidades”. (Araya, 2007, p. 7).

Un ejemplo que amerita mencionarse, aunque escapa de la formulación de una ordenanza ambiental municipal propiamente tal, es el caso del Municipio de Tocopilla y su Decreto Alcaldicio N° 643/2016 del 12 de mayo del año 2016, que aprobó la ordenanza municipal que establece el Cobro de Derechos Municipales por servicio de aseo, en virtud del Decreto N° 70 del 12 de octubre del 2010 que establece el *Plan de Descontaminación Atmosférico para la ciudad de Tocopilla y su zona circundante*. En un uso sin precedente en Chile de la Ley Orgánica

Constitucional de Municipalidades y la Ley de Rentas Municipales, se reguló la emisión de material particulado respirable, cobrando semestralmente por prestar el servicio que implica la limpieza diaria de calles y espacios públicos de la ciudad que son ensuciados por el polvo y la contaminación proveniente de las industrias. Esta no es solamente una medida creativa de desincentivar la contaminación y/u obtener recursos derivamos de ello, si no que pone en aplicación el principio de derecho ambiental ‘quien contamina paga’¹⁰.

Otras medidas que promocionan la protección ambiental han correspondido a “fijar incentivos al cumplimiento (por ejemplo, premios o regalías) o suscribir planes de mitigación o compensación de las infracciones cometidas (reparación del daño causado)” (Vergara et al., 2016, p. 239). Ejemplos de estímulos han sido la exención o rebaja de cargas municipales.

Retomando el punto de la fiscalización, una propuesta innovadora ha sido la ‘Fiscalización Ciudadana Ad Honorem’, sumando apoyos para la vigilancia e incluyendo a la comunidad en ella. Para esto podemos tener en vista la implementación de los Inspectores Ambientales ad honorem en la *Ordenanza de Gestión y Protección Ambiental de la Comuna de La Calera*, que les define como “las personas naturales u organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente, que colaboran con la Municipalidad de La Calera en la fiscalización de las normas ambientales dispuestas en el en el Título III de la presente ordenanza, según las facultades y obligaciones previstas para su labor.” (Decreto Alcaldicio 1836/2016, p. 3). El instrumento determina sus facultades y obligaciones, los requisitos para su designación, la forma de ejercer el rol, el tratamiento ante infracciones y las causas de su expiración.

¹⁰ Entendiéndose como la carga impuesta a las actividades que alteran el medio ambiente, en el sentido de quien contamina limpia, repara e indemniza con el objeto de volver, en la medida de lo posible, las condiciones actuales a las existentes con anterioridad a su intervención.

No obstante, tal asunto ha generado reparos desde los funcionarios de la materia, ya que su práctica puede distar del resguardo ambiental usándose como herramienta para fines personales o entorpecer el correcto seguimiento de una falta:

“respecto de los vecinos fiscalizadores hay que tener cuidado. La ciudadanía debería ser un ‘vigilante del medioambiente’, esto es que canalice los requerimientos en los canales que corresponda [...] Respecto del fiscalizador ad honorem, se cree que la idea es buena pero el aterrizaje es complicado. Es cosa de ver cómo funciona el SCAM, que es variado según el Municipio, a veces aporta, a veces no”. (Ver Apéndice A).

c. Dificultades internas: Falta de comunicación, de interrelación y de coordinación entre instrumentos locales y unidades municipales

En el estudio dedicado a exponer la visión de los CORE sobre los municipios, al ser consultados por las debilidades que percibían de las administraciones comunales manifestaron que la gestión municipal es considerada como debilidad con un 10,9%, ocupando el tercer lugar dentro de 18 puntos de inflexión. Señala el estudio:

“Esta dimensión habla de la debilidad de los municipios en su gestión y administración: poca eficiencia, escaso control interno, falta de coordinación interna, falta de orden administrativo, mucha burocracia, falta de comunicación, entre otros [...] Por otra parte, se observa como debilidad el hecho de que exista una falta de acuerdo y trabajo conjunto entre los alcaldes y sus consejos. También se menciona como debilidad la poca sintonía entre el alcalde y sus equipos técnicos”. (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 48).

Revisada de tal modo, la gestión tiene una serie de piedras de tope que a mi parecer se sustentan en una falta de renovación estructural que contemple evaluar objetivos, recursos y con

ello tomar las medidas que procuren una administración eficiente, no solo en materias ambientales que es el punto que nos interesa en este trabajo, si no que a nivel global.

En tal sentido las estructuras dadas por la práctica municipal requieren un examen constante para evitar dinámicas sin sentido, por no decir burocracia y lejanía de los fines, elementos que, entre otros, afectan a una interacción armoniosa de las unidades que deberían promover una gestión ambiental municipal óptima.

Lo cierto es que estas estructuras se sustentan en atribuciones y dinámicas dadas por la antigüedad, y replantearse las formas de operar para mejorar la gestión es dificultoso en tanto hay reticencias. Conforme aquello, los funcionarios de la Municipalidad de Santiago señalaron que:

“por otro lado, hay que tener cuidado con las distintas estructuras municipales. La Municipalidad de Santiago tiene dos mil y tantos funcionarios municipales y muchas unidades, [...] Hay una historia y unidades con mucha experiencia, es difícil quitarle las facultades y potestades”. (Ver Apéndice A).

Particularmente en este municipio la Dirección de Medio Ambiente tiene una larga data, pero en razón de su autonomía, conforme la experiencia y la necesidad de responder a un criterio de practicidad, los cambios en el organigrama responden a sus particularidades:

“Nosotros debemos tener la capacidad de poder coordinar a las distintas unidades, pero no es fácil por la ubicación que tenemos en esta estructura. Todas las Municipalidades están reformulando su estructura orgánica y nosotros estamos planteando que la Unidad de Medio Ambiente se transforme en una Unidad de Sustentabilidad que esté en otra posición dentro del organigrama, probablemente vinculada a la SEGPLAN, para temas de planificación”. (Ver Apéndice A).

Por otra parte, en la entrevista hecha en la Municipalidad de Arica, se expone cómo se ha instalado una lógica comunicativa para efectos de recoger las observaciones en la creación de ordenanzas ambientales:

“hay comunicación directa, pero con el jefe. Esta dinámica es relativamente reciente, permitiendo que nuestra unidad participe en las reuniones internas de la dirección [...] las reuniones que hemos tenido hasta ahora se abordan ciertas temáticas, se incorporan algunos aspectos y luego se hace una reformulación”. (Ver Apéndice B).

De tal modo, hasta el momento el planteamiento de pareceres se ha realizado mediante una intercomunicación entre jefes de unidad.

En el estudio *Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal*, se instala la relevancia de aclarar funciones:

“Por otro lado, es importante distinguir dos niveles de gestión: uno asociado a la planificación y otro a la ejecución. El primer nivel corresponde a un nivel más estratégico, que a nuestro juicio involucra la creación de un cargo exclusivo para tales tareas y que permita la coordinación con distintas unidades, mientras que el segundo se relaciona con la labor de unidades encargadas del aseo, ornato y otras tareas relacionadas fundamentalmente con la operación”. (Henríquez y Barton, 2012, p. 275).

Es dable esperar que la claridad en funciones tan determinantes como es la planificación y la ejecución se traduzcan en mejoras de coordinación, asunto vital para encaminarse al cumplimiento de los fines de las unidades. En este sentido se propone contemplar lo siguiente en los reglamentos internos “Las funciones ambientales que están, o deberían estar comprendidas por la institucionalidad municipal serían: - Políticas (definición de prioridades, toma de decisiones y autorizaciones); - Normativas (dictación de normas); - Fiscalizadoras

(control de cumplimiento normativo); - Informativas y educativo preventivas” (Araya, 2007, p. 7).

Otro aspecto derivable de la carencia de coordinación de las unidades es la falta de coherencia, armonía y cohesión entre instrumentos regulatorios municipales. Una buena comunicación permitiría la revisión y creación de normativas afines que se apoyen en sus cometidos, pues una ordenanza ambiental municipal está estrechamente vinculada al Plan de Desarrollo Comunal, al Plan Regulador Comunal, a los Planos Seccionales, todos los cuales tienen ribetes ambientales.

Finalmente, respecto a propuestas de mejora se ha planteado crear institucionalidades ambientales de trabajo en colectivo, por ejemplo:

“1. Creación de un grupo de trabajo en medioambiente compuesto por funcionarios de diversas unidades administrativas, ubicados entre el alcalde y las direcciones 2. Departamento de Medio Ambiente al amparo de la Dirección de Desarrollo Comunitario 3. Encargado de Medio Ambiente, bajo la dependencia del alcalde. 4. Dirección de Medio Ambiente al mismo nivel que otras direcciones del municipio”. (Araya, 2007, p. 7).

Así también iniciativas como una “comisión ambiental municipal, liderada por la Unidad de Medio Ambiente, pero que convoque a la Dirección de Obras Municipales (DOM), Secretaría de Planificación (SECPLA), y otras unidades relacionadas con atribuciones en GAL, que permita coordinar acciones y estrategias” (Henríquez y Barton, 2012, p. 274).

d. Falta de interrelación y coordinación con actores externos. Falta a los principios de coordinación, asociatividad y cooperación

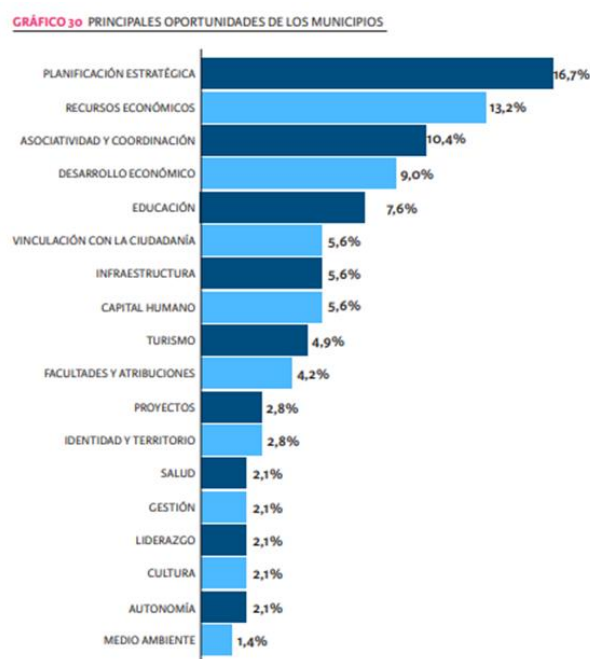
Ante la consulta abierta a los CORE sobre las debilidades que percibían en la administración municipal, el ítem ‘asociatividad y coordinación’ fue uno de los 18 elementos

expresados, concitando un 1,6% de las respuestas, entendiéndolo conceptualmente como “la falta de coordinación intermunicipal y con otras instituciones públicas y/o privadas para poder generar sinergias positivas en beneficio de la comunidad” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 48). Este punto coincidió en su puntaje con el ítem vinculación con la ciudadanía, compartiendo el 11° y 12° lugar, superando a medio ambiente.

Este punto ‘defectuoso’ tiene una potencialidad que permitiría superar su carácter de debilidad, lo que se expresa en la evaluación de oportunidades al ser indicada como la tercera más considerada dentro de los 18 ítems. De tal modo se expresa que son “la asociatividad y coordinación (10,4%), muy valoradas por los CORE y que se concretizan con las políticas actuales que justamente promueven la relación horizontal. Las municipalidades pueden y deben vincularse con el sector privado, gobiernos regionales, otros organismos públicos y la sociedad civil para mejorar y ampliar su trabajo en las comunas” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 52). A mi parecer, este relacionamiento mediante una dinámica horizontal reconocería el lugar de relevancia que posee la administración comunal.

Figura 5

Gráfico 30. Principales oportunidades de los Municipios.



Nota. Este gráfico representa la distribución de porcentajes referentes a las principales oportunidades de los municipios para los Consejeros y Consejeras Regionales. Tomado de *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)* (p. 51), por Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile.

Respecto a la coordinación de las municipalidades con el gobierno central, mediante sus servicios públicos, esta es mandatada constitucionalmente por el Art. 118 de la Constitución Política de la República de Chile “es decir, ningún servicio público puede desatender el mandato constitucional a informar al municipio y coordinar su acción con la autoridad comunal cuando cumplan sus funciones en la comuna” (Huidobro, 2011, p.12). Pertinente es recordar que la coordinación es un principio del derecho administrativo que consta en el Art. 5 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señalando

en su inciso II que “Los órganos de la administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción evitando la duplicación e interferencia de funciones” (DFL 1-19653/2018).

Lo anterior se puede exponer a través de la red de coordinación y cooperación con el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) mediante deberes y compromisos. La colaboración de este organismo con las municipalidades está normada, siendo estas sustanciales para el cumplimiento de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), mediante la emisión de informes sobre los proyectos en revisión y emplazados en la comuna, debiendo velar que no sean incompatibles con los planes y programas de desarrollo comunal. En tal sentido, en la entrevista con los funcionarios de la Municipalidad de Santiago se señaló que:

“para todo proyecto que se someta al SEIA, el municipio se debe pronunciar si es compatible con el proyecto de planificación territorial, y concordante con el PLADECO. Pero además se puede pronunciar si cumple con la norma ambiental vigente, y otras cosas más por el impacto territorial que puede tener. Entonces nosotros como unidad sabemos, pero tampoco de todo, por ejemplo, jardines, higiene, etc., entonces nosotros diseñamos un sistema en que coordinamos internamente con otras unidades para que participen en la evaluación del proyecto para que hagan observaciones, las sistematizamos y las enviamos”. (Ver Apéndice A).

Esto último dice de la coordinación interna que vimos en el apartado antecedente.

Por otra parte, en las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) los municipios ejercen el rol sustancial de comunicar e informar a la comunidad los proyectos que la puedan afectar directamente, con el fin de que en ese evento se ejerzan los derechos que otorga la regulación de la materia. Así también, las administraciones comunales juegan un rol sustancial para la

elaboración de los Informes sobre el Estado del Medio Ambiente que debe publicar el Ministerio.

Para desempeñar la función fiscalizadora, asunto que vimos dos puntos atrás, la coordinación con la SEREMI del Ministerio del Medio Ambiente es sustancial, al igual que con otros organismos pertinentes para la supervigilancia del cuidado ambiental mediante, por ejemplo, respecto de los Planes de Descontaminación, Prevención, Conservación y otros.

También podemos mencionar la relación de cooperación en la elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), que contemplan las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, el que es realizado por cada municipalidad con apoyo de actores vinculados al gobierno central, en coordinación con los demás servicios públicos que operan en la temática de medioambiente.

Pero respecto de lo anterior hay que distinguir que, fuera de la relación normada entre municipios y otros organismos del Estado, también se puede desarrollar una cooperación por iniciativa propia, en tal sentido el Art. 8 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades indica: “Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios” (DFL 1/2006). Esta es una manifestación del principio de cooperación, considerándose como aquel que se expresa en pactos, acuerdos, protocolos, los que se pueden traducir en contratos, decretos u ordenanzas. Pero hay que tener en cuenta que, si bien la suscripción al acuerdo es voluntaria, esta adquiere el carácter de obligatoria posteriormente.

El principio de cooperación es valioso, entre otros, para la confección, aprobación y desarrollo tanto de las ordenanzas ambientales como de otras materias afines, por ejemplo, humedales, zonas patrimoniales, etc. Este principio lo podemos ver aplicado en el eventual

apoyo que el Ministerio del Medio Ambiente podría otorgar mediante un informe técnico, según señala el Art. 25 letra f) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (DFL 1/2006). Los efectos de una colaboración de este tipo dan para pensar que podrían permitir una mejor confección de la ordenanza, evitándose errores como regular aspectos fuera de las funciones y competencias correspondientes.

Un ejemplo destacable de convenios de colaboración es el implementado entre la Contraloría General de la República Regional de Tarapacá y la Municipalidad de Alto Hospicio para efectos de hacer una revisión previa de juridicidad de procesos contractuales (Municipalidad de Alto Hospicio, 2017, octubre 23). Dable es preguntarse si, por un asunto de eficiencia, es conveniente extrapolar esto a un nivel de revisión de jurídica previa respecto de las ordenanzas ambientales, dadas las múltiples revisiones de legalidad que posteriormente dan a parar a Contraloría.

En un plano distinto a las alianzas con las organizaciones públicas, el asociativismo se ha expresado en articulaciones municipales como la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Con la Ley N° 20.527, que modifica la Ley N° 18.695 y regula las Asociaciones Municipales, se permite otorgar personalidad jurídica a las asociaciones de municipalidades, cambio que tiene su antecedente en el Art. 123 de la Constitución de la República de Chile, en el cual se establece: “La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos” (Decreto N° 100/2005). Es así que el Art. 5 último párrafo de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades indica que:

“Las Municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 2° del Título VII”.

Estipula en su Art. 18 también:

“Dos o más municipalidades, de aquéllas a que alude el inciso primero del artículo anterior, podrán, mediante convenio celebrado al efecto y cuyo eventual desahucio unilateral no producirá consecuencias sino hasta el subsiguiente año presupuestario, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la secretaría municipal, el administrador municipal y la unidad de control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles”.

Particularmente se refiere a aquellas entidades edilicias con menos de cien mil habitantes, las que en un panorama de falta de recursos no les es posible implementar todas las unidades necesarias para el desarrollo de sus funciones.

En razón del tema que nos convoca en esta tesis, amerita reflexionar sobre los esfuerzos por generar asociaciones de cuidado ambiental como fue la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático (RedMuniCC). Bajo el impulso de la organización sin fines de lucro Adapt Chile, se instaura en el 2014 como una “comunidad de apoyo y colaboración técnica abierta a todos los municipios de Chile que deseen tomar el compromiso explícito de planificar y gestionar su territorio, considerando el cambio climático como el escenario que está determinando los desafíos del siglo XXI” (Fundación Avina, 2016). Dentro de sus acciones figuran talleres de capacitación en la materia orientadas a funcionarios municipales, foros de alcaldes, mesas de diálogos con comunidad científica, formaciones para la elaboración de Planes Locales de Cambio Climático, entre otros.

La falta de recursos de todo tipo para el sinnúmero de fines delegados a las municipalidades, entre ellos el de la protección ambiental mediante instrumentos como la ordenanza ambiental municipal, erige a la asociatividad municipal como una herramienta de

apoyo mutuo ante las necesidades, pero también como un elemento positivo al permitir aprovechar las ventajas comparativas de cada localidad.

Expuestas las colaboraciones con la institucionalidad pública centralizada y descentralizada, corresponde mencionar el asociativismo con otras instituciones claves como universidades locales, centros ambientales, organizaciones no gubernamentales y privadas afines. En la entrevista con la Oficina de Gestión y Cultura Ambiental de Arica se hace la siguiente referencia a una colaboración de este tipo:

“se ha conversado pensando en la Universidad de Tarapacá que es la más grande de la comuna, pero cuesta mucho hacer convenios. Lo conversamos con una docente y nos señaló que hay muchas restricciones para realizarlos. Entonces se esbozó la posibilidad de realizar acuerdos, algo más sencillo para establecer un trabajo en conjunto. Una idea es establecer un comité asesor científico. Todo esto es relevante porque las temáticas sobre áreas protegidas, reservas, humedales urbanos o incluso por el cambio climático involucran realizar planes de acción comunales y para esto se necesitan recursos, por ejemplo, para hacer los estudios”. (Ver Apéndice B).

En esta orientación, un concepto nuevo que se ha instaurado es aquel correspondiente a la Paradiplomacia. Según una definición académica, paradiplomacia es “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (Irrarázaval, I., Rodríguez, J. 2018. Descentralización: ¿hacia dónde vamos?). Si a ese ámbito público, de gobiernos subnacionales, agregamos otras prácticas paradiplomáticas, las oportunidades se multiplican. Por ejemplo, acuerdos entre municipios de dos o más países (Cortés, 2021, párr. 3).

Esta conexión interterritorial no solo puede resultar útil, sino que también necesaria, por ejemplo, en escenarios regionales como el del ‘triángulo del litio’, donde al compartirse esta riqueza mineral entre Bolivia, Argentina y Chile, una alianza tripartita podría potenciar la mejor gestión de los recursos, así como también soslayar coordinadamente los eventuales impactos ambientales que, provenientes de una misma matriz extractiva, podrían afectar similarmente territorio y comunidad.

e. Falta de capacitación técnica, de gestión y estratégica

Posterior a la gestión interna del municipio como una debilidad, el ítem liderazgo y planificación estratégica ocupa el cuarto y quinto lugar. Con un 8,3% de las menciones acusando una falta de liderazgo, esta se entiende como “lo que dice relación con la idea de que faltan capacidades técnicas, de gestión y estratégicas en los alcaldes y concejales” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 48).

La planificación estratégica evaluada con un 6,2% se referiría a “la escasa capacidad que tienen los municipios para trabajar en el ordenamiento territorial de la comuna, escasa visión estratégica para enfrentar los desafíos a largo plazo y poca capacidad para elaborar buenos instrumentos de planificación” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 48).

En cuanto a la confección del anteproyecto de ordenanza ambiental, ya hemos citado la posibilidad que tiene el Concejo Municipal para solicitar un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente previo a la aprobación de la ordenanza ambiental municipal, como una suerte de asistencia técnica mínima. Aun así, dada la falta de formación apropiada del personal de las unidades encargadas de la función de medioambiente, aseo y ornato hay variados riesgos posibles, los que pueden implicar un no menor costo procedimental.

Ante la complejidad de una adecuada capacitación técnica, han surgido propuestas de una institucionalidad ad hoc que permitan soslayar esta debilidad. Para Barton y Henríquez (2012) la figura del Asesor Ambiental como encargado de planificación y gestión podría cubrir ciertas deficiencias. En su evaluación de los deberes instalados por la Ley N° 20.417 visualizan una precariedad institucional, señalando:

“no existe claridad en términos de los mecanismos y, por sobre todo, sobre las personas encargadas para llevar a cabo estas labores. En las unidades ambientales de los municipios, así como en las gerencias ambientales, oficinas o unidades de salud ambiental, hay distintos perfiles profesionales, como agrónomos, veterinarios, geógrafos y otros profesionales, asumiendo múltiples funciones como la educación ambiental, la revisión de proyectos ingresados al SEIA, la formulación de ordenanzas y su fiscalización, el trabajo en procesos de certificación ambiental (ejemplo el SCAM), entre otras. Sin embargo, muchas municipalidades no cuentan con un funcionario exclusivo dedicado a estas materias o éste se encuentra en una situación contractual inestable. La evolución de estos cargos y estas funciones ha sido más bien inorgánica, sin reflexiones mayores sobre necesidades mínimas dentro del gobierno local, y en el caso de comunas más grandes, donde existen más funcionarios dedicados al área, no se observa una coordinación entre ellos”. (p. 284).

Una corroboración de lo recién expuesto se delata en la entrevista realizada al funcionario de la Municipalidad de Arica, el que indica que se carece de un abogado especializado en la materia:

“Un desafío que tenemos es incorporar un abogado que conozca del área ambiental. Los abogados actuales no tienen la capacidad técnica o conocimiento y profundidad para abordar ciertas temáticas, por ejemplo, el daño de las tomas en el humedal. La ciudadanía

ha pedido apoyo a la municipalidad, pero no se ha podido dado que los abogados no tienen expertiz en el área. Por tanto, para concretar una ordenanza también. Entonces la parte técnica la hemos llevado nosotros. De cualquier modo, tenemos comunicación con la Unidad Jurídica”. (Ver Apéndice B).

Así también, para Henríquez y Barton (2012) el Director de la Unidad de Aseo y Ornato debería orientarse a funciones de ejecución y operación, mientras que la figura del Asesor Urbanista debería dedicarse a la planificación y gestión, contemplando las siguientes funciones básicas:

- “a. Formular la Política Ambiental Comunal que define las directrices estratégicas para la comuna en materia ambiental. Esta política debe ser actualizada cada doce años.
- b. Realizar un Diagnóstico Ambiental Comunal (DAC) cada cuatro años.
- c. Formular un Plan Ambiental Comunal (PAC) y actualizarlo cada cuatro años.
- d. Coordinar los procesos de certificación en gestión ambiental, ej. SCAM, SNCAE.
- e. Definir, actualizar y consolidar las ordenanzas ambientales comunales.
- f. Coordinar la institucionalidad comunal en materia de gestión ambiental, a través de instancias como un Comité Ambiental Comunal (CAC) y un Comité Ambiental Municipal (CAM).
- g. Promover la educación ambiental municipal y la participación ambiental comunal.
- h. Revisar los proyectos o planes que entran al SEA y a la EAE y que tienen repercusiones para la comuna.
- i. Revisar los aspectos ambientales del PLADECO, otros planes similares y su implementación, incorporando consideraciones del PAC.

j. Revisar los aspectos ambientales del PRC y su implementación, con especial énfasis en espacios verdes, áreas de riesgo, y calidad ambiental asociada con la zonificación, sistemas de transporte, infraestructura ambiental, entre otros.

k. Coordinar todas las funciones ambientales estratégicas del municipio en especial de la Unidad de Medio Ambiente, Aseo y Ornato.

l. Asesorar al Alcalde y al Concejo Municipal en el mejoramiento y protección ambiental de la comuna”. (pp. 285-286).

El punto e) merece mención dado que uno de los importantes defectos evidenciados en las ordenanzas ambientales municipales es la falta de sistematicidad de ellas con la normativa interna directa e indirectamente ambiental. Para eludir la potencial inoperancia de estas, la integración normativa es sustancial, teniendo en cuenta además todo otro instrumento que la dote de ejecutividad como los reglamentos de procedimientos, convenios y acuerdos del municipio en particular.

Sin perjuicio de lo anterior, y en cuanto a la implementación de esta medida, dado que una gran parte de los municipios carecen de personal especialista en materias como las mencionadas anteriormente, una opción es que en cuanto a las ordenanzas ambientales municipales el Ministerio del Medio Ambiente actuara como contraparte obligatoria para otorgar la asistencia técnica ante cualquier regulación de tipo ambiental municipal que no esté contemplada en leyes superiores, dando un pronunciamiento técnico con carácter obligatorio. En ese caso, habría que preguntarse si debería haber o no una obligatoriedad del municipio a cumplir ese criterio.

En el mismo orden de dotarle al municipio las capacidades técnicas necesarias para hacer un adecuado anteproyecto de ordenanza ambiental, sería útil dotar de vinculaciones e incentivos para realizar convenios de asesoría técnica por parte de las universidades locales. Estos apoyos

podrían ser en materia legal, ambiental, agrícola, u otras. Por último, Henríquez y Barton plantean la “necesidad de crear un centro de capacitación y formación ambiental para municipios. En este ámbito la entrega de conocimientos a través de capacitaciones es otra arista relevante para los funcionarios municipales” (p. 274).

f. Falta de recursos financieros y humanos

Una debilidad estructural para que los municipios ejerzan las responsabilidades y obligaciones encomendadas es la carencia de recursos económicos y humanos. Como podemos ver en el gráfico base sobre debilidades, en primer lugar, se posiciona el ítem capital humano con un 31,3%, y, en segundo lugar, con un 13,5% el ítem recursos económicos.

“La categoría capital humano refiere a la escasez de personal, señalando los CORE que: se considera una debilidad contar con pocos profesionales con escasa capacitación y calificación. Se percibe también una debilidad en cuanto a los equipos técnicos de los municipios y una falta de profesionales en todas las áreas. Por otra parte, se considera que la planta municipal es antigua, insuficiente y muy rígida. (Universidad Tecnológica de Chile y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 46).

Esto último hay que acompañarlo de la compleja realidad de muchos funcionarios a honorarios con una consecución de contratos a plazo fijo, lo que asienta una inestabilidad económica que hace poco atractivo el cargo para profesionales especializados y con buenas capacidades, y, por otro lado, una alta rotación funcionaria que perjudica la rapidez y calidad del servicio.

En la entrevista a la Municipalidad de Arica, abordando el tema de la elaboración de las ordenanzas ambientales se desprendió de la conversación la falta de tiempo y de personal suficiente para dar continuidad al proceso de confección de aquel instrumento “en términos prácticos esto ahora está pausado, porque siempre debemos estar atendiendo urgencias. Estos

proyectos conllevan mucha reflexión, realizar muchas reuniones y no hemos tenido tiempo para eso” (Ver Apéndice B).

En el desarrollo de la entrevista a la Municipalidad de Santiago se conversó sobre la dificultad del municipio para tener iniciativa propia de protección ambiental:

“Respecto de ampliar las facultades normativas a las municipalidades nosotros ponemos en práctica las políticas públicas, pero no tenemos recursos en general, esos recursos vienen del gobierno central. En medio ambiente trabajamos muy de la mano con las SEREMIS de Medio Ambiente y de Energía para poner en práctica los proyectos, ser receptores de fondos y en ese sentido si las políticas son a nivel regional nosotros hacemos lo nuestro en nuestro territorio, poniendo en práctica según como pueda cada municipio. Ahora bien, no significa que no podamos hacer cosas fuera de lo que dicen centralizadamente, por ejemplo, lo hicimos con las bolsas plásticas, pero depende de los recursos”. (Ver Apéndice A).

Y es que el asunto de la centralización es sustancial pues el grueso del presupuesto municipal proviene del gobierno central:

“En Chile, la inversión pública local se ha desarrollado principalmente a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales, o directamente hacia los gobiernos locales. En el caso de los municipios, dadas las limitaciones presupuestarias que presentan en muchos casos, son pocos los que pueden financiar iniciativas de inversión con recursos propios”. (Centro de Políticas Públicas UC, 2015, p. 12).

Especial cuidado amerita que la dependencia de los fondos centrales deje expuesta a la entidad edilicia respecto de la continuidad de sus proyectos, por ejemplo, ante la eventualidad

de aplicación de recortes presupuestarios. Desarrollar un proceso descentralizador, como ya se mencionó antes, tiene efectos positivos con estrecha repercusión en materia económica:

“La toma de decisiones se realiza con información más pertinente de la realidad local, lo que asegura una mejor utilización de los recursos. La toma de decisiones es más rápida, por lo tanto, se podría avanzar mejor. [...] Al contar con autonomía política y financiera cada región tenderá a fortalecer las materias propias de su realidad, terminando en parte con las desigualdades. La descentralización implica la existencia de órganos con autonomía constitucional, facultades y recursos económicos autónomos para planificar el desarrollo equitativo entre las regiones y al interior de las mismas”. (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s.f., pp. 35-35).

Para interiorizarnos de modo general en el tema, el presupuesto municipal se conforma de recursos propios y externos. El primero proviene de la gestión que realiza el municipio respecto de los bienes nacionales de uso público, por ejemplo, multas, permisos y concesiones, patentes entre otros, de lo que es posible observar que estos ingresos son muy variables respecto de cada municipio. En cuanto a los recursos externos, estos provienen del Fondo Común Municipal (considerado como un instrumento solidario redistributivo), del Gobierno Regional mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y muy en menor medida de proyectos a los que postule el municipio.

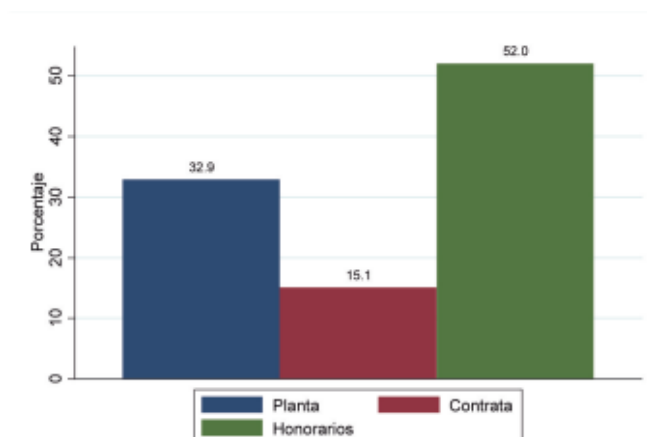
La organización interna de las municipalidades, entendiéndola como los elementos de su funcionamiento, dependerá en gran medida de los recursos presupuestarios que se dispongan, así como de la población y características; estos definirán su orgánica, dotación de unidades y personal. Luego, la forma que puede adquirir un organismo municipal dedicado al resguardo ambiental puede ser variable dependiendo de las necesidades de cada comuna, vale decir,

extensión de territorio, carácter urbano o rural, número de habitantes, pero también de los fondos y el personal que se disponga.

Relacionado con lo último, el panorama es desalentador al observar el tipo de relación laboral con el que cuentan las unidades ambientales, evidenciando el diagnóstico realizado por el Ministerio del Medio Ambiente (2016) que “se aprecia que la mitad de los funcionarios son a honorarios (52%), seguidos por funcionarios de planta (32,9%) y, finalmente, a contrata (15,1%)” (p. 28).

Figura 6

Gráfico N° 30 Principales oportunidades de los municipios.



Nota. Este gráfico representa las principales oportunidades de los municipios para los Consejeros y Consejeras Regionales. Tomado de *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)* (p. 51), por Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile.

La condición contractual de su personal, mayoritariamente a honorarios conforme se ve, es una muestra de la precariedad que posibilita una pérdida de calidad en la gestión ambiental local.

No obstante, también hay quienes deciden poner su enfoque en considerar como una oportunidad este escenario: “la categoría de capital humano (5,6%) se considera una oportunidad, ya que se visualiza que con mejores y mayores profesionales se podrá avanzar efectivamente en el fortalecimiento de los municipios y sus comunas” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 52).

En el territorio de las propuestas, la Asociación de Municipalidades Chilenas (AMUCH) ha planteado medidas concretas:

“Uno de los principales obstáculos corresponde a la falta de recursos de las unidades de medio ambiente, en este sentido, se proponen iniciativas como considerar un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) con un 2% para gestión ambiental local, patentes ambientales, eco-impuestos a empresas locales, compensación por mitigación de externalidades negativas, y bonos de carbono por municipios. Muchas de estas opciones pasan por buscar alianzas público-privadas para generar un financiamiento externo, así como la aplicación de los principios de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Mientras que, a nivel público, implicaría que la SUBDERE financie el contrato de profesionales dedicados a la gestión ambiental para cada municipio, que el MMA disponga de mayores fondos concursables en las diversas temáticas ambientales y que el Estado otorgue un financiamiento base fijo”. (Henríquez y Barton, 2012, p. 273).

De tal modo, en parte el escenario tiene elementos variados que bien conjugados podrían permitir superar esta debilidad.

g. Participación

La participación de los vecinos y las vecinas es sustancial para abordar una solución a sus áreas de bienestar. Siguiendo el análisis de los CORE, agrupan la escasa participación comunal y la falta de enfoque social en el término ‘Vinculación con la ciudadanía’ la que con

un 16% es considerada como una debilidad del municipio. De tal modo, esta escasa participación es interpeladora.

Entre otros aspectos, es relevante observar este elemento desde su utilidad, ya que posiciona a las entidades edilicias en un rol representativo legitimándolas y acercándolas a cumplir sus funciones. Visto así, en un aspecto ambiental, para Henríquez y Barton (2012):

“es considerada como una fortaleza por el actual interés de las personas involucradas en problemáticas ambientales, por lo que se debe fomentar la participación ciudadana en conjunto con los municipios, tanto de las problemáticas ambientales locales como de las comunidades afectadas. Se entiende como un aspecto relevante dentro de la gestión ambiental municipal, más allá de un rol de denuncia y consulta, por lo que es necesario fortalecer y propiciar el empoderamiento y la gobernanza”. (p. 272).

Respecto a la promoción e implementación de la participación como deber jurídico se ha de insistir en lo mandado por la Constitución Política de la República de Chile en su Art. 118 Inc. II, según el Decreto 100, de 17 de septiembre 2005; lo que desemboca en la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional que regula la participación, sus modalidades y forma; a saber, Ley N° 20.500, de 04 de febrero de 2011, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que en su Art. 93 dictamina la obligación de tener una ordenanza municipal de participación, realizar consultas y concejos.

La gestión ambiental debería tener una orientación seria hacia la participación ciudadana, pues para el cumplimiento de la protección del medio ambiente la comunidad es un pilar elemental. En tal sentido, se enfatiza:

“Paralelamente, la gestión debe apuntar a la participación de la comunidad (cabildos ambientales, mesas de trabajo, entre otros), generación de redes de GAL (a nivel nacional, regional, provincial, de cuencas u otras unidades), intercambio de experiencias,

y redes municipio-comunidad-empresas. Coordinar acciones con organismos centrales, fiscalizaciones conjuntas e incorporación del concepto de ordenamiento territorial con énfasis en lo ambiental, son otras vías para potenciar la GAL”. (Henríquez y Barton, 2012, p. 273).

Esta, es la postura y camino para los teóricos Henríquez y Barton. Al menos la intención es visible en una buena cantidad de ordenanzas¹¹.

El asentamiento de una suerte de ‘cultura ambiental’ buenamente se ha traducido en un cambio de paradigma:

“Ahora bien, ha ocurrido una suerte de fenómeno en el tiempo, en que las personas han ido demandando medidas medioambientales, de sustentabilidad, y la municipalidad se ha tenido que poner a tono con estas exigencias de la comunidad. Ahí hay un poder muy grande”. (Ver Apéndice A).

El ejercicio del catastro de ordenanzas ambientales municipales a nivel nacional me permitió observar un estado de las cosas perjudicial para la participación. En sus fuentes se hizo patente la falta de publicación de muchas, la poca de claridad del lugar donde debería realizarse la publicación y la necesidad de que esté disponible en más de un lugar oficial y de fácil acceso. También cabe mencionar que se hizo evidente la falta de certeza del tipo de resolución administrativa que debería dictarse, aunque se evidenció que el decreto alcaldicio es la regla general. Se desprende de este análisis lo primordial que es para la efectividad de la participación poder acceder al conocimiento acabado de todas las normas locales vigentes, por lo que considero que todos los instrumentos ambientales deberían estar consolidados, refundidos en

¹¹ Por mencionar solo algunas: Ordenanza Medio Ambiental para la comuna de Huasco Decreto N° 231, Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de la Comuna de Maipú Decreto N° 2.659 y Ordenanza Municipal Medio Ambiental de la Comuna de Natales Decreto N° 755.

todo aquello que perviva y no contradiga al último instrumento, sistematizados e interrelacionados con normas afines en su rol. Si bien es un esfuerzo no menor, a mi parecer es sustancial.

La posición recién expresada sintoniza con lo planteado por la Asociación de Municipalidades de Chile (2021):

“La falta de publicación de los reglamentos y ordenanzas municipales impone a los destinatarios una carga desmedida para el derecho emanado de los Órganos de la Administración del Estado. Por último, admitir que las ordenanzas y reglamentos municipales puedan ser publicados en el sitio web del municipio respectivo y no en el Diario Oficial, coloca a los ciudadanos en una situación de incertidumbre respecto del conocimiento de las normas generales y obligatorias”. (p. 29).

La Ley N° 18.695, en su Art. 12 inciso final mandata que las ordenanzas deben ser publicadas en los “sistemas electrónicos o digitales que disponga la municipalidad” (DFL 1/2006). Mi postura sería que de plano se establezca el deber de hacer público todo ordenamiento local mediante la publicación formal en algún canal comunicativo oficial, por lo bajo en el banco de normas de la Biblioteca del Congreso Nacional y en la página web del municipio correspondiente. Hay que comentar que solo esta última acción no podría ser suficiente, dado que los portales digitales suelen cambiar con las administraciones alcaldicias.

En el estudio *Ordenanzas municipales: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas*, Vergara et al. (2016) no solo apuntan al perjuicio que provoca la falta de publicación de las ordenanzas, sino que también a su relación con una falta de transparencia y a un hermetismo en la confección del instrumento:

“su proceso deliberativo de creación es hermético, ello atendido a que las escasas instancias de participación de la comunidad quedan limitadas a restringidas

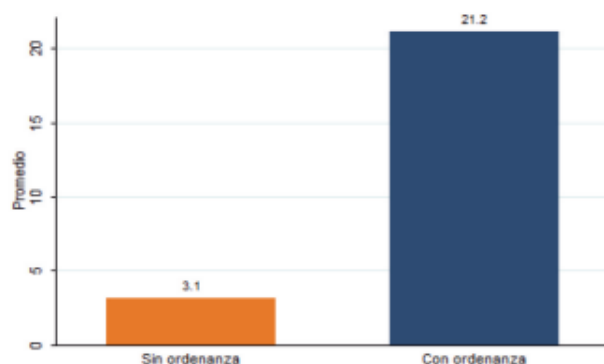
intervenciones en las sesiones de los concejos municipales respectivos. Esta exigua transparencia, no solo ocurre durante el proceso de elaboración, sino que también de publicidad, dado que basta para la obligatoriedad su publicación en el sitio web del respectivo municipio, luego de lo cual serán imperativas para cualquier persona o actividad que se encuentre dentro de los límites geográficos de la comuna en la que se emitió”. (p. 217).

En otra dirección, la promoción de la participación y su reconocimiento en la ordenanza ambiental municipal es un directo estímulo para que se ejerza un rol activo de la población en la protección ambiental, y una de sus formas es la denuncia. Esta ha sido la conclusión a la que llegaron en la Dirección de Gestión Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente (2016); en tal sentido señalan:

“El Gráfico 65 sugiere que un municipio que ha establecido algún tipo de marco regulatorio a la fecha habrá presentado un mayor número de denuncias en promedio entre 2012-2014 que municipios que no tienen ningún tipo de ordenanza. Este hallazgo podría ser interpretado de diversas formas. Por ejemplo, al ofrecer un marco regulatorio, los ciudadanos ven al municipio como un actor con mayor grado de poder y que podría ejercer acciones legales al recoger las denuncias”. (p. 65).

Figura 7

Gráfico 65. Promedio de denuncias según posesión de ordenanza.



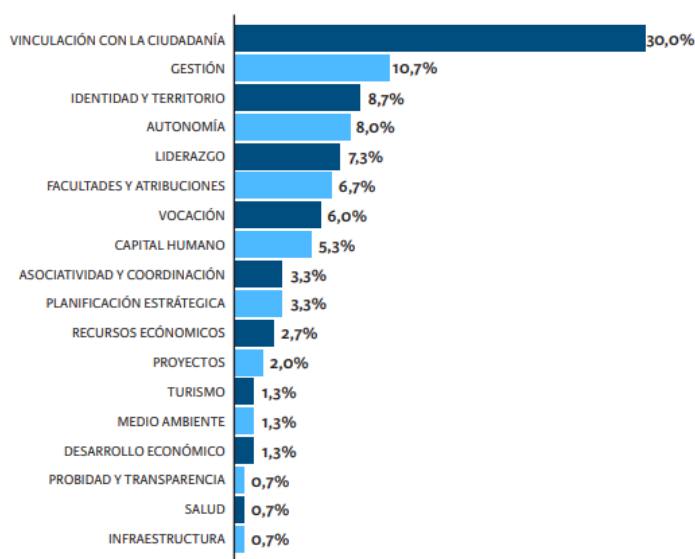
Nota. El gráfico representa el promedio de denuncias comparado entre municipios que poseen ordenanzas ambientales y aquellos que no. Tomado de *Gestión e Información Ambiental Local: Diagnóstico y Desafíos* (p. 65), por Ministerio del Medio Ambiente, 2016.

Sin entrar en un mayor desarrollo de estos puntos, es posible ver una serie de aspectos positivos de la presencia vecinal: se hace presente la realidad de la localidad aumentando la posibilidad de que se solucionen sus conflictos, su integración promoverá un seguimiento y eventual control de las actividades perjudiciales para el cuidado ambiental y, de forma trascendental, dotará de efectividad y legitimidad a la municipalidad.

Los CORE señalaron la vinculación ciudadana como una fortaleza visible en los municipios “La categoría de vinculación con la ciudadanía (30%) hace referencia principalmente a la idea de que la fortaleza de los municipios está dada por la cercanía con los vecinos, el grado de vinculación con los problemas y necesidades reales de las personas y el territorio, todo lo que aporta al trabajo que realizan las municipalidades en desarrollo social en pro de mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile, s. f., p. 50).

Figura 8

Gráfico 29. Principales fortalezas de los municipios.



Nota. El gráfico representa las principales fortalezas de los municipios para los Consejeros y Consejeras Regionales. Tomado de *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)* (p. 49), por Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile.

No es menor que, en tercer y cuarto lugar de la evaluación de fortalezas, el elemento “identidad y el territorio” con un (8,7%) y luego “autonomía” con un (8%) guardan una estrecha relación con la necesidad de vinculación ciudadana y participación, elemento ejercible de forma óptima en un estado descentralizado.

Un instrumento disponible para fomentar la participación comunal es el ya mencionado Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), claro, si se prosigue en su tramitación y si profundiza en el cuidado ambiental con una vocación de fomento a la participación local; pues lamentablemente tiene el defecto de depender de la voluntad alcaldicia de turno si el municipio se integra a él.

En tierra de propuestas que materialicen la participación ciudadana, Vergara et al. (2016) ha formulado los siguientes puntos que ameritan ser reproducidos y comentados:

“1° Iniciativa popular. Ya sea en el contexto de la elaboración de una ordenanza o sin su existencia, los vecinos con derecho a sufragio activo en las elecciones municipales, pueden tomar la iniciativa sobre la materia y proponer materias para que una ordenanza en concreto las contemple o proponer ex novo proyectos de ordenanzas en asuntos de competencia municipal”. (p. 232).

Al respecto menciona requisitos mínimos de seriedad, como una adherencia de vecinos y vecinas proporcional a la población; un análisis previo de admisibilidad jurídica y financiera; todo lo anterior con el correspondiente respeto a las leyes vigentes y el orden público.

“2° Aprobación inicial y período de observaciones ciudadanas. Una vez aprobada internamente y de manera preliminar la ordenanza por parte del Concejo Municipal, estimamos conveniente abrir un período de recepción de las observaciones ciudadanas que se puedan tener respecto del texto que se aprobó inicialmente”. (pp. 232-233).

Se considera que este ejercicio tendría tanto el rol de informar a la ciudadanía de la nueva entrada en vigor de la ordenanza como a los eventuales afectados de alguna medida. Estos aportes deberían ser recogidos por la entidad edilicia y ponderar su aplicabilidad, plasmando sus fundamentos en una resolución que los contenga.

“3° Recepción de informes. Durante cualquier etapa del procedimiento, estimamos que es procedente que el concejo pueda solicitar un informe técnico al organismo sectorial o competente respectivo”. (p. 233).

Como ya expuse, en lo particular estimo que esto debe superar lo facultativo para volverse en una obligación.

“4° Aprobación definitiva. [...] en una sesión destinada para tal efecto, se debe someter su texto final a la aprobación definitiva por parte del concejo municipal. El quórum de aprobación de una ordenanza (cualquiera que sea) es de la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva (Art. 86 LOCM)”. (p. 233).

Todo el proceso de confección participativa culminaría en un acto de alta legitimidad, si consideramos que los concejeros son elegidos directamente por la comunidad.

“5° Publicación en el Diario Oficial y en el portal de transparencia del municipio (fácil identificación y acceso)”. (p. 233).

En una línea similar a lo ya planteado, no basta la garantía de participación en la elaboración de la ordenanza, sino que esta debe ser ampliamente difundida en todos los medios oficiales, a menos que, como nos hace recordar Vergara et al. (2016), exista una norma jurídica que mandate esto de un modo distinto.

Si bien mucho de lo anterior puede parecer inviable, en gran parte por los recursos económicos involucrados y las voluntades políticas, los esfuerzos de exponer el estado del arte deben trascender a ser propuestas y medidas concretas para acercarnos a la encarnación de la participación comunal.

Conclusiones

Me acerqué a este tema en particular, las ordenanzas ambientales municipales, con ocasión de una pasantía que realicé en la Dirección de Gestión Ambiental Local del Ministerio del Medio Ambiente en el año 2018. La intención del trabajo encomendado era encontrar vías de protección ambiental desde las ordenanzas municipales medioambientales en materias no reguladas por las leyes vigentes y que fueran evidentemente necesarias en razón del particular espacio socio-geográfico en que estuviera emplazado el municipio.

A pesar de la revisión en doctrina y jurisprudencia, solo se pudo ratificar que en Chile esa posibilidad está restringida por el principio de legalidad, pues, como es sabido, no se pueden imponer mayores limitaciones y requisitos a los derechos que aquellos que determina la ley y la Constitución. Por lo tanto, este ánimo protector, lamentablemente, en la mayoría de los casos de contaminación o asedio de naturaleza ambiental colisiona con el derecho de propiedad o el ejercicio de la libertad económica. De tal modo, el panorama para el resguardo local a través de lo normativo-regulatorio es muy acotado.

El fundamento motor para lo encargado en esta pasantía surgió ante las posibilidades que abría la Ley N° 20.417, promoviendo en las comunas la adopción de un anteproyecto ambiental municipal. A pesar del resultado, surgieron otras dudas que escapaban de lo visto en el trabajo, como cuál ha sido el impacto de la ley, si hubo un aumento de ordenanzas, qué materias trataban, si en efecto se ampliaron las posibilidades de protección ambiental, y, luego, cuáles han sido sus dificultades, logros, limitaciones y oportunidades.

El material jurídico para estas preguntas en particular es escaso, ya que sus resultados son más bien casuísticos. Ante el deseo de aportar un dato concreto es que me encaminé en la confección de un catastro que permitiera sacar cifras sobre el aumento de las ordenanzas

municipales ambientales posterior a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417. Una tarea aparentemente sencilla, pero minuciosa, arrojó información como el particular abordaje de las características geográficas, económicas, hasta una suerte de historia de la normativa ambiental de muchos municipios, ya sea por la data temprana de su implementación y/o su sensibilidad a conflictos que aún no alcanzaban la importancia o gravedad actuales.

Debo hacer justicia al rol de las entrevistas, herramienta vital para el trabajo, de la que pude obtener un atisbo del valioso conocimiento situado. Estas experiencias compartidas generosamente por los funcionarios de las Municipalidades de Santiago y Arica dieron la cuota de realidad que, junto a los pocos números que logré obtener, me permitieron tener reflexiones propias.

A 13 años de su promulgación, la Ley N° 20.417 ha sido un impulso para la generación de ordenanzas ambientales municipales. A la fecha del cierre del catastro confeccionado para este trabajo (marzo de 2022), un 60% del total de las ordenanzas del país fueron creadas posteriormente a la publicación del instrumento legal, y un 72% de las ordenanzas anteriores tuvieron modificaciones para profundizar su desarrollo o ampliarlo. Si bien las causas de este incremento también tienen otros orígenes, podemos ver un resultado importante coincidente con la promulgación de esta Ley.

En cuanto a la pregunta madre de esta tesis ¿las ordenanzas ambientales municipales han sido un instrumento eficaz para la protección ambiental? Me permito afirmar que en parte este sí lo han sido. Efectos positivos constatados del incremento de ordenanzas medioambientales incluyen el aumento de denuncias ciudadanas en municipios que las implementaron. De esto se desprende que, a la par, los niveles de participación ciudadana aumentaron, pues la denuncia implica un gesto activo de los vecinos y vecinas.

Debo detenerme en esto último, ya que a mi parecer sería un resultado trascendental. El rol ciudadano es elemental para respuestas ambientales integrales. Si las ordenanzas son un efecto de la creciente cultura ambiental, su instalación y disposición como herramienta cercana para los vecinos y vecinas permite una extensión de esta. Ahora bien, lo relevante es si esta incidencia impacta efectivamente en los hechos de connotación ambiental que se desenvuelven en la comuna. De no ser así, difícilmente se sostendría tal participación territorial.

Lo que he podido concluir como un importante avance de igual modo tiene sus contrapuntos. De la evaluación a los instrumentos catastrados, entrevistas y doctrina revisada se hicieron evidentes una serie de riesgos y debilidades, tanto en la creación de las Ordenanzas Ambientales Municipales como en su implementación y ejecución. Estos límites jurídicos y prácticos impactan no solo la potencialidad del municipio como protector ambiental, sino también su expresión como tal.

Un complejo común en las ordenanzas es su generalidad, lo que es visible en sus índices y apreciado por los estudios citados, en tanto que las materias tratadas no se profundizan. Por otro lado, la uniformidad de muchas hace patente la adopción de un modelo sin una caracterización propia que las diferencie. En algunos casos esta generalidad expone una mera reiteración de normas y principios ya vigentes en las normativas ambientales nacionales, o incluso en otras regulaciones municipales en curso. A mi parecer, esto más bien representa una adopción normativa que ratifica un compromiso, dejando el campo regulatorio práctico a las disposiciones de ordenanzas en materias específicas.

Existe una estrecha relación de la falta de personal y capacitación que impide generar un instrumento robusto y que se proyecte conforme al territorio. Un apoyo técnico relevante ha sido la elaboración y puesta a disposición del Modelo Único de Ordenanzas Ambientales Municipales, confeccionado por el Ministerio del Medio Ambiente, especialmente para los

municipios con menos recursos. Sin embargo, se visualizó que muchos adoptaron este borrador sin mayor desarrollo ajustado a su circunscripción, lo que resulta un arma de doble filo en su generalidad y estandarización de las realidades locales, convirtiendo en incierto su uso y concreción.

Asimismo, es importante mencionar como un elemento de apoyo el potencial de la colaboración externa mediante la asociación y coordinación, ya sea entre el gremio de municipios, como actores académicos, organizaciones civiles, y el fortalecimiento de la coordinación con el Estado, tarea siempre pendiente.

Es palpable que muchos municipios visionarios en las materias ambientales ya contaban con regulaciones en aspectos específicos. Como deja en claro la entrevista con la Municipalidad de Santiago, es complejo superar esta aplicación particular, ya sea por la práctica histórica reflejada en sus organigramas de operación y/o por el desgaste que involucra reordenar estos instrumentos, lo que derivaría en entrampamientos de tramitación. De tal modo, la implementación de ordenanzas ambientales municipales es compleja debido a la dificultad de coordinación entre las unidades, especialmente considerando que muchas de ellas ya tienen integrada una materia específica como función radicada en su quehacer, por ejemplo, la unidad de aseo y ornato, la oficina sobre tenencia responsable de animales, la unidad medioambiental encargada de educación en la materia, entre otras. Ante este panorama, en los casos en que una gobernanza de turno decida impulsar una política de protección ambiental, esta suele concretarse en una cierta declaración de intenciones muchas veces con forma de instrucción municipal, con el objetivo de que se instale una óptica ambiental en los quehaceres de las unidades.

Otro asunto que se devela a partir de las entrevistas es que la votación del concejo municipal se hace más engorrosa si la ordenanza ambiental implica el tratamiento universal de tantos temas diversos. Un acuerdo en todas y cada una de sus materias de un modo total es muy

difícil, bastando el desacuerdo en un ítem para retrotraer la tramitación. En la suma y resta, dada la forma de operar internamente de una municipalidad para dotarse de una normativa interna, realizar una ordenanza ambiental que abarque todos los puntos de índole ambiental en sí resulta poco viable, pues en su votación para aprobación habrá una serie de entrampamientos. Es así que, si confrontamos la expresión de una ordenanza ambiental municipal con ordenanzas en materias ambientales específicas, es la última la que resulta más ejecutable. Cabe preguntarse si en ese caso sería de mayor utilidad confeccionar y/o fortalecer una comunicación normativa interna, y quizás asumir que la ordenanza ambiental municipal será una declaración política, una suerte de matriz formadora de las regulaciones ambientales particulares.

En cuanto a dificultades en la ejecución de las ordenanzas, la falta de comunicación y coordinación interna, tanto entre los instrumentos regulatorios adoptados como entre unidades municipales, habla de un problema estructural interno que en parte existe por la dinámica histórica entre sus componentes.

Es importante comentar que la recopilación necesaria para la elaboración del catastro dejó en evidencia lo muy complejo que es acceder a una ordenanza municipal en específico, entre ellas la ambiental. Pareciera que no hay claridad de dónde publicarla y la importancia de facilitar su disponibilidad, lo que perjudica seriamente el conocimiento y la participación de vecinos y vecinas en la gestión ambiental local.

Saliendo del plano correspondiente al funcionamiento interno de la entidad edilicia, se evidencia como una debilidad estructural la carencia de recursos financieros, lo que conlleva la falta de personal y tecnificación. Esta subordinación presupuestaria central constata una deficiencia sistémica en las posibilidades de cumplir las funciones municipales de forma completa y óptima, y entre ellas claro, la ambiental. Este cariz se refuerza con el impedimento

de la mayoría de las municipalidades de hacerse de recursos propios suficientes, siendo una expresión normativa la baja sanción económica aplicable mediante las multas aplicables.

En relación a la penalización por faltas ambientales, que la máxima sanción sea de 5 UTM no resulta ser un desincentivo a las prácticas que vulneran el medioambiente, de tal modo el rol de la ordenanza se ve mermado si no hay una habilitación normativa que permita una capacidad sancionadora disuasiva. Si a ello sumamos la escasez de fiscalizadores con su debida capacitación e instrumentos, es derivable el poco uso de las ordenanzas ambientales municipales y una acotada eficacia para lograr sus objetivos. Sería interesante obtener una estadística del curso de las sanciones establecidas y si se ha percibido un impacto positivo posterior a la implementación de las ordenanzas ambientales municipales.

Para culminar la observación de impedimentos sistémicos para el ejercicio de la tutela ecológica, el elemento normativo resulta sustancial. La protección ambiental involucra en parte un ejercicio preventivo, y la posición especial del municipio permite visualizar las amenazas propias de su territorio no contempladas en la legislación. Un propio camino de regulación temprana para acontecimientos contingentes que el centro del país no percibe como tal podría no solo abordar elementos nuevos y a tiempo, sino también normarlos contextualizadamente, al menos hasta que se unifiquen criterios nacionalmente.

Conforme a todo lo anterior, considero que la apuesta por dotar al municipio de un rol protagónico y efectivo en el cuidado ambiental involucra una adecuación estructural que permita implementar una gobernanza ambiental local, en la que el ejercicio de la participación, coordinación y prevención son elementales.

Pareciera que, a pesar de la buena iniciativa de las gobernanzas de turno con sus políticas, reglas e indicaciones municipales, las medidas de protección necesarias rebasan las ordenanzas, constituyendo los límites sistémicos dados por la concentración de decisiones una sustancial

piedra de tope. A mi entender, la entidad edilicia necesita un poder de hacer, una autodeterminación que le permita ejercer un rol ejecutor sobre los intereses locales encarnando la tan deseada y demandada democracia.

En este punto me doy la licencia de plantear una discusión de fondo que concita mi interés del mismo modo que al profesor guía de esta tesis, esto es las tensiones entre centralización y descentralización. Este punto fue destacado en el desarrollo del Capítulo III, puesto que es reiterada la mirada crítica al sello centralista, esgrimiéndose desde actores participantes de la gestión regional y comunal que se coartan a las entidades edilicias de competencia para resolver las variadas necesidades de la comunidad. En el fondo, la ordenanza ambiental municipal no tendría efectividad realmente si sigue presa de la estructura centralizada, pues importantes elementos que permitirían su desenvolvimiento estarían restringidos.

Hay voces promotoras de la profundización en la autonomía administrativa, financiera y normativa que datan de los resabios históricos de la municipalidad chilena como institución. Los fundamentos para defenderla son variados: reconocer la heterogeneidad de las localidades, permitir mediante recursos suficientes desarrollar a cabo las muchas responsabilidades entregadas a los municipios y la factibilidad de regular y solucionar la particularidad de las necesidades sociales comunales. Como marco de referencia, la propuesta de una *Nueva Ley Marco de Descentralización* formulada por el profesor Huidobro Salas contempla no solo la importancia de una reforma constitucional que la instituya, sino también perfeccionar la potestad normativa municipal.

En mi parecer que, para aprontarnos a una solución de nuestras necesidades y, en razón de este estudio, salvaguardar el patrimonio medioambiental, se necesita establecer una autonomía municipal. Esta sería el piso para cimentar una gobernanza local, con competencias, recursos e instrumentos adecuados. Además, esta autonomía debería ir de la mano de una

vinculación coordinada en el tiempo con los entes estatales pertinentes. Fuera de las limitantes normativas básicas de un estado de derecho, esta colaboración permitiría instalar una práctica colaborativa que apoye y potencie un desarrollo comunal capaz de satisfacer necesidades sociales y garantizar el bienestar desde lo local.

Para finalizar, deseo explayarme en el rol de la participación de vecinos y vecinas como pilar del ejercicio de una gobernanza ambiental y como trasfondo de la demanda por una autonomía comunal eficaz. La incidencia creciente de las personas amplía el horizonte de soluciones y fortalece lo normado, dotándolo de eficacia. En una creciente incertidumbre ante la crisis climática, de conflictos inciertos, intempestivos y las más de las veces inabarcables, un enfoque integral también implica que los potenciales afectados sean formuladores y ejecutores de medidas para su propio resguardo.

Me encaminé en este trabajo comprendiendo la importancia de que, en un escenario global en el que la emergencia ambiental se va agudizando, un amplio espectro de localidades se ve afectada de muchas y distintas maneras, y estos problemas en lo inmediato tendrán que abordarse desde lo más próximo, lo más cercano, lo territorial. En esa línea, observa el profesor Ramón Huidobro Salas (2015) “la municipalidad es el único actor estatal que conoce de mejor forma las necesidades de la comunidad local, por ello será conveniente que este órgano adopte las medidas necesarias para la protección del medioambiente comunal, siendo las ordenanzas un medio normativo idóneo para ello” (p. 157). Abordar los aspectos socioambientales desde el territorio me parece una pieza básica y elemental y bajo esa perspectiva las ordenanzas ambientales municipales son una herramienta para su cuidado, un paso a fin de cuentas dentro de una estructura centralizada que muchas veces está desconectada de las realidades locales. No obstante, la tutela efectiva y oportuna del medioambiente supera las posibilidades que abre este instrumento, debido a las limitadas capacidades del municipio.

Considero que este trabajo inevitablemente conlleva reflexionar sobre la necesidad de una desconcentración del poder, en tanto dotar a las comunas de espectros de autonomía que permitan la mejor gestión de la vida sin, claro, caer en la ingenuidad de que esto permitirá dar por superadas todas las amenazas que nos acechan. Poner nuestro buen vivir en el centro nos convoca en tanto también somos el territorio en el que nos desenvolvemos, y es desde ese lugar en el que podemos ejercer una democracia que cuide y mejore nuestras condiciones de existencia.

Referencias Bibliográficas

1. Doctrina

Andrade, M. (2014). Diagnóstico y Análisis comparativo de la Gestión Ambiental Local en los Municipios pertenecientes al Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM), correspondientes a los Municipios con Certificación de Excelencia en la Región Metropolitana. En *Revista Análisis Público* (pp. 183-190). Disponible en: <http:// analisispublico.administracionpublica-uv.cl/wp-content/uploads/2014/11/04-09.pdf>

Araya, G. (2007). *Ordenanzas Municipales en Materia Ambiental*. Estudios FIMA. <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2009/08/Ordenanzas-Municipales-en-materia-ambiental-Gabriel-Araya.pdf>

Asociación de Municipalidades de Chile (2021). *Potestad Normativa Municipal en el contexto de una Nueva Institucionalidad Municipal*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Bermúdez Soto, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. Legal Publishing-Thomson Reuters.

Camacho, G. (2008). Las modalidades de la actividad administrativa y los principios que rigen la actuación de la administración del Estado. En Pantoja, R. (coord.) *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (pp. 241-276). Editorial Jurídica de Chile.

Centro de Políticas Públicas UC (2015). *Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

<https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2015/05/asociativad-municipal-2015-1-3.pdf>

Cortés, H. (2021, 23 de diciembre). *Descentralización y paradiplomacia*. Noticias UCN al día.

<https://www.noticias.ucn.cl/columnistas/descentralizacion-y-paradiplomacia/>

División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). (s. f.). Sección III, Fortalecimiento del papel de los grupos principales, Capítulo 28: Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21.

En *Programa 21: Cumbre para la Tierra*.

https://web.archive.org/web/20120410035014/http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_sp_anish/res_agenda21_28.shtml

Echeverría, S. (2022). *Capacidad de Fortalecimiento en los municipios con enfoque descentralizador* [Tesis de Licenciatura, Universidad Alberto Hurtado].

Repositorio Universidad Alberto Hurtado.

https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/26618/ADM_Echeverr%C3%ADa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Espinoza, G., Valenzuela, F., Jure, J., Toledo, F., Praus, S. y Pisani, P. (2017). *Gestión Municipal: Políticas, planes y programas ambientales. Experiencias en los Municipios de Alhué, El Bosque y Lampa*. Ediciones Segundo Centenario, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Espinoza, G., Valenzuela, F., Jure, J., Toledo, F., Praus, S., Pisani, P. (2000). *Gestión Municipal Políticas Planes y Programas Ambientales*. Centro de Estudios para el Desarrollo, CED.

<http://www.ced.cl/cedcl/wp-content/uploads/2017/10/gestionmunicipalpoliticasplanesyprogramasambientales.pdf>

Fernández, J. (2009). *Derecho Municipal Chileno*. Editorial Jurídica de Chile.

- Fernández, J. (2010). Gestión Ambiental Local. En *¿Hacia dónde va la Gestión Ambiental Local? Aportes y sugerencias pensando en Río+20* (pp. 62-95). Ministerio de Medio Ambiente.
- Fundación Avina (2016). *Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático*. ActionLAC. <https://actionlac.net/redmunicc/>
- Gómez, R. (2018). La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad. *Revista Ius et Praxis*, 23(2), (pp. 485-506). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122017000200485>
- Guimarães, R. P. (2005). *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo*. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ecologia/guimaraes.pdf>
- Henríquez, C., & Barton, J. R. (2012). Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal. En *Propuestas para Chile 2012* (pp. 263-279). Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-viii.pdf>
- Huidobro, R. (2012). La Potestad Normativa Municipal, Estudio Histórico-Doctrinario para la Reconstrucción del Derecho Municipal Chileno. En Pantoja, R. (Ed.), *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina* (pp. 193-224). Editorial Jurídica de Chile.
- Huidobro, R. (2015). Las ordenanzas municipales en materia medioambiental en Chile. En Zegarra, D. (coord.), *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa: Libro homenaje al maestro Ramón Martín Mateo* (pp. 145-157). Thomson Reuters.
- Huidobro, R. (2010). Autonomía normativa y gobierno local en Chile. En *Modernizando el Estado para un país mejor* (pp. 641-655). Palestra Editores.

Huidobro, R. (2011). Derecho y Administración Comunal. En Pantoja R. (Ed.), *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III* (pp. 3-156). Legal Publishing Chile, Ed. Abeledo Perrot.

Ministerio del Medio Ambiente (2014) *Estudio de la perspectiva de chilenos y chilenas frente a la gestión ambiental local y nacional*. Departamento de Gestión Ambiental Local División de Educación Ambiental y Participación Ciudadana. https://www.researchgate.net/publication/272997771_Estudio_de_la_perspectiva_de_los_chilenos_y_chilenas_frente_a_la_gestion_ambiental

Ministerio del Medio Ambiente (2016). *Gestión e Información Ambiental Local: Diagnóstico y Desafíos*. <https://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Estudio-Gesti%C3%B3n-e-Informaci%C3%B3n-Ambiental-Local-2016.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente (2021). *Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente 2021*. <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/06/REMA2021.pdf>

Municipalidad de Alto Hospicio (2017, octubre de 2023). *MAHO firma convenio con Contraloría para revisión previa de juridicidad*. <https://maho.cl/web2/alto-hospicio-es-el-primer-municipio-que-firma-convenio-con-contraloria-para-revision-previa-de-juridicidad/>

Ortiz, L. (2008). Los Modelos de Gestión Municipal y Oportunidades para la Gestión Estratégica del Medio Ambiente Municipal. En Ortiz, L. (Ed.), *Sistematización compilatoria de la Gestión Ambiental local en Chile* (pp. 138-158). CONAMA.

Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático (2015, 23 de enero). Agenda para Municipios ante el cambio climático. ISSU. https://issuu.com/bhhslaboral/docs/agenda_red_chilena_de_municipios_an

Roa, D., Henríquez, I., Chubretovic, T., Rungruangsakorn, C., Quezada, R. y Valdebenito, I. (s. f.). *Modelo de Ordenanza Ambiental Municipal*. Ministerio del Medio Ambiente, Departamento GAL. <https://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Modelo-de-Ordenza-Ambiental.pdf>

Salazar, G. y Benítez J. (1998). Autonomía, Espacio, Gestión: El Municipio Cercenado. En *La Asociación Chilena de Municipalidades: ¿un nuevo discurso en el municipio?* LOM-ARCIS.

Universidad Tecnológica Metropolitana y Asociación de Municipalidades de Chile (s. f.). *Entre la región y la comuna: descentralización y municipios bajo la mirada de los consejeros y consejeras regionales (CORE)*. https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/ESTUDIO_UTEM-AMUCH-18mayo2016.pdf

Vergara, A., Arenas., Del Río, C., Rivera, D., Gómez, R. y Barlett, D. (2016). Ordenanzas municipales: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones. En I. Irrarázaval, E. Piña y M. Letelier (Eds.) *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2016* (pp. 203-242). C.I.P. Pontificia Universidad Católica. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-7.pdf>

2. Legislación

Decreto 100/2005, de 22 de septiembre, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 04 de mayo de 2023. <https://bcn.cl/2f6sk>

DFL 1/2006, de 09 de mayo, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 01 de abril de 2023. <https://bcn.cl/2f796>

DFL 1/2009, de 29 de octubre, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 11 de septiembre de 2023. <https://bcn.cl/2f8iq>

DFL 1-19653/2000, de 13 de diciembre, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 15 de febrero de 2018. <https://bcn.cl/2f96v>

DFL 725/1968, de 31 de enero, Código Sanitario. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de marzo de 2023. <https://bcn.cl/2f8kr>

Ley 19300/1994. de 09 de marzo, que aprueba Ley sobre Bases del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 06 de septiembre de 2023. <https://bcn.cl/2f707>

Ley 19880/2003, de 29 de mayo, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 07 de julio de 2023. <https://bcn.cl/2ips6>

Ley 20050/2011, de 04 de febrero, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 16 de febrero de 2011. <https://bcn.cl/2f7nb>

Ley 20050/2005, de 18 de agosto, de reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución de la República. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 28 de agosto de 2005. <https://bcn.cl/2iekj>

Ley 20417/2019, de 26 de enero, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 06 de septiembre de 2023. <https://bcn.cl/2fade>

Ley 21202/2020, de 23 de enero, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 23 de noviembre de 2020. <https://bcn.cl/2fff9>

3. Ordenanzas Locales

Decreto 1184/2014, de 24 de abril, que aprueba Ordenanza Ambiental de la Comuna de Hualpén. Ilustre Municipalidad de Hualpén.

http://www.hualpenciudad.cl/images/stories/pdf/ordenanzas/2014/ordenanza_ambiental%20v.final.pdf

Decreto 1213/2011, de 13 de septiembre, que aprueba Ordenanza Municipal sobre Protección y Conservación del Medio Ambiente de la Comuna de Petorca. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1029557&idParte=0>

Decreto 1626/2006, de 19 de junio, de Ordenanza Local de Medio Ambiente. Ilustre Municipalidad de Aysén.

https://transparencia.puertoaysen.cl/pdf/Actos_y_Resoluciones/con_efectos_sobre_terceros/Ordenanzas/2006-1626.pdf

Decreto 1866/2017, de 14 de agosto, que aprueba Ordenanza Ambiental Municipal San Clemente. Ilustre Municipalidad de San Clemente.

<http://transparencia.sanclemente.cl/dir/upload/Ordenanza%20Medio%20Ambiente%20publicar.pdf>

Decreto 1836/2012, de 29 de agosto, que aprueba Ordenanza sobre gestión y protección ambiental de la comuna de La Calera. Ilustre Municipalidad de La Calera, de julio de 2012.

<https://transparencia.lacalera.cl/pdf/ORDENANZAS/13.-%20DA%201836%20Ordenanza%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Protecci%C3%B3n%20Ambiental.pdf>

Decreto 231/2017, de 29 de noviembre, que aprueba Ordenanza Medio Ambiental para la comuna de Huasco. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 30 de abril de 2019.

<https://bcn.cl/3ga95>

Decreto 231/2019, de 30 de abril, que aprueba Ordenanza Medio Ambiental para la Comuna de Huasco. Ilustre Municipalidad de Huasco.

<http://nuevo.imhuasco.cl/wp-content/uploads/2018/02/Ordenanza-Ambiental-para-Huasco.pdf>

Decreto 2659/2019, de 24 de julio, que aprueba Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de la Comuna de Maipú. Ilustre Municipalidad de Maipú.

<https://sgd.smc.cl/MESA/MaipuTransparencia.aspx?tipodoc=DEC&ano=2019&material=ordenanza>

Decreto 3265/2019, de 28 de mayo, que aprueba Ordenanza Medio Ambiental Municipal. Ilustre Municipalidad de Curicó.

http://transparenciacurico.cl/sitio/07_actos_resoluciones_sobre_terceros/ordenanzas/municipal/2019/mayo/3265.pdf

Decreto 3786/2015, de 30 de octubre, que aprueba Ordenanza Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Comuna de Mariquina. Ilustre Municipalidad de Mariquina.

https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/Ordenanza+Medio+Ambiente%2C%20Aseo+y+Ornato+de+la+Comuna+de+Mariquina.pdf_1516998415873/a83886a5-497d-466c-836c-5828b48b1688

Decreto 5219/2019, de 12 de diciembre, que aprueba Ordenanza Municipal sobre protección y conservación del medio ambiente de la Comuna de Paine. Ilustre Municipalidad de Paine.

http://transparencia.paine.cl/Descargas_Trans/Ordenanzas/Decreto_5219_2018_Aprueba_Ordenanza_Proteccion_MedioAmbiente.pdf

Decreto 6239/2016. de 16 de noviembre, que aprueba Ordenanza Medio Ambiental de Pelluhue. Ilustre Municipalidad de Pelluhue.

http://www.munipelluhue.cl/transparencia/2016/ordenanza_medio_ambiente.pdf

Decreto 643/2016, de 12 de mayo, que aprueba Ordenanza Municipal por cobro de derechos municipales por servicio de aseo.

Decreto 70/2010, de 10 de junio, que establece Plan de Descontaminación Atmosférico para la ciudad de Tocopilla y su zona circundante. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, de 12 de octubre de 2010. <https://bcn.cl/2f82m>

Decreto 755/2016, de 20 de mayo, que aprueba Ordenanza Municipal Medio Ambiental de la Comuna de Natales. Ilustre Municipalidad de Natales.

<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/15+DECRETO+755++20-05-2016.pdf/be507d26-3369-4fd0-867d-6e6f5ddd35eb>

Decreto 867/2017, de 31 de octubre, que aprueba Ordenanza Municipal Sobre la Protección y Conservación del Medio Ambiente Comuna de Curarrehue.

<http://curarrehue.cl/transparencia/ordenanzas/Ordenanza%20Medioambiente%20Refundido2019.pdf>

Decreto 9566/2017, de 14 de diciembre, que aprueba Ordenanza Ambiental de la Comuna de Curanilahue. Ilustre Municipalidad de Curanilahue.

http://www.transparenciachue.cl/actos_resoluciones/dec_9.566.pdf

Ordenanza 6/2012, de 16 de noviembre, que dicta Ordenanza Municipal para la Gestión Ambiental de la Comuna de María Pinto. Ilustre Municipalidad de María Pinto.

<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/Ordenanza+municipio+ambiente.pdf/97fa2540-71d6-4066-ae4e-9385f2a46dfc?version=1.0>

4. Jurisprudencia Administrativa

Dictamen 10191/2918, de 19 de abril. Contraloría General de la República

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/010191N18/html>

Dictamen 11381/2006, de 13 de marzo, Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/011381N06/html>

Dictamen 13554/2013, de 28 de febrero. Contraloría General de la República,

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/013554N13/html>

Dictamen 2167/2017, de 20 de enero. Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/002167N17/html>

Dictamen 50409/2012, de 17 de agosto. Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/050409N12/html>

Dictamen 54713/2009, de 05 de octubre. Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/054713N09/html>

Dictamen 59480/2011. de 20 de septiembre. Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/059480N11/html>

Dictamen 7368/2014, de 30 de enero. Contraloría General de la República.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/007368N14/html>

Apéndices

1. APÉNDICE A

Entrevista Subdirección del Medio Ambiente Municipalidad de Santiago

Isabel Aguilera, Jorge Greene y José Tomás Rodríguez. 21 de febrero del 2018.-

¿Cómo se aborda la protección ambiental municipal desde sus instrumentos normativos?

¿Tienen una ordenanza ambiental municipal?

Santiago no tiene una ordenanza ambiental propiamente tal, sino que muchas ordenanzas implicadas, como aseo de la vía pública; jardines y áreas verdes; de higiene ambiental, que es muy antigua, tanto así que se da facultades similares a la SEREMI de Salud respecto del control de alimentos; ruidos molestos; bolsas plásticas; calefactores; propaganda (contaminación visual), urbanismo y construcción (lo que es materia de ley); tránsito; carga y descarga.

Entonces ¿no han apuntado a regular las materias medioambientales en un solo instrumento? Por ejemplo, la propuesta del Ministerio del Medio Ambiente.

Cuando el Sistema de Certificación Ambiental Municipal (SCAM) solicitó una ordenanza ambiental vimos que funcionaba como una declaración de intenciones. Decía, por ejemplo, "se promoverá el no uso de bolsas plásticas, etc." pero todas esas cosas declaradas estaban contenidas en otra ordenanza. Entonces vimos que era una política más que una ordenanza y era muy complejo que por dictar esta se derogaran todas las otras. Si yo le derogo la ordenanza a aseo ¿Cómo fiscaliza aseo?

Respecto de la propuesta de ordenanza del Ministerio, también resulta una declaración de buena voluntad. Porque el deber de hacer las ordenanzas está, y se puede hacer, pero no están bien

hechas. Por ejemplo, se aborda el índice de contaminación lumínica, pero ¿cuáles son los estándares? Por eso creemos que quizás es mejor abordarla por tema.

Lo de la ordenanza modelo, que se explye de una serie de temas es complejo, depende de cada estructura municipal, ya en la práctica vemos que hay problemas para que las unidades municipales trabajen coordinadamente, al final cada una tiene su ordenanza.

¿Y cómo ha sido la disposición de la municipalidad a tratar la protección ambiental?

Cuando hay disponibilidad para resguardar el medio ambiente, en el mejor de los casos es una buena intención de la gobernanza de turno que se contiene en una instrucción municipal, pero lo usual es que las unidades no se salgan ni un ápice de lo que encomienda la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ahora bien, ha ocurrido una suerte de fenómeno en el tiempo, en que las personas han ido demandando medidas medioambientales, de sustentabilidad, y la municipalidad se ha tenido que poner a tono con estas exigencias de la comunidad. Ahí hay un poder muy grande.

Por otro lado, hay que tener cuidado con las distintas estructuras municipales. La Municipalidad de Santiago tiene dos mil y tantos funcionarios municipales y muchas unidades, abarca un territorio no menor, tienes alrededor de dos millones de personas circulando diariamente en la comuna que no son de aquí, porque acá hay 315.000 habitantes. Hay una historia y unidades con mucha experiencia, es difícil quitarle las facultades y potestades que las tienen circunscritas en una ordenanza. Más que en la letra en lo concreto es casi impracticable.

Nosotros debemos tener la capacidad de poder coordinar a las distintas unidades, pero no es fácil por la ubicación que tenemos en esta estructura. Todas las municipalidades están re formulando su estructura orgánica y nosotros estamos planteando que la unidad de medio

ambiente se transforme en una unidad de sustentabilidad que esté en otra posición dentro del organigrama, probablemente vinculada a la SEGPLAN, para temas de planificación.

En lo concreto cada unidad tiene una ordenanza con la que trabaja, que la valida el equipo jurídico, pero no es de la dirección de tanto, si no que de la municipalidad. Por explicar de algún modo, los fiscalizadores deben fiscalizar en términos generales, cualquier materia, pero en la práctica en higiene la hacen los de higiene, así también los de tránsito, etc.

¿Hay “fiscalizadores de medio ambiente” propiamente”?

Para ser fiscalizador hay que ser funcionario de planta o de contrata porque hay que tener responsabilidad administrativa, y no necesariamente las municipalidades tienen esa gente con esas características, ni tampoco tienen a la gente adecuada para fiscalizar. Si yo no tengo sonómetro y no sé nada respecto de ruido, no puedo fiscalizar. Hay que conocer muy bien la ordenanza.

Respecto de la ordenanza de bolsas plásticas, el que fiscaliza es un inspector municipal a secas, y la ordenanza señala “corresponderá a médicos veterinarios, a inspectores generales, y a carabineros”, podría cualquier inspector, pero normalmente lo hacen porque un inspector de esa unidad fiscaliza esa ordenanza. Hoy recién se está negociando el capacitar a funcionarios en materia medio ambiental.

Por ejemplo, una vez nos pidieron fiscalizadores para revisar las calderas que estaban funcionando, particularmente lo pidió la SEREMI de Salud, y después había que informarles para dar curso al sumario sanitario. Pero el ingreso de la multa les iba a ellos, entonces no es conveniente ya que destinamos recursos, pero no tenemos recaudación. Ahora por otro lado, el monto de la multa municipal no es nada en comparación a las que si pueden aplicar en la

Superintendencia del Medio Ambiente. Nosotros podemos aplicar hasta 5 UTM, ellos hasta 10.000 UTA.

¿Han contemplado la posibilidad de fiscalizadores ciudadanos o fiscalizadores ad honorem?

Respecto de los vecinos fiscalizadores, hay que tener cuidado. La ciudadanía debería ser un "vigilante del medioambiente", esto es que canalice los requerimientos en los canales que corresponda, y que el Municipio continúe en lo que corresponda.

Respecto del fiscalizador ad honorem, se cree que la idea es buena, pero el aterrizaje es complicado. Es cosa de ver cómo funciona el SCAM, que es variado según el Municipio, a veces aporta, a veces no. Si lo fuera una institución académica, si tú te inscribes, si tu campo de fiscalización es acotado ¿necesitas que vaya el inspector municipal a atestiguar, o no? Si tiene que ir entonces no te sirve. En ese sentido te sirve la persona que denuncia en Twitter, que ya la tenemos. Y es que tenemos vecinos que saben mucho y aportan, pero también hay otros que te van a perseguir a la casa.

Creemos que hay un trabajo importante que se puede hacer desde los fiscalizadores ¿qué municipios tienen fiscalizadores medioambientales? Porque acá tenemos por ordenanza. Sabemos que Vitacura tiene, por ejemplo, en uso de leña, y serán como mucho 10 Municipios. Al final si los tienen importa más el tema de seguridad. Entonces creo que es importante que hagan un diagnóstico de fiscalización ambiental. Acá se hizo una ordenanza de calefactores y nunca la hemos fiscalizado, porque este municipio fue rico, pero hoy hay mucha gente y los recursos no dan. Por ejemplo, si quieren elevar la multa, no va a servir si nadie fiscaliza. A mí, si me preguntan, me gustaría que, así como en la ley de transportes de residuos peligrosos, que

cualquier persona que sacara una foto a alguien que tira escombros en la calle esa prueba fuera suficiente para multas graves Ahí tienes fiscalización ciudadana, pero son hechos. Pero el tipo denunciando en Twitter no. Encuentro difícil que si designas como fiscalizador a un vecino el de vuelta la comuna fiscalizando. Nos sirve que quizás se pueda probar por un video el ruido, o grabar a las micros que contaminan, ahora sí, estas son cosas mayores. Yo sé que hoy la Superintendencia del Medio Ambiente está trabajando en esto, dado que solo tienen 4 personas (fiscalizadores) para la Región Metropolitana.

Hay que tener en cuenta que falta capacitación, que los fiscalizadores que hoy tenemos, a no ser que sean derivados de una ordenanza muy específica, en general la escuela es la calle. Ellos tienen una preparación de cuarto medio con alguna capacitación, atención de público, o técnico jurídico a lo más. Hoy no existe una carrera de inspector.

¿Y han pensado realizar una coordinación con la administración central, como la SEREMI?

Podríamos hacer un vínculo con la Superintendencia que es la que puede poner una multa alta ya que nosotros tenemos más fiscalizadores, o que capaciten dado que ellos tienen recursos. También puede ser que un fiscalizador vaya en una comisión de servicio, pero nosotros no le vamos a hacer la pega a ellos, porque nosotros no vamos a pagar la fiscalización. Si contáramos con mayor capacidad de multa ahí si podríamos contar con suficientes fiscalizadores y pensar en que fiscalicen medio ambiente.

¿Podría ser una solución el aumento de multas en medio ambiente?

Ahora ojo, si le preguntas a los vecinos a quién quieren que le suban la multa ellos querrían que sea para el comercio ambulante o para el tema de los estacionamientos. Si me dicen vamos a

cambiar la Ley Orgánica Constitucional Municipal por el tema de las multas, desearíamos que fuera en general a todas las materias sancionables y después cada Municipio ve a qué le sube la multa.

Ahora, si le vas a poner a una constructora una multa de 500 UTM, ahí van a recurrir a su staff de abogados y van a desmenuzar la ordenanza, y lo cierto es que el nivel de ordenanza municipal hoy no es bueno.

¿Y creen que para trabajar mejor la protección ambiental faltan facultades normativas?

Respecto de ampliar las facultades normativas a las municipalidades nosotros ponemos en práctica las políticas públicas, pero no tenemos recursos en general, esos recursos vienen del gobierno central. En medio ambiente trabajamos muy de la mano con las SEREMIS de Medio ambiente y de Energía para poner en práctica los proyectos, ser receptores de fondos y en ese sentido si las políticas son a nivel regional nosotros hacemos lo nuestro en nuestro territorio, poniendo en práctica según como pueda cada municipio. Ahora bien, no significa que no podamos hacer cosas fuera de lo que dicen centralizadamente, por ejemplo, lo hicimos con las bolsas plásticas, pero depende de los recursos.

Por otro lado, han salido una cantidad de normativas ambientales que regulan muchos temas y es muy bueno, pero eso también ha significado una destrucción de cómo el municipio puede normar dentro de su territorio, no podemos contravenir lo que ahí se dice. Respecto de la nueva Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, sobre todas las nuevas facultades de normas ambientales es la Superintendencia del Medio Ambiente la que las fiscaliza, todos los planes de prevención, etc. incluso le ha quitado facultades a algunos Ministerios en, por ejemplo, materia

de norma de ruido a la SEREMI de Salud, y todo esto en un contexto en que la Superintendencia no tiene capacidad de fiscalizar.

2. APÉNDICE B

Entrevista Departamento de Medio Ambiente Municipalidad de Arica

Ignacio Esquivel. 14 de febrero 2023.-

¿Cómo se denomina la unidad en que trabaja? ¿En qué lugar del organigrama municipal está esta unidad?

Respecto a la organización interna del departamento, según el reglamento de funciones y estructura orgánica, se divide en dos oficinas: "Oficina de Gestión y Cultura Ambiental" y la "Oficina de Higiene Ambiental y Tenencia Responsable". En la primera, nosotros nos organizamos internamente en "Gestión Ambiental", "Educación Ambiental" y "Residuos y Reciclaje". Y la segunda oficina se divide, también internamente, en "Unidad de Zoonosis y Vectores e Higiene Ambiental" y "Centro Veterinario de Salud Primaria". Utilizamos esa forma de organizarnos ya que nos facilita el poder dividir las funciones por cada profesional. Yo soy coordinador de educación ambiental y conservación de recursos naturales.

¿Y estas Unidades se intercomunican?

Sí, hay comunicación directa, pero con el jefe. Esta dinámica es relativamente reciente, permitiendo que nuestra unidad participe en las reuniones internas de la dirección.

¿En la ordenanza ambiental municipal que están elaborando contemplan las materias de sanción y fiscalización?

Hay una ordenanza ambiental en Arica del año 1985 que es necesario actualizarla. Esta no es muy aplicable porque tiene terminología subjetiva o desactualizada. No tiene parámetros técnicos para poder evaluar, por ejemplo, si hay contaminación.

¿Cómo se desarrollan los contenidos en esa ordenanza?

Esta es muy genérica, entonces luego se dictaron ordenanzas específicas. Ahora estamos trabajando una actualización de la ordenanza ambiental municipal y para ello se utilizó el modelo de ordenanza del Ministerio del Medio Ambiente. Además, se hizo participación ciudadana, pero luego internamente, desde la parte jurídica nos pidieron separar las temáticas y no abordar todo en una sola. Por eso ahora estamos trabajando en una ordenanza de contaminación acústica, contaminación atmosférica y también de protección de biodiversidad.

¿Y por qué se decidió dividir las ordenanzas?

Este fue un criterio de la actual abogada, porque antes había otro abogado que estaba a cargo. Antes de ese cambio habíamos hecho la participación ciudadana y luego se dijo que se dividiera, desconozco la razón, lo que involucró hacer todo de nuevo, la participación interna y externa de la ciudadanía. Esta participación se deberá volver a hacer de forma individualizada.

¿Y qué evaluación tienes de esto?

Tiene su lado bueno porque permite avanzar más rápido en algunas temáticas que son más simples. Por ejemplo, las ordenanzas tienen que ser aprobadas por el Concejo, y si dentro del Concejo no hay apoyo para una de las áreas esto bajaría la totalidad del proyecto de ordenanza. Si las tenemos parciales entonces podemos avanzar de a poco, esperamos.

¿Y han logrado emitir nuevas ordenanzas, al menos desde que trabajas en esta área? ¿O solo son avances hasta ahora?

Todavía son avances, porque hemos estado en reuniones con otras unidades para ver todos sus alcances respecto de las propuestas. Por ejemplo, en la ordenanza de contaminación acústica desde la Unidad de Turismo hay recomendaciones respecto de las playas, o de la Unidad de

Cultura respecto del tema de los artistas locales en la calle o eventos culturales, lo que también puede ser considerado contaminación.

¿Y con qué unidades usualmente coinciden en estas evaluaciones? ¿Aportan todas las unidades o las que se consideran convocadas? Porque el concepto de medio ambiente es muy amplio.

Desconozco porque cuando comenzó este proceso yo no estaba trabajando aquí.

¿En algún momento se les llama a las otras unidades para que hagan observaciones, por ejemplo, ahora que están haciendo las específicas?

Claro. Por lo menos las reuniones que hemos tenido hasta ahora se abordan ciertas temáticas, se incorporan algunos aspectos y luego se hace una reformulación.

¿Cómo resulta el tema de los tiempos en la elaboración de las ordenanzas? Considerando, entre otros, que muchas veces hay pocos recursos humanos o monetarios.

En términos prácticos esto ahora está pausado, porque siempre debemos estar atendiendo urgencias. Estos proyectos conllevan mucha reflexión, realizar muchas reuniones y no hemos tenido tiempo para eso.

Para estos efectos ¿Existen apoyos institucionales provenientes del Estado central?

Un desafío que tenemos es incorporar un abogado que conozca del área ambiental. Los abogados actuales no tienen la capacidad técnica o conocimiento y profundidad para abordar ciertas temáticas, por ejemplo, el daño de las tomas en el humedal. La ciudadanía ha pedido apoyo a la municipalidad, pero no se ha podido dado que los abogados no tienen expertiz en el área. Por

tanto, para concretar una ordenanza también. Entonces la parte técnica la hemos llevado nosotros. De cualquier modo, tenemos comunicación con la Unidad Jurídica.

En este sentido, respecto de la nueva ordenanza de humedales urbanos, que es de la que me estoy encargando, el Ministerio requiere criterios mínimos de sostenibilidad, y es algo que hay que desarrollar. He visto es que en otras ordenanzas los nombran, pero no están profundizados. Hemos visto que estas son muy declarativas, por ejemplo, se señala “la municipalidad elaborará programas de educación ambiental” y por lo que entiendo la normativa es para con los ciudadanos más que normar solo de forma interna, dentro de la municipalidad. Entonces, creo que resultan más bien como declaraciones de buenas intenciones para dejar tranquila a la comunidad de que hay un compromiso, pero en el fondo ese instrumento no asegura que se vaya a cumplir.

¿Han realizado o visto la posibilidad de una colaboración con otras instituciones? Por ejemplo, universidades mediante convenios de colaboración, ya sea en clínicas jurídicas, clínicas veterinarias, entre otros.

No hay. Se ha conversado pensando en la Universidad de Tarapacá que es la más grande de la comuna, pero cuesta mucho hacer convenios. Lo conversamos con una docente y nos señaló que hay muchas restricciones para realizarlos. Entonces se esbozó la posibilidad de realizar acuerdos, algo más sencillo para establecer un trabajo en conjunto. Una idea es establecer un comité asesor científico.

Todo esto es relevante porque las temáticas sobre áreas protegidas, reservas, humedales urbanos o incluso por el cambio climático involucran realizar planes de acción comunales y para esto se necesitan recursos, por ejemplo, para hacer los estudios.

Y a partir de la observación de las ordenanzas de otras municipalidades, ya sean las generales de medio ambiente o las específicas como la de humedales ¿has visto un desarrollo más especializado según sus contextos?

En lo que he visto en las de humedales urbanos todas siguen una misma línea, ya que están mandatadas por ley a contener ciertas cosas, no hay mucha innovación.

Dentro de lo que estaba estudiando al respecto, como las municipalidades son como gobiernos autónomos he ahí su dispersión sobre el cómo aborda cada una sus problemáticas a través de ordenanzas. Pero con la guía y normativa del ministerio del medio ambiente se ve que se uniformizan. Esto también tiene su inconveniente, porque estandariza las realidades y son totalmente distintas.

¿Cómo desarrollan las funciones de fiscalización en materia ambiental?

En ese sentido, particularmente tenemos una ordenanza de tenencia responsable de mascotas, otra de protección de las tortugas, pero con la que me toca trabajar directamente es con la de humedales, la Ordenanza de Protección de la Reserva Natural Municipal de la desembocadura del Río Lluta. A través de esta ordenanza se establecen usos permitidos y no permitidos, sanciones para las personas que no cumplen lo indicado y fija quienes son los responsables de fiscalizar en este caso, lo que cuesta que se ejerza tanto interna como externamente. Se establece que la Policía Marítima, Carabineros de Chile y la municipalidad a través de sus inspectores son los que fiscalizan, pero las prioridades no son para el humedal y suele suceder que no llegan.

Es necesario entender que hay tantas temáticas que es muy complejo que haya inspectores expertos en cada una. Para eso hemos hecho capacitaciones, una de ella en tenencia responsable

de mascotas, pues si bien hay buena voluntad para ejercer sus funciones lamentablemente hay poco conocimiento.

¿Con la Superintendencia del Medio Ambiente tienen relación respecto de la fiscalización?

En la Superintendencia, por lo menos acá en Arica, son dos funcionarios. Si bien ellos están encargados de recibir todas las denuncias y deben fiscalizar, estos no dan abasto para todo aquello. Por esta razón es que en gran medida es la municipalidad la que absorbe los reclamos.

3. APÉNDICE C

Anexo de Catastro. –

a. Descripción. -

Se detalla pormenorizadamente la cantidad de ordenanzas ambientales municipales que se observan en las 346 comunas del país.

Entenderemos a las ordenanzas ambientales municipales como instrumentos que tratan de manera integral y directa la gestión ambiental de sus comunas, vale decir encomiendan a un único estatuto reglar aquellas actividades con un impacto ambiental relevante.

Se considera para el estudio del catastro los instrumentos ordenadores que regulen más de dos materias que sean relevantes ambientalmente. En cada caso que estamos ante una ordenanza ambiental contemplada en estos términos, se indica el contenido del instrumento.

b. Metodología. -

A partir de los datos de normativas municipales obtenidos primariamente en el Repositorio de Normas de Comunas de la Biblioteca del Congreso Nacional, secundariamente en portales digitales municipales y, excepcionalmente mediante solicitudes de acceso a la información, se obtuvieron los datos que nos permitieron constatar la cantidad de ordenanzas ambientales municipales vigentes en Chile, entre otros aspectos.

Esta información se desarrolló en una primera planilla excel que permitiera visualizar fácilmente las ordenanzas ambientales municipales de cada comuna conforme su región, y en cada una de ellas, marcando como hito la fecha de dictación de la Ley N° 20.417 26 de enero del 2010, la indicación de los años de su desarrollo; las fechas en que se publicaron y modificaron; figuración de anteproyectos; número de resolución, usualmente decreto, designado por la municipalidad;

temas que se abordan; página en internet donde se encuentra el documento y la fecha en que se hizo la última revisión de la normativa municipal.

En una segunda planilla excel se desplegaron estas cifras permitiendo cálculos básicos. De tal forma, en la primera pestaña, se observa la base de datos totales conforme los 345 municipios del país. En la segunda pestaña se despliega la información permitiendo ver cuántas ordenanzas ambientales municipales había en Chile antes y después de la publicación de la Ley N° 20.417; así también la cantidad de ordenanzas dictadas cada año desde el 2010. En la tercera pestaña es posible ver los resultados totales divididos conforme las regiones y macrozonas del país, entendiendo estas últimas como: Norte (XV, I, II, III, IV), Centro (V, VI, VII, VIII, XVI, XIII) y Sur (IX, XIV, X, XI, XII).

Finalmente, el día 19 de marzo del año 2022 se realizó la última revisión de ordenanzas municipales ambientales registradas en el Repositorio de Normas de Comunas que posee la página en internet de la Biblioteca del Congreso Nacional.

c. Fuentes de los datos. -

Repositorio de Normas de Comunas de la Biblioteca del Congreso Nacional <<https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/index.html>>, portales digitales municipales y, excepcionalmente, se ha recurrido a solicitudes de acceso a la información para obtenerla de forma cierta y detallada en casos que resultaron no ser completos.

d. Indicaciones en la evaluación de los datos. -

- En el caso de los instrumentos que se autodenominan “Ordenanza ambiental” u “Ordenanza Medio Ambiental”, no se consideraron si no trataban más de dos materias distintas que revisten un impacto ambiental. Esta decisión se sustenta en que hay

municipalidades que han usado esta nominación para regular solo una o dos materias de implicancia ambiental, usualmente relacionadas, por ejemplo, tenencia responsable de animales y zoonosis. De cualquier modo, se señalaron en el catastro con su contenido, pero no son contabilizadas. Estos casos son comunes en instrumentos anteriores a la modificación de la Ley N° 20.417.

- No necesariamente el instrumento se autodenominó “Ordenanza Ambiental Municipal”, pero se revisó su contenido para evaluar si calificaba como instrumento de estudio para el catastro, esto es, siempre tratando más de dos materias de impacto ambiental distintas. Esto se indicó en cada caso.
- Es común que en los portales digitales no se identifique cuándo fue publicada la ordenanza ni por cuál medio se dio a conocer. Algunas veces se señala que comenzará a regir desde que se publique en la página web del sitio municipal, pero usualmente no se indica en parte alguna la fecha en que se hace esto, u otras veces ni si quiera está en el sitio web. Cuando no figura el año de publicación se ha pedido información mediante la Ley de Transparencia. Estos casos se indican en el presente anexo.
- Se consideró como fecha de la ordenanza ambiental municipal el momento de su publicación, indicado usualmente en la base de datos del portal Ley Chile o en el portal de Transparencia. Cuando no se encontró esto en los soportes digitales antes mencionados, se contempló la fecha suscrita en la resolución misma que se deriva de los portales institucionales.
- También hay casos en que los portales digitales no indican el número de la resolución administrativa que crea la ordenanza. Cuando esto no se señala se hizo solicitud de información por Ley de Transparencia. Estos casos se indican en el presente anexo.

- En el caso de que se enuncie expresamente una modificación que integre uno o más temas nuevos de impacto ambiental, se considerará esta como una nueva ordenanza ambiental. Respecto a la modificación, hay que tener en cuenta que este criterio no es uniforme para las municipalidades, pues algunas expresamente derogan la anterior y aprueban una nueva, otras señalan simplemente que hay una modificación, dando lugar a una derogación tácita. En el segundo caso, por ejemplo, Monte Patria.
- En los casos en que haya una modificación en los términos del punto anterior, el enlace señalado en el catastro será el de la modificación, siempre y cuando ésta incluya el cuerpo de la ordenanza modificada.

e. Casos especiales. -

- Sierra Gorda. Contenido no es exhaustivo, regulando solo la materia de desechos tóxicos. Si bien se denomina Ordenanza de Gestión Ambiental se decide no considerarla en el catastro.
- Monte Patria. No está en línea la ordenanza originaria, ni hay información de número de decreto ni fecha. Esta es solicitada vía transparencia el 31 de julio del 2019, respondiéndose el 29 de agosto reiterando la información ya disponible, por lo que no se logró resolver la duda.
- Algarrobo. La última ordenanza se considera una nueva ordenanza ambiental propiamente tal a pesar de que se designe como una modificación, conforme integra diferentes temas de relevancia.
- Pirque. Corresponde a un caso en que se mencionan objetivos y ámbito de aplicación; las obligaciones y prohibiciones de los visitantes propietarios y transeúntes; y la

fiscalización y sanciones, solamente, sin desarrollar acabadamente más aspectos medio ambientales, razón por la cual no se consideró en el catastro.

- Puente Alto. Este corresponde a uno de los casos en que hay un ítem de protección ambiental que menciona una serie de diversas materias de impacto ambiental, pero sin ser acucioso en su tratamiento, aun así, se contempló en el catastro. Esta situación suele pasar en ordenanzas anteriores a modificación Ley N° 20.417.
- Paine. Cuenta con una Ordenanza sobre Gestión Ambiental especial para la Cuenca de Aculeo, la que no se consideró para efectos del catastro.
- Estación Central. Este corresponde a uno de los casos en que hay un ítem de protección ambiental que menciona una serie de diversas materias de impacto ambiental, pero sin ser acucioso en su tratamiento, aun así, se contempla en el catastro. Esta situación suele pasar en ordenanzas anteriores a modificación Ley N° 20.417.
- Huechuraba. Caso sui generis en el que se establecen competencias y procedimientos pormenorizados para todas aquellas ordenanzas municipales con implicancias ambientales.
- La Cisterna. Este corresponde a uno de los casos en que hay un ítem de protección ambiental que menciona una serie de diversas materias de impacto ambiental, pero sin ser acucioso en su tratamiento, aun así, se contempla en el catastro. Esta situación suele pasar en ordenanzas anteriores a modificación Ley N° 20.417.
- La Granja. Este corresponde a uno de los casos en que hay un ítem de protección ambiental que menciona una serie de diversas materias de impacto ambiental, pero sin ser acucioso en su tratamiento, aun así, se contempla en el catastro. Esta situación suele pasar en ordenanzas anteriores a modificación Ley N° 20.417.

- El Monte. Este corresponde a uno de los casos en que hay un ítem de protección ambiental que menciona una serie de diversas materias de impacto ambiental, pero sin ser acucioso en su tratamiento, aun así, se contempla en el catastro. Esta situación suele pasar en ordenanzas anteriores a modificación Ley N° 20.417.
- Coltauco. Instrumento en línea no señala numeración de resolución que lo dicta. Se solicita esta información por transparencia el día 5 de agosto del 2019. Se recibe lo solicitado y además se entrega el Decreto N° 606 de fecha 15 de abril del 2019, que incorpora el artículo 23 bis a la ordenanza originaria.
- Mostazal. Documento en línea.
[http://www.mostazal.cl/transpa2/archivos_muni/otros_antecedentes/ORDENANZA%20MEDIO%20AMBIENTE.pdf] no registra número de documento ni fecha de publicación y promulgación. Por lo anterior, fue solicitada esta información vía transparencia el día 5 de agosto del 2019. Responden el 27 de septiembre proporcionándonos una ordenanza ambiental anterior, de fecha 21 de abril del 2003, Decreto N° 177, indicando que “la DIMAO está trabajando en una nueva ordenanza Sobre Protección y conservación del medio ambiente, la cual será aprobada durante el año 2019” por lo que el documento que poseíamos era solo el anteproyecto de una nueva ordenanza ambiental municipal, lo que se menciona como tal en el catastro.
- Pichidegua. Falta numeración de la resolución que dicta la ordenanza. Solicitado por transparencia el día 5 de agosto del año 2019 remitieron el día 20 de agosto el documento de la ordenanza ambiental municipal sin indicar numeración del instrumento.
- Rancagua. Ordenanza del año 2011 se enuncia como modificación, pero estos cambios resultan sustanciales por lo que se contempla como una nueva ordenanza.

- Requínoa. Ordenanza Medioambiental emerge a partir de una modificación a la antigua Ordenanza de Aseo y Ornato. En este caso no estamos ante dos ordenanzas ambientales, pues la primera es acotada a aseo.
- Curepto. Se denomina ordenanza ambiental a un instrumento que solo regula uso de bolsas plásticas. No se consideró para efectos del catastro.
- Ninhue. Se desconoce número de acto por no estar en línea. Se solicita mediante transparencia el 6 de agosto del 2019. Responden el 23 de septiembre del 2019 indicando número de decreto fecha de emisión de decreto.
- Bulnes. Ordenanza medio ambiental vigente se hace cargo de contener todas las ordenanzas específicas ambientales anteriores.
- Quillón. Se contiene la Ordenanza Ambiental Municipal en un listado maestro de ordenanzas municipales.
- Yungay. No está el número de decreto. Se solicita por transparencia el día 6 de agosto del 2019. Responden con fecha 3 de septiembre del 2019 proporcionándonos la fecha y número del decreto alcaldicio en cuestión.
- Quilaco. Se contiene la Ordenanza Ambiental Municipal en un listado maestro de Ordenanzas Municipales.
- Cunco. Caso especial en que Ordenanza Turística contiene un capítulo ambiental completo. Esta es considerada como Ordenanza Ambiental, aunque no se denomine de tal manera.
- Teodoro Schmidt. Contenido no es exhaustivo. Regula solo materia de desechos tóxicos, si bien se denomina Ordenanza de Gestión Ambiental. No se consideró en el catastro.

- Vilcún. Protección ambiental contenida en Ordenanza Turismo Sustentable. No indica número decreto ni fecha exacta publicación de esta. Solicito por transparencia el 7 de agosto del 2019. Responden el 23 de septiembre del 2019 indicando número de decreto y su fecha de emisión.
- Lumaco. No figura número de decreto ni fecha de vigencia de ordenanza que figura en línea. Se solicita por transparencia el día 4 de julio del 2019. Responden el 18 de julio del 2019 indicando que este documento no ha sido aprobado, por lo que se contempla como anteproyecto de ordenanza medioambiental en el catastro.
- Purén. No figura número de decreto ni fecha de vigencia de ordenanza que figura en línea. Se solicita por transparencia el día 4 de julio del 2019. Responden el 2 de agosto del 2019 indicando que este documento no ha sido aprobado, por lo que se contempla como anteproyecto de ordenanza medioambiental en el catastro.