



*CENTRO DE ESTUDIOS
FISCALÍA DEL MEDIO AMBIENTE (FIMA)*

ORDENANZAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL

Por Gabriel Araya

I.- ORDENANZAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL

A nivel nacional se han identificado diecinueve Ordenanzas 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 relevante¹. También se han identificado un conjunto de ordenanzas que tratan materias ambientales específicas². Tanto los tópicos abordados, como la redacción de dichos estatutos normativos revelan una cierta correspondencia por lo que presumiblemente se han influenciado entre unos y otros. Este fenómeno permite su estudio de forma conjunta, siendo posible deducir observaciones generales en cuanto a sus similitudes, deficiencias detectadas, y recomendaciones aplicables a todas ellas. A partir de las observaciones se pretende establecer el marco general mínimo que debiera contener una ordenanza modelo. Interesante sería el ejercicio de abordar con exhaustividad cada uno de las áreas, sin embargo por la extensión de este trabajo solo estableceremos un orden general mínimo y finalmente, a modo de ejercicio, analizaremos el caso de la basura.

En primer lugar revisaremos las similitudes más evidentes que fueron descubiertas dentro del conjunto de ordenanzas estudiadas a fin de formar un cuadro general sobre el estado de las normas municipales. Dentro de las características comunes tenemos:

1.-Los objetivos generalmente mencionados: Varias de las Ordenanzas estudiadas comienzan señalando objetivos generales que pretenden ser desarrollados mediante la dictación de una ordenanza, entre otros los más repetidos fueron: regular, conservar y mejorar el medio ambiente comunal; educar a la ciudadanía en torno al respeto del valor ambiental; conservar el patrimonio ambiental; concretar el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación contenido en el artículo 19 N°8 de la Constitución Política y mejorar la calidad de vida de las personas que habitan al interior de la comuna³. Tales declaraciones son sólo directrices, meramente destinadas a orientar al operador, más no un contenido normativo relevante, toda vez que no constituyen órdenes precisas que manden prohíban o permitan una conducta determinada. Desde otra perspectiva el establecimiento de objetivos puede ser entendido como una cierta necesidad de justificar el establecimiento de ordenanzas ambientales, dado que la protección ambiental no corresponde a los cometidos esenciales que se le encargan a los municipios, (como veremos más adelante) por lo que la creación de normas en este sentido parece derivar de la buena voluntad de los representantes locales.

¹ Las Comunas son las siguientes: Aysén, Casablanca, Coyhaique, Chillan, Empedrado, Futaleufu, Hijuelas, La Granja, Los Ángeles, Lumaco, Maipú, Mejillones, Panguipulli, San Pedro, Osorno, San Miguel, Santiago, Valdivia.

² De aquellos estatutos municipales que abordan de manera aislada alguna de las materias de relevancia ambiental es posible mencionar: Ordenanza sobre ruidos molestos de la comuna de Santiago, sobre tenencia responsable de mascotas de las comunas de Punta Arenas y La Serena, sobre transporte de áridos de las comunas de Paine, Punta Arenas y Coyhaique, etc.

³ Artículo 1° de “Ordenanza sobre el medio ambiente”, de 20 de diciembre de 2007. Municipalidad- de Casablanca; artículo 1° “Ordenanza N°004, de 24 de Diciembre de 2007, Panguipulli, artículo 1° “Ordenanza Municipal Ambiental”, Empedrado, Artículo 2° “Ordenanza Ambiental Municipal”, Los Ángeles; artículo 2° “Ordenanza del Medio Ambiente y sobre salubridad publica” de 26 de Enero de 2004, Mejillones; Considerando de “Ordenanza Local sobre medio ambiente” de 30 de octubre de 1997, Hijuelas.

De cualquier modo la inclusión de objetivos dentro del cuerpo de las ordenanzas sirve para definir el espíritu o la intención que se tuvo al momento de su redacción. Luego estos servirían para orientar al intérprete de la norma que revise la correspondencia entre los mentados objetivos y el articulado que le sigue

2.-Las materias reproducidas: Las Ordenanzas Municipales que abordan materias ambientales observan una división interna que contiene los siguientes temas:

-Protección de Bienes Nacionales de Uso Público y Protección de Agua⁴ : (se refiere generalmente a normas sobre mantenimiento de calles, aceras, parques y plazas; como también a la protección de cursos de agua naturales y artificiales, aguas detenidas, zonas costeras, etc.)

-Tratamiento de Basura⁵: (almacenamiento⁶, tipos de recipientes permitidos, distinción sobre origen domiciliario o industrial, tipos de basura admitida, horarios de recolección y traslado, acopio en vertederos, etc.)⁷

-Tránsito y Estacionamiento de Vehículos: (tipos de vehículos, normas con las que deben cumplir, cargas y descargas, calles por las que pueden transitar etc.)⁸

-Animales: (algunas se refieren a todo tipo de animales, domésticos y de crianza, otras en cambio solo a mascotas, normas sobre animales abandonados, responsabilidades de los amos, caniles municipales, etc.)

-Contaminación Acústica: (normas sobre niveles de ruidos permitidos, horarios de emisión, formas de medición, etc.)⁹

-Evaluación Mínima de Impacto Ambiental: (como requisito para la aprobación de aquellos proyectos que pudiendo tener influencia ambiental no están contenidos dentro de aquellas actividades que deban someterse al Sistema de Impacto Ambiental)¹⁰

3.- Reiteración de normas legales: Otra punto común que ha sido posible verificar en las diferentes ordenanzas municipales es la redundancia de normas previstas en otros estatutos jurídicos de carácter legal o reglamentario¹¹. A modo de ejemplo se pueden consignar los siguientes:

-de la Ley de Bases del Medio Ambiente, Ley número 19.300 y su reglamento: Algunas ordenanzas explicitan aquellas actividades que deben someterse al

⁴ Comunas de Coyhaique (art. 1°), Chillan (art. 9), Empedrado (art. 75), Futaleufu (art 8), Hijuelas (art. 1°), Los Ángeles (art 7), Mejillones (art. 5°), Panguipulli (art 3°) San Pedro artículo 12), Valdivia art 1°

⁵ comunas: Empedrado (art. 42), Los Ángeles (art. 40), Mejillones (art. 23), Panguipulli (art. 39)

⁶ Comunas: Coyhaique (art. 21), Empedrado (art. 46), Hijuelas (art. 17), Panguipulli (art. 53), San Pedro (art. 33), Valdivia (art. 19).

⁷Comunas: Coyhaique (art. 12), Futaleufu (art. 1), Hijuelas (art. 12), Panguipulli (art. 67), San Pedro (art. 27), Valdivia (art. 14).

⁸ Comunas: Empedrado (art. 85), Futaleufu (art. 37), Hijuelas (art. 38), Mejillones (art. 51), Panguipulli (art. 87), San Pedro (art. 44).

⁹ Comunas: Chillan (art. 17), Empedrado (art. 38), Futaleufu (art. 35), Hijuelas (art. 30), Los Ángeles (art. 73), Mejillones (art. 42), Panguipulli (art. 76), San Pedro (art. 39), Valdivia (art. 31).

¹⁰ Comunas: Futaleufu (art. 40), Hijuelas (art. 41), San Pedro (art. 45).

¹¹ Este fenómeno ha sido reconocido con anterioridad en Boletín Área Medio Ambiente nro. 7 de 1998. Revista de producción de la Sofofa la cual sostiene que el único sentido de tales reiteraciones es que: “*las eventuales infracciones a dichos textos legales y reglamentarios pasan ahora a convertirse en infracciones a una ordenanza municipal, lo que, al estar sancionado con multa a beneficio municipal, contribuye a generar ingresos adicionales para el municipio*”. En http://www.sofofa.cl/OPINION/boletines/medio_ambiente/medioamb_boletin7.htm

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual no parece necesario toda vez que la ley de bases en sus artículos 10° y 11° y el Reglamento en su artículo 4°, establece que proyectos o actividades deben someterse a tal trámite ya sea mediante un Estudio de Impacto Ambiental o bien una Declaración de Impacto Ambiental¹².

-de la Ley de Tránsito, Ley número 18.290: Respecto a las obligaciones para el traslado de ciertos elementos como el encarpado para el traslado de ciertas cargas¹³ (artículo 58), utilización de bocinas, (artículos 76 y 78) emisión de gases contaminantes de vehículos con motores de combustión interna (artículo 82).¹⁴

-del Código de Aguas, Decreto Ley 2.603: en lo referente a la obligación de conservación de acueductos que le corresponde a sus dueños, artículo 91, la prohibición de botar basuras en cauces y la responsabilidad de los municipios en la limpieza de canales obstruidos por basuras contenidas en el artículo 92, etc.¹⁵

-del Código Sanitario: En General el Libro Tercero de este Código es repetido en normas sobre aguas y sus usos sanitarios (párrafo I) y sobre los desperdicios y las basuras ¹⁶ (párrafo III), y de la contaminación del aire de los ruidos y vibraciones¹⁷.

II- PROBLEMAS O DEFICIENCIAS IDENTIFICADOS:

Del universo de Ordenanzas municipales que se tuvieron a la vista para la elaboración de este informe ha sido posible extraer algunas conclusiones sobre las mayores deficiencias o errores detectados. A continuación veremos cuales son y de que modo perjudican el desarrollo de una gestión ambiental eficiente y seria.

1.-Desarrollo del Sistema normativo ambiental por Ordenanzas Municipales

Respecto a la facultad que tienen las municipalidades para desarrollar el Ordenamiento Jurídico a través de ordenanzas, debemos recordar la distinción que se hace entre el desarrollo de una norma propiamente tal, vale decir aquel que tiene por objeto realizar especificaciones o determinaciones de sentido que sirvan para aclarar o señalar el sentido de una norma de carácter legal o reglamentario y el desarrollo que solamente amplía el contenido normativo estableciendo nuevos requisitos, prohibiciones o limitaciones que puedan resultar entorpecimientos a derechos que solo son susceptibles de reglamentación por vía legal, tal como lo ha

¹² Capítulo IX Ordenanza Local Nro. 7 San Pedro de la Paz, capítulo VIII Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente de Hijuelas, Capítulo VII Ordenanza Local sobre Medio Ambiente, Aseo y Ornato Comuna de Futaleufú, etc.

¹³ En realidad la normas sobre transporte de carga están contenidas en el Decreto Supremo número 75 de 1987 del Ministerio de Transportes.

¹⁴ Capítulo VII Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente Comuna de Hijuelas, artículo 26° y 27°, Ordenanza Local de Medio Ambiente de Panguipulli.

¹⁵ Capítulo I Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente Comuna de Valdivia, artículo 8° Ordenanza Local de Medio Ambiente de Panguipulli, título III Ordenanza del Medio Ambiente de Chillan.

¹⁶ Artículo 4° Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente Comuna de Valdivia, artículo 7° Ordenanza Sobre Medio Ambiente de Mejillones,

¹⁷ Remitirse a las notas 5, 6, 7, 9.

determinado la Contraloría General de La República¹⁸. Esta precisión es relevante por cuanto es la propia Constitución Política la que establece aquellas materias reservadas a la ley. La potestad reglamentaria autónoma de la que gozan los municipios no permite que estos se excedan en las competencias fijadas por la Constitución y la ley que los regula, sin que tal acto sea por ese solo hecho manifiestamente inválido y no genere ningún efecto. Sin embargo existen numerosos casos en que se ha puesto en duda el valor de una disposición contenida en una ordenanza por considerarse atentatoria al resto del ordenamiento jurídico.

Las posibilidades que tienen las municipalidades para desarrollar normas legales se encuentran constreñidas al resto del ordenamiento jurídico. Las Ordenanzas municipales sólo pueden referirse al alcance de normas legales o reglamentarias preexistentes complementándolas pero no pueden ampliar su contenido estableciendo mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades a desarrollar dentro de sus jurisdicciones, que aquellas que han sido impuestos por ley o por normas dictadas por órganos competentes en materia ambiental. La distinción entre uno y otro aspecto es esencial para determinar si existe una atribución de competencias ilegal por parte de los municipios en el sentido de abordar materias de reserva legal o bien que han actuado dentro de los objetivos y las facultades conferidos por la Ley Orgánica de Municipalidades.

2.-Deficiencia y Reiteración de Conceptos

En esta parte es posible observar una problemática que ofrece dos aristas: por una parte las Ordenanzas Ambientales Municipales no se detienen sobre las definiciones de los elementos a regular o de hacerlo resultan bastante precarios. De las Ordenanzas estudiadas solo dos contenían acápites con definiciones: el artículo 2° de la Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente de Panguipulli¹⁹ y el

¹⁸ Pronunciamento dictado en respuesta a requerimiento planteado por el Presidente de la SOFOFA de fecha 14 de junio de 1999.

¹⁹ **Artículo 2°** Para efectos de la presente ordenanza se entenderá por:

1) **Escombro:** Desecho, broza y cascote que queda de una obra de albañilería o de un edificio arruinado o derribado.

2) **Basura:** Cualquier material estimado inútil o innecesario y que es desechado.

3) **Residuo peligroso:** Residuo o mezcla de residuos que puede presentar riesgo para la salud pública y / o efectos adversos al medio ambiente, ya sea directamente o debido a su manejo actual o previsto como consecuencia de presentar alguna característica de toxicidad aguda, toxicidad crónica, toxicidad por lixiviación, inflamabilidad, reactividad o corrosividad.

4) **Vía pública:** Calle camino u otro lugar destinado a tránsito y que constituye un bien nacional de uso público.

5) **Animal vago o callejero:** Aquél animal que teniendo dueño, con o sin licencia, deambula libremente por los espacios públicos de la comuna.

6) **Animal abandonado:** Aquél que no posee propietario, ni se encuentra inscrito en el registro único municipal.

7) **Animal inscrito:** Aquél que se encuentra inscrito en el registro único municipal y que se encuentra con la licencia vigente, la que se acreditará por una placa que se adosa con el collar del animal.

8) **Periodo diurno:** Es el intervalo de tiempo comprendido entre las 07:00 y 21:00 hrs.

9) **Periodo nocturno:** Es el intervalo de tiempo comprendido entre las 21:01 y 06:59 hrs.

10) **Periodo extraordinario:** es el intervalo de tiempo especial que define la autoridad de acuerdo a cada caso en particular.

11) **Propiedad vecina:** predio cuyo título de dominio o derecho de uso sea contiguo a la propiedad o diferente de aquella en que el ruido se produce.

12) **Ruido molesto:** Todo ruido calificado como tal de acuerdo a alguno de los artículos del presente título.

artículo 6° de la Ordenanza Municipal del Medio Ambiente de Los Ángeles²⁰. A su vez las definiciones que contienen resultan bastante débiles e insustanciales por lo cual su inclusión resulta irrelevante.

El segundo problema consiste en la reiteración que se hace de disposiciones contenidas en otras normas de mayor jerarquía lo que se puede apreciar en los artículos de definiciones anteriormente vistos y en otras disposiciones aisladas según vimos más arriba. No se encuentra una justificación a tal práctica mas allá de hacer que por este mecanismo se apliquen multas destinadas a los municipios.

Podemos concluir que es necesario el establecimiento de definiciones claras que resulten lo mas objetivas posibles lo que puede realizarse elaborando conceptos precisos o bien estableciendo mecanismos que permitan determinar a ciencia cierta a que se esta haciendo mención. Tales definiciones no pueden ser términos vagos o meras repeticiones como las anteriormente vistas.

3.- Sistema Sancionatorio:

En honor a la verdad el sistema sancionatorio contenido en la ley de municipalidades es un lugar común dentro de las críticas a la Ley 18.695. El monto demasiado bajo que establece como límite para la imposición de multa claramente dificulta un real efecto disuasivo en quien contraviene las Ordenanzas. Muchas veces para el infractor será económicamente más conveniente pagar la multa impuesta y continuar en la actividad contaminadora. Parece imprescindible revisar otras soluciones dentro de la normativa actual para subsanar tal deficiencia. Por ejemplo en derecho comparado existe una alternativa que consiste en aplicar la

13) **Ruido claramente distinguible:** Ruido que se escucha en forma francamente destacada respecto de cualquier otro ruido.

14) **Zona sensible:** es aquella zona donde se autoriza alguno de los siguientes usos de suelo habitacional, hospitalario, educacional, parque, cementerio, lugares de culto, definidos de acuerdo al Plan Regulador Comunal.

²⁰ ARTICULO 6.-

Definiciones:

- 1) **Animal Doméstico:** Aquel animal que recluso en una jaula, casa, establo, corral, etc., depende del humano para obtener su alimento.
- 2) **Animal Vago:** Aquel que no posee propietario o que teniendo, pudiéndose identificar a través de un collar, placa, etc., deambula libremente por los espacios públicos de la comuna.
- 3) **Basura:** Desecho, desperdicio, despojo.
- 4) **Bien Nacional de uso Público:** Es aquel cuyo dominio pertenece a la nación y su uso a todos los habitantes de la nación, como calles, plazas, puentes y caminos.

Desecho: Residuo restante que ya no sirve.

- 5) **Desechos Sólidos Domiciliarios:** Todo desecho o residuo de carácter doméstico generado en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de viviendas.
- 6) **Desecho Sólido Industrial de tipo Domiciliario:** Es aquel que aunque su origen sea industrial es asimilable al domiciliario.
- 7) **Equipamiento:** Según O.G.U.C. se clasifica en equipamiento de Comercio, Culto y Cultura, Deporte, Educación, Esparcimiento, Salud, Seguridad, Servicios y Social.
- 8) **Residuo:** Lo que queda de un todo. Lo que queda de la descomposición o destrucción de una cosa.
- 9) **RILES:** Residuos industriales líquidos producidos por un establecimiento.
- 10) **RIS:** Residuo industrial sólido.
- 11) **Ruido:** Sonido inarticulado y confuso. El sonido que produce molestias.
- 12) **Sonido:** Sensación que el movimiento vibratorio de los cuerpos, transmitido por un medio elástico, como el aire, excita en el oído.

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.

4.- Creación de institucionalidad ambiental Ad-hok:

Las Municipalidades poseen cierta libertad organizatoria prevista por la propia Constitución Política al señalar la autonomía que estas poseen en la administración local de la comuna. Asimismo el artículo 107 señala que será la Ley orgánica respectiva la encargada de determinar las funciones y atribuciones de los Municipios. Consecuente con lo anterior el artículo 27 de la Ley 18.695 señala que la organización interna del municipio así como las funciones específicas de las direcciones y unidades será regulado por el reglamento municipal dictado por el alcalde con acuerdo del concejo. Finalmente los artículos 15 y siguientes de la Ley Orgánica de Municipalidades al señalar la forma en que organizaran internamente los municipios establece una flexibilidad organizatoria dependiente del número de habitantes de la comuna que permitiría la creación de unidades especializadas, entre las que se puede establecer aquella dedicada a la gestión ambiental de la municipalidad.

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 preventivas²¹.

Luego la forma que puede admitir 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, fondos de los que se disponga, etc. No obstante lo anterior algunas de las formas podrían ser:

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.²²

Ahora bien, luego de revisar la amplia gama de posibilidades que ofrece cada tipo organizacional, con sus ventajas y desventajas y no obstante la notoria flexibilidad que le otorga tanto la Constitución Política como la propia Ley de Municipalidades, reseñada en los párrafos anteriores, sólo se encontraron entidades ambientales dedicadas en las siguientes comunas: Empedrado con la Unidad de Medio Ambiental Comunal (artículos 3° y siguientes), Chillán Departamento del Medio

²¹ Espinoza Guillermo y otros. Clasificación extraída de Gestión Municipal: Políticas, planes y programas ambientales. Ediciones del Segundo Centenario, año 2000. Página 77.

²² Espinoza Guillermo y otros. *Op cit.* Página 101.

Ambiente (artículo 1° de la Ordenanza), las cuales tienen funciones políticas e informativas. El ejemplo de Empedrado va un poco más allá otorgando algunas facultades fiscalizadoras, sin embargo estas no operan de oficio sino por denuncia lo que restringe sus posibilidades.

En conclusión el establecimiento de instituciones especializadas, destinadas solamente a las materias contenidas en ordenanzas ambientales permitiría abordar de manera más eficaz la gestión ambiental a nivel local, con la mayor cantidad de facultades posibles y especialmente fiscalizadoras a fin de velar por el cumplimiento de las Ordenanzas Medioambientales, sancionando a los infractores.

III. CONTRUCCION DE UNA ORDENANZA AMBIENTAL MODELO

Antecedentes previos

1.-Fundamento General: las municipalidades son corporaciones autónomas²³ de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, destinadas a la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de la comuna. Existen dos formas en que tales cometidos se materializan: mediante actos jurídicos bilaterales, tales como convenios y contratos celebrados con particulares o con otros organismos del Estado o bien mediante actos jurídicos unilaterales, denominados resoluciones, las cuales son manifestación de la potestad reglamentaria autónoma y por tanto tienen carácter normativo.

A su vez la potestad reglamentaria municipal se caracteriza porque:

- a) tiene rango legal, toda vez que dicha atribución proviene de la Ley de Municipalidades y no de la Constitución, por lo cual es susceptible de modificación por otra ley;
- b) está subordinada jerárquicamente a la Constitución, la ley y a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, razón por la cual el ámbito de desarrollo está delimitado por aquellas normas de mayor jerarquía;
- c) está radicada en el alcalde aunque para ciertas resoluciones requiera de acuerdo del concejo
- d) no está sujeta al trámite de toma de razón, según lo dispone el artículo 53 de la ley de Municipalidades²⁴.

La potestad reglamentaria así definida puede adoptar cuatro tipos diferentes: reglamentos, decretos, instrucciones y ordenanzas. Los primeros son normas generales, obligatorias y permanentes relativas a materias de orden interno de la municipalidad, los decretos, en cambio, difieren de los anteriores en que no tienen carácter general sino que se refieren a casos específicos. Las instrucciones, como su nombre lo indica, están destinadas a instruir a subalternos del alcalde sobre materias determinadas y son manifestación de la dirección y administración del

²³ Sin perjuicio de lo cual están limitadas por los posibles conflictos de superposición de competencia con otros órganos de la Administración del Estado y en gestión, en cuanto las funciones de las municipalidades deben ser desarrolladas de forma coordinada y concertada con los demás Organismos de la Administración del Estado. Espinoza Guillermo y otros. *Op cit.* Página 79.

²⁴ No obstante, el mismo artículo exige que aquellas resoluciones que afecten a funcionarios municipales deben ir a registro en la Contraloría.

alcalde como jefe del servicio. Finalmente tenemos las ordenanzas, resoluciones que veremos con mayor detenimiento.

Las ordenanzas son las más importantes de las resoluciones municipales por cuanto son normas generales y obligatorias dirigidas a la comunidad que dicta el alcalde con acuerdo del concejo. Sus características son:

1.- se trata de actos jurídicos unilaterales que no requieren para su perfeccionamiento de la aceptación del destinatario, son órdenes escritas que mandan prohíben o permiten ciertas conductas dentro de los límites comunales, vale decir su espacio de aplicación es acotado al territorio jurisdiccional del municipio.

2.- crean normas generales y obligatorias dirigidas a la comunidad. El destinatario de la norma es un sujeto indeterminado, característica que las distingue de los decretos alcaldicios. El carácter obligatorio supone su incorporación al ordenamiento jurídico toda vez que para el individuo no es facultativo el obediencia de la norma a la vez que su contravención provoca para el infractor una sanción. El hecho que esté dirigida a la comunidad la distingue de los reglamentos municipales.

3.- Pueden contener multas las cuales no pueden exceder de 5 UTM y su aplicación corresponde a los Juzgados de Policía Local, según lo dispone el artículo 12 de la Ley de Municipalidades.

El procedimiento para la dictación de una Ordenanza comienza con la iniciativa, facultad que recae en el alcalde (artículo 63 letra i) y luego para su aprobación requiere del acuerdo del concejo (artículo 65 letra k y 86 inciso 2º). Una vez aprobada requiere como formalidad la suscripción por parte del alcalde. Debe ser publicada en el Diario Oficial, trámite que la autentifica y oficializa su notificación haciéndola desde ahí obligatoria para sus destinatarios (artículo 49 de la LBPAOAE). Como vimos no requiere del trámite de toma de razón por parte de la Contraloría lo cual hace más expedito su proceso de elaboración a la vez que justifica el reclamo de ilegalidad municipal contenido en el artículo 140 de la Ley de Municipalidades.

Fundamento legal: La Ley Orgánica de Municipalidades encomienda la consecución de los objetivos que señala a la vez que otorga a los municipios ciertas atribuciones que la doctrina divide en esenciales y no esenciales o privativos y compartidos. Dentro de las funciones con relevancia ambiental tenemos: las competencias de planificación urbana, de salud pública (dentro de las cuales se cuenta aseo y ornato), de equipamiento comunitario (entre ellas transporte público), educación y desarrollo de actividades de ámbito local, de dictar disposiciones de carácter general etc. El artículo 5 inciso tercero señala que le corresponde también colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas al medio ambiente. Como vemos la posibilidad de dictar ordenanzas de carácter ambiental se encuentra plenamente justificada dentro de las atribuciones municipales que le otorga la Ley 18.695 sin embargo dicha potestad no puede rebasar el principio de legalidad inmanente a todos los órganos del Estado ni aun arguyendo la autonomía constitucional que se le confiere a las municipios, pues tal autonomía es solo jerárquica y no de carácter legal.

Notable a este respecto resulta lo dispuesto en un pronunciamiento de la Contraloría General de la República al Respecto²⁵: *“la Constitución Política en su artículo 19 N° 8, asegura a todas las personas el derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación, estableciendo, asimismo, el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado.”*

“Por su parte la ley N° 18.695, modificada por la ley N° 19.602 en su artículo 4° letra b) dispone que las municipalidades en el ámbito de su territorio podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente. A su vez el artículo 5° inciso tercero del citado cuerpo legal, dispone, 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.”

“Como se puede advertir, la función de protección del medio ambiente, que la ley le asigna a los municipios no puede entenderse limitada sólo a la antedicha labor de colaboración sino que ella compromete todas las acciones que en este ámbito sean de competencia municipal.”

En conclusión (...) *“los municipios se encuentran facultados para dictar ordenanzas municipales estableciendo normas de carácter ambiental debiendo precisarse eso sí, que la función de protección del medio ambiente que pueden llevar a cabo, debe enmarcarse dentro de la normativa legal vigente, de tal manera que dichas ordenanzas de ningún modo pueden establecer mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de las actividades económicas, que aquellas que han sido impuestos por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes en materia ambiental.”*

Ámbito especial de solución: La competencia territorial de las Municipalidades está determinada por el espacio de las respectivas comunas. Esta cuestión a pesar de ser evidente debe ser considerada muy especialmente al elaborar normativas municipales por cuanto los problemas que puede abordar con posibilidades de éxito son por naturaleza de carácter local, circunscrito a un espacio administrativamente delimitado. Es innegable que resulta difícil determinar a cabalidad los efectos de un hecho que causa contaminación, pero desde ya parece evidente que a través de ordenanzas sólo se debe intentar solucionar problemas de espacio reducido dejando aquellos de mayor magnitud al gobierno central. Parece improcedente para los municipios emitir declaraciones en sentido contrario mas allá de aquellas facultades previstas en el sistema de planeamiento urbanístico, sin embargo se han podido observar declaraciones tales como: las que son doblemente erróneas por referirse al orden interno de los municipios, que como vimos corresponde a otro tipo de resolución y por intentar referirse a materias que escapan del espectro de solución abordable por una Ordenanza²⁶.

²⁵ Pronunciamiento de fecha 14 de junio de 1999, efectuado a solicitud de Felipe Lamarca Claro, como presidente de la SOFOFA.

²⁶ Como se vio anteriormente las municipalidades pueden cumplir sus objetivos mediante acuerdos bilaterales, convenidos con otros municipios (no siendo requisito que sean colindantes) u organismos del Estado. Desde esta perspectiva nada obsta a que se refiera a problemas ambientales de mayor envergadura

Dentro de lo mismo, al establecer instancias de participación ciudadana o instituciones dedicadas a resolver cuestiones ambientales debe observarse el espacio de influencia que estas pueden alcanzar. Esto plantea el desafío de concordar la competencia municipal con el principio de derecho público denominado principio de aproximación, el cual carece de desarrollo a nivel nacional al contrario de lo que sucede dentro de la Unión Europea donde es acogido y tratado como un elemento de buena gobernanza. 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.

2.-Ventajas y desventajas:

A) Dentro de las ventajas de un marco normativo municipal encontramos:

Elaboración Rápida: El procedimiento de creación de las ordenanzas contenido en la ley 18695 es más rápido que el proceso de creación de ley, intervienen menos operadores y se puede considerar por ello que es menos político que una ley, contiene menos trámites y más aun está exento del tramite de toma de razón efectuado por la Contraloría General de la Republica. Permite abordar los problemas locales de manera más eficiente toda vez que siendo normas de carácter local pueden ser

Efectividad: El principio de aproximación aplicado como criterio permite abordar problemas de carácter local, lo cual es muy importante, reconociendo la variedad de la geografía nacional en el cual los problemas de una cierta localidad son diametralmente distintos a otras, el clima, la producción o los posibles factores contaminantes son elementos a tener en cuenta al dictar ordenanzas. Una ley, al tener como requisito que sea de carácter general no puede hacerse cargo de este tipo de problemas y por ello no resulta extraño que las leyes ambientales sean leyes marco que requieran de un desarrollo por vía reglamentaria.

Destino de los recursos obtenidos: La existencia de un Fondo Común Municipal podría considerarse como un desincentivo a la gestión municipal en cuanto los recursos obtenidos por esta vía son repartidos según las reglas establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, es posible advertir por un lado que solo un porcentaje va destinado al fondo común mientras que la mayoría se queda en la propia comuna a la vez que la gestión ambiental es una atribución que le compete a todas las municipalidades por lo que el reparto de ingresos no debe verse como un despropósito a este respecto.

Sujeción a reglas procesales distintas: A pesar que existen limitaciones en cuanto al establecimiento de sanciones, los litigios que se ventilan por multas establecidas por ordenanzas son competencia de los juzgados de policía local según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Municipalidades. El procedimiento frente a estos tribunales está contenido en la Ley 18.920, con la consiguiente conveniencia es de contar con otra jurisdicción y juicios más breves.

pero claramente las ordenanzas no será el mecanismo mas adecuado para la resolución de este tipo de problema.

Es una alternativa a la penalización del derecho del medio ambiente: Este fenómeno se ha suscitado como consecuencia de la ineficacia de las reglas civiles de atribución de responsabilidad frente a desastres ambientales. Un marco normativo que fomente la evitación de daños ambientales y que eduque incentivando una consciencia ambiental para el contaminante domiciliario se adelantaría al hecho punible evitando crear reglas penales, que por lo demás ni siquiera aseguran la evitación de daños ambientales.

B) Desventajas:

Cristalización de conceptos: Las ordenanzas no pueden extenderse a materias que son de reserva legal, para estos casos lo único que cabe es desarrollar el tipo jurídico, sin extenderlo. Desde esta perspectiva sería necesario la inclusión de conceptos suficientes que definieran lo expresado en otras normas de mayor jerarquía. Conocido es el efecto negativo que esto tiene: la cristalización de conceptos que limita el actuar de la administración, restándole márgenes de discrecionalidad, necesarios para adecuar la norma al caso concreto.

Inflación normativa: El fenómeno de inflación normativa afecta al derecho ambiental en la medida que muchas normas regulan un mismo supuesto de hecho lo que consecuentemente acarrea el desconocimiento por parte del ciudadano común.

Duplicidad normativa: Siguiendo el mismo razonamiento enfrentamos un problema particular y que como tuvimos oportunidad de ver afectaba a las ordenanzas anteriormente vista. Nos referimos a la duplicidad normativa como el caso en que una norma se encuentra repetida en otra, que en este caso siendo de menor jerarquía le resta cualquier efectividad práctica.

Falta de certeza: de todo lo anterior podemos colegir que el mayor desafío a enfrentar al momento de dictar una ordenanza ambiental corresponde a la falta de certeza o seguridad jurídica frente al operador común. Como cualquier conjunto de normas para resultar eficaz debe tener una coherencia tanto interna como externa, vale decir con respecto al resto del ordenamiento jurídico.

3.-CONTENIDO DE UNA ORDENANZA MODELO

Hemos revisado la situación general del estado de las ordenanzas que tratan el problema ambiental a nivel comunal, mediante el estudio de un conjunto de ordenanzas escogidas al azar, pero que representan la realidad de lugares tan distantes como San Pedro o Coyahique. A través de dicho ejercicio hemos deducido algunas conclusiones sobre los errores más comunes y las falencias descubiertas. Luego hemos establecido las bases para la estructuración de una ordenanza ambiental seria, que se distinga por un firme sustrato jurídico y realista en el tipo de problemas que pueda abordar con posibilidades de éxito. Es momento ahora de fijar una estructura mínima del contenido que debiera informar una ordenanza en materia ambiental. Sin embargo y a fin de no ser reiterativos en la planificación de conceptos nos serviremos de las experiencias recogidas en un trabajo anterior sobre los contenidos extraídos de dos modelos de derecho comparado: el modelo español y el modelo norteamericano. Finalmente haremos un ejercicio con el caso del tratamiento de la basura.

Así tenemos que una ordenanza modelo requiere de las siguientes partes:

- **Declaración de objetivos:** el cual si bien no es imprescindible, sirve para la interpretación del operador jurídico
- **Institucionalidad:** Unidades, Divisiones, Encargados, en fin, la elección dependerá de los recursos de los que se disponga y de las necesidades de cada localidad. Las facultades que detentaran serian las más amplias posibles en términos de poder abarcar todo el contenido establecido por la Ordenanza.
- **Contenido:** a nuestro juicio el contenido debiera articularse siguiendo el tipo de recurso afectado por la contaminación, ese orden pareciera ser más claro para cualquier persona que la estructuración prevista actualmente²⁷²⁸.
- **A) Normas sobre contaminación atmosférica:** distinción sobre fuentes de emisión (vehículos, industrias, domicilios) tipos de contaminantes, aire limpio en interiores, formas de medición de la contaminación, facultades del órgano competente.²⁹

²⁷ Un ejemplo actual típico es la Ordenanza del Medio Ambiente de Valdivia:

- Capítulo 1: Aseo y protección de bienes de uso público y fuentes de agua.
- Capítulo 2: Recolección de basuras.
- Capítulo 3: Almacenamiento de las basuras domiciliarias.
- Capítulo 4: Evacuación de basura domiciliaria.
- Capítulo 5: De los animales.
- Capítulo 6: Prevención y control de contaminación acústica.
- Capítulo 7: Procedimientos y sanciones.

En el cual el uso de conceptos jurídicos y la presentación desordenada dificultaría la comprensión para el ciudadano común poco familiarizado con un lenguaje diferente. En este sentido la estructuración en torno al bien dañado permite un orden más simplificado y no por ello menos efectivo.

²⁸ No se incluyen normas sobre animales, pues la contaminación que estos producen puede ser regulada en la medida que se cuida los acápites que luego se consignan. Los animales por si mismos no son una fuente de contaminación.

²⁹ Ann Arbor, Albuquerque y Dallas tienen una definición genérica de contaminación en reglamentos que materializan normas EPA.

A fin de ordenar criterios Dallas distingue, entre 5 tipos de **fuentes** “instalaciones” (facilities), estableciendo para cada uno de los cinco niveles una cantidad determinada de emanaciones, la inclusión en un registro de contaminación atmosférica además de un impuesto correspondiente. Albuquerque considera tan bien la contaminación derivada del tráfico (niveles altos de monóxido de carbono y ozono).

Junto con la definición general de contaminación atmosférica distingue también entre distintos **contaminantes** estratificando en cada caso niveles aceptables de concentración y sistemas según los cuales serán medidos, así sucede con: Plomo, olores fuertes (Dallas), CFC, humo de cigarrillos, quema de leña (Albuquerque),

Establecen **organismos** especialmente orientados a dar efectividad a estos reglamentos, aun cuando no sea esta su única función: el Director (Dallas), antes colegiados Consejo de Control de Calidad del Aire designados por el alcalde y el concejo Municipal (Albuquerque). Dichos organismos poseen las atribuciones necesarias entre ellas: obligar al cumplimiento a los infractores, exigir control y medición de emisiones, inspeccionar directamente, crear adoptar y revocar regulaciones etc.

Además de los organismos anteriormente referidos participan también el alcalde según las funciones de policía y representación jurídica que posee. La policía observando el cumplimiento de las normas y otros como el Consejo Consultivo Metropolitano.

Para la obtención de Permisos de Emisión de Contaminantes aéreos se considera un **procedimiento**, y el pago de aranceles, estableciendo una cierta discreción para autorizar actividades con un pago menos

- **B) Normas sobre Contaminación Acústica:** tipos de fuentes: fijas (residenciales comerciales, industriales y móviles (producidas por bocinas, tubos de escape, etc.), horarios de emisión, decibelios permitidos, formas de medición, facultades del órgano competente³⁰.
- **C) Normas sobre Residuos Sólidos Domiciliarios e Industriales:** tipos de usuarios (domiciliario, no domiciliario), tipos de basura, reglas de receptáculos reglas de reciclaje, extracción de basura, horarios, acopio, control de vectores sanitarios, derechos, facultades del órgano competente³¹.

siempre y cuando no sea dañina para la salud humana o no existan los medios que permitan la prevención control o disminución. De lo que se trata es de evitar congelar el emprendimiento económico sin que tales exenciones devengan en un privilegio ya que la variación individual será solo por el tiempo razonable para que el costo de conformidad con las normas pueda ser absorbido por el requirente.

En general las **sanciones** que se aplican son multas, las cuales se calculan proporcionalmente al grado de contravención, según los niveles definidos y tiempo de incumplimiento, a la reincidencia del infractor, tiempo de infracción (cada día se considera como una nueva infracción etc. Residualmente se establecen penas de cárcel las cuales tienen un tope de 90 días).

Lo recaudado tanto vía obtención de permisos como por la aplicación de multas en casos de incumplimiento van mayoritariamente dirigidos al mantenimiento de los CCCA y para operaciones asociadas al cumplimiento de las funciones asignadas.

³⁰ Distintos municipios establecen normas de contaminación acústica, entre ellas Keystone Heights, Windsor, Albuquerque. Estas contienen definiciones sobre unidades de medida (decibelios), forma de medición, fuentes de emisión. Posteriormente los criterios a considerar para los niveles de ruido aceptable dependen de la división urbana entre zona residencial comercial e industrial, la división día- noche, distancia entre quien emite y quien recibe. Luego hay una serie de actividades prohibidas o reguladas: sonido de bocina, televisión, radios, instrumentos musicales, vehículos y maquinarias sobre 75 Db, establecimientos públicos y ruidos innecesarios.

Finalmente se establecen exenciones a policía, servicio medico y su equipamiento. Las sanciones corresponden a penas de multa y encarcelamiento en tiempo que oscila entre 90 días y seis meses.

³¹ Windsor, Keystone Heights, Albuquerque, Baltimore Country.

La normativa sobre este tipo de basuras se puede estudiar en orden al proceso que esta sigue desde su producción: origen domiciliario, comercial, residencial, calificaciones zonales en la colección de residuos sólidos, horas de retiro, derechos de retiro de basura; almacenamiento: receptáculos, condiciones de aptitud necesaria para evitar la dispersión de basura, proliferación de ratas, moscas etc.; recolección y traslado transportista, permisos y seguros correspondientes, requisitos que debe cumplir el equipamiento y los vehículos destinados al traslado de desechos; acumulación masiva: normas relativas al mantenimiento de vertederos para reducir su impacto ambiental; eliminación y reciclaje según sea el caso. También se establecen normas que distinguen en los distintos tipos de basura y las denominadas basuras especiales, que son aquellas que requieren de un manejo y tratamiento diferente a la basura convencional. En cada etapa se establecen definiciones sobre sujetos y objetos involucrados.

Los derechos y sanciones se arreglan en relación al sujeto involucrado (productor, transportista, administrador de vertedero); tipo de basura: tarifas de recolección de basura, descarga indebida, desechos reciclable, peligrosos, bonos por colección de metano en vertedero. Las sanciones van desde la aplicación de reconveniones, pago de mayores derechos, multas y penas de encarcelamiento de sesenta y noventa días.

Se considera también la figura del “ensuciado” de calles, aceras y en general cualquier lugar público.

De especial interés son las normas que rigen el reciclaje de basura, desde el momento que existen reglamentos especiales que la norman, estableciendo el dominio municipal sobre estas (de manera que

- **D) Normas sobre Contaminación del Agua:** distinción entre: fuentes de agua (artificiales y naturales), agua residual (alcantarillado y pluvial), conservación del agua, facultades del órgano competente³².
- **E) Normas sobre contaminación de aceras parques calles y plazas:** distribución de responsabilidad en el cuidado y preservación de estos, prohibición de contaminar, facultades del órgano competente.³³

quien quiere reciclar debe pagar un derecho por estas) a la vez que se incentivan programas de reciclaje y se norman las áreas destinadas para tales efectos.

³² **Agua Residual:**

El tratamiento del agua residual parte definiendo tipo de usuario, discriminando entre el domiciliario y el industrial, el agua residual es aquella derivada de la actividad humana y por tanto contiene elementos que la contaminan. La norma establece tipos de contaminantes, formas de medición y concentración. El acceso al sistema de alcantarillado también es regulado.

La técnica legal de Ann Arbor considera en primer lugar los objetivos que se desean cumplir. El énfasis esta puesto en la protección del sistema de alcantarillado, los tipos de contaminantes permitidos y la protección del personal de mantenimiento como de la población en general.

Las prohibiciones por ende son elementos explosivos, corrosivos, óbices, temperatura, tóxicos. Se prohíbe también el desagüe de aguas lluvias y en general aguas de diferentes fuentes que no estén contaminadas. Freeport enumera los contaminantes y las concentraciones permitidas.

La normativa se refiere también a: los desagües, vale decir la descarga accidental de residuos hacia el alcantarillado. Estableciendo reglas de responsabilidad para el usuario, prohibiciones (prohibición de dilución); permisos en caso de desechos industriales, tratamiento previo.

Agua Pluvial

Las normas referentes al tratamiento del agua pluvial tienen por objeto controlar la escorrentía pluvial a fin que esta no afecte a la población en general pero también evitando la contaminación de tales aguas de modo que puedan eventualmente ser utilizadas. A este efecto se establecen planes de manejo (“planes de administración”).

Para financiar la colección de agua pluvial se considera el pago de derechos que están en razón del tamaño del inmueble y del factor de escorrentía que este posea. Y obviamente endulzan con un sistema de multa para los infractores.

Servicio de Agua

Red de suministro de agua al igual que el sistema de agua potable en nuestro país: suministro, alcantarillado, medición, permisos, fluorización del agua, etc. Reglas de conservación de aguas (no-derroche).

Calidad de Agua

Tiene por tanto que ver con todas las normas dedicadas a la protección de los recursos locales de agua, otorgando a los municipios las facultades para coleccionar fondos, destinados a la investigación y desarrollo de las políticas necesarias para la conservación de este recurso. Términos relevantes: Acuicultura, Agricultura, Contaminación de una fuente no fija, pantano, pantano de marea, peces anadromeos, trampas de grasa, vegetación acuática sumergida y otras.

Obstrucción a un cauce de agua, también la contaminación de aguas de embalses. Materias peligrosas (amenaza a personas y medioambiente), toxicas, productos derivados del petróleo como un ítem, sistema de almacenamiento. Vertidos, pesticidas y sistema de multas.

³³ **Definiciones:** acera, camino privado o servidumbre, distrito o zona comercial, prohibición de cortar árboles, así Keystone Heights señala que ningún árbol puede ser quitado o causar que lo sea mediante el daño de este dentro de los diez pies del derecho de paso público, sin el correspondiente permiso y la obligación de reemplazo del árbol, además la municipalidad inspeccionará periódicamente el estado de los arboles de la ciudad para minimizar el peligro y promover su salud y apariencia; excavar o intervenir calles y aceras sin el permiso correspondiente. **Requisitos** para la construcción de servidumbres, calles y

- **F) Procedimiento y Régimen Sancionatorio:** Establecimiento de multas, casos de reincidencia, exenciones, facultades del órgano competente en la denuncia, y seguimiento de casos, representación judicial de los municipios.

Metodología:

IDENTIFICACION SECTOR AMBIENTAL REGULADO:

Residuos Sólidos Domiciliarios, (por oposición también residuos sólidos industriales). Almacenamiento. Extracción, Traslado, Acopio. Derechos

IDENTIFICACION DE NORMATIVA VIGENTE PERTINENTE EN LA MATERIA

1. Ley N° 18.695, Ley Orgánica de Municipalidades: (atribución de aseo y ornato, más contribución en materia ambiental). Artículos 3° y 21° 24° y 25°.
2. Ley N° 18.290 Ley de Tránsito: artículo 168°.
3. Decreto Ley 3063, Ley de Rentas Municipales I: (modificado por la ley de Rentas Municipales II, ley 20.033). Artículos 6° 7° 8° y 9°.
4. Decreto con Fuerza de Ley N° 725 de 1967, Código Sanitario: (actualizado por Decreto Supremo N° 553 de 1990 del Ministerio de Salud) Titulo Preliminar Párrafo Tercero y Libro Primero Párrafo Tercero.
5. Ley 19.300, Ley de Bases del Medio Ambiente artículo 10 letras Ñ y O.
6. Decreto Supremo N° 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de 1997, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (actualizado por Decreto Supremo N° 95 de 2001). Artículo 93°.
7. Decreto Supremo N° 189 de 2005 del Ministerio de Salud, Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios.

aceras, **Exigencias de mantenimiento:** prohibiciones de contaminar, tirando desperdicios y también de quitar los elementos que constituyen el equipamiento público como también las plantas y hasta el césped. Obligaciones de retiro de nieve en Baltimore Country. Faifax establece las siguientes consideraciones para la eliminación de un árbol: enfermo, próximo a estructuras, interferencia con servicios de utilidad, necesidad para mejoras en la via publica, el estado de la tierra, erosion retención etc., los números y normas establecidos en el vecindario, la silvicultura, modificaciones que no disminuyan el vigor del árbol (poda).

8. Decreto Supremo 4.740 de 1947 del Ministerio del Interior.
9. Resolución N° 7539 de 1976 del Ministerio de Salud. Normas Mínimas para la Operación de Basurales del Gran Santiago.
10. Resolución N° 2.444 de 1980 del Ministerio de Salud. Sobre Normas Sanitarias Mínimas para la Operación de Basurales.
11. Decreto Supremo N° 69 de 2006 del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción (actualizado por Decreto Supremo N° 158 de 2007)

CONCEPTOS RECABADOS:

Residuo Sólido Domiciliario: “Basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas.” (Art. 6° DS 3063)

Extracción Ordinaria o Usual: “Se entiende por extracción usual u ordinaria, la que no sobrepasa un volumen de sesenta litros de residuos sólidos domiciliarios de promedio diario.” (Art. 8° DS 3063)

Basuras: “Desperdicios sólidos, provenientes de la economía humana, cuyo alejamiento de las poblaciones no está regulado por leyes especiales.” (DS 4740 1947)

Clasificación de las basuras: (DS 4740 1947)

Basuras putrescibles o imputrescibles: “Las primeras son las constituidas en todo o en parte por sustancias orgánicas susceptibles de putrefacción. Se considerarán, no obstante, imputrescibles las materias orgánicas de difícil **descomposición** (madera, artículos de goma, etc.)”

En cuanto a su origen, las basuras se clasificarán en: (DS 4740 1947)

a) Basuras domésticas: “son las que resultan de la permanencia de personas en locales habilitados, tales como los residuos de la vida casera y los productos del aseo de los locales.”

b) Basuras Viales: “son las que se producen en las vías y sitios públicos.”

C) Basuras industriales: “son los residuos de procesos industriales o manufactureros, ya sean minerales, como escorias, cenizas, etc., ya orgánicos, como los derivados de fábricas de subproductos de mataderos, refinerías de azúcar y otros. Se considerarán también basuras industriales los desperdicios de establos, caballerizas y establecimientos similares.”

D) Desperdicios hospitalarios: “son los provenientes de la atención de enfermos en hospitales, clínicas y establecimientos semejantes (vendajes, algodones, gasas, etc.), como asimismo los resultantes de trabajos de laboratorios biológicos y otros de índole análoga (animales muertos, vísceras, etc.)”

Transporte de las basuras: “se entenderá el alejamiento de éstas desde los sitios en que existan hasta los lugares de tratamiento o disposición final.” (DS 4740 1947)

Higienización de las basuras: “El tratamiento de las mismas con el objeto de privarlas permanentemente de sus propiedades infecciosas o nocivas para la salud, mediante procesos capaces de producir esterilización, la mineralización o estabilización de sus residuos sólidos, líquidos o gaseosos resultantes.” (DS 4740 1947)

DELINEAMIENTO DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Como hemos tenido oportunidad de apreciar a lo largo de este trabajo la Ley de Municipalidades le concede atribuciones de carácter ambiental a lo municipios, entre ellas la contribución en la protección ambiental y la competencia relacionada con salud pública de aseo y ornato, ninguna de las cuales es privativa de los municipios sino compartida con otros órganos con competencia ambiental.

Teniendo presente que: “la función de aseo y ornato comprende dos aspectos: el aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna y el servicio de extracción de basura. Esta comprende el retiro, transporte y disposición final de los desperdicios provenientes de las viviendas, kioscos, locales, oficinas, sitios eriazos y fabricas.”³⁴ –obtenemos la justificación del desarrollo de esta atribución por parte de los municipios. Ahora solo cabe delimitar la extensión de dicha función en relación a las normas legales contenidas en los cuerpos legales y reglamentarios antes aludidos. Así tenemos que los municipios están facultados para regular en las siguientes cuestiones:

- a) Cobro por servicio de extracción municipal de residuos domiciliarios sólidos: diferenciación de usuario, exenciones; (Art. 6° , 7° y 8° DL 3063)
- b) Cobro directo o externalización del servicio (Art. 8° y 9° DL 3063).
- c) Determinación de tarifa por servicio, numero de cuotas, vencimiento. (Art. 7° DL 3063 y DS 69 de del Ministerio de Economía)
- d) Definición de Servicios Especiales, Definición aquellos residuos domiciliarios sólidos fuera de norma³⁵ tarificación de servicio. (Art. 8° de DL 3063)
- e) Circulación estacionamiento y horario de las faenas de recolección de desechos (art. 168° ley 18290)
- f) 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 (Art. 11° letra B del Código Sanitario)

NORMAS RECOMENDADAS:

Teniendo en cuenta las normas anteriores y valiéndose de algunas disposiciones de derecho comparado³⁶ en el tema podemos definir las siguientes normas:

³⁴ Espinoza Guillermo y otros. Gestión Municipal: Políticas, planes y programas ambientales. Ediciones del Segundo Centenario, año 2000. Página 87.

³⁵ “Y para otras clases de extracciones de residuos que no se encuentren comprendidas en la definición señalada en el artículo 6°, las municipalidades fijarán el monto especial de los derechos por cobrar” inciso segundo artículo 8°.

³⁶ Trabajo elaborado por © en el cual se analizo la normativa de los siguientes municipios de los Estados Unidos: Ann Arbor, Michigan; Fairfax, California; Los Angeles, California; Baltimore County,

Artículo: Para los efectos de la presente ordenanza se entenderá como significado de las expresiones los siguientes:

Tipos de usuario:

- Clase 1) Una residencia unifamiliar
- Clase 2) Una residencia multifamiliar
- Clase 3) Establecimiento comercial, industrial o profesional que produce menos de sesenta litros diarios de residuos sólidos domiciliarios.
- Clase 4) Establecimiento comercial, industrial o profesional que produce mas de sesenta litros diarios de residuos sólidos domiciliarios.³⁷

Residuo Solido Domiciliario: se entenderá por basura domestica o residuo solido domiciliario las siguientes:

- a) Desechos de la alimentación, consumo doméstico y residuos procedentes del barrido de calles y viviendas.
- b) Restos de poda y jardinería, en pequeñas cantidades.
- c) Envoltorios, envases y embalajes rechazados por los ciudadanos o productos en locales comerciales.
- d) Residuos de actividades industriales, comerciales y de servicios que puedan asimilarse a las basuras domiciliarias. Entre ellos cabe consignar:
 - a. restos de consumo de bares, restaurantes y actividades similares y los producidos en los supermercados, autoservicios y establecimientos análogos.
 - b. residuos del consumo en hoteles, residencias, colegios y otros establecimientos similares.
- e) Escorias y cenizas.³⁸

Residuo Sólido Domiciliario Especial: Aquel desecho que, asimilable al de producción domiciliaria casera no se ajusten dentro del tipo previsto por el DL 3063 o el DS 4740. Requerirán para su extracción del pago del derecho especial correspondiente a estos efectos a menos que sea desechado en los días programados para residuos especiales.

Tendrán, entre otros, el carácter de residuos sólidos domiciliarios especiales los siguientes:

- Aquellos que superen los 200 litros de volumen como muebles o artefactos viejos.
- Animales Muertos, o partes de estos
- Vehículos abandonados, neumáticos
- Excedentes de podas y/o cortes de árboles.
- Materiales de construcción o residuos de demolición. Tales como:
 - a. los restos de tierras, arenas y similares utilizados en construcción y provenientes de excavaciones.
 - b. los residuos de actividades de construcción, derribo y, en general, todos los sobrantes de obras.

Maryland; Dallas, Texas; Freeport, Texas; Sebastian County, Arkansas; Windsor, Connecticut; Keystone Heights, Florida; Sierra Vista, Arizona; y Albuquerque, New Mexico.

³⁷ Para los efectos de establecer diferenciaciones y o exenciones en el cobro de los derechos de aseo se distinguirá entre los siguientes usuarios

³⁸ Norma extraída del artículo 163 de la Ordenanza del Municipio español de Algeciras.

- c. cualquier material residual asimilable a los anteriores.

Receptáculo de basura: todo aquel construido de material no absorbente ni fácilmente corrosible, durable, fácil de limpiar, hermético y vector-resistente, equipado con asideros y una tapa que cierre bien. Su capacidad no debe exceder de los 200 litros. Debe mantenerse en condiciones aceptables, sin orillas agudas u otros peligros que puedan causar daño al recaudador o transportista.

Receptáculo diferenciado: es aquel receptáculo de basura que, con los distintivos correspondientes, sirve para contener aquellos residuos sólidos domiciliarios que según el plan de reciclaje deba ser apartado para una recolección especial.

Recolección: Actividad que comprende los siguientes pasos:

- a) El traslado de los residuos y vaciado de los mismos en los vehículos de recolección.
- b) La devolución, si procede, de los elementos de contención una vez vaciados, a los puntos originarios.
- c) La retirada de restos de residuos caídos en la vía pública como consecuencia de estas operaciones.
- d) El transporte y descarga de los residuos en los puntos de eliminación o las estaciones de transferencias.

Tratamiento: conjunto de operaciones encaminadas a la eliminación de los desechos y residuos o al aprovechamiento de los recursos contenidos en ellos, en condiciones tales que no produzcan riesgos a personas, cosas o al ambiente.

Eliminación: todos aquellos procedimientos dirigidos bien al almacenamiento o vertido controlado de los residuos, bien a su destrucción total o parcial, por sistemas que no impliquen recuperación de energía.

Gestión: el conjunto de actividades encaminadas a dar a los residuos el destino más adecuado, de acuerdo con sus características, para la protección de la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente.

Recolector: Aquella entidad municipal o privada encargada de la recolección, dentro de las horas fijadas para tales efectos, y el traslado de los residuos sólidos domiciliarios desde los inmuebles hasta los centros de acopio.

Vehículo de Recolección: Transporte equipado con sistema impermeable para evitar la pérdida de líquidos o derrames, tapado y limpiado a fin de minimizar malos olores y propagación de vectores sanitarios. Será el funcionario municipal correspondiente el encargado de comprobar la idoneidad de las máquinas a este respecto.

Derecho por retiro de residuos sólidos domiciliarios: aquel que debe pagar el contribuyente según el cálculo establecido por DS nro.69 de 2006 del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción o la norma que lo reemplace.

Derecho por Retiro de Residuos Sólidos Domiciliarios Especiales: derecho a pagar por la extracción de tales residuos. Para el cálculo de este derecho se tendrá a la vista: el tipo de desecho, preparación requerida para su manejo en centros de

acopio, grado de intervención por los operadores dichos centros y cualquier otro costo asociado a la aceptación de estos desechos.

Material Reciclable: Material de desecho sólido que puede ser separado de los residuos sólidos domiciliarios para generación de un producto reutilizable en la misma forma o forma diferente. Tales materiales pueden ser papel, plástico, vidrio, cartón y metal. Las materias reciclables recolectadas pasan a ser de la municipalidad.

Material Compostable: residuo sólido domiciliario orgánico reconvertible en tierra apta para el cultivo.

Artículo: Los habitantes de la comuna serán usuarios del sistema. Para efectos del cobro de los derechos asociados a la extracción se distinguirá según el tipo de usuario y según exista un plan de reciclaje asociado. Los usuarios deberán depositar sus residuos sólidos domiciliarios en los receptáculos de basura, los cuales deberán cumplir con las características antes mencionadas y ser proveídos por el usuario.

Debe ser depositado y recogido frente al inmueble, de modo que no obstaculice seriamente el paso de transeúntes o vehículos, dentro del horario asignado para la recolección según la zona en que dicho inmueble este ubicado.

Artículo: Será la Municipalidad la única encargada de efectuar la recolección tanto de los residuos sólidos domiciliarios ordinarios como los especiales. Sin perjuicio de lo anterior podrá contratar con particulares la prestación de estos servicios, quienes deberán dar cumplimiento a las normas previstas en la presente ordenanza.

Artículo: Los usuarios deberán pagar por este servicio los derechos establecidos según el cálculo especificado anteriormente en atención a las normas previstas por el ministerio de economía ya sea se trate de residuos sólidos domiciliarios ordinarios o especiales.

Artículo: Se establecerá un sistema de recolección diferenciado de material reciclable y compostable como así también determinados días al mes en que circularan camiones especiales para el retiro gratuito de residuos sólidos domiciliarios especiales. En todos estos casos deberá cumplirse con los requisitos antes especificados.

Artículo: Habrá un encargado municipal encargado de supervisar la gestión de la disposición de los residuos domiciliarios sólidos. Se encargará de elaborar las rutas de los vehículos recolectores, de estructurar de programas de reciclaje y compostaje. Estará además facultado para inspeccionar el cumplimiento de esta Ordenanza y cursar las multas correspondientes en caso de infracción.

Artículo: establece las sanciones para el incumplimiento de esta Ordenanza