

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES Y EL CÓDIGO SANITARIO PARA INCORPORAR EL PRINCIPIO PRECAUTORIO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FACULTADAS PARA DISPONER EL RETIRO DE INDUSTRIAS Y SIMILARES QUE CAUSEN DAÑOS Y O MOLESTIAS A LA POBLACIÓN.

Boletín N° 14683-14

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia originado en moción de las diputadas señoras Karol Cariola Oliva, Carmen Hertz Cádiz y Marisela Santibáñez Novoa y de los diputados señores Boris Barrera Moreno, Tomás Hirsch Goldschmidt y Gonzalo Winter Etcheberry y de los exdiputados señora Camila Vallejo Dowling y señores Amaro Labra Sepúlveda, Daniel Núñez Arancibia y Guillermo Teillier Del Valle.

Durante el análisis del proyecto, la Comisión contó con la colaboración y asistencia de los señores Cristóbal Cuadrado Nahum, Subsecretario de Salud Pública; Benjamín Soto Brandt, Secretario Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana; Julio Alegría Gregorio de las Heras, Presidente del Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos; Ricardo Leñam París, arquitecto jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Vicente Burgos Salas, jefe de la División de Desarrollo Urbano del mismo ministerio; Sebastián Aylwin Correa, jefe de la oficina de Evaluación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente; Luis Cordero Vega, abogado y profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile y Ezio Costa Cordella, abogado y profesor de derecho y regulación ambiental de la Universidad de Chile, y de las señoras Verónica Delgado Schneider, abogada y profesora de derecho ambiental de la Universidad de Concepción; Graciela Correa Gregoire, asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile; Jeannette Tapia Fuentes, asesora legislativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Verónica De La Paz Mellado, arquitecta, analista de la Asesoría Técnica de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central de esta iniciativa se orienta a perfeccionar la normativa legal vigente dispuesta en los artículos 84 del Código Sanitario y 62, inciso segundo y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que facultan a las autoridades competentes a disponer, en casos precisos, el traslado o el retiro de una industria, actividad productiva, depósitos de materiales o locales de almacenamiento debido a las molestias, daños, peligros de explosión o de incendio, a la producción de emanaciones dañinas o desagradables, a ruidos, trepidaciones u otras molestias originadas al vecindario o por representar un peligro para la salud, seguridad y/o bienestar de la población.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para efecto de lo establecido en los números 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1. Normas de quórum especial.

El proyecto no contiene disposiciones de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado.

2. Normas que requieran trámite de Hacienda.

El proyecto no contiene disposiciones que requieran ser conocidas por dicha Comisión.

3. Aprobación del proyecto, en general.

La idea de legislar fue aprobada por **unanimidad** con los votos de los diputados (as) Danisa Astudillo Peiretti, Juan Carlos Beltrán Silva, Luis Cuello Peña y Lillo, Juan Fuenzalida Cobo, Tomás Hirsch Goldschmidt, Emilia Nuyado Ancapichún; Marcia Raphael Mora; Patricio Rosas Barrientos, Jorge Saffirio Espinoza y Héctor Ulloa Aguilera (10-0-0).

4. Artículos e indicaciones rechazadas.

a) Se rechazaron las siguientes disposiciones:

- Letras a), b) y c) del numeral 1 del artículo 1°.
- Numeral 2 del artículo 1°.
- Artículo 2°.

b) No hubo indicaciones rechazadas.

5.- Diputado informante.

Se designó por unanimidad al diputado señor Tomás Hirsch Goldschmidt.

III.- ANTECEDENTES.

Los mocionantes indican que el ordenamiento jurídico nacional contempla la posibilidad de que diferentes autoridades dispongan el traslado o retiro de una actividad productiva de un lugar determinado, por los problemas o riesgos ambientales que su quehacer genera. Esta facultad se encuentra establecida en el artículo 62, inciso segundo, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que indica que: *“Las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la Municipalidad, previo informe del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional Correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año.”*

Por su parte, señalan que el artículo 160 del mismo cuerpo legal, establece que: *“En el caso de establecimientos industriales o locales de almacenamiento, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, la Municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de Salud, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos. Dicho plazo no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva”*.

Precisan que el artículo 84 del Código Sanitario dispone que: *“El Servicio Nacional de Salud podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la*

población. La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de notificación”.

Explican que estas disposiciones han operado en la práctica como una herramienta de protección hacia las comunidades aledañas a industrias que devienen, por diferentes motivos, en peligrosas o molestas debido a su quehacer productivo, posibilitando una mejora en la calidad de vida de quienes debe convivir a diario con ruidos, olores, polvo, vibraciones, tráfico, riesgos de explosión, etc., en desmedro de su salud física y mental. Sin embargo, enfatizan que han sido fuente de diferentes interpretaciones vía jurisprudencial, muchas veces contrarias al espíritu de la legislación; que han enervado su aplicación, restándoles vigor y, peor aún, dejando en el desamparo legal a las comunidades afectadas.

IV.- FUNDAMENTOS.

Los autores expresan que aún cuando la legislación contempla disposiciones para que permiten que distintas autoridades puedan ordenar que una actividad productiva sea “trasladada” o “retirada” de un lugar, por los problemas o riesgos generalmente ambientales que causa o implica su operación, existe problemas normativos e interpretativos para su aplicación que hacen necesaria su precisión proponiendo diversos cambios a su texto.

En esa línea, mencionan como uno de estos problemas la falta de uniformidad de la nomenclatura utilizada e indican que mientras el artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones usa la expresión “establecimientos industriales o locales de almacenamiento” para referirse al sujeto pasivo de la norma, el inciso segundo del artículo 62 utiliza el concepto de “industrias” y el artículo 84 del Código Sanitario la expresión “industrias o depósitos de materiales”. Agregan que esta diversidad de términos que tiene como finalidad establecer con claridad al sujeto pasivo de la norma, debe ser uniformada a la luz de lo establecido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que en su artículo 2.1.28, inciso primero, indica que: “El tipo de uso actividades productivas comprende a todo tipo de industrias y a aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales (...)”. Explican que esta uniformidad no es antojadiza, pues las tres normas se fijan en atención a la actividad productiva de que se trate, siendo las normas que regulan esta materia la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectivo reglamento que, para estos efectos, ofrece una orientación clara, armonizando la legislación y vedando la posibilidad de interpretaciones que excluyan de la aplicación de la norma a establecimientos que no sean una “industria” propiamente tal.

Explican que, existe una supuesta derogación tácita entre las normas que regulan el traslado o retiro de una industria o establecimiento, y afirman que en la práctica ha ocurrido que por vía de interpretación jurisprudencial, la facultad ejercida por la autoridad sanitaria, conforme lo establece el artículo 84 del Código Sanitario, ha sido desestimada por considerarse que la dictación posterior de una norma “similar”, esto es, las normas contenidas en los artículos 62, inciso segundo y 160 referidos han derogado tácitamente la norma sectorial. Agregan que si bien se ha establecido, también por vía de interpretación jurisprudencial, que ambas autoridades -alcaldes y seremis de salud- son competentes, pues ambas normas se encuentran vigentes no resulta positivo ni deseable en la legislación, permitir que existan diferentes interpretaciones frente a disposiciones legales claras, tanto en su tenor literal, como en su sentido y alcance. Por este motivo, explican que es importante que una modificación en este aspecto establezca que, si bien las normas comparten un carácter ambiental, habilitan a autoridades sectoriales diferentes para tutelar el bien jurídico que protegen, respectivamente. En este sentido, señalan que resulta claro el criterio de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, confirmado por la Corte Suprema que dispuso que: *“no es posible homologar las expresiones salud, seguridad y bienestar de la población, que*

aparecen en el artículo 84 del Código Sanitario, con las expresiones que causen molestias o daños al vecindario, usadas en el artículo 62, inciso segundo, porque en la primera de ellas, se habla de industrias o depósitos que representen un peligro para la salud, siendo de carácter preventivo y no represivo y protege bienes jurídicos más relevantes, mientras que en esta última disposición se habla de industrias mal ubicadas, haciendo clara referencia al plano regulador, y solo se requiere de molestias o daños”.

Puntualizan que es deseable establecer con claridad que ninguna de las normas que disponen el “traslado o retiro” exigen la acreditación de un incumplimiento normativo por parte del sujeto pasivo, puesto que de la sola lectura de las tres disposiciones, se concluye inequívocamente que ninguna de ellas establece como condición para su aplicación tal incumplimiento.

Agregan que el artículo 62, inciso segundo exige para su correcta aplicación:

- a. Que la industria este “mal ubicada”, cuestión que dice relación con una nueva zonificación producto de un cambio en el plan regulador,
- b. Que la industria cause molestias o daños al vecindario, y
- c. La existencia de informes de las autoridades sectoriales de vivienda y salud.

Por su parte, el artículo 160 exige como supuestos normativos para su aplicación:

- a. La “afectación del vecindario”, que puede tratarse de “emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias”. Esto quiere decir que basta con que las emanaciones, ruidos o trepidaciones sean “desagradables”, con mayor razón aún, las emanaciones “dañinas”,
- b. “Cualquier otra molestia”, que no consista en ruidos o trepidaciones, sin que se establezca ninguna limitación en la norma,
- c. “Peligro de explosión o incendio”, estableciendo una hipótesis preventiva, y
- d. La existencia de informes de las autoridades sectoriales de vivienda y salud.

Finalmente, los supuestos de aplicación del artículo 84 del Código Sanitario son:

- a. La presencia de “peligro para la población”, aunque no se verifique un daño concreto, definiéndose en la norma un criterio preventivo,
- b. Que este peligro se refiera a la salud, la seguridad y/o el bienestar de la población.

En este sentido, precisan que para determinar si se está en presencia de un peligro para la salud de la población, la autoridad sectorial cuenta, en la mayoría de los casos, con normas que fijan parámetros objetivos y medibles, sin embargo, para establecer que una actividad supone un peligro para la seguridad y/o bienestar de la población, se deben evaluar parámetros subjetivos que dicen relación con la “calidad de vida”, un concepto indeterminado en constante construcción, que se adecua a lo que cada sociedad considera aceptable en un momento y lugar concretos.

Consideran adecuada y coherente con el ordenamiento jurídico una regulación que no requiera de incumplimiento normativo por parte de las industrias pues las molestias y riesgos que se tratan de evitar no se encuentran normados en la mayoría de los casos. Reiteran que resulta fundamental introducir modificaciones a estas normas que permiten el traslado o retiro de industrias dispuesto por la autoridad administrativa competente para su correcta aplicación pues se ha construido una interpretación por vía jurisprudencial que no se condice con el tenor literal de las disposiciones desvirtuando su contenido al estimarse que para su aplicación deben concurrir parámetros objetivos y medibles establecidos en una norma técnica, sin dar cabida a las hipótesis normativas existentes que dicen relación con la calidad de vida y no con los riesgos objetivos y medibles para la salud. Afirman que resulta

peor aún en las situaciones –no poco frecuentes- en que no existe norma técnica de medición aplicable, porque existe imposibilidad legal de determinar si una industria, instalación o depósito se encuentra dentro de los rangos aceptados o si los supera como en el caso de la medición de olores o de vibraciones por tronaduras o tráfico y otras molestias

Agregan que esta situación, que a simple vista se puede catalogar como un problema de aplicación técnica de una norma jurídica en que se omite la “calidad de vida” como bien jurídico protegido, tiene un trasfondo bastante profundo que se relaciona con una necesaria modernización de los criterios que se deben considerar al establecer límites, armonizando los conocimientos aportados por la técnica y la ciencia con la participación ciudadana como un elemento de idéntica importancia.

Frente a lo descrito, los mocionante señalan al principio precautorio como un criterio de solución frente a conflictos socio ambientales derivados de el ejercicio de la facultad de traslado o retiro de industrias y argumentan que la facultad de disponer estas medidas se enfrenta en la práctica a elementos que inhiben su ejecución en muchos de los casos, por lo que se hace necesaria una modificación que haga justicia al espíritu del legislador en esta materia y sirva como una herramienta de protección a las comunidades que cada vez, con mayor frecuencia e intensidad, deben asumir los costos de una deficiente planificación territorial; haciéndolo con cargo a su salud, bienestar y calidad de vida. Sostienen que esta modificación, además, debe conformarse con el derecho y los principios rectores en esta materia, en armonía con la voluntad expresada por el Estado al firmar instrumentos y compromisos internacionales regulatorios que persiguen la promoción y cumplimiento de metas relacionadas con un desarrollo sustentable, con la apertura de espacios a una mayor participación ciudadana y con el cuidado de la salud y del medio ambiente.

Reiteran la necesidad de una modificación legal que, al margen de las subjetividades de las autoridades involucradas, otorgue certeza jurídica al ejercicio del derecho, estableciendo lineamientos y criterios claros que informen decisiones que tienen el potencial de afectar derechos, tanto de las comunidades involucradas, como de los establecimientos e industrias en cuestión. Existe además una sentida demanda de la ciudadanía organizada en temas medioambientales que dice relación con una mala planificación territorial y con las deficiencias del sistema de ingreso de proyectos al Servicio de Evaluación Ambiental, tanto en aspectos técnicos, como en el tratamiento que recibe la participación ciudadana en el proceso. Resaltan como un hecho innegable que la institucionalidad vinculada a la etapa inmediatamente anterior a la instalación de una industria o faena en un determinado lugar, ha sido objeto de fuertes críticas de la academia, de las organizaciones sociales, de las comisiones asesoras presidenciales, de los tribunales de justicia y de los organismos internacionales competentes en la materia, por lo que consideran indispensable contar con herramientas legales eficaces en una etapa posterior a la evaluación e instalación de un proyecto para la protección de las comunidades, del medio ambiente y de la calidad de vida.

En este tipo de escenarios, explican que la introducción del principio precautorio, vigente en la legislación desde el año 1992, cobra relevancia, pues otorga pautas de acción en atención a la protección de bienes jurídicos tutelados por el derecho, con base a la justicia y a la equidad, valiéndose de un enfoque de derechos y abriéndole espacios a la participación ciudadana en la toma de decisiones en caso de incertidumbres. En efecto, precisan que tal principio no está relacionado con la orientación que deben tener las decisiones de las autoridades frente a la incertidumbre científica y a los riesgos desconocidos que una determinada actividad productiva puede traer aparejados, pues en su contenido más moderno introduce la participación

democrática de la ciudadanía como criterio fundante y legitimador de decisiones que afecta a las personas restando espacio a subjetividades y arbitrariedades.

Finalmente, sostiene que darle operatividad al principio precautorio en nuestra legislación, pasa precisamente por darle una concreción en casos de incertidumbre e ignorancia, blindando de legitimidad la toma de decisiones con cargo a esquemas de participación democrática, donde sean los propios afectados los que decidan sobre los umbrales de riesgo tolerables para un caso determinado instaurando un nuevo paradigma en la solución de conflictos socio ambientales más allá de criterios estrictamente técnicos y científicos centrados en la protección de la salud de la población; pues es la propia legislación la que indica que existen también otros bienes jurídicos tutelados por las normas en comento, como el bienestar y la calidad de vida de las personas, elementos que no dicen relación con la vida, ni con el derecho a vivir, sino con el derecho a “vivir bien”.

V.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO.

Esta iniciativa está estructurada sobre la base de dos artículos permanentes.

El **artículo 1°** mediante dos numerales introduce modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El *numeral 1)* modifica mediante los siguientes cuatro literales el artículo 62:

Por la letra a) se incorporan dos modificaciones a su inciso segundo, la primera, reemplaza las palabras “Las industrias mal ubicadas” por “Los establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados”, y la segunda, añade a continuación de la expresión “Este plazo no será inferior a un año” la frase “, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva”.

Las letras b) y c) incorporan un inciso tercero y cuarto, respectivamente, el primero, para establecer que los informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes y, en ausencia de ellas, debe contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, y el segundo, para disponer que la resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos deberá fundarse en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de la comunidad que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones de la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

La letra d) agrega un inciso final, que prescribe que la resolución municipal que omita cualquiera de los requisitos dispuestos será nula de pleno derecho.

El *numeral 2)* modifica a través de los siguientes cuatro literales el artículo 162:

Por la letra a) se reemplaza la expresión “En el caso de establecimientos industriales o locales de almacenamiento” por la frase “En el caso de establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales”.

La letra b) agrega una frase referida al contenido técnico de los informes.

La letra c) incorpora un inciso segundo que prescribe que la resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos deberá estar fundada en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de la comunidad que será oída en conformidad a la ley orgánica constitucional de Municipalidades debiendo la municipalidad poner a disposición de la comunidad los recursos necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados.

La letra d) agrega un inciso final que dispone la nulidad de pleno derecho en los casos en que la resolución municipal omita cualquiera de los requisitos señalados.

El **artículo 2°** incorpora en el inciso primero del artículo 84 del Código Sanitario una frase que dispone que la resolución –que dispone el traslado de industrias o depósitos de materiales- deberá fundarse en un informe con los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes y, en ausencia de ellas, deberá contener criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

VI.- DISCUSIÓN.

a) Discusión general.

El diputado **Hirsch**, en calidad de coautor de la moción, explicó que ella respondía a una necesidad originada en una serie de situaciones que amenazaban la calidad de vida de las personas y al medio ambiente, originadas por la concurrencia de industrias o instalaciones que realizan actividades productivas en zonas urbanas.

En la misma línea, refirió que en el ordenamiento jurídico nacional se contemplaba la posibilidad de que diferentes autoridades dispusieran el traslado o retiro de una actividad productiva de un lugar determinado debido a problemas o riesgos ambientales generados por su quehacer. En particular, señaló que dicha facultad estaba contemplada en distintos cuerpos normativos, como el inciso segundo del artículo 62 y el artículo 160 del D.F.L N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones y en el artículo 84 del Código Sanitario.

Puntualizó que estas disposiciones operaban en la práctica como una verdadera herramienta de protección a las comunidades aledañas a las industrias que, por diferentes motivos, habían devenido en peligrosas o molestas debido a su quehacer productivo, posibilitando una mejora en la calidad de vida de los habitantes que convivían a diario con ruidos, olores, polvo, vibraciones, tráfico, riesgos de explosión, etc., en desmedro de su salud física y mental. Sin embargo, aseguró que estas normas eran fuentes de diferentes interpretaciones jurisprudenciales, muchas veces, contrarias al espíritu de la legislación, que enervaban su aplicación restándoles vigor y, peor aún, dejando en el desamparo legal a las comunidades afectadas.

En este sentido, comentó que el proyecto de ley intentaba modificar la normativa existente, en base a la uniformidad en la nomenclatura y a la aplicación de norma técnica y de la norma sanitaria.

Explicó que la nomenclatura perseguía unificar criterios en torno a lo que se debía entender por industria o establecimiento industrial, para lo cual se utilizaba el criterio definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que en el inciso primero de su artículo 2.1.28, indica que el tipo de uso de actividades productivas comprende todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales (...). Agregó que este criterio entregaría uniformidad a la interpretación de lo que se debía entender por industria e instalaciones con

impacto similar, pues las tres disposiciones normativas que se pretendían modificar se habían fijado en atención a la actividad productiva de que se trate, por lo que esta nomenclatura uniforme entregaría una orientación clara al respecto, armonizando la legislación, estableciendo un criterio amplio y vedando la posibilidad de interpretaciones que excluyan de la aplicación de la norma a establecimientos que no sean una “industria” propiamente tal.

Respecto a la norma técnica, afirmó que el proyecto proponía establecer con claridad que ninguna de las reglas que disponen el traslado o retiro de una industria o instalaciones de impacto similares al industrial, exigían la acreditación de un incumplimiento normativo preciso respecto de criterios objetivos, toda vez, que existía interpretación por vía jurisprudencial de los tribunales no concordante con el tenor literal de las disposiciones dispuestas en los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcción y 84 del Código Sanitario desvirtuando su contenido al estimarse que para su aplicación debían concurrir parámetros objetivos y medibles establecidos en una norma técnica, sin dar cabida a las hipótesis normativas existentes relacionadas con la calidad de vida y sin considerar que las disposiciones normativas establecen términos vagos o amplios que en ningún caso implican la exigencia de la concurrencia de parámetros objetivos.

Enfatizó la necesidad de que estas disposiciones fueran redactadas en términos amplios debido a la imposibilidad del legislador de anticiparse a todos los supuestos posibles. Al respecto, dio como ejemplo, la situación acaecida en las comunas de Quintero y Puchuncaví en que una interpretación restringida de las disposiciones normativas ha impedido a las autoridades adoptar medidas para la protección de la población y disponer el traslado de las industrias que han ocasionado la contaminación y el daño ambiental en la zona.

Puntualizó que, en la práctica, en las situaciones en que no existía norma técnica aplicable frecuentemente resultaba imposible legalmente determinar si una industria, instalación o depósito se encontraba dentro de los rangos aceptados o si los superaba debido a que tanto los olores como las vibraciones por tronaduras o tráfico y otras molestias no contaban con una norma técnica de medición. Agregó que esta situación, que a simple vista se podría ver como un problema de aplicación técnica de una norma jurídica, en donde se ha omitido la “calidad de vida” como bien jurídico protegido por el derecho, tenía un trasfondo bastante profundo relacionado, además, con una necesaria modernización de los criterios considerados al establecer los límites, armonizando los conocimientos aportados por la técnica y la ciencia con la participación ciudadana como un elemento de idéntica importancia.

Argumentó que en atención a lo descrito, esta iniciativa intentaba dejar claro que no se requeriría de norma técnica o de incumplimiento normativo para la adopción de estas medidas, propuesta que de aprobarse irían en directa protección de la salud de las personas.

Explicó que el proyecto de ley debía integrarse con el derecho, con los principios rectores en esta materia y en armonía con la voluntad expresada por el Estado al firmar los instrumentos y compromisos internacionales regulatorios para la promoción y el cumplimiento de metas coherentes con un desarrollo sustentable, con abrir espacios para una mayor participación ciudadana y con la protección y cuidado de la salud y del medio ambiente.

Destacó entre los instrumentos y compromisos firmados por el Estado de Chile, la Declaración de Río de Janeiro aprobada por la Asamblea General durante la Cumbre de Río del año 1992, que pretendía impulsar una nueva forma de cooperación entre los Estados, los sectores y las personas. Especificó que sus 27 principios abarcaban cuestiones como la protección del medio ambiente, la relación entre el desarrollo económico, sostenible

y ambiental, la cooperación entre los países para proteger, preservar y establecer la salud y los recursos naturales de la tierra, la responsabilidad de los Estados de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente y la participación ciudadana en la protección de éste, entre otros. En este sentido, indicó que el artículo 15 de dicho instrumento señalaba que con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberían aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades y que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debía utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

En este sentido, precisó que la moción buscaba incluir el principio precautorio para dar legitimidad a las decisiones regulatorias en casos de incertidumbre, cuya interpretación permitiría otorgar guías, criterios y lineamientos a la autoridad en aquellos casos en que deban decidir la suerte de los conflictos socio ambientales sometidos a su arbitrio, cuestión de suma importancia toda vez que la modificación legal propuesta en esta iniciativa se relacionaba con el ejercicio de una facultad entregada a los alcaldes y a la autoridad sanitaria por el ordenamiento jurídico entregándoles herramientas para la protección de la salud de las personas y del medio ambiente.

Prosiguió comentando que la referida Declaración establecía en su principio número 10 que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales era con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda y en el plano nacional, pues toda persona debía tener acceso a la información de que dispongan las autoridades públicas sobre el medio ambiente, incluida la referida a los materiales y a las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como a la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones, debiendo los Estados facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público colocando la información a disposición de todos y proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos.

Recalcó que esta iniciativa también pretendía abrir instancias de participación ciudadana en estas materias para cual proponía un mecanismo de participación local regulado en la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

Finalmente, puntualizó que el principio precautorio no solo estaba relacionado con la orientación de las decisiones de autoridades y reguladores frente a la incertidumbre científica y los riesgos desconocidos que una determinada actividad productiva podía traer aparejados, sino que en su contenido más moderno, introducía la participación democrática de la ciudadanía como criterio fundante y legitimador de decisiones que afectaban a los vecinos, restando espacio a subjetividades y arbitrariedades e incorporando la voz de las personas afectadas por la presencia de industrias o instalaciones similares en sus territorios locales.

El diputado **Fuenzalida** consultó las razones por las cuales en el texto del proyecto no se especificaban las causales, bajo las cuales procedería el traslado de industrias o instalaciones de impacto similar al industrial y el fundamento para proponer en las modificaciones a los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones el concepto de “instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales” si el concepto de industria englobaba a todas estas denominaciones. En la misma línea, consideró necesario especificar lo que se entiende por grandes depósitos, talleres o bodegas industriales.

A su vez, consultó qué ocurriría con las industrias construidas conforme a los planos reguladores anteriores a la construcción de viviendas en sus cercanías, es decir, cuando el terreno era apto para la instalación de industrias, instalaciones similares o, en su defecto, eran terrenos agrícolas a los cuales se les hizo cambio de uso de suelo.

Por último, preguntó de qué manera se materializaría la participación ciudadana y si mediante la acción o solicitud de personas se podría concretar la resolución que dispusiera el traslado de una actividad industrial.

El diputado **Hirsch** contestó que el objetivo del proyecto no era circunscribir las conductas a causales específicas, toda vez que ello produciría como efecto la imposibilidad de adoptar medias si los supuestos facticos no concordaban con las causales, por ello, explicó que se establecían criterios amplios que permitieran englobar varias situaciones. Agregó que se incorporaba el concepto de “instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales” precisamente porque existía un problema de definición e interpretación del concepto industria y actividad industrial, por lo que dichas denominaciones, permitirían mayor precisión y amplitud a la aplicación de la norma. Sin embargo, señaló que eran conceptos que admitían ser ampliados por un catálogo mayor debido a la incorporación de las palabras “tales como” o que, en su defecto, podrían incluir una definición más general que permitiera abarcar más actividades de esta naturaleza.

Consideró que en cuanto a las industrias construidas conforme a los planos reguladores anteriores a la construcción de viviendas en sus cercanías en terrenos aptos para instalación de industrias o instalaciones similares, debería primar la protección de la calidad de vida de las personas por sobre la antigüedad de las actividades industriales o similares.

Respecto a la participación ciudadana precisó que se contemplaban mecanismos adecuados a las herramientas de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, como plebiscitos u otros y comentó que se pensaba que la iniciativa en esta materia quedaría radicada en un principio en los municipios o en cualquiera de las vías institucionales, sin olvidar los mecanismos de participación de la ciudadanía mediante requerimientos o por la vía de consulta.

El diputado **Beltrán** preguntó quienes calificarían las instalaciones que provocaban impacto similar al industrial y qué medidas se adoptarían para aminorar el impacto que significaría el traslado de instalaciones industriales o similares, para las empresas y sus trabajadores en materia de mano de obra y en el aspecto social de la comuna.

Calificó como importante clarificar como operaría y los efectos de la nulidad de pleno derecho contemplada en los incisos finales de los artículos 62 y 160 propuestos para los casos en que la resolución municipal omite cualquiera de los requisitos dispuestos.

El diputado **Rosas** manifestó su acuerdo con la iniciativa toda vez que buscaba proteger la salud de la población y puntualizó que pretendía regular un problema que afectaba a muchas familias que habitaban en las cercanías de actividades industriales o instalaciones similares, considerando que el crecimiento demográfico de las ciudades se producía en muchas ocasiones de manera desordenada, lo que había provocado aumento de la contaminación ambiental y la aparición de nuevas formas como la contaminación odorífica, acústica, entre otras, afectando la calidad de vida de las personas.

Al respecto, calificó como trascendental la adaptación de la legislación al crecimiento de las ciudades, lo cual implicaba que éste obedeciera a una política de planificación territorial en la que debía coexistir un equilibrio entre la protección de la calidad de vida y del medio ambiente y la permanencia de la actividad industrial.

La diputada **Nuyado** valoró la propuesta pues la consideró coherente con lo establecido por el legislador en la ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, en particular con su artículo 10 que consignaba que los proyectos o actividades susceptibles

de causar impacto ambiental debían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. De igual forma, resaltó la importancia de incluir la participación de la ciudadanía en las decisiones de la autoridad en esta materia.

El diputado **Ulloa** opinó que se trataba de una buena iniciativa legislativa que apuntaba a otorgar herramientas jurídicas a los municipios y a la autoridad sanitaria para fundamentar el traslado de industrias o instalaciones de impacto similar al industrial, con el objeto de proteger la salud, seguridad y calidad de vida de las personas y el cuidado del medio ambiente.

El diputado **Hirsch** reiteró que esta iniciativa pretendía subsanar una deficiencia legislativa tanto en la aplicación del D.F.L N° 458 como del Código Sanitario, establecer mayores facultades a las autoridades competentes, precisar de mejor forma las situaciones en las que procederían dichas facultades, entregar herramientas a las autoridades para fundamentar decisiones administrativas e incorporar en ellas el principio precautorio y la participación ciudadana.

Aclaró que esta moción no intentaba eliminar o disminuir la actividad productiva de las industrias o de las instalaciones de impacto similar al industrial, sino que, por el contrario, pretendía ampliar las facultades de la autoridad en aquellos casos en que éstas ocasionaran un daño a la salud, seguridad y/o bienestar de la población o del medio ambiente o, en su defecto, constituyeran una posible amenaza a los bienes jurídicos protegidos.

El diputado **Rathgeb** consideró que existía una buena intención en los fundamentos de esta iniciativa, no obstante, enfatizó la necesidad de clarificar aspectos como las eventuales demandas civiles que podrían presentar aquellas faenas industriales o instalaciones de impacto similar al industrial que deban trasladarse por resolución municipal habiendo cumplido con los requisitos exigidos en materia sanitaria y medio ambiental al instalarse y las facultades de las que se dotará a las distintas autoridades públicas en esta materia para evitar conflictos de competencia.

b) Opiniones recibidas por la Comisión.

1) Cristóbal Cuadrado Nahum, Subsecretario de Salud Pública.

Opinó que esta iniciativa abordaba una problemática que afecta a muchas comunas del país, originada en la expansión urbana hacia áreas que en décadas pasadas tuvieron un desarrollo industrial considerable. De esta forma, conviven en un mismo territorio, las industrias cuyos procesos pueden generar impactos ambientales y sanitarios relevantes, y las personas, cuyas viviendas se emplazan en las inmediaciones de estas actividades.

Expresó que el principio precautorio contenido en el espíritu del proyecto estaba presente en distintos ámbitos de la salud pública y en el desarrollo de políticas públicas de prevención. Agregó que este buscaba que ante incertidumbres aquellas decisiones de política pública que pudieran generar impactos negativos en la salud humana debieran ser consideradas de forma tal de reducir los riesgos potenciales para la salud de las personas. Agregó que, dicho principio se consideraba en variada legislación nacional, como en la ley N° 20.920, que Establece Marco Para la Gestión de Residuos, en la de Responsabilidad Extendida del Productor y en la de Fomento al Reciclaje.

Consideró que el contenido del proyecto estaba en la dirección correcta y que en gran medida se adecuaba a las necesidades que planteaba la problemática de las industrias o similares que ocasionaban un riesgo a la salud, seguridad y bienestar de la población permitiendo avanzar en aspectos regulatorios importantes para la protección de la salud

humana, no obstante, señaló que la Subsecretaría tenía algunas observaciones de forma respecto al proyecto¹.

Indicó que tal como señalaba los fundamentos de la propuesta, existía la necesidad de homologar la nomenclatura utilizada en las distintas disposiciones que regulan el eventual traslado de una empresa por ocasionar molestias o constituir un peligro para las personas o el medio ambiente.

En ese sentido, agregó que se proponía incorporar tanto a la Ley General de Urbanismo y Construcciones como en el Código Sanitario la expresión “establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial”, no obstante, consideró necesario precisar la redacción mediante la definición de conceptos como industria, bodegas industriales, depósitos o talleres, debido a que la ausencia de un concepto claro generaba dificultades en la interpretación por los tribunales ambientales, la Corte Suprema o la Contraloría General de la República.

Vinculado a lo anterior, consideró deseable delinear los impactos que estas actividades pudieran tener sobre la población o el medio ambiente e ir más allá de ideas como “*emanaciones dañinas o desagradables*” u “*otras molestias al vecindario*”.

Por otra parte, sostuvo que se debía considerarse que en nuestro país las normas de emisión y de calidad ambiental eran más bien escasas, existiendo un gran número de actividades industriales o de impacto similar al industrial que no contaban con normas primarias o secundarias específicas a las cuales hacer referencia.

Explicó que el principio precautorio estaba vinculado al riesgo en cuanto probabilidad de daño como consecuencia de una acción del ser humano y que tradicionalmente los riesgos habían sido controlados desde la “actividad de policía” en la administración, es decir, mediante la limitación de derechos con el fin de resguardar la salubridad, el orden, la seguridad o el bienestar de la población. Sin embargo, la actividad de policía se queda corta en la gestión de riesgos, puesto que se encontraba vinculada a conceptos como la seguridad jurídica y al principio de legalidad. De esta forma, agregó se postulaba que la gestión de riesgos implicaba una reforma mayor de los procesos administrativos tradicionales.

Agregó que el principio precautorio se enmarcaba en la gestión de este riesgo, pues permitía que la autoridad, a pesar de la falta de datos que le otorguen certeza, actuara para prevenir o disminuir los riesgos de actividades o procesos.

Finalmente, y en lo referido a las modificaciones del artículo 84 del Código Sanitario y el traslado de industrias o instalaciones similares, consideró óptimo una mayor discusión con el fin de entregar mayor certezas respecto de las competencias de cada una de las autoridades sectoriales.

2) Benjamín Soto Brandt, Secretario Regional Ministerial de Salud de la Región Metropolitana.

Expresó que en la práctica las órdenes de traslado de industrias se daban generalmente en lugares en que primero se instalaron legalmente estas actividades y posteriormente se produjo un cambio en la situación territorial en el lugar en que se encontraban emplazadas históricamente.

Por cuanto de facto, se habían instalado pobladores en sus alrededores mediante tomas de terreno o, por el contrario, derechamente los instrumentos de planificación

¹ Luego de su participación en la Comisión en la sesión de fecha 11 de mayo de 2022, hizo llegar una minuta disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=251553&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

territorial habían modificado el sector donde se emplazaron estos establecimientos industriales, permitiendo el uso de suelo para la construcción de viviendas, lo cual había devenido, en que dichas instalaciones, previsiblemente en los hechos, constituían un riesgo para la salud, seguridad y calidad de vida de los vecinos del lugar.

Indicó que la modificación del artículo 84 del Código Sanitario, apuntaba adecuadamente a incluir el principio precautorio, al establecer criterios que permitirían a la autoridad sanitaria fundar las resoluciones administrativas que ordenen el traslado de industrias o depósitos materiales que puedan ocasionar daño a la salud, seguridad y bienestar de la población.

Realizó las siguientes observaciones:

- Incluir en el inciso primero del artículo 84 del Código Sanitario, la frase: *“establecimientos agrícolas primarios”* a continuación de la palabra industria y antes de la frase *“o depósitos de materiales”* debido a la existencia de empresas avícolas, ganaderas y chancherías que generan molestias a la comunidad, como contaminación acústica y odorífica mermando la calidad de vidas de las personas que vivían en las cercanías de dichos establecimientos.

- Incluir en la redacción del inciso primero del artículo 84 del Código Sanitario, a continuación del punto final, la frase: *“Dicho informe considerará un proceso de participación de la comunidad”* en consideración a que en las modificaciones a los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones propuestas se contemplaba la participación ciudadana, por lo cual resultaba conveniente extenderla a las decisiones del Servicio Nacional de Salud.

3) Julio Alegría Gregorio de las Heras, Presidente del Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos.

Señaló que la entidad que representaba valoraba la inclusión de la participación ciudadana en las decisiones de las autoridades administrativas propuesta en la iniciativa debido a la importancia de tomar en consideración el parecer de la comunidad en estas decisiones toda vez que son los principales afectados con la presencia en su vecindario de industrias o similares que ocasionen daño o riesgo a la salud, seguridad y bienestar de la población, además, de robustecer los criterios de fundamentación de las decisiones de las autoridades administrativas en materias de protección de la salud, seguridad y bienestar de la población.

En cuanto al contenido de la moción precisó las siguientes observaciones:

En la propuesta al inciso segundo del artículo 62 que sustituye las palabras *“Las industrias mal ubicadas”* por *“Los establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados”* consideró conveniente modificar el vocablo *“similar”* por *“asimilable”* debido a que la palabra *“similar”* solo permitiría una cantidad acotada de establecimientos en esa categoría, a diferencia del término *“asimilable”* que permitiría considerar a actividades productivas asimilables a una industria y comentó que perfectamente podrían incluirse establecimientos que no siendo similares a una industria constituyan una actividad asimilable por sus efectos, como por ejemplo una empresa avícola.

En el inciso tercero que se propone incorporar en el artículo 62, sugirió sustituir la frase *“aplicables a la materia en cuestión”* por *“relativos a la valorización del impacto”* puesto que la primera constituía una definición vaga y poco precisa que podría inducir a errores de interpretación, a diferencia de la segunda puesto que en los estudios de impacto ambiental se realizaba precisamente una valorización del impacto ambiental.

De igual manera, recomendó en el inciso primero del artículo 160 sustituir la palabra “similar” por “asimilables”, en razón, de que el término “similar” solo permitiría una cantidad acotada de establecimientos en esa categoría, a diferencia de la segunda que admitiría adecuar una conceptualización más extensa incluyendo actividades productivas asimilables a una industria debido a sus efectos, como los botaderos o las escombreras.

En cuanto al inciso primero del artículo 160 referido a que la resolución del Servicio Nacional de Salud que disponga el traslado de industrias o depósitos de materiales que representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población debía fundarse en un informe con los criterios técnicos aplicables a la materia con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad, propuso sustituir la frase “aplicables a la materia en cuestión” por “relativos a la valorización del impacto” por cuanto la primera constituía una definición poco precisa, que podría inducir a una interpretación confusa y, en tal sentido, expresó que la oración “relativos a la valorización del impacto” se adecuaría de mejor forma a la realidad en razón de que los estudios de impacto ambiental en la práctica realizaban una valorización de tal impacto.

Por otro lado, respecto a la propuesta de participación ciudadana por medio de los mecanismos establecidos en los artículos 93 y 97 de la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, propuso sustituir en el artículo 93 mencionado la palabra “deberá” por “tendrá que” con el propósito de que cada municipalidad tuviera que establecer en una ordenanza las modalidades de participación ciudadana. En el mismo sentido, criticó la redacción del inciso primero del artículo 97 que dispone mediante la misma frase que cada municipalidad debe regular en la ordenanza municipal de participación las audiencias públicas y planteó sustituirla por las palabras “tendrá que” para evitar dejar a criterio de cada municipio regular mediante ordenanza municipal las audiencias públicas.

Por otra parte, opinó necesario homologar los criterios de participación ciudadana, tanto para aquellas comunas con menos de 5.000 habitantes como para las que superan esa población, permitiendo esta participación en todas las comunas sin distinción.

4) Ricardo Leñam París, arquitecto jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Comentó que los artículos 62 y 160 se ubicaban en capítulos distintos, estando el primero contenido en una disposición normativa referida al uso de suelo urbano, a diferencia del segundo que regulaba materias atinentes a la seguridad, conservación y reparación de edificios. En relación a ello, indicó que dada la época en que fueron redactadas dichas normativas, su transcripción se había vuelto imprecisa y descontextualizada. Para ilustrar lo anterior, esbozó que en el artículo 62 se utilizaba la palabra “traslado” a diferencia del artículo 160 que acuñaba históricamente el término “retiro”, lo cual, había ocasionado imprecisiones interpretativa.

Agregó que ambas disposiciones contemplaban hipótesis distintas, regulando el artículo 62 a aquellas industrias que inicialmente contaron con permisos y con una localización adecuada para el funcionamiento de su actividad productiva, pero que por un cambio en los instrumentos de planificación territorial, dejaron de tener una ubicación idónea para su funcionamiento dadas las nuevas condiciones del uso del suelo en las que se localizaban, siendo calificadas como mal ubicadas y como actividades molestas o dañinas para la población. Por el contrario, afirmó que el artículo 160 se había establecido para proteger la seguridad y salud de la población, toda vez que ella no necesitaba para su procedencia que la industria estuviera mal ubicada, sino que podía tratarse incluso de actividades productivas bien localizadas conforme a los planos reguladores comunales o intercomunales, pero que dada su actividad constituyeran un riesgo o peligro para la población.

Una vez realizado este acercamiento, calificó como positiva en términos generales la idea matriz de la moción, toda vez que intentaba establecer criterios que permitieran una mayor protección de la salud y seguridad de la población, sin embargo, planteó la conveniencia de realizar algunas modificaciones al articulado.

Propuso la siguiente redacción al inciso primero del artículo 62:

“Los terrenos cuyos usos no se conformare con los instrumentos de planificación territorial correspondientes, se entenderán congelados. En consecuencia, no podrá aumentarse en ellos el volumen de construcción existente para dicho uso de suelo. Sin embargo, los aumentos de volumen o superficie que tengan por objeto preciso mitigar los impactos ambientales adversos que provocare una actividad productiva, u otras que señale la Ordenanza General, no estarán afectos a dicho congelamiento, como, asimismo, las obras destinadas a mejorar la calidad de su arquitectura, de sus estructuras y de sus instalaciones, incluidas aquéllas que tengan un sentido estético que contribuya a mejorar su aspecto.”.

Precisó que la incorporación de la frase “*de volumen o superficie*” mejoraba el correcto uso del lenguaje legislativo ayudando al intérprete a la comprensión e interpretación de su espíritu normativo. En el mismo tenor se pronunció respecto a la sustitución del vocablo “su” por “una” actividad productiva explicando que pretendía armonizar la redacción dejando abierta la posibilidad de que mediante la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, se determinara otros quehaceres similares a las actividades productivas y que pudieran aumentar su volumen o superficie con el interés de mitigar los impactos ambientales, siendo esa la razón por la cual se incorpora la oración “u otras que señale la Ordenanza General”.

Sugirió la siguiente redacción al inciso segundo del artículo 62:

“Los establecimientos industriales e instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos de materiales, bodegas industriales o talleres de reparación de maquinarias o vehículos cuya actividad no se conformare con el respectivo instrumento de planificación territorial y que represente un peligro de explosión o incendio catastrófico, más allá de su predio, o produjeren emanaciones dañinas o desagradables o contaminantes, ruidos, vibraciones, trepidaciones, perturbaciones en el espacio público u otras molestias a los predios colindantes o al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la municipalidad, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Salud y de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año, contado desde la fecha de notificación al respectivo propietario.”.

Comentó que esta propuesta pretendía definir mejor lo que debía entenderse por instalaciones con impacto similar al industrial, incorporando de manera enunciativa, otro tipo de actividades no contempladas en la moción como los talleres de reparación de maquinarias o vehículos, así como establecer una mejor terminología técnica con un correcto uso de la técnica legislativa, que contribuyan a una claridad conceptual y a una interpretación armónica de la disposición normativa.

En este sentido, propuso para dotar de mayor coherencia al proyecto de ley homologar elementos propios del artículo 160 en la transcripción de la norma del artículo 62, para que en circunstancias similares exista un tratamiento normativo similar, en particular, aquella parte que señalaba que “represente un peligro de explosión o incendio catastrófico, más allá de su predio” por cuanto una actividad que emitiera contaminación era probable que estuviera asociada a un inminente peligro de explosión o incendio catastrófico, debido al alto poder inflamable de los productos químicos ocasionantes de la contaminación. En el mismo sentido se pronunció en torno a la inclusión del enunciado “o produjeren emanaciones

dañinas o desagradables o contaminantes, ruidos, vibraciones, trepidaciones, perturbaciones en el espacio público u otras molestias.”.

Consideró más adecuado el término “asimilable” para referirse a las instalaciones no industriales, pero si semejantes, toda vez que esa era la definición utilizada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción pues éste se pronunciaba respecto a instalaciones que eran semejantes no asimilables.

Por su parte, explicó que como ministerio entendían que lo idóneo era que el informe fuera emitido por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, en vez del Servicio Nacional de Salud por cuanto la adopción de medidas que significaran el traslado de industrias o similares deberían ir de la mano con los criterios entregados por el Ministerio de Salud en la materia.

Calificó de conveniente establecer en la parte final del inciso segundo del artículo 62 como fecha cierta para el computo del plazo señalado la data de notificación al propietario de la industria o instalación de impacto similar.

Por último, indicó que para un buen uso de la técnica legislativa y como forma de homologar el tratamiento normativo de los artículos 62 y 160 resultaba prudente establecer un mismo procedimiento de denuncia y propuso incorporar un inciso tercero al artículo 62 que señalara que la denuncia se tramitaría conforme al procedimiento establecido en el artículo 160.

En cuanto al artículo 160 expresó que la disposición normativa actual, a diferencia del artículo 62, no requería para la adopción de las resoluciones administrativas que se ordenara el retiro de industrias o locales de almacenamiento ni que dichas instalaciones estuvieran al margen de los instrumentos de planificación territorial sino que, explicó, operaba bajo dos hipótesis, la primera, atingente a aquellas industrias o locales de almacenamiento expuestos a peligro de explosión o de incendio y, la segunda, relativa a actividades con emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias.

En este sentido, opinó ventajoso que el inciso primero fuera modificado en términos similares a los propuestos respecto del inciso segundo del artículo 62 con el objeto de que en situaciones parecidas existieran sanciones similares y el mismo procedimiento.

Al respecto, propuso que la redacción de la norma quedara de la siguiente forma:

“En el caso de establecimientos industriales e instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos de materiales, bodegas o talleres de reparación de maquinarias o vehículos, que representen un peligro de explosión o de incendio catastrófico más allá de su predio; o los que produjeren emanaciones dañinas, desagradables o contaminantes, ruidos molestos, vibraciones o trepidaciones, perturbaciones en el espacio público u otras molestias similares a los predios colindantes o al vecindario, la Municipalidad ordenará el traslado del establecimiento denunciado, mediante Decreto Alcaldicio, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y de Salud, fijando un plazo que no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de la notificación al respectivo propietario.”.

El diputado **Ulloa** preguntó si la hipótesis contemplada en el artículo 160 requería para aplicarse que la actividad productiva estuviera en una zona mal ubicada conforme a los planos reguladores comunales e intercomunales.

El señor **Leñam** apuntó que el artículo 62 vigente basaba el accionar de la municipalidad en cuanto al traslado de una determinada actividad productiva que no estaba

respaldada por los instrumentos de planificación territorial por que había quedado desactualizada, a diferencia del artículo 160 en que la actividad productiva estaba acorde a los planos reguladores, pero su funcionamiento implicaba un riesgo de explosión o incendio catastrófico o emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, lo que habilitaba a los municipios a ordenar el retiro de dichas instalaciones. Agregó que no sería requisito que la actividad estuviera al margen de los instrumentos de planificación territorial.

El diputado **Ulloa** consultó si en la propuesta legislativa del ministerio se contemplaba mantener la facultad de los municipios de ordenar el traslado o retiro de una industria o instalación de impacto similar al industrial, mediante decreto alcaldicio, previo informe del Seremi de Vivienda y del Servicio Nacional de Salud.

El señor **Leñam** explicó que la propuesta legislativa mantenía las facultades de los municipios mediante la dictación de un acto administrativo, y que previamente, se requería de una informe emanado de la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, no obstante, proponían cambiar la participación que le cabría al Servicio Nacional de Salud, tanto en los artículos 62 y 160 vigentes como en el proyecto de ley entregando dicha facultad a la Secretaria Ministerial de Salud respectiva.

Sugirió incorporar los siguientes incisos:

“La Municipalidad, previo informe de la Dirección de Obras Municipales, o por denuncia de cualquier persona, iniciará el procedimiento solicitando un Informe respecto de los fundamentos de la denuncia a la Secretaría Regional Ministerial de Salud y de Vivienda y Urbanismo; las que se pronunciarán, según sus competencias, sobre cómo la actividad denunciada produce emanaciones dañinas, desagradables o contaminantes, ruidos, vibraciones, trepidaciones, perturbaciones en el espacio público u otras molestias a los predios colindantes y a la zona en la que se ubica la actividad; sin perjuicio de referirse además sobre los efectos en el espacio público circundante. La Secretaria Regional Ministerial de Salud se pronunciará igualmente respecto la calificación que la actividad denunciada le correspondería conforme a lo dispuesto en el artículo 83 del Código Sanitario. La Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo se pronunciará además respecto de la compatibilidad o incompatibilidad de esa misma actividad con las normas del respectivo instrumento de planificación territorial.

Confirmada la denuncia, la municipalidad dictará el Decretado ordenando el traslado y notificado al propietario, quien podrá reclamar ante la justicia ordinaria, dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar de la fecha de su notificación. La reclamación se someterá a los trámites indicados en el artículo 155°. Vencido el plazo ordenado por la municipalidad, o el resuelto por los tribunales en caso de apelación al plazo determinado, que no se podrá extender en un año más, el alcalde ordenará la clausura del establecimiento denunciado y la caducidad de la respectiva patente.

Desestimada la denuncia, esta se notificará al denunciante adjuntando copia de los respectivos informes elaborados por las Secretaría Regional Ministerial de Salud y de Vivienda y Urbanismo.”.

Comentó que la inclusión de los incisos propuestos respondía a la necesidad de que existiera una mayor precisión técnica en la redacción de la disposición normativa, así como también, a la idea de asemejar y uniformar el contenido de los artículos 62 y 160 para que ante similares situaciones se aplicaran iguales medidas y un mismo y bien definido procedimiento administrativo.

El diputado **Ulloa** consultó si era conveniente sustituir tanto en los artículos 62 y 160 la palabra “similar” por “asimilable” para referirse a aquellas instalaciones que se asemejaban a una actividad industrial.

El señor **Leñam** sostuvo que estos vocablos apuntaban a situaciones distintas, puesto que el primero era sinónimo de semejante a diferencia del término “asimilable” que implicaba un proceso previo en la que alguien calificaba con ciertos parámetros, si una actividad determinada era o no aplicable al caso concreto. En razón a dicha diferencia, expuso que la palabra “similar” se ajustaría de mejor forma al espíritu del proyecto puesto que el vocablo “asimilable” podría traer riesgos en su interpretación al quedar en manos de las direcciones de obras municipales determinar si una actividad era o no “asimilable” a una actividad industrial, lo que devendría en interpretaciones dispares en distintos lugares.

La diputada **Nuyado** consultó si en la propuesta de redacción entregada por el ministerio el enunciado “más allá de su predio” utilizado en los artículos 62 y 160 se refería solo de manera restrictiva a un predio o debía interpretarse de manera más extensiva a cualquier terreno o sitio colindante, sea urbano o rural.

El señor **Leñam** respondió que el concepto de “predio” estaba definido por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que lo entendía como sinónimo de sitio o terreno sin distinguir si se trataba de uno de carácter urbano o rural, por lo que, la frase “más allá de su predio” se refería a cualquier sitio o terreno sin limitaciones, con tal que fueran dentro del vecindario o colindantes a la actividad productiva.

5) Jeannette Tapia Fuentes, asesora legislativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Expresó que en términos generales el Ministerio de Vivienda y Urbanismo valoraba positivamente el proyecto en estudio, no obstante, advirtió que tenían algunas sugerencias.

Observó que respecto a los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 84 del Código Sanitario entendían que la institución más idónea para realizar los informes previos no era el Servicio Nacional de Salud, sino que las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, toda vez que éstas actuaban en base a los lineamientos y criterios dictados previamente por el Ministerio de Salud, lo que ayudaría a tener una mayor uniformidad de criterios.

Explicó que la figura del artículo 62 se refería a un establecimiento industrial que conforme a los instrumentos de planificación territorial era considerado mal ubicado y que además ocasionaba molestias o daños al vecindario. En este sentido, replicó que la participación ciudadana ya se había tomado en cuenta en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, toda vez que la misma comunidad había considerado el cambio del uso de suelo de un determinado lugar, lo que significaba que una actividad productiva que en un comienzo era apta para su funcionamiento en el lugar fuera considerada mal emplazada.

Por otro lado, señaló que la hipótesis del artículo 160 regulaba los supuestos en que una industria o local de almacenamiento que encontrándose acorde a los instrumentos de planificación territorial fuera objeto de una resolución de la autoridad que decidió ordenar su retiro, en razón de que esta instalación provocaba peligro de explosión o de incendio o emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario. Agregó que en opinión del Ministerio la participación de la comunidad en esta hipótesis debía reflejarse por medio de la figura de la denuncia en un procedimiento administrativo reglado.

El diputado **Fuenzalida** comentó que en la propuesta del ministerio existían disposiciones que merecían reparos constitucionales como las que traspasaban atribuciones actualmente radicadas en el Servicio Nacional de Salud a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud al ser materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme al artículo 65 de la Constitución Política de la República.

El diputado **Cuello** manifestó su conformidad con la iniciativa por cuanto fortalecería un mejor manejo de los riesgos al medio ambiente, a la salud, a la seguridad y a la calidad de vida de las personas por parte de los municipios y además incorporaba un nuevo sujeto activo en las decisiones administrativas mediante la participación ciudadana de las vecinas y vecinos de los establecimientos industriales y de impacto similar al industrial.

Por otra parte, hizo presente que la idea matriz del proyecto consistía en incorporar la participación ciudadana, por lo que era un elemento esencial de la moción legislativa, que debía ser incorporado para no desvirtuar la idea fundamental. Propuso buscar una solución intermedia entre la forma de participación ciudadana considerada en el proyecto original y la propuesta del ministerio por medio de un procedimiento administrativo reglado.

El diputado **Becker** consideró importante incorporar frente a las instalaciones industriales que ocasionaran un peligro a la comunidad o se encontraran mal emplazadas, mecanismos de negociación que contemplaran un equilibrio entre la protección del medio ambiente, la salud, la seguridad y el bienestar de la población y el fomento de la actividad productiva y la protección de las fuentes de trabajo para los empleados de dichas faenas.

El diputado **Rosas** reflexionó que las ciudades estaban en constante evolución y crecimiento, lo que implicaba que en muchas ocasiones industrias o similares que en un comienzo estaban bien ubicadas, dejaran de estarlo por el crecimiento urbano de las ciudades. Asimismo, aseguró que los avances científicos había descubierto que algunas sustancias químicas o tóxicos que inicialmente no fueron consideradas un riesgo para la salud de las personas o para el medio ambiente, si lo fueran ahora, como el asbesto. En razón de ello, estimó necesario que la ciudadanía contara con herramientas de participación destinadas a contrarrestar las consecuencias nocivas que le podrían ocasionar la presencia de este tipo actividades productivas en sus vecindarios.

El diputado **Hirsch** opinó que el texto propuesto no se reñía con el desarrollo de las actividades productivas, sino que buscaba que dichas actividades funcionaran en armonía con la calidad de vida de las personas y con el medio ambiente al establecerse el principio precautorio y la participación ciudadana en temas tan esenciales para las comunidades como el medio ambiente, la seguridad, la salud, y la calidad de vida. Por otra parte, precisó que se fortalecían las atribuciones de las autoridades en estas materias para contar con una mejor respuesta frente a los riesgos y peligros que afecten a las personas y al medio ambiente.

La diputada **Raphael** manifestó sus aprensiones en torno a entregar mayores obligaciones y atribuciones a los municipios, sin dotarlos del debido financiamiento para la realización de su cometido. En ese sentido, puntualizó que la inclusión de la participación ciudadana, en base a los términos señalados en los artículos 93 y 97 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades, requería de mayores recursos para los municipios.

6) Vicente Burgos Salas, jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Explicó que los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones establecían un régimen excepcional que permite a las autoridades municipales, bajo ciertos supuestos legales, ordenar que una actividad productiva sea

“trasladada” o “retirada” de un lugar, por los problemas o riesgos generalmente ambientales que causa o implica su operación.

Explicó que el inciso segundo del artículo 62 permite disponer el traslado de una industria de un determinado lugar, cuando se considere mal ubicadas en conformidad al plan regulador comunal y ocasione molestias o daños al vecindario y que, por su parte, el artículo 160 permite dispone el retiro aunque la industria esté bien emplazada según el instrumento de planificación vigente en el lugar, bastando que se acredite, con los informes de las autoridades competentes, que la actividad genera ciertos peligros o causa molestias.

Sostuvo que las disposiciones citadas guardaban relación en dos aspectos esenciales, en primer lugar, ratificaban la voluntad de la ciudadanía manifestada en los procesos de planificación de los planos reguladores comunales y en los estudios de impacto ambiental y, en segundo lugar, estas facultades en la práctica se habían utilizado muy pocas veces en el transcurso de los últimos 20 años, frente a posibles problemas que pudieran surgir en torno a actividades productivas determinadas.

En cuanto al contenido propuesto, consideró que el concepto de instalaciones con impacto similar al industrial utilizado y que se desprendía de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, no era el más apropiado para explicitar la idea matriz del proyecto y opinó más conveniente utilizar una definición más amplia como “actividad productiva” que permitiría una interpretación más extensiva y por vía reglamentaria la adaptación de la aplicación normativa a las innovaciones y nuevos desafíos.

Respecto al fondo del proyecto, puntualizó que en al menos tres ocasiones se habían presentado recursos de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional respecto al inciso segundo del artículo 62 y del artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre ellos, las causas roles N° 2.643-14 y 2.644-14, que fueron rechazados, declarándose la constitucionalidad de los preceptos legales, fundamentados principalmente en la vaguedad del contenido que debería tener el informe previo emitido por el Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y por la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Debido a ello, sugirió utilizar en el proyecto definiciones que permitieran resguardar y soslayar posibles conflictos en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos normativos.

Asimismo, afirmó que como ministerio, no observaban que la aplicación en particular del artículo 62 fuera una limitante para la participación ciudadana, toda vez que se entendía que la voluntad de la población se había manifestado en los instrumentos de planificación territorial comunal e intercomunal y en los estudios de impacto ambiental. Por lo que consideró, que establecer la participación ciudadana en un momento posterior a la tramitación del procedimiento administrativo, podría ser contraproducente y generar una confusión, toda vez que como Cartera entendían que lo más aconsejable era que dicha participación se manifestara en una etapa previa y que fuera ratificada en el acto administrativo final a diferencia de lo planteado en el proyecto de ley.

El diputado **Bobadilla** preguntó si la opinión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo era favorable o desfavorable al proyecto de ley.

El señor **Burgos** contestó que estaban a favor de precisar las definiciones de los artículos en estudio, no obstante, debían incorporarse dos precisiones al texto propuesto, la primera, relacionada con la conveniencia de utilizar una definición más amplia como “actividad productiva” en lugar de considerar un concepto estrecho como “industria o instalación con impacto similar al industrial” y, en segundo término, salvaguardar la participación ciudadana en una instancia preventiva mediante los instrumentos de planificación territorial comunal e intercomunal y en los estudios de impacto ambiental.

El diputado **Hirsch** precisó que la participación ciudadana preventiva en materia de impacto ambiental, solo procedía en determinados supuestos y respecto a cierto tipo de proyectos que requerían evaluación de impacto ambiental, a diferencia de lo que se planteaba en el proyecto en que la participación ciudadana se proponía respecto a cualquier tipo de industria o actividad con impacto similar al industrial, que en muchas ocasiones por su tamaño quedaban excluidas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no obstante, poder generar un daño a la salud, seguridad, calidad de vida de las personas y al medio ambiente. En este sentido, esbozó que la participación ciudadana a posteriori propuesta en esta iniciativa complementaba los mecanismos de participación existentes, toda vez que el proyecto buscaba precisamente que la ciudadanía tuviera participación, una vez que los distintos tipos de actividades industriales o de impacto similar, estuvieran instaladas y generando un daño o riesgos a la salud, seguridad y calidad de vida de las personas y al medio ambiente.

La señora **Tapia**, asesora legislativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, coincidió en que esta iniciativa complementaba la participación ciudadana, tanto para la modificación de los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones como para la propuesta al artículo 84 del Código Sanitario y afirmó que solo respecto del artículo 62 consideraban que la participación ciudadana era excesiva, toda vez que, conforme a su inciso primero ya se contemplaba un mecanismo de participación previsto respecto del plan regulador comunal.

En efecto, precisó que mediante los instrumentos de planificación territorial comunal o intercomunal que se elaboraban con participación de la ciudadanía se decidía que una determinada actividad productiva ya no tendría cabida en un determinado lugar, es decir, la participación ciudadana de manera preventiva contemplaba la posibilidad de interferir en las decisiones respecto a la permanencia en un determinado lugar de una actividad productiva. Por lo que opinó que no tendría sentido, consultar nuevamente si ya había existido pronunciamiento de la población en la elaboración de los planos reguladores.

Calificó como positiva la propuesta en torno a incluir este mecanismo en aquellos casos, en los cuales la actividad productiva por su tamaño no contemplara procesos de evaluación de impacto ambiental. Agregó que el artículo 160 vigente no hacía referencia ni a los instrumentos de planificación territorial ni al estudio de impacto ambiental, por lo que consideró pertinente establecer, tanto en esta norma como en el artículo 84 del Código Sanitario, un mecanismo de participación, no obstante, planteó dudas respecto a la forma propuesta en el texto y sugirió precisar con mayor agudeza la forma en la cual se materializaría la participación ciudadana.

El diputado **Hirsch** opinó que si bien la participación ciudadana estaba considerada en esta materia, de manera previa con los estudios de impacto ambiental y con el diseño de los instrumentos de planificación territorial, era necesario reforzarla en un momento posterior, para que la ciudadanía pudiera tener injerencia en la adopción de decisiones administrativas frente a situaciones que no fueron previstas con anterioridad.

7) Sebastián Aylwin Correa, jefe de la oficina de Evaluación Ambiental del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Inició su presentación² refiriéndose a los escenarios posibles o hipótesis que el proyecto de ley en estudio pretendía modificar, en otras palabras, el régimen jurídico contemplado en los artículos 62 y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en el artículo 84 del Código Sanitario.

² Presentación disponible en el sitio electrónico https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=252455&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Puntualizó que este marco normativo se agrupaba en tres hipótesis diferentes, en las que se podrían encontrar determinadas actividades productivas:

1.- La incompatibilidad territorial sobreviniente de las industrias, que además ocasione molestias y daños al vecindario, faculta a los municipios mediante un acto administrativo fundado, previo informe del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a ordenar el traslado de dicha actividad productiva, por ser su presencia en el vecindario discerniente de los instrumentos de planificación territorial locales, situación regulada en el artículo 62.

2.- Establecimientos industriales o locales de almacenamiento que ocasionen un riesgo de explosión o incendio; emanaciones dañinas o desagradables; ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, situación que faculta a los municipios para ordenar el retiro de la actividad productiva, mediante resolución fundada, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio Nacional de Salud, sin necesidad de que dichas instalaciones estuvieran al margen de los instrumentos de planificación territorial, hipótesis regulada en el artículo 160.

3.- Industrias o depósitos de materiales que signifiquen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población como escenario normativo, que faculta al Servicio Nacional de Salud a ordenar el traslado de dicha actividad productiva mediante un acto administrativo fundado, situación normativa descrita en el artículo 84 del Código Sanitario.

Por otro lado y con la intención de conceptualizar interpretativamente el significado del término industria citó la siguiente definición *“Establecimiento en el cual se realizan procesos de transformación de trabajo, capital, materias primas u otro insumo, en bienes o servicio.”*

En cuanto al contenido del proyecto de ley, señaló que la propuesta a los artículos 62 y 160 intentaban la ampliación del sujeto regulado por la normativa al sustituir la palabra *“industria”* por *“establecimientos Industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas”*, lo que calificó de coherente con lo regulado en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que en su artículo 2.1.18, entiende como actividad productiva a *“las industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales.”* En vista de lo anterior, sugirió utilizar en la redacción de los artículos en estudios el enunciado *“actividad productiva”* para generar un concepto amplio que permitiera agrupar a muchas instalaciones de esta naturaleza.

Explicó que debía considerarse que dichas actividades requerían de una clasificación industrial que en razón del artículo 4.14.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones se categorizaban en actividades: peligrosas, contaminantes, molestas e inofensivas, calificadas por la Secretaria Regional Ministerial de Salud y que revestía importancia en el momento en que la autoridad determine el traslado o retiro de dichas instalaciones, en especial en la hipótesis del artículo 62.

Opinó que la incorporación del principio precautorio en el proyecto de ley apuntaba en la dirección correcta por cuanto permitiría uniformar criterios y entregar herramientas a la autoridad para fundar adecuadamente las resoluciones administrativas que ordenen el retiro o traslado de una actividad productiva.

En particular, sostuvo que dicho principio se intentaba incorporar en los artículos 62, 160 y 84 al disponer que *“los informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes”* y al prescribir que *“En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable,*

el informe de las autoridades sectoriales deberá contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población.”.

No obstante, criticó que estas cláusulas reducían los criterios técnicos aplicables solo a las normas de emisión y calidad correspondiente, lo cual podría distorsionar la intención original del legislador toda vez que dicho criterio no cubriría la totalidad de los posibles daños o molestias ocasionados a la población por las actividades productivas. En este sentido, puntualizó que las normas de emisión eran instrumentos de gestión ambiental, diversos a las normas de calidad, pero que en su conjunto agrupaban un número reducido de actividades peligrosas, contaminantes y molestas, que no abarcarían todos los escenarios posibles que buscó esgrimir el legislador, por ello, sugirió aplicar este principio precautorio tanto en las hipótesis reguladas en las normas de emisión o de calidad como en otras.

Sostuvo que el principio referido no debería ser exclusivamente aplicable cuando no existiera normas de emisión o de calidad, por cuanto, dichas normas no entregaban una solución certera para cada caso, sino que una solución binaria, relativa a si una determinada actividad era o no riesgosa o peligrosa para la salud de la población. A su vez, reiteró que reducir la aplicación del principio solo a los escenarios en la que no existieran normas de emisión o de calidad, podría generar un problema interpretativo, que obligaría a recurrir a la interpretación de normas sectoriales internaciones.

Por otra parte, aseveró que la institución encargada de fiscalizar el cumplimiento de estas normas de emisión y de calidad era la Superintendencia de Medio Ambiente, por ello, consideró inconveniente exigir al Servicio Nacional de Salud o a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Salud la realización de informes fundados en normas de emisión o de calidad pues no contaban ni con las competencias, ni con los conocimientos técnicos necesarios para aplicar las normas sectoriales. En razón de ello, propuso incorporar a la Superintendencia de Medio Ambiente, como la entidad encargada de emitir el informe previo a la resolución fundada de la autoridad respectiva que ordene el traslado o retiro de la actividad productiva.

Criticó la falta de definición en la legislación nacional del principio precautorio, pues si bien dos cuerpos normativos -ley N° 21455, sobre Cambio Climático y la ley N° 20.920, que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje- se referían a él, no se establecía una definición general y, en razón de ello, sugirió contemplarlo en esta iniciativa.

Valoró en términos generales la incorporación de la participación de la comunidad en las decisiones adoptadas por los municipios en los artículos 62 y 160 e hizo presente que el Tratado de Escazú³ ratificado por Chile incorporaba el derecho al acceso a la información, orientado a garantizar la transparencia de la información ambiental en su dimensión pasiva y activa; el derecho de acceso a la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones ambientales, particularmente, respecto de proyectos o actividades de impacto significativo sobre el medio ambiente, incluido los que afecten a la salud.

En vista de lo anterior, planteó la necesidad de que el proyecto avanzara en la transparencia de los procesos de toma de decisiones, respecto a cuáles serían las industrias o instalaciones con impacto similar al industrial que pudieran estar afectas a ser trasladadas o retiradas. Por su parte, instó a que en la redacción de la propuesta legislativa, se tuviera presente algún mecanismo de iniciativa ciudadana, de carácter previo a la instalación de una actividad productiva en un determinado lugar, concordante con el derecho de acceso a la participación contemplado en el Tratado de Escazú.

³ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Concluyó, que en líneas generales la moción se adecuaba a las políticas, tendencias regulatorias medioambientales y a los tratados internacionales vigentes en la materia, en tres grandes tópicos: el ordenamiento territorial, el principio precautorio y los postulados normativos del Tratado de Escazú.

Enfatizó que en materia de ordenamiento territorial, la propuesta legislativa fortalecería el cumplimiento de los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, mediante una mejor regulación del efecto prospectivo del cambio de planificación territorial, no obstante, existían algunos aspectos pendientes como el cumplimiento efectivo de dichas medidas mediante la incorporación de algún tipo de sanción como la caducidad de la autorización de funcionamiento para aquellas industrias o similares que no dieran cumplimiento al traslado o retiro de sus dependencias.

Sintetizó que el principio precautorio incorporado en la iniciativa significaba un avance en su reconocimiento legal en la toma de decisiones por parte de autoridad competente, no obstante, limitaba su aplicación solo a la falta de norma y carecía de una definición general del principio.

Respecto a la coherencia del proyecto de ley con el Tratado de Escazú, señaló que si bien la propuesta contemplaba la relevancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones de medidas que los afectaran directamente no incorporaba mecanismos de transparencia en el proceso ni de iniciativa ciudadana.

El diputado **Hirsch** preguntó si la conceptualización del principio precautorio, que se desprendía de la Declaración de Río del año 1992, bastaba para sustentar un concepto general o si, por el contrario, era necesaria una mayor profundidad en su definición.

El señor **Aylwin** contestó que bastaba con realizar una referencia a la definición de dicha declaración o, en su defecto, trabajar en un concepto propio que orientara dicho principio hacia la protección de la población, toda vez que, la intención del proyecto de ley era la protección de la salud de la población por sobre el cuidado del medio ambiente.

8) Verónica Delgado Schneider, abogada y profesora de derecho ambiental de la Universidad de Concepción⁴.

Indicó que en base a estudios realizados se pudo concluir que al año 2015 las medidas de traslado o retiro de industrias en razón de los artículos 62 y 160 y 84 se habían aplicado en 12 oportunidades con resultados positivos, la mayoría en razón del artículo 62 por industrias mal ubicadas.

En razón de ello, manifestó que esta iniciativa constituía una excelente oportunidad para incorporar aspectos medio ambientales en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que permitirían aumentar la protección de la salud, el bienestar y la calidad de vida de la población, toda vez que los bienes jurídicos tutelados en los artículos 62, 160 y 84 no se limitaban a la salud de las personas en sentido estricto, sino que incorporaba a la seguridad y al bienestar de la población. En este punto, precisó la importancia de este último concepto pues hacía referencia a la calidad de vida de las personas, cuyo concepto era indeterminado, lo que permitía elevar los estándares de la jurisprudencia judicial y administrativa a las actividades ubicadas en centros urbanos y rurales.

A su vez, manifestó que la moción ayudaría a descentralizar las decisiones administrativas, por sobre todo cuando éstas dependieran de las autoridades comunales

⁴ Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=252319&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

posibilitando a las autoridades competentes contar con herramientas para la protección del medio ambiente, por cuanto la Superintendencia de Medio Ambiente no cubría todas las actividades productivas, ni los establecimientos que operaban en nuestro país, ni los planes de descontaminación.

Igualmente, agregó que el proyecto implicaría una gran oportunidad para poner fin a las zonas de sacrificio y permitiría avanzar a los gobiernos regionales, a las secretarías regionales ministeriales y a los municipios en una planificación sustentable y responsable, así como en una mayor justicia ambiental puesto que el retiro o traslado de una actividad productiva dañina o peligrosa para la población significaría una mejor distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales.

En cuanto al fondo de las disposiciones normativas comentó que en la práctica tanto las medidas del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones como las del artículo 84 del Código Sanitario habían sido utilizadas, a diferencia del artículo 160 que a la fecha no se había aplicado debido a la amplitud de la hipótesis que contemplaba.

Explicó que las normas en comento se referían a las siguientes tres hipótesis distintas:

1.- Industrias mal ubicadas que ocasionen daños o molestias al vecindario, escenario descrito en el artículo 62.

2.- Establecimientos industriales o locales de almacenamiento que no estando mal ubicadas pudieran ocasionar riesgo de explosión o incendio, ruidos, trepidaciones, vibraciones, y cualquier otra molestia, hipótesis regulada en el artículo 160.

3.- Industrias o depósitos de materiales que a juicio del Servicio Nacional de Salud representarían un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población dispuestas en el artículo 84.

Comentó que hasta el año 2000 a nivel jurisprudencial se discutía si las disposiciones normativas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones derogaban tácitamente al artículo 84 del Código Sanitario, lo que quedó zanjado desde aquella época en que se sentenció que todas estas normas se encontraban vigentes.

Expresó que el proyecto de ley daría mayor claridad normativa, no obstante, opinó conveniente utilizar un concepto más amplio para referirse a las instalaciones que quedarían afectas por la aplicación de dichos artículos y propuso el concepto “actividad productiva” pues agruparía a una mayor cantidad de actividades de esta naturaleza. En el mismo sentido, sugirió explicitar en la redacción que el traslado o retiro de las actividades productivas procedería tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Asimismo, consideró idóneo para un correcto uso de la técnica legislativa uniformar la terminología para generar certeza jurídica y evitar interpretaciones jurisprudenciales que desvirtúen el espíritu del legislador usando la expresión “personas afectadas” para referirse a aquellas situaciones donde la norma hiciera alusión a “vecindario”, “población” o “comunidad”.

Coincidió con la conveniencia de incorporar una definición general del principio precautorio, pero con una concepción moderna como la utilizada en la letra g) del artículo 2° de la ley N° 20.920, que Establece Marco Para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje.

Sugirió incluir una cláusula que dispusiera expresamente que el procedimiento administrativo sería público, para efectos de bridar mayor transparencia y aconsejó que en las

normas de emisión y calidad y en los criterios del principio precautorio, se utilizaran criterios preventivos para fundamentar las resoluciones administrativas que decidan el traslado o retiro de una actividad productiva para que la autoridad competente tuviera herramientas amplias para proteger la salud, seguridad y bienestar de la población.

En cuanto al artículo 84 del Código Sanitario, propuso la siguiente redacción:

“La Seremi de Salud podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población urbana o rural.

La resolución deberá fundarse en un informe que deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de la normativa aplicable, especialmente normas de emisión y calidad correspondientes y otros criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de las personas.

La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución. El procedimiento será público.”

Asimismo, sugirió modificar la redacción de los incisos tercero y cuarto del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de la siguiente manera:

“Los informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de la normativa aplicable, especialmente normas de emisión y calidad correspondientes y otros criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de las personas.

La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso primero de este artículo, deberá estar fundada en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de las personas que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores de la comunidad involucrados. El procedimiento será público.”

En cuanto al artículo 160, propuso la siguiente redacción para el inciso primero:

“En el caso de establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales ubicados en zonas urbanas o rurales expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias a las personas, la Municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de Salud, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos. Dicho plazo no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución respectiva. Estos informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de la normativa aplicable, especialmente normas de emisión y calidad correspondientes y otros criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de las personas”.

A su vez, propuso agregar al inciso segundo que se incorpora en el mismo artículo que el procedimiento será público, quedando dicha disposición normativa en el siguiente sentido: “La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso anterior, deberá estar fundada en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de las personas que, para estos efectos, será oída en

conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados. El procedimiento será público.”

Sentenció que esta iniciativa de aprobarse con las sugerencias reseñadas constituiría un nuevo instrumento para enfrentar el cambio climático y el problema de la contaminación ambiental porque permitiría una respuesta rápida frente a situaciones en las que una determinada actividad productiva pusiera en riesgo la salud, seguridad y bienestar de las personas.

Puntualizó que este proyecto y, en particular, la inclusión del principio precautorio era coherente con la aprobación y ratificación del Tratado de Escazú, con los principios aprobados en la redacción de la nueva Carta Fundamental y con los nuevos cuerpos legales aprobados en el último tiempo, como la Ley de Cambio Climático, la ley N° 20.920, que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje y con las modificaciones introducidas a la ley N° 21.410, General de Pesca y Acuicultura.

9) Luis Cordero Vega, abogado y profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile.

Comenzó su presentación explicando que su exposición estaba compuesta de tres áreas: la primera, relacionada con la racionalidad de las reglas que proponía modificar el proyecto de ley; la segunda, en torno a las diversas opiniones jurisprudenciales necesarias de considerar, y finalmente, las propuestas y sugerencias.

En el primero de estos aspectos, expuso que las reglas que estaban en juego tanto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones como en el Código Sanitario tenían dos racionalidades relativamente distintas. La más habitual era la vinculada al artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones asociada a la posibilidad de trasladar industrias producto del congelamiento en razón de aquellas hipótesis en que los barrios industriales habían quedado establecidos en un lugar determinado y, posteriormente en razón de las modificaciones a los planos reguladores que implicaban extensiones de las ciudades o bien que afectaban el tipo de actividad que se podía desarrollar, habían ocasionado que una determinada actividad productiva fuera considerada inadecuada para funcionar en el lugar.

Agregó que la racionalidad de dicha regla, consistía que en principio la convivencia de las actividades industriales con la habitabilidad y urbanización del lugar podría ser posible pero que, en determinadas situaciones, se había vuelto imposible de conciliar ambos aspectos, por lo que la legislación había optado por entregarle la facultad a las autoridades comunales, para priorizar la protección de la salud de las personas por sobre el funcionamiento de una industria y ordenar su traslado.

Por contrapartida, comentó que la segunda de las hipótesis estaba relacionada con los artículos 84 del Código Sanitario y 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en que la norma regulaba el supuesto de que una actividad productiva bien establecida en un lugar provocara una afectación o peligro para la población producto de su funcionamiento, facultando a la autoridad respectiva a ordenar su retiro.

Aseveró que ambas hipótesis eran anteriores a la legislación ambiental y por lo tanto al amparo de esta regla se habían provocado muchas controversias a nivel jurisprudencial. En este sentido, manifestó que tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema como la administrativa de la Contraloría General de la República eran especialmente deferentes con el ejercicio de estas atribuciones por parte de los municipios.

A mayor abundamiento, comentó lo resuelto en una sentencia de la Corte Suprema, de 6 de agosto de 2021, en causa rol N° 25.480-2021, caratulada “Empresa Nacional de Energía Enx SA con Ilustre Municipalidad de Antofagasta”, que versaba sobre el traslado de una industria y bodegaje de combustible de la planta Comap de la empresa Enx SA, señalando la Corte que “La Municipalidad recurrida dictó el Decreto de Traslado al estimar que se reúnen las condiciones previstas en el citado artículo 62, desde que se emitieron los informes sectoriales correspondientes que dan cuenta que la Planta Comap causa molestias o daños al vecindario...”, es decir, que acreditándose los informes tanto de la autoridad sanitaria como de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda, la decisión de traslado de la actividad era atribución privativa del respectivo municipio, rechazando el recurso de casación interpuesto. Añadió, que los casos de traslado de industria advertidos en la jurisprudencia en general eran aquellos ejercidos en función de la Ley General de Urbanismo y Construcción, siendo muy pocos los casos en donde se recurría a la facultad del artículo 84 del Código Sanitario.

Indicó que la Contraloría General de la República tenía un criterio similar al del máximo tribunal y comentó que el dictamen N° 44.233, de 2014, había resuelto el traslado de una termoeléctrica, no obstante, que el alcalde de la Municipalidad de Coronel había pretendido realizar un plebiscito comunal para someter a la decisión de la ciudadanía el traslado de la actividad industrial, situación que fue advertida por el órgano fiscalizador quién declaró que dicho pronunciamiento era de orden técnico y sanitario y que, en consecuencia, no correspondía someter a plebiscitos asuntos ajenos al ámbito propiamente municipal, como sucede con los temas relacionados con las plantas termoeléctricas, salvo que concurre una autorización legal especial.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales apreciados en las diversas sentencias de inaplicabilidad constitucional aplicadas por el Tribunal Constitucional, sostuvo que existían dos casos de relevancia necesarios de considerar: a) el rol N° 2684-2014; de la empresa Curtidos BAS contra el inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en razón de la resolución administrativa adoptada por la Municipalidad de San Joaquín que ordenó el traslado de la industria y b) el requerimiento presentado por la empresa Molinera del Norte en contra de la Municipalidad de Antofagasta, para declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 62 y del artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, causa rol N° 2644-2014. Explicó que la particularidad en ambos casos estaba dada por el hecho de que en la práctica fueron acciones tramitadas de manera extensa en el tiempo, no obstante, que sus resultados fueron dispares resultando rechazada la inaplicabilidad presentada por la empresa Molinera del Norte y acogida en el caso de los Curtidos Bas, con votación dividida en ambas y con argumentos similares, pero estando su diferencia marcada por la composición de las salas de dicho tribunal. Agregó que respecto al caso de la empresa Curtidos Bas, acotó que la problemática tuvo posteriormente una solución que pasó en primer término por el traslado de la industria, y por las innovaciones tecnológicas que adoptó la empresa.

En cuanto a la moción reparó en cuatro comentarios destinados a orientar algunas aproximaciones y mejoras al texto final:

1.- La utilización en el texto del término “industrias” sumando las expresiones y mecanismos de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones como los establecimientos industriales o aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como, grandes depósitos, talleres o bodegas industriales, reconocía e incorporaba la regulación explícita existente en la materia en el artículo 2.1.28 de la Ordenanza y que la propia jurisprudencia había entendido que pese a que la expresión legal vigente en la materia se refería a “industrias” en ella estaba contenida de manera amplia toda clase de establecimientos industriales, tal como se mencionaba en el proyecto.

En razón a lo anterior, opinó que la propuesta legislativa, no hacía más que recoger y reconocer el criterio sostenido en este ámbito tanto en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones como en la jurisprudencia judicial.

2.- El segundo aspecto relevante dice relación con el rango, estándar o el criterio utilizado por la autoridad para efectos de decretar el traslado o retiro de una industria. En este sentido, indicó que este era un aspecto clave que se debía sopesar, por cuanto los municipios adoptaban las decisiones en base a los antecedentes e informes técnicos emanados de la autoridad sanitaria y de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo lo que se estaba complementado en el proyecto de ley, en virtud de que se optaba por incorporar a la normativa vigente, criterios referenciales como normas de emisión y de calidad y en ausencia de ellas los informes sectoriales deben considerar los criterios precautorios que velaran por la protección de la salud, seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población.

Asimismo, estimó prudente realizar dos observaciones:

1. Respecto del criterio del estándar, no solo se deben considerar elementos o criterios técnicos vinculados a normas de calidad o de emisión, sino que también los planes de descontaminación, aspecto relevante, en razón de que en la gran mayoría de las ciudades capitales regionales -por no decir todas- existían planes de descontaminación vigentes, dentro de las cuales se contemplaban muchas medidas vinculadas a establecimientos industriales, por lo que sugirió incluir dentro de dichos estándares a los planes de descontaminación.

2. Expuso que si bien entendía de buena manera la incorporación de los criterios precautorios en la moción hizo presente que en materia ambiental la ley N° 20.417, dictada el año 2010, para cumplir el mismo fin frente a la inexistencia de criterios de referencia de calidad o emisión vinculado a la protección de la salud usaba la expresión “riesgo” que entregaba una mayor precisión que los “criterios precautorios”.

Agregó que el proyecto de ley conjugaba lenguajes que correspondían a épocas distintas, pues el concepto de bienestar de la población era una definición derivada del Código Sanitario promulgado en la década de los sesenta y si bien no afectaba mayormente el contenido de la iniciativa, la protección de la salud, el medio ambiente y seguridad, significaban una reiteración de conceptos ya incorporados.

3.- En materia de participación ciudadana, advirtió que uno de los aspectos claves establecidos por la jurisprudencia consistía en que decretar el traslado de industrias era una decisión de la autoridad municipal previo informe técnico, no obstante, que los afectados sistemáticamente cuestionaban que no se incluyera un procedimiento administrativo específico de carácter adversarial para formular sus observaciones.

Comentó que la forma en que se planteaba la participación ciudadana en el proyecto, específicamente al referirse a las ordenanzas y en especial al proponer que el proceso de participación se desarrollara al momento de adoptar la decisión de traslado o retiro de industria, de alguna manera comprometería la eficacia de la medida, pues la jurisprudencia sobre esta materia ha dispuesto que no estaba obligada la autoridad edilicia a abrir un procedimiento administrativo adversarial, esto pensando en el interés de la industria afectada. Reiteró que, entendiendo el propósito del proyecto, esa apertura a la participación ciudadana generaría un procedimiento administrativo adversarial, en el proceso de traslado o retiro de industrias, aspecto que la propia jurisprudencia era reacia a abrir como mecanismo porque constituía una decisión de contenido técnico.

Agregó que ello no significaba que el procedimiento de traslado o retiro de industrias no pudiera tener su inicio en solicitudes de la comunidad puesto que los casos

más emblemáticos de la jurisprudencia no habían obedecido a decisiones de oficio de los municipios, sino a resoluciones con origen en solicitudes de los habitantes de la comuna de manera organizada.

Expresó que esta inclusión que tenía un noble propósito en su origen, podría llegar a perjudicar la eficacia de la intervención administrativa, esencialmente porque, además, el mismo proyecto de ley establecía que la omisión de ese trámite podría generar la nulidad de derecho público de pleno derecho respecto al acto administrativo que ordena el traslado o retiro del establecimiento industrial, lo cual en los hechos podría provocar un procedimiento administrativo adversarial o la apertura obligatoria con la intervención de todos los interesados.

4.- Consideró conveniente tener presente que esta iniciativa estaba referida principalmente a establecimientos o actividades industriales ubicadas en zonas urbanas, toda vez, que la norma descansaba esencialmente en parámetros de regulación en materia urbanística. En este sentido, indicó que si la intención de los legisladores era avanzar a otros espacios regulatorios como el rural era oportuno tener a la vista los artículos 11 y 12 de la Ley que Establece Disposiciones Sobre Protección Agrícola -destinada principalmente a dar protección al suelo rural y a la actividad agrícola- ya que en hipótesis similares a la descrita en la iniciativa en que se ordena el traslado de industrias las competencias se concentran en el Presidente de la República.

En efecto, precisó que el artículo 11 de dicha ley prescribía que los establecimientos industriales, fabriles, mineros y cualquier otra entidad que manipule productos susceptibles de contaminar la agricultura, deberán adoptar oportunamente las medidas técnicas y prácticas procedentes a fin de evitar o impedir la contaminación. Sin perjuicio de ello, estas empresas están obligadas a tomar las medidas tendientes para evitar o impedir la contaminación que fije el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Agricultura o del Ministerio de Salud Pública, según sea el caso, que debe fijar un plazo prudencial para la ejecución de las obras. Agrega que en casos calificados, el Presidente de la República puede ordenar la paralización total o parcial de las actividades y empresas artesanales, industriales, fabriles y mineras que lancen al aire humos, polvos o gases, que vacíen productos y residuos en las aguas, cuando se compruebe que con ello se perjudica la salud de los habitantes, se alteran las condiciones agrícolas de los suelos o se causa daño a la salud, vida, integridad o desarrollo de los vegetales o animales.

Por su parte el artículo 12 señala que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el o los afectados por alguna fuente de contaminación derivada de las actividades de empresas artesanales, fabriles, mineras, agroindustriales e industriales, que afecten a la agricultura podrán demandar ante el juez del lugar en que se encuentren el o los predios afectados, las medidas tendientes a evitar la fuente contaminante asimismo como la correspondiente indemnización de perjuicios. Añade que cuando la contaminación afecte en forma grave a la agricultura de una zona o región, el juez pondrá los antecedentes en conocimiento del Ministro de Agricultura para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior.

Esgrimió que lo descrito, lo planteaba en razón de que la racionalidad del proyecto de ley tenía toda la lógica en la regulación urbana, lo que resultaba coherente por la forma en la cual se enlazaban los diferentes aspectos, no obstante, no dialogaban correctamente con la regulación rural, por cuanto la institución antes descrita no había sido considerada en la iniciativa. Sugirió, de considerar este aspecto, tener presente la regulación de dicha normativa, para buscar una adecuación en pos del objetivo perseguido en la moción.

El diputado **Cuello** preguntó cuál podría ser un mecanismo eficaz que permitiera la participación de la ciudadanía en esta materia.

El señor **Cordero** comentó que uno de los grandes problemas que se suscitaban en estos casos era que los municipios, al tratarse de una decisión que adoptaban en virtud de informes técnicos emanados de la autoridad sanitaria y las Seremis de Vivienda y Urbanismo, resolvían no iniciar esta clase procedimientos. Añadió que para subastar esta situación y garantizar el espíritu del proyecto de ley, en cuanto a la inclusión de la participación ciudadana, sería prudente legitimar a las comunidades para que pudieran presentar solicitudes en esta materia, de modo que las autoridades comunales, se encontraran en la obligación de responderles.

El diputado **Hirsch** consultó por la terminología más óptima para referirse a industrias, establecimientos industriales, de impacto similar al industrial o establecimientos a fines.

El diputado **Ulloa** en la hipótesis de que se fijara un plazo para que el municipio se pronuncie sobre el requerimiento de la comunidad, preguntó cuál sería el rol que jugaría el silencio administrativo en esta materia.

El señor **Cordero** consideró correcta la propuesta de cambiar la expresión “industria” por “establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados” por cuanto en rigor se incorporaba la categoría amplia de establecimientos industriales dispuesta en el artículo 2.1.28 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, además de ser coherente con la jurisprudencia en esta materia que entendía que el concepto de industria también se extendía a todo este ámbito.

Comentó que no se debía tener fe en los procedimientos administrativos en relación con el silencio administrativo, en razón de que eran mecanismos que para que sean eficaces requerían casi tener una decisión preestablecida; porque, además, dichos mecanismos a veces tenían incentivos bastante perversos sea que operaran de manera positiva o negativa y porque en general en la legislación nacional las solicitudes del derecho de petición en el procedimiento administrativo nacida desde las comunidades solían tener silencio negativo en virtud de la disposición normativa del artículo 65 de la ley N° 19.880.

Explicó que en el tema del traslado de industrias, se presentarían dos grandes problemas que superarían en su dimensión al cometido del proyecto relacionado con que en los hechos las decisiones que dictaminaban el retiro o traslado de la actividad industrial demoraban muchísimo tiempo antes de concretarse, según se podía observar en el análisis de los casos jurisprudenciales. Lo anterior, debido a que los plazos contenidos en decretos municipales para el traslado o retiro de industrias eran prorrogados muchas veces, por variadas razones, como por no tener lugar a donde trasladarse o por problemas estructurales para decretar el cierre de las faenas, entre otras.

10) Ezio Costa Cordella, abogado y profesor de derecho y regulación ambiental de la Universidad de Chile⁵.

Manifestó su acuerdo con el proyecto de ley desde el punto de vista de la armonización que debería existir entre las facultades de las municipalidades y la autoridad sanitaria, la incorporación de la participación ciudadana y la consideración del principio precautorio, especialmente porque estos últimos puntos mejorarían la legitimidad de estas medidas, sin perjuicio de la existencia de interpretaciones jurisprudenciales.

Precisó que de aprobarse las modificaciones propuestas al artículo 160 del D.F.L N°458, este quedaría redactado de la siguiente forma:

⁵Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=254491&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

“En el caso de establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario, la Municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Nacional de Salud, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos, el cual no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva. Estos informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe de las autoridades sectoriales respectivas deberá contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población.

La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso anterior, deberá estar fundada en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de la comunidad que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados.

La resolución municipal que omita cualquiera de estos requisitos será nula de pleno derecho.”

Asimismo, planteó las siguientes observaciones:

1.- Calificó como muy amplios los adjetivos incluidos en la frase *“los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario”*, en término de las posibilidades de la municipalidad para hacer efectiva la facultad de relocalizar una actividad determinada, y también para efectos del control judicial que podría existir en esta materia, por ello, sugirió precisarlos para otorgar mayor certeza a las municipalidades al aplicar la norma.

En esa línea aconsejó considerar alguno de los siguientes criterios en la redacción:

- Incumplimiento de normas con contenido ambiental, puesto que este criterio permitiría otorgarle a las autoridades comunales una certeza de cuando se podría efectivamente dictar el retiro de un establecimiento industrial o similar.

- Afectación significativa de la salud de la población, porque se trata de una definición más amplia que la referida previamente, pero que cubre totalmente la idea de “daño a la salud de la población” al que se pretende aludir en la disposición normativa.

Indicó que ambas alternativas se añadirían al concepto de “riesgo de explosión e incendio” contemplado actualmente en el artículo 160.

- Existencia de daño al medio ambiente.

Por otro lado, sugirió incorporar a la denuncia en todas las disposiciones normativas propuestas como mecanismo de inicio del procedimiento administrativo puesto que resultaría conveniente establecer la posibilidad de denunciar, a propósito de la inclusión de la participación ciudadana, para dar inicio por parte de la comunidad al procedimiento

administrativo frente a la municipalidad respecto a la relocalización de una actividad industrial que ponga en riesgo la salud de la población.

Expresó que para que dicha participación fuera eficiente y efectiva era necesario que existiera certeza respecto del momento en que podía solicitarse la relocalización de una industria, por ello, reiteró la conveniencia de precisar de mejor manera el concepto de emanaciones dañinas o desagradables y, en ese sentido, sostuvo que los criterios sugeridos, permitirían dar mayor certeza a la norma en razón de que eran conceptos ya considerados en la jurisprudencia en esta materia.

En otro aspecto, advirtió reparos en la forma en que estaba redactada la iniciativa como en el párrafo incorporado a continuación del punto final en el inciso primero, especialmente en la parte referida a que los informes deben enunciar las Normas de Emisión y Calidad correspondientes, permitiendo en ausencia de ellas contener criterios precautorios.

Respecto a la redacción sugirió las siguientes modificaciones:

1.- Hacer referencia a “normas pertinentes” en general, en vez de señalar solo las normas de emisión y calidad, de tal suerte de redactarlo de la siguiente forma: “normas pertinentes, entre las cuales deberá señalarse si existen normas de emisión o calidad”, debido a la existencia de pocas normas de emisión y de calidad y porque no siempre cuestiones relacionadas con la molestia o daño al vecindario estaban contenidas en esta clase de normas, sino que en ocasiones se ubicaban en otro tipo de disposiciones, como, el caso de los planes de prevención y/o descontaminación y las resoluciones de calificación ambiental -las cuales son una regulación caso a caso de los efectos de los proyectos que puedan incidir en un vecindario-, entre otras.

De igual forma, enfatizó que ampliar el radio de aplicación a otras normas pertinentes permitiría aumentar las posibilidades efectivas para la utilización de esta potestad por las autoridades locales y, por el contrario, adscribirla solo a normas de calidad o emisión la restringiría en demasía, más aún cuando la misma disposición prescribía que a falta de dichas normas se debía remitir al principio precautorio.

Hizo presente que los criterios precautorios tanto a nivel jurisprudencial como doctrinal, normalmente requerían de una determinada incertidumbre científica, la cual no se enmarcaba en la ignorancia respecto a un efecto, sino que en cuanto a la existencia de una prueba respecto de un daño grave o irreversible, igualmente valiosa como una prueba que descarta dicho daño grave o irreversible. En igual sentido, aseveró que este tipo de situación no estaría presente siempre, toda vez que podría haber una falta de investigación o de conocimiento científico respecto a un proyecto.

2.- Recomendó no dejar supeditado el criterio precautorio a la ausencia de normas de calidad o emisión sino que aplicarlo en cualquier caso, toda vez que incluso existiendo norma de emisión o de calidad este principio podía jugar un rol, sobre todo en casos en que dichas normas no fueran del todo certeras o claras en sus límites.

En cuanto a las modificaciones propuestas al **artículo 62** planteó lo siguiente:

1. Refirió que de aprobarse las sugeridas al inciso segundo, este quedaría redactado de la siguiente forma: “Los establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados, que causen molestias o daños al vecindario, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la Municipalidad, previo informe del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud y de la Secretaría Regional Correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este plazo no será inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva.”.

En relación a lo anterior, formuló las siguientes observaciones:

a) Que el concepto de “mal ubicado” era similar a un uso de suelo inadecuado, lo que podía producirse desde el inicio del proyecto industrial o por causa sobreviniente (cambio en el plano regulador). En este sentido, sugirió diferenciar ambas hipótesis expresando en la norma que ambos casos podían ocurrir, atendida a la dificultad que suponía el cambio sobreviniente, es decir, en el plano regulador y lo embarazoso que podía resultar para las autoridades municipales ordenar el traslado de una actividad productiva, en razón a la oposición que podía ejercer la industria afectada, basada en una idea de propiedad sobre eventuales derechos adquiridos respecto de los permisos que les permitieron en un momento ubicarse en un respectivo lugar.

Expresó que la existencia de una regla que permitiera hacer efectiva el uso de esta facultad frente a un cambio en el plan regulador o de cualquier otro instrumento de planificación territorial, haría más difícil que a futuro algún tribunal considerará como no posible aplicar esta facultad cuando ocurran estas circunstancias.

b) Respecto a los requisitos copulativos para el traslado, a saber, a) encontrarse mal ubicado y b) causar molestia o daño al vecindario, propuso sustituir, este último por la expresión “*que pudieran causar daños al medio ambiente, la salud o vida de la población circundante*” con el propósito de que se aplicara en los casos de mala ubicación sobreviniente, lo que permitiría armonizar de mejor forma con la potestad del artículo 160.

Al respecto, propuso eliminar este segundo requisito en los casos en que hubiere existido al inicio una mala ubicación de un establecimiento industrial o similar por no ser coherente con el uso del suelo, para que el solo hecho de que la instalación industrial este mal ubicada desde un inicio, sea motivo suficiente para hacer efectiva la decisión de traslado por parte de los municipios.

2.- Sobre el inciso tercero propuesto relacionado con que los informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia con enunciación de las normas de emisión y calidad y, en ausencia de éstas, los criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, reiteró que la referencia a las normas de calidad y emisión debía ampliarse a toda la normativa ambiental pertinente y que, además, el principio precautorio debería ser utilizado indistintamente en toda circunstancia con independencia de que existan o no normas de emisión o de calidad.

Sobre las enmiendas propuestas al **artículo 84 del Código Sanitario**, indicó que de aprobarse quedaría en los siguientes términos:

“El Servicio Nacional de Salud podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población. La resolución deberá fundarse en un informe que deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe deberá contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población. La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación.”

En relación a lo anterior, insistió en que los informes no debían quedar únicamente supeditados a las normas de emisión y calidad, sino que expandir su aplicación a toda la normativa ambiental y en que los criterios precautorios fueran empleados en todos los casos, con independencia de la existencia o no normas de emisión o de calidad disponibles.

Respecto a las modificaciones propuestas a los tres artículos del proyecto, sostuvo:

1.- La necesidad de incorporar la referencia a que el procedimiento administrativo no solo se inicie de oficio sino que también mediante una denuncia realizada por cualquier persona o vecino que haya detectado la existencia de un incumplimiento a la normativa ambiental o, en su defecto, por la existencia de un riesgo o molestia para la población, puesto que tal medida produciría una apertura mayor de participación ciudadana, sin perjuicio de que el uso de las herramientas de participación planteadas en la moción haya sido recibido de buena forma.

2.- Que si bien la participación ciudadana hasta ahora no había sido un ingrediente demasiado utilizado en la toma de estas decisiones administrativas, debía considerarse a futuro, toda vez que, resultaba coherente con la forma en la cual se había ampliado en el último tiempo el espacio en donde operaban las instituciones democráticas en nuestro país. No obstante, hizo presente que la inclusión de la participación de la comunidad en las decisiones administrativa, no debería obviar el hecho de que estas instituciones eventualmente pudieran de alguna manera complejizar la aplicación de dichas prerrogativas.

Sentenció que no incorporar a la comunidad en las decisiones administrativas adoptadas respecto de la relocalización de un establecimiento industrial o similar era una mala medida por lo que estimó necesaria la existencia de una apertura en este sentido en la iniciativa.

3.- La conveniencia de agregar la posibilidad de que el resultado del procedimiento fuera reclamado ante los tribunales ambientales, dotándolos de la facultad para conocer de estas causas, de tal suerte de otorgar una mayor certeza a las partes al contemplarse un mecanismo de revisión judicial.

En relación a lo anterior, opinó que si bien realizando una interpretación amplia de la normativa general se podía sostener que estos tribunales ya tendrían estas facultades, no se había aplicado nunca por lo que consideró idóneo para un correcto uso de la técnica legislativa incluir esta competencia de manera expresa, debido a que ellos era los más adecuados para conocer de los conflictos que se susciten en esta materia, en razón de su especialización así como de las molestias al vecindario, del riesgo o peligro para la población o de la existencia de incumplimiento de la normativa ambiental.

El diputado **Hirsch** preguntó si respecto al principio precautorio resultaba prudente plasmar en el proyecto de ley la definición contemplada en la Ley de Economía Circular” o bien la de la ley N°20.920, de Responsabilidad Extendida del Productor.

El señor **Costa** contestó que el concepto de principio precautorio utilizado en la ley N° 20.920, calzaba perfectamente con el espíritu del proyecto de ley, por lo que resultaba un buen concepto para ser usado pues apuntaba en la misma dirección que la doctrina y los instrumentos internacionales.

El diputado **Cuello** consultó si el mecanismo de participación ciudadana propuesto debía ser vinculante y se igualaba con los mecanismos de denuncia o si, en su defecto, resultaba prudente considerar instancias intermedias de participación durante la tramitación del procedimiento administrativo, adicionalmente a la inclusión de la denuncia.

El señor **Costa** señaló que a su juicio los mecanismos de participación considerados en la iniciativa no se igualaban a la incorporación de las herramientas de denuncia ciudadana ya que eran mecanismos distintos, en consecuencia, opinó que debería existir la consulta ciudadana en esta materia con independencia de si se incorporaba o no

algún mecanismo de denuncia. Lo anterior, por cuanto podría existir un grupo de vecinos que optara por establecer una denuncia, que al mismo tiempo fuera resistida por otro grupo que también tenía derecho de ser considerados y oídos previamente a la decisión administrativa de la autoridad comunal, participación que se podía materializar por medio de la consulta ciudadana.

Por otra parte, indicó que la tradición nacional en materia de participación ciudadana había alcanzado niveles de incidencia consultiva y no de incidencia vinculante, salvo en los casos de plebiscitos, no obstante, opinó que esta herramienta no podría aplicarse en esta materia en razón de lo resuelto en reiteradas ocasiones tanto por la jurisprudencia judicial como por la administrativa, por lo que afirmó que con la normativa vigente sería imposible alcanzar en este ámbito un mecanismo de participación ciudadana vinculante, sino que a nivel consultivo o a lo sumo deliberativo.

11) Graciela Correa Gregoire, asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile.

Inició su presentación sobre la base de un documento⁶ y comentó que tanto a nivel mundial como en nuestro país se vivían tiempos de crisis climática que afectaban la calidad de vida de las personas. En este sentido, valoró en términos generales la idea matriz del proyecto pues avanzaba en la dirección correcta, al poner en relieve y priorizar en la agenda legislativa la protección del medio ambiente, la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

Consideró importante distinguir entre las medidas contempladas en los artículos 62 y 160 toda vez que se referían a escenarios diferentes, siendo el primero relativo a la mala ubicación de establecimientos industriales o similares por encontrarse al margen de los instrumentos de planificación territorial y además causar molestias o daños al vecindario ante lo cual se aplicaba la medida imperativa de “traslado”, y el segundo, estando relacionado con el retiro de establecimientos industriales o locales de almacenamiento expuestos a peligros de explosión o de incendio o porque produjeran emanaciones dañinas o desagradables, independiente de que estuvieran acorde a los instrumentos de planificación territorial.

Al respecto, enfatizó que si bien ambas acciones podían basarse en presupuestos de similar naturaleza en cuanto a criterios de cumplimiento administrativo, lo dable era distinguirlas en cuanto a las causales, implicancias y sanciones, por cuanto afirmó, que cada una se enfrentaba a problemáticas que debían resolverse de manera diversa y separada. Por lo que, consideró oportuno mantener la distinción entre el vocablo “traslado” y el término “retiro” utilizado en los artículos 62 y 160.

Comentó que el artículo 84 del Código Sanitario vigente presentaba una redacción amplia al fijar atribuciones al Servicio Nacional de Salud, para que en un accionar preventivo pudiera decretar el traslado de industrias o depósitos que implicaran un “peligro”, sin que fuera menester que dichas actividades productivas hayan provocado un daño a la población. Agregó que dicha normativa, no distinguía en cuanto al estado de las infraestructuras, si no que la procedencia radicaba en relación al deber de cuidado.

En el mismo sentido, indicó que el concepto de “peligro” que se desprendía del tenor normativo no daba cuenta de una descripción de orden temporal, por lo que más allá de atenderse al bien jurídico protegido de la “salud” de las personas ha podido del mismo modo referirse a la “seguridad o bienestar de la población”, las que podrían incluso orientarse a una visión más bien subjetiva frente al caso, por lo que sugirió verificar y aclarar

⁶Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: <http://www.camara.cl/legislacion/comisiones/documentos.aspx?pmID=3316>

a la luz de la jurisprudencia aplicable, cuál sería el nivel de tolerancia aceptado por el entorno, en concordancia a la expresión “bienestar de la población”.

En cuanto a la noción de “bienestar de la población” propuesto en el inciso primero del artículo 84 del Código Sanitario, opinó que debía ser interpretado de manera amplia pues el término “población” no aludía solo a personas naturales, sino también a personas jurídicas y a entes colectivos sin personalidad jurídica, entendiendo el concepto de “población” en los mismos términos de los artículos 53 y 54 de la ley N°19.300, de Bases del Medio Ambiente, es decir, como sinónimo de “personas” independiente de su calidad de natural, de jurídica, como parte de una agrupación u organización, o de un ente colectivo sin personalidad jurídica. No obstante, sugirió realizar una precisión en los artículos 62 y 160 y 84 propuestos en el sentido de establecer que al referirse a población se hacía a las personas en general.

Respecto a la afectación del derecho, consideró conveniente determinar de manera más pormenorizada, aspectos como el entorno, el contexto, las condiciones ambientales, entre otras, toda vez que en la práctica la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia ha construido parámetros en esta materia.

Por otra parte, precisó que la entidad que representaba consideraba oportuno adherir a lo propuesto por el Colegio de Arquitectos y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en cuanto a modificar la institución pública encargada de ejercer estas atribuciones, pasando dichas facultades del Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud y manifestó su conformidad con que en el nivel local fueran las municipalidades, las autoridades que detentaran las facultades para decretar sanciones en esta materia.

Asimismo, sugirió en cuanto a los plazos para iniciar el procedimiento, aclarar el momento a partir del cual se contabilizaría el transcurso del año, a fin de otorgar certeza jurídica en cuanto a sus efectos jurídicos-administrativos.

En relación con los aspectos relacionados al ejercicio de la participación ciudadana, en razón a los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, señaló que como daba cuenta la moción, en el ámbito ambiental era posible identificar acciones en el ejercicio de la participación ciudadana, comenzando por la ley N° 19.300, de Bases Generales de Medioambiente y sus reglamentos, sin perjuicio de la ordenanzas dictadas a nivel comunal en esta materia. Asimismo, puntualizó que los Tratados Internacionales ratificados por Chile y vigentes fijaban un estándar mínimo para el establecimiento de mecanismos formales de participación y expuso a modo de ejemplo, lo descrito en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del año 1992, que si bien no era vinculante contribuía en el establecimiento de un derecho mínimo en favor de las ciudadanas y los ciudadanos, permitiendo el acceso a la información ambiental, para posteriormente ejercer el derecho a participar bajo las modalidades y formas que señala la ley, lo que incluso podría alcanzar a la interposición de una acción ante la autoridad judicial en la eventualidad de que su interés haya sido afectado.

En materia de planificación urbana, afirmó que existía una extensa regulación que propiciaba e imponía la participación activa de la comunidad ante las intervenciones en el entorno, como la ley N° 19.300 y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no obstante, poco se abordaba respecto de la coordinación que debía existir entre los distintos niveles de planificación y las dimensiones relacionadas con la protección y cuidado del medioambiente. Asimismo, consideró necesario establecer criterios atingentes a resguardar los niveles de tolerancia que tendría la población respecto a los distintos tipos de riesgos contaminantes a los que estaban enfrentados.

Hizo presente que debía considerarse que todas las modificaciones en materia de instrumentos de planificación territorial demoraban en la práctica bastante tiempo, por lo que, en muchas ocasiones los cambios realizados a dichos instrumentos perdían el sentido de oportunidad, y por ello, recomendó adicionalmente a la incorporación de la participación ciudadana estudiar posibles mejoras a los procedimientos de modificación de estos instrumentos para acortar sus tiempos y propender a una mayor eficiencia y eficacia.

En cuanto a la aplicación del artículo 160, expresó que si bien en la práctica habían ocurrido situaciones que se amparaban en dicha normativa, en los hechos se intentaba evitar lo que lamentablemente había provocado desastres medio ambientales y problemas serios a la salud y a la calidad de vida de las personas. En razón de ello, opinó que la aplicación de esta disposición en el futuro debería ajustarse a una política de gestión de riesgos, en la que primara la prevención, más que la utilización de dicha norma de manera reactiva.

Planteó las siguientes propuestas para la redacción del proyecto:

1.- Orientar las acciones con sentido de oportunidad y explicó que éste se materializaba mediante la posibilidad de que las personas afectadas pudieran entregar antecedentes respecto a la situación que enfrentaban con la presencia en su vecindario de una actividad productiva. Para la concretización de este concepto, consideró clave definir las instancias de cooperación entre la comunidad y la municipalidad.

2.- La definición clara de responsabilidades resultando primordial que las obligaciones que recaen sobre las municipalidades contaran con el debido financiamiento y se vincularan a la dotación de capacitación y formación de capital humano calificado.

3.- Asegurar la oportuna participación y coordinación entre los distintos niveles de planificación territorial y la disponibilidad de recursos que permitan hacer habitables los territorios respetando sus vocaciones productivas.

El diputado **Ulloa** reflexionó que las sanciones establecidas en los actuales artículos 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y 84 del Código Sanitario era el “traslado” de las industrias, a diferencia del artículo 160 de la misma Ley General de Urbanismo y Construcciones que disponía el “retiro”. En esa línea, consultó la opinión respecto a que las sanciones consistieran en la no renovación de las patentes de dichas instalaciones o en el cierre como ocurría en otras legislaciones.

La señora **Correa** comentó que en esta materia existían aspectos fundamentales en torno a cómo se habilitaban ciertos requisitos para que estos establecimientos se pudieran instalar en un determinado lugar y como, en la medida que estos se cumplieran, se pudieran mantener en funcionamiento. En ese sentido, puntualizó que las sanciones contempladas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones eran acotadas, por cuanto si bien la entrega de patentes requería que la actividad productiva cumpliera con las normativas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y del Código Sanitario, si la misma instalación, a posteriori incurre en las causales señaladas en los artículos 62, 160 y 84 en comento, paradójicamente dicha sanción no implicaba la pérdida de las patentes ni su caducidad.

Explicó que esta dicotomía entre los requisitos de funcionamiento y las sanciones aplicables para el incumplimiento había significado en la práctica perder el enfoque al perderse el sentido de fiscalización que debiese conllevar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento y que sería esencial para asegurar una mejor calidad de vida a las comunidades locales.

12) Verónica De La Paz Mellado, arquitecta, analista de la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional⁷.

Sostuvo que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción conceptualizaba las distintas categorías de áreas que podían definir los instrumentos de planificación y que se referían particularmente a las actividades productivas y de bodegaje englobando todas aquellas industrias e instalaciones de impacto similar al industrial, tales como, grandes depósitos, talleres y bodegas industriales.

Ahora bien, explicó que cuando se elaboraban los instrumentos de planificación territorial, se realizaban zonificaciones y se definían lugares donde se podrían instalar este tipo de actividades productivas.

En la misma línea, explicó que esta tipología de actividades productivas y de bodegaje, tenían distintas categorías, a saber:

Actividades Inofensivas, es decir, aquellas que no producen daños ni molestias a la población;

Actividades Molestas que pueden ocasionalmente causar daños a la salud o a la propiedad y que normalmente quedan circunscritos al predio de la propia instalación. También incluyen actividades que pueden atraer insectos o roedores, producir ruidos o vibraciones u otras consecuencias (día o noche);

Actividades Insalubres producidas por vertidos u otro tipo de sustancias que generan un impacto que sobrepasa el lugar en que están localizadas y que dan origen a consecuencias, tales como vertimientos, desprendimientos, emanaciones, trepidaciones, ruidos que puede llegar a alterar el equilibrio del medio ambiente;

Actividades contaminantes y peligrosas cuyo impacto supera con creces a los habitantes que viven en sus alrededores y requieren para su funcionamiento condiciones especiales. Representan un alto riesgo potencial permanente y eminentemente peligroso, explosivo o nocivo de sus procesos, materias primas, productos intermedios o finales o acopio de los mismos. Pueden llegar a causar daños catastróficos para la salud o la propiedad en un radio que excede los límites del propio predio.

En cuanto a los instrumentos de planificación territorial, en particular, los planes reguladores comunales, señaló que definían previamente en su elaboración, procesos de participación ciudadana y que aprobado dicho instrumento, en el mismo se establecían la zonificación del territorio local y se definían lugares donde se podrían instalar este tipo de actividades industriales o con impacto similar al industrial.

En cuanto al marco general del proyecto de ley, indicó que la problemática surgía cuando se producía un cambio en los instrumentos de planificación territorial, lo que derivaba en que ciertas instalaciones industriales que en principio se encontraban ubicadas en zonas aptas para actividades productivas y que contaban con todos los requisitos para estar ubicadas en un determinado lugar, dejaban de estarlo por un cambio en la zonificación territorial y sostuvo que en dichas ocasiones en las que procedía la aplicación del artículo 62 se entregaba una potestad a las direcciones de obras municipales para ordenar mediante un acto administrativo el traslado de estas instalaciones por no ser compatibles con el nuevo instrumento de planificación territorial dentro del plazo de un año.

⁷Acompañó su presentación de un documento que se encuentra disponible en el siguiente sitio electrónico: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=250357&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Por su parte, comentó que tanto el artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones como el artículo 84 del Código Sanitario se referían a las potestades que el legislador entregaba a los municipios y al Servicio Nacional de Salud, respectivamente, en el marco de las fiscalizaciones que estas instituciones realizaban o que efectuaban por medio de las denuncias recibidas de los vecinos, facultando a dichas autoridades a ordenar el traslado de las instalaciones industriales que incumplieran la normativa ya sea la referida a la Ordenanza General Urbanismo y Construcción o, en su defecto, la del Código Sanitario o que significaran un peligro para la salud de las personas, la seguridad y/o el bienestar de la población.

Explicado el marco general, expuso la situación de otros países en esta materia y acotó, que no en todos existían marcos de regulación de planificación territorial como en Chile por lo que los modelos de planificación eran mucho más flexibles lo que permitía un control de las actividades permanente. Puntualizó que, en algunos países, existían permisos de construcción temporales que permitían a las autoridades chequear y revisar cada cierto tiempo que las actividades productivas cumplieran con los estándares legales. Asimismo, precisó que la existencia de modelos de planificación más flexibles obligaba a las actividades industriales y similares a actualizarse a los cambios, a los requerimientos y a los nuevos estándares.

En la misma línea, esbozó que las disposiciones normativas de esta naturaleza se encontraban tanto en legislaciones del área de la construcción como en la legislación ambiental. Agregó que en la experiencia comparada, también los permisos ambientales tenían carácter temporal lo que permitía un control permanente de las actividades y de las solicitudes de permisos para la realización de actividades productivas en un determinado lugar, estando muy vinculadas a la comunidad, como por ejemplo, la necesidad de obtener autorización de los vecinos para edificar, lo que de algún modo, evitaba desfases entre las actividades productivas autorizadas previamente en un determinado lugar con la situación posterior, una vez modificada la planificación territorial del lugar.

En este sentido, comparó la legislación de Uruguay y España con la nacional y precisó que en ambos países el tratamiento dado a las nuevas instalaciones industriales o de impacto similar consistía en que la determinación de la localización estaba sujeta a los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano de cada comunidad autónoma, además, a las exigencias ambientales de la legislación sectorial. Por su parte, afirmó que en cuanto a las instalaciones industriales o similares ya existentes, en España la legislación contemplaba un concepto denominado “fuera de ordenación” que distinguía dos categorías: las instalaciones incompatibles y aquellas consideradas obras de mejora.

Explicó que aquellas instalaciones fuera de la normativa quedaban congeladas sin que pudieran crecer ni modificarse, de manera que se esperaba el declive natural de la actividad, situación similar se encontraba en la legislación uruguaya en la que existía la posibilidad de declarar “fuera de ordenamiento” a las instalaciones industriales o de impacto similar, existiendo normas locales que regulaban el congelamiento de estas actividades.

Cerrado el debate, los miembros de la Comisión coincidieron plenamente con los objetivos de esta iniciativa y en atención a ello, la idea de legislar, fue **aprobada por la unanimidad** de los miembros presentes. Votaron las diputadas Danisa Astudillo, Emilia Nuyado y Marcia Raphael y los diputados Juan Carlos Beltrán, Luis Cuello, Juan Fuenzalida, Tomás Hirsch, Patricio Rosas, Jorge Saffirio y Héctor Ulloa (10-0-0).

c) **Discusión y votación particular.**

Durante la discusión artículo por artículo, la Comisión llegó a los siguientes acuerdos:

Artículo 1°

Modifica por diversos numerales el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Numeral 1

Introduce cambios mediante cuatro literales al artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Letra a)

Modifica el inciso segundo del artículo 62, sustituyendo las palabras “Las industrias mal ubicadas” por la frase “Los establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados” y agregando a continuación de la expresión “Este plazo no será inferior a un año” la frase “contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva”.

El diputado **Hirsch** presentó una indicación para sustituir la letra a) del número 1 del artículo 1°, por la siguiente:

“a) Reemplázase el inciso segundo del artículo 62 por el siguiente:

“Los establecimientos que realicen actividades productivas que se encuentren mal ubicados, que causen molestias o daños a la población urbana o rural, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la municipalidad, previo informe del Departamento de Salud Ambiental de la Subsecretaría de Salud Pública. Este plazo no será inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva.”.

El diputado **Hirsch** explicó que esta indicación perseguía los siguientes propósitos:

1) Sustituir en el texto original propuesto la frase “los establecimientos industriales y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales que se encuentren mal ubicados” por la expresión “que realicen actividades productivas” de tal suerte de ampliar el sujeto regulado por la normativa, evitando posibles interpretaciones restrictivas, lo cual resultaba coherente con las diversas recomendaciones efectuadas por los invitados que recibió en audiencia la Comisión.

2) Reemplazar en el actual inciso segundo del artículo 62 la palabra “vecindario” por “la población urbana o rural” para unificar el lenguaje normativo en torno al vocablo “población” y especificar con toda claridad que la aplicación de este articulado incluye no solo a la población urbana sino también a la rural, tal como fuera sugerido por los expertos que concurrieron a las sesiones.

3) Sustituir en el inciso segundo vigente las referencias al “Departamento de Higiene Ambiental del Servicio Nacional de Salud” y a la “Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo” por el “Departamento de Salud Ambiental de la Subsecretaría de Salud Pública” toda vez que el primero aún mencionado en la normativa vigente dejó de existir hace algunos años, siendo reemplazado por el departamento propuesto y, además, porque la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, no sería el organismo idóneo para informar sobre esta materia.

El diputado **Fuenzalida** preguntó que se entendía por el concepto de “molestias”.

El diputado **Hirsch** respondió que esta palabra estaba actualmente en el texto vigente siendo facultada de la municipalidad respectiva ordenar el traslado de una industria mal ubicada que causen molestias o daño, que según lo expresado por los invitados había sido acotado por la jurisprudencia de los tribunales y por el propio Tribunal Constitucional.

Puesta en votación la indicación fue **aprobada unánimemente** con los votos de las diputadas Astudillo, Nuyado, Placencia y Raphael, y de los diputados Beltrán, Fuenzalida, Hirsch, Rosas, Saffirio y Ulloa. **(10-0-0)**. Por la misma votación y, en atención al artículo 296 del Reglamento de la Corporación, **se tuvo por rechazada** la letra a) del numeral 1 del artículo 1° del texto original.

Letra b)

Incorpora un inciso tercero al artículo 62 que dispone que los informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes y que en ausencia de ellas, el informe de las autoridades sectoriales deberá contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población.

El diputado **Hirsch** presentó una indicación para sustituir la letra b) del número 1 del artículo 1°, por la siguiente:

“b) Incorpórase el siguiente inciso tercero:

“El informe deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe de la autoridad sectorial deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.”.

El diputado **Hirsch** explicó que esta indicación modificaba el texto original propuesto de la siguiente forma:

1) Sustituía la referencia a “los informes” por “el informe”, en razón de que en el texto aprobado en el literal anterior contempla la realización de un informe emanado del Departamento de Salud Ambiental de la Subsecretaría de Salud Pública.

2) En cuanto a la incorporación de los criterios preventivos, indicó que pretendía ampliar los principios aplicables por la autoridad sanitaria al momento de elaborar el informe en cuestión. Sostuvo que ello permitiría una mayor precisión respecto a los principios aplicables, así como también, definir con claridad las diferencias que existen entre los criterios preventivos y los precautorios, los cuales a pesar de ser similares no eran idénticos.

3) La referencia a “toda otra norma aplicable” pretendía alcanzar la hipótesis en que las normas técnicas en la materia no alcanzarán a cubrir todas las situaciones posibles, con lo cual se podría utilizar otras normas de seguridad existentes en la legislación vigente.

La diputada **Raphael** manifestó sus aprensiones respecto a esta indicación, en razón a que solo se refería a la elaboración de un solo informe de la autoridad sanitaria, a diferencia de la Ley General de Urbanismo y Construcciones vigente y del proyecto de ley original, en que se contemplaba la presentación de dos informes previos, uno de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, y el otro, de la autoridad sanitaria, lo que podría transformarse en la exclusión de un informe en pos del otro.

Por otro lado, calificó de redundante la inclusión de los criterios preventivos por cuanto el principio precautorio había sido desarrollado de manera amplia por la jurisprudencia de los tribunales de justicia abarcando de manera idónea y completa las distintas situaciones que podrían darse en la aplicación de la norma en comentó.

El diputado **Hirsch** indicó que el inciso segundo del artículo 62 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones aprobado por la Comisión contemplaba la elaboración de un solo informe emanado por la Departamento de Salud Ambiental de la Subsecretaría de Salud Pública, previo a la resolución de la municipalidad que decretara el traslado

Por otra parte, explicó que la incorporación de los criterios preventivos y precautorios, obedecía a que el Acuerdo Ambiental de Escazú -al que adhirió Chile- hacía mención expresa a ambas figuras.

Puesta en votación la indicación fue **aprobada unánimemente** con los votos de las diputadas Nuyado, Placencia y Raphael, y de los diputados Beltrán, Bobadilla, Fuenzalida, Hirsch, Rosas, Saffirio y Ulloa (10-0-0). Por la misma votación y, en atención al artículo 296 del Reglamento de la Corporación, **se tuvo por rechazada** la letra b) del numeral 1 del artículo 1° texto original.

Letra c)

Incorpora un inciso cuarto al artículo 62 que señala que la resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso primero deberá fundarse en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de la comunidad que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. Agrega que el municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores de la comunidad involucrados.

El diputado **Hirsch** presentó una enmienda para sustituir la letra c) del número 1 del artículo 1°, por la siguiente:

“c) Incorpórase el siguiente inciso cuarto:

“La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso primero deberá estar fundada en el informe de la autoridad sectorial y en el bienestar de la población que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados. El procedimiento siempre será público.”.

El diputado **Hirsch** argumentó que la propuesta apuntaba en primer lugar a rectificar la referencia a los informes por el informe por las razones esgrimidas en la indicación anterior. En segundo lugar, esgrimió que se pretendía unificar el lenguaje jurídico empleado en la iniciativa, al uniformar el concepto de “población”, según lo ya aprobado por la Comisión y, en tercer término, se señalaba la publicidad del procedimiento, respondiendo a una recomendación realizada por los expertos en esta materia, en torno a evitar cualquier opacidad en el proceso administrativo en cuestión.

El diputado **Bobadilla** preguntó respecto al sentido de la expresión “recursos” en la redacción del texto normativo.

La diputada **Placencia** acotó que tal término debía entenderse de manera amplia, no solo desde el punto de vista monetario, sino que también referido a la facilitación de medios que permitieran la habilitación de canales de comunicación con la comunidad.

El diputado **Hirsch** argumentó que la interpretación del término “recursos”, debía entenderse como la facilitación de los medios para comunicación, información, participación y difusión, entre otras, para superar las asimetrías de la información existentes entre los actores involucrados y, no solo, referido al aspecto económico.

El diputado **Bobadilla** expuso que uno de los grandes inconvenientes de las distintas iniciativas legislativas presentadas en el último tiempo decía relación con el hecho de que se incorporaban mayores atribuciones y deberes a los municipios, sin que dichas responsabilidades tuvieran un correlato con la debida entrega de recursos necesarios para desarrollar dicho cometido. En este sentido, opinó que el proyecto de ley al incluir estas nuevas obligaciones a las autoridades locales, les haría incurrir en la necesidad de destinar personal y recursos para el cumplimiento de esta norma, sin disponer del presupuesto para la realización de dicha función.

La diputada **Placencia** sostuvo que si bien existía una diferencia abismal en la disponibilidad de recursos entre los distintos municipios del país, no era menos cierto, que se había logrado avanzar bastante en la responsabilidad que tendrían las autoridades comunales con la participación ciudadana, en especial, con la entrada en vigencia de la ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública que contemplaba los recursos necesarios para que los municipios pudieran realizar las gestiones pertinentes para fomentar e impulsar la participación de la comunidad local, establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

El diputado **Hirsch** coincidió en que esta obligación ya estaba contemplada en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades por lo que la asignación de dichas responsabilidades no implicaría nuevos gastos para los gobiernos locales.

El diputado **Beltrán** manifestó que en base a su experiencia personal, uno de los grandes problemas y críticas en esta materia consistía en el hecho de que los diversos proyectos de ley establecían obligaciones a los municipios, sin proveer del financiamiento necesario para el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas y, en razón de ello, adelantó que rechazaría esta indicación.

La diputada **Raphael** consideró imprescindible que al otorgar nuevas responsabilidades a los Municipios se les dotara de los recursos necesarios para ejecutar el cumplimiento de dicha obligación, es por ello que adelantó su voto en contra.

Puesta en votación la indicación fue **aprobada por mayoría de votos**, se pronunciaron por la afirmativa las diputadas Nuyado y Placencia, y los diputados, Hirsch, Rosas, Saffirio y Ulloa, en tanto votaron en contra la diputada Raphael y los diputados Beltrán, Bobadilla y Fuenzalida. (6-4-0). Por la misma votación y, en atención al artículo 296 del Reglamento de la Corporación, **se tuvo por rechazada** la letra c) del numeral 1 del artículo 1° del texto original.

Letra d)

Incorpora un inciso final en el artículo 62 que prescribe que la resolución municipal que omita cualquiera de los requisitos establecidos será nula de pleno derecho.

Puesta en votación la letra referida resultó **aprobada** por **unanimidad** con los votos de las diputadas Nuyado, Placencia y Raphael, y de los diputados Beltrán, Bobadilla, Fuenzalida, Hirsch, Rosas, Saffirio y Ulloa (10-0-0).

Numeral 2

Modifica mediante los siguientes cuatro literales al artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Letra a)

Reemplaza la expresión “En el caso de establecimientos industriales o locales de almacenamiento” por “En el caso de establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales”.

Letra b)

Agrega, luego del punto final que pasa a ser punto seguido, una frase que dispone que estos informes deberán contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes y en ausencia de ellas, el informe deberá contener criterios precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de las personas.

Letra c)

Incorpora un inciso segundo que señala que la resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos deberá estar fundada en los informes de las autoridades sectoriales y en el bienestar de la comunidad que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. Agrega que el municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados.

Letra d)

Añade un inciso final que prescribe que la resolución municipal que omita cualquiera de estos requisitos será nula de pleno derecho.

El diputado **Hirsch** presentó una indicación sustitutiva al número 2 del artículo 1°, del siguiente tenor:

“2. Reemplázase el artículo 160 por el siguiente:

“Artículo 160. En el caso de establecimientos que realicen actividades productivas ubicadas en zonas urbanas o rurales, expuestas a peligro de explosión o de incendio, y las que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias a la población, la municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos, el cual no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva. El mencionado informe deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe de la autoridad sectorial deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.

La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso anterior deberá estar fundada en el informe de la Secretaría Regional Ministerial correspondiente y en el bienestar de la población que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados. El procedimiento siempre será público.

La resolución municipal que omita cualquiera de estos requisitos será nula de pleno derecho.”.

El diputado **Hirsch** explicó que la enmienda propuesta modificaba el texto original en los siguientes aspectos:

1) Reemplaza la referencia a los establecimientos industriales y de aquellas instalaciones de impacto similar al industrial, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales por establecimientos que realicen actividades productivas ubicadas en zonas urbanas o rurales, con la finalidad de ampliar el sujeto regulado para abarcar un espectro mayor de posibilidades, evitando interpretaciones restrictivas y explicitar que la aplicación de la norma no solo se aplicaría al ámbito urbano sino que también al mundo rural.

2) Sustituye la palabra “vecindario” por “población” para armonizar y uniformar el lenguaje jurídico utilizado en el texto legal.

3) Reemplaza las referencias a la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y al Servicio Nacional de Salud por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, en razón a que esta última es la institución más adecuada para informar conforme a sus capacidades técnicas, además, el Servicio Nacional de Salud fue reemplazado por otro organismo público.

4) Incluye a los criterios preventivos con el propósito de ampliar los principios aplicables por la autoridad sanitaria al momento de confeccionar el informe.

5) Incorpora la frase “toda otra norma aplicable” con el objeto de extender el radio de acción del precepto normativo, de tal manera que, en el caso particular puedan utilizarse todas aquellas normas que existan en la materia.

6) Contempla expresamente la publicidad del procedimiento, de tal suerte de evitar cualquier tipo de opacidad respecto de él.

Puesta en votación la indicación fue **aprobada** por **unanimidad** con los votos de las diputadas Nuyado y Raphael y de los diputados Beltrán, Cuello, Hirsch y Saffirio (6-0-0). Por la misma votación y, en atención al artículo 296 del Reglamento de la Corporación, se tuvo por **rechazado** el numeral 2 del artículo 1° del texto original.

Artículo 2°

Agrega en el inciso primero del artículo 84 del Código Sanitario, luego del punto final, que pasa a ser punto y seguido, una frase que dispone que la resolución deberá fundarse en un informe que deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes y que, en ausencia de éstas, el informe deberá contener criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

El diputado Hirsch presentó una enmienda para sustituir el artículo 2°, por el siguiente:

“Artículo 2°.- Reemplázase el artículo 84 del Código Sanitario, por el siguiente:

“Artículo 84°.- La Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población urbana o rural.

La resolución deberá fundarse en un informe que deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.

La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución. El procedimiento siempre será público.”.

El diputado **Hirsch** explicó que el texto original de la moción pretendía que la resolución que actualmente dispone el traslado de industrias o depósitos de materiales por representar un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población deba fundarse en un informe que contenga criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad y que en ausencia de éstas contenga criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población.

Agregó que la enmienda sustitutiva apuntaba, en primer término, a reemplazar la expresión “El Servicio Nacional de Salud” por “La Secretaría Regional Ministerial de Salud”, debido a que el primero dejó de existir hace algunos años y porque, además, dicha modificación fue recomendada por diversos expertos en la materia.

Asimismo, indicó que el resto de las propuestas, como la incorporación de las frases “urbana o rural”, “y toda otra norma aplicable” y “El procedimiento siempre será público”, obedecían a las mismas razones esgrimidas en la indicación anterior.

La diputada **Raphael** consultó si la expresión “a su juicio” mencionada en el inciso primero de la indicación, implicaba la posibilidad de que la Secretaría Regional Ministerial de Salud, pudiera determinar el traslado de una industria o depósito de material de manera discrecional.

El diputado **Hirsch** hizo presente que tal expresión se encontraba presente en el actual artículo 160 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no siendo esta expresión una innovación ni del texto original ni de la enmienda en cuestión, no obstante, recalcó que al aprobarse esta iniciativa dicha resolución debía estar apoyada en un informe que contuviera criterios técnicos y no sólo en el juicio de la Secretaría Regional Ministerial de Salud.

Puesta en votación la indicación fue **aprobada por unanimidad** con los votos de las diputadas Nuyado y Raphael, y de los diputados Beltrán, Cuello, Hirsch y Saffirio (6-0-0). Por la misma votación y, en atención al artículo 296 del Reglamento de la Corporación, se tuvo por **rechazado** el artículo 2° del texto original.

VII.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el Diputado Informante, esta Comisión recomienda a la Sala aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo 1°.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en los términos siguientes:

1. En el artículo 62:

a) Reemplázase el inciso segundo por el siguiente:

“Los establecimientos que realicen actividades productivas que se encuentren mal ubicados, que causen molestias o daños a la población urbana o rural, deberán trasladarse dentro del plazo que les señale la municipalidad respectiva, previo informe del Departamento de Salud Ambiental de la Subsecretaría de Salud Pública. Este plazo no será inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva.”.

b) Incorpórase el siguiente inciso tercero:

“El informe deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe de la autoridad sectorial deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.”.

c) Incorpórase el siguiente inciso cuarto:

“La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso primero deberá estar fundada en el informe de la autoridad sectorial y en el bienestar de la población que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados. El procedimiento siempre será público.”.

d) Incorpórase el siguiente inciso final:

“La resolución municipal que omita cualquiera de estos requisitos será nula de pleno derecho.”.

2. Reemplázase el artículo 160 por el siguiente:

“Artículo 160. En el caso de establecimientos que realicen actividades productivas ubicadas en zonas urbanas o rurales expuestas a peligro de explosión o de incendio y las que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias a la población, la municipalidad fijará, previo informe de la Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente, el plazo dentro del cual deberán retirarse del sector en que estuvieren establecidos, el cual no podrá ser inferior a un año, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva. El mencionado informe deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable,

el informe de la autoridad sectorial deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.

La resolución municipal que disponga el retiro de los establecimientos contemplados en el inciso anterior deberá estar fundada en el informe de la Secretaría Regional Ministerial correspondiente y en el bienestar de la población que, para estos efectos, será oída en conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 93 y 97 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. El municipio pondrá a disposición de la comunidad los recursos que sean necesarios para superar las asimetrías de información existentes entre los actores involucrados. El procedimiento siempre será público.

La resolución municipal que omita cualquiera de estos requisitos será nula de pleno derecho.”.

Artículo 2°.- Remplázase el artículo 84 del Código Sanitario, por el siguiente:

“Artículo 84°.- La Secretaría Regional Ministerial de Salud correspondiente podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales que, a su juicio, representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población urbana o rural.

La resolución deberá fundarse en un informe que deberá contener los criterios técnicos aplicables a la materia en cuestión, con enunciación de las Normas de Emisión y Calidad correspondientes. En ausencia de Norma de Emisión y Calidad aplicable, el informe deberá considerar criterios preventivos y precautorios que velen por la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de la población, y toda otra norma aplicable.

La autoridad sanitaria no podrá exigir el traslado antes del plazo de un año, contado desde la fecha de la notificación de la resolución. El procedimiento siempre será público.”.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 20 de abril; 4, 11 y 18 de mayo; 1 de junio; 6 de julio; 31 de agosto y 28 de septiembre de 2022, con la asistencia de los diputados (as) Danisa Astudillo Peiretti, Juan Carlos Beltrán Silva, Sergio Bobadilla Muñoz, Luis Cuello Peña y Lillo, Jorge Durán Espinoza, Juan Fuenzalida Cobo, Tomás Hirsch Goldschmidt, Emilia Nuyado Ancapichún, Marcia Raphael Mora, Patricio Rosas Barrientos, Jorge Saffirio Espinoza (Presidente), Héctor Ulloa Aguilera y Cristóbal Urruticoechea Ríos.

Asimismo, estuvieron presentes los diputados (as) Alejandra Placencia Cabello, en reemplazo del diputado Luis Cuello Peña y Lillo; Chiara Barchiesi Chávez, en reemplazo del diputado Cristóbal Urruticoechea Ríos y Jorge Rathgeb Schifferli, en reemplazo de la diputada Marcia Raphael Mora.

De igual forma, concurrieron los diputados Miguel Ángel Becker Alvear y Henry Leal Bizama.

Sala de la Comisión, a 28 de septiembre de 2022.

CLAUDIA RODRÍGUEZ ANDRADE
Abogada Secretaria de la Comisión