

EL DECRETO SUPREMO N° 594/ 98
DEL MINISTERIO DE SALUD:
¿UN PROBLEMA DE IDENTIDAD NORMATIVA? *

GLADYS CAMACHO CEPEDA
Universidad de Atacama

DR. ANDRÉS GÓMEZ-LOBO R.

I. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE BASES DEL MEDIO AMBIENTE EN EL TIEMPO

Uno de los objetivos que perseguía la Ley de Bases del Medio Ambiente (en adelante sólo LBMA) era ser el pilar central sobre el cual se erigiría y sistematizaría el ordenamiento ambiental. Si bien el legislador optó por no desconocer la legislación que le precedía y de este modo, escogió respetar las normas con incidencia ambiental vigentes al momento de su promulgación, también buscaba a partir de esta ley dar coherencia a las normas ambientales.

Lo señalado se expresó en el artículo 1° de la LBMA¹ el cual debe interpretarse a la luz de lo expresado por el Presidente de la República en su mensaje con el que remite al Congreso el proyecto de ley en comento². En él se dice: “1°... *la legislación ambiental vigente ha sido dictada en forma sectorial y compartimentalizada, sin una visión global e integradora. Por lo mismo, no se ha hecho cargo de las relaciones de interacción e interdependencia que se dan entre los diferentes*

* El presente artículo forma parte del proyecto de investigación que dirigen los autores titulado “*Régimen Jurídico de la Actividad Minera desde el punto de vista ambiental*”.

¹ Este artículo preceptúa lo siguiente: “*El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia*”.

² Ver Mensaje N° 387-324/ 1992 de 14 de septiembre de 1992, con el que el Presidente de la República D. Patricio Aylwin Azócar, envió al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente.

componentes del ambiente. También ha carecido de principios generales y objetivos predefinidos a los cuales responder dentro de una política ambiental". En seguida agrega: "2° (...) si hay un tema en el cual las competencias están distribuidas a lo ancho de todo el sector público, es en el tema ambiental. Prácticamente no hay ministerio o servicio que no tenga radicadas, en alguna medida, competencias relacionadas con la problemática ambiental, entendiéndose por ésta las variables de manejo de los recursos naturales y de enfrentamiento de los fenómenos de contaminación". Añade que frente a las dos situaciones descritas, un elemento de gestión ambiental clave es la legislación, de la cual esta LBMA deberá constituirse en: "3 (...) uno de los principales instrumentos para alcanzar los objetivos perseguidos por la política ambiental. En efecto, los diferentes títulos, párrafos y disposiciones de la ley responden a una serie de principios generales básicos que conforman la política ambiental de este gobierno, sin cuya existencia sus disposiciones aparecerían vacuas y carentes de un sentido y objetivos específicos claros. Será éste, pues, el primer cuerpo normativo que recoja en forma integrada y global los principales temas ambientales y los principios que a nuestro juicio deberán ser sustento y fundamento de cuerpos legales posteriores".

En este contexto se puede afirmar que el artículo 1° sólo tiene una interpretación válida y coherente con el ordenamiento ambiental que se empieza a erigir desde la promulgación de la LBMA, esté es que la frase "*sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia*" se debe entender referida a las disposiciones previas a dicha ley. Las cuales, incluso en su aplicación deberán armonizarse con los nuevos instrumentos que contempla la ley, y esto último, por exclusivamente efecto de la capacidad innovadora que tiene toda ley posterior sobre los cuerpos normativos de igual o inferior jerarquía.

En este sentido, si bien no se desconocen las competencias ambientales que tienen repartidas los diversos servicios públicos, éstas deberán ejercerse a partir de la promulgación de la LBMA de un modo coordinado, función cuya responsabilidad queda a cargo de la nueva institucionalidad ambiental creada por la ley, esto es, la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)³. Así el artículo 70 de la LBMA le confiere a la CONAMA, entre otras, las siguientes funciones: "*a) Proponer al Presidente de la República las políticas ambientales del gobierno; b) Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación vigente en materia ambiental; c) Actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en mate-*

³ De acuerdo al Mensaje Presidencial citado en nota anterior: "*... la institucionalidad ambiental debe desarrollarse sobre dos bases. Por una parte, reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, involucrándolos en los temas ambientales en que, por sus respectivas esferas de competencia, les corresponde conocer. Por otra, generando una capacidad de coordinación al interior del Poder Ejecutivo*".

rias relacionadas con el medio ambiente; e) *Administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional, coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental y determinar los programas para su cumplimiento*”.

Interesa destacar entre las funciones que la nueva institucionalidad ambiental tiene para los efectos del estudio que aquí se realiza, la de ser una entidad coordinadora de todas las materias relacionadas con el medio ambiente y especialmente, en lo que se refiere a la generación de las normas de calidad ambiental que la LBMA regula.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL

Las Normas de Calidad Ambiental (en adelante NCA) son un instrumento básico para conseguir un desarrollo sustentable de acuerdo a como las ha diseñado la LBMA. Ellas “*son un reflejo de lo que la ciudad está dispuesta a sacrificar con tal de tener menores niveles de riesgo para la salud*”⁴. Su regulación se contiene en el párrafo 4º de los Instrumentos de Gestión Ambiental contenida en la LBMA.

Existen al respecto dos tipos de NCA según su objetivo esté referido a proteger la salud de la población o la preservación de la naturaleza. Estos son respectivamente las normas primarias de calidad ambiental y las normas secundarias de calidad ambiental.

Las normas primarias de calidad ambiental son aquellas que “*establecen los valores de las concentraciones y períodos máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población*” (artículo 2, letra n) de la LBMA). Tales normas son de aplicación general en todo el territorio general de la República y definirán los niveles que originan situaciones de emergencia. Por lo demás, se aprueban por decreto supremo, firmado por los Ministros de la Secretaría General de la Presidencia y de Salud.

Las normas secundarias de calidad ambiental, por su lado, son aquellas que “*establecen los valores de concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la protección de la naturaleza*” (artículo 2, letra ñ) de la LBMA). Ellas son aprobadas por decreto supremo, firmado por los Ministros de la Secretaría General de la Presidencia y el competente según la materia de que se trate, y el ámbito territorial de su aplicación es dispuesto en el mismo decreto pudiendo ser todo o parte de la República.

⁴ Ver discurso presidencial citado en la nota 2.

La relevancia del establecimiento de una norma de calidad ambiental es que ésta significa la fijación de una meta para la gestión ambiental. Lo que se busca con ellas en las áreas en las que se aplican es que conlleven mejoramientos de la calidad ambiental por cuanto definirán estándares que se constituirán en las metas de calidad objetivo de la gestión ambiental, y en particular, el objetivo de la política de control de la contaminación. Pero por otro lado, también estas normas constituyen los niveles de riesgo máximo permisibles bajo los cuales no se realizarán esfuerzos de control de emisiones. De ahí su gran significación económica para los agentes productivos y de parámetros de control para las autoridades fiscalizadoras en esta materia.

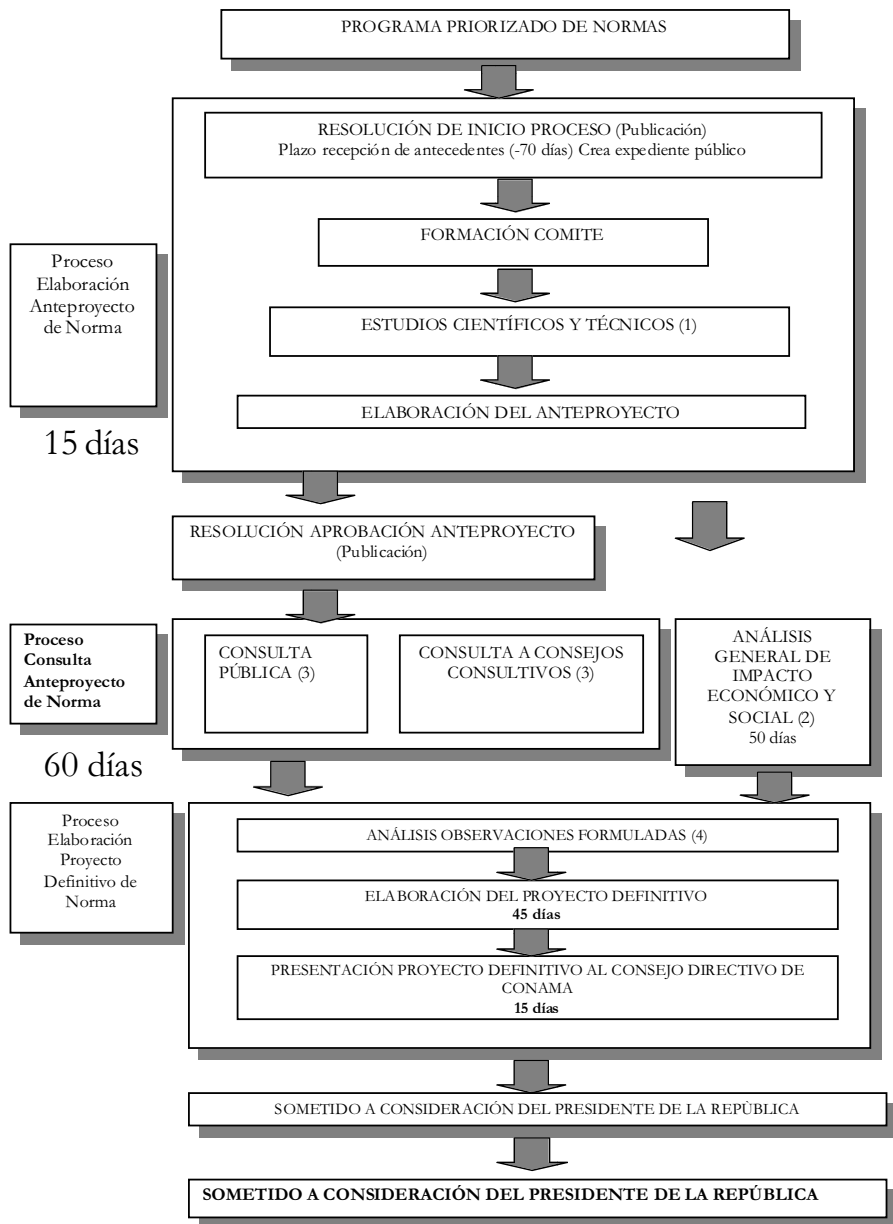
Los dos tipos o clases de normas de calidad ambiental, de acuerdo al artículo 32 de la LMBA deberán ser: i) Aprobadas mediante un procedimiento establecido por un reglamento el que necesariamente debe contener las siguientes etapas: análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. Dicho reglamento establecerá, además, los plazos y formalidades y los criterios para revisar las normas vigentes; ii) Revisadas por la CONAMA a lo menos cada cinco años, aplicando el mismo procedimiento que se siguió para su aprobación; y iii) Coordinadas en su proceso de generación y de determinación de los programas y plazos de cumplimiento por la CONAMA .

Efectivamente, el reglamento que dispone el procedimiento de aprobación de las normas de calidad ambiental se dictó mediante Decreto Supremo N° 93/95 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,⁵ de 15 de mayo de 1995, el cual esquemáticamente consiste en lo siguiente :

⁵ El esquema que se reproduce es el elaborado por la Unidad de Planes y Normas de la CONAMA y que se encuentra disponible en su página web: www.conama.cl

PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DE NORMAS AMBIENTALES
D. S. N° 93/ 95 MINSEGPRES

Diagrama General



Con los números (1),(2), (3) y (4) se identifican las etapas que dispone el artículo 32 de la LBMA y las cuales se enunciaron previamente.

De este procedimiento regulado para la aprobación de normas de calidad interesa destacar lo siguiente: i) Es un procedimiento que responde a los principios de objetividad e imparcialidad de la actuación administrativa por cuanto busca garantizar que las normas de calidad sean producto de un análisis complejo en el que se tenga en cuenta una evaluación de los impactos económicos y sociales de dichas normas, evaluándose los costos de cumplimiento de los emisores, impactos evitados y riesgos aceptados en salud asociados a los valores propuestos; y ii) Se trata de un procedimiento público, con etapas y plazos definidos orientado a garantizar la participación ciudadana en la definición de los riesgos que la sociedad en su conjunto está dispuesta a aceptar en materia ambiental de forma que se compatibilice la adecuada protección de nuestro medio ambiente como la definición de un marco mínimo indispensable para alcanzar el desarrollo económico.

Ambos aspectos, como seguidamente se verá, han tenido una irregular aplicación práctica.

III. APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE CALIDAD AMBIENTAL

A partir de la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente se han producido diversos ejemplos en los que el procedimiento para la emisión de normas de calidad ambiental se ha aplicado disímilmente, entre ellos cabe destacar:

a) El Decreto Supremo N° 165/ 1998 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece normas de emisión para la regulación del contaminante arsénico cuya historia es bastante elocuente de la problemática que suscita la aprobación de cualquier NCA. Este decreto es una norma de especial importancia por cuanto regula los límites máximos permisibles a un elemento científicamente comprobado como un potente cancerígeno. En virtud de lo cual el Presidente Aylwin, poco antes de cesar en su cargo dictó el Decreto Supremo N° 477 del Ministerio de Salud, de fecha 28 de enero de 1994 (D. O. 18/ 04/ 1994), que estableció la Norma Primaria de Calidad del aire para el elemento químico arsénico.

No obstante las graves y determinantes consideraciones que se argumentaron para la emisión del Decreto Supremo N° 477/ 1994 del Ministerio de Salud⁶ y la urgencia para adoptar en el más breve plazo las medidas para controlar la situación en que se halla el país en virtud a los altos valores

⁶ El citado decreto se fundamenta en los siguientes considerandos: "1. *Que el adecuado control y prevención de la contaminación atmosférica exige disponer de normas que definan los valores de aquellos contaminantes que perjudican la salud de las personas;* 2.

presentes de este elemento en el ambiente, a los pocos meses de asumir el mando, el Presidente don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mediante Decreto Supremo N° 1364 del Ministerio de Salud de fecha 14 de junio de 1994, deroga el Decreto Supremo N° 477/ 1994 citado, invocando la necesidad de seguir el procedimiento dispuesto por la Ley de Bases del Medio Ambiente en lo concerniente a la aprobación de normas de calidad ambiental.

Por esta decisión gubernamental, se reconduce al procedimiento establecido para la aprobación de NCA a la norma de calidad relativa al Arsénico, lo cual constituye un afianzamiento de los instrumentos contenidos en la LBMA. Consiguientemente, mediante Resolución Exenta N° 109 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de 13 de marzo de 1997 (D. O. 21/ 03/ 1997) se da inicio a la elaboración del Anteproyecto de Norma para la Regulación del Contaminante arsénico emitido al aire⁷. Este procedimiento de elaboración de la norma de emisión relativa al arsénico por las características complejas del mismo, tuvo aproximadamente dos años de duración y recién culminó con la aprobación del Decreto Supremo N° 165/ 1998 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (D. O. 2/ 06/ 1999).

b) El Decreto Supremo N° 59/ 1998 del Ministerio Secretaría General

Que una norma primaria, está relacionada con la protección de la salud humana y será aplicado a todo el territorio nacional, según definición dada en el decreto supremo N° 185 de 1992, artículo 3°: 3. Que el arsénico inorgánico es un elemento cancerígeno humano comprobado, clasificado en el grupo I (IARC-1987), EPA y OMS (1998), habiéndose demostrado científicamente que la exposición a través de la vía aérea produce cáncer bronco pulmonar (órgano blanco); 4. Que no existe para los cancerígenos como el arsénico, dosis umbral conocida ni nivel seguro de exposición, siendo su efecto acumulativo en el tiempo; 5. Que estudios nacionales han demostrado mayor riesgo de morir y enfermar en la población que habita en áreas geográficas expuestas a arsénico; 6. Que las mediciones de concentración de arsénico en aire, realizadas en algunas regiones del país, muestran que los valores alcanzados exceden los niveles recomendables para la salud de la población; 7. Que es necesario adoptar, oportunamente y en el plazo más breve posible, las medidas destinadas a controlar la situación anterior; 8. Que de este modo se estaría cumpliendo con lo establecido en la Constitución del Estado, al ser consecuente con el desarrollo sustentable, ya que junto con proteger los aspectos económicos y sociales de la nación, se protege la salud de la población”.

⁷ Al respecto cabe anotar que si bien esta norma, inicialmente, se postuló indiscutiblemente como una norma primaria de calidad ambiental, finalmente, termina tramitándose como una norma de emisión. Este cambio del tipo de norma no es meramente adjetivo sino que tiene trascendental significado en cuanto a la política de control y prevención que permite. En virtud de este cambio de naturaleza de la norma ya no se pone el acento en los valores máximos del arsénico presentes en la atmósfera y que pueden dañar la salud, sino en los valores máximos que una fuente puede emitir al aire, lo que termina diluyendo las exigencias que la norma comportaría si se tratara de una norma primaria de calidad ambiental.

de la Presidencia (D. O. 25/ 05/ 1998) que establece la Norma de Calidad Primaria para material particulado respirable MP 10.

Este es un caso de aplicación del procedimiento de dictación de NCA aún más errático que el anteriormente comentado y que, básicamente se puede sintetizar del siguiente modo:

i) Esta es una materia que estuvo regulada anteriormente por el D. S. N° 185/ 1991 del Ministerio de Minería; el D. S. N° 32/ 1990 del Ministerio de Salud y sus modificaciones que establecían los valores que definen las situaciones de emergencia; y por la Resolución Exenta N° 369 de 1998 del Ministerio de Salud.

ii) La revisión de las normas reguladoras del material particulado respirable MP 10 fue aprobada mediante Resolución Exenta N° 0492, del 25 de julio de 1997, de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de la nueva norma de calidad ambiental sobre la materia.

iii) Luego de haber practicado todo el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 93/ 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (estudios científicos, informes técnicos y otros antecedentes y la información pública), se culmina con la dictación del D. S. N° 59/ 1998 del mismo Ministerio.

iv) No obstante que es clara la disposición contenida en la LBMA del artículo 32 que ordena que las NCA sean revisadas (a lo menos cada 5 años) aplicando el mismo procedimiento que se siguió para su aprobación, mediante Decreto Supremo N° 45/ 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se modifica dicha norma so pretexto de introducir "*algunos ajustes técnicos*" introduciendo aspectos no secundarios para su aplicación como son la variable del entorno de las estaciones de monitoreo existentes al momento de la fiscalización y una serie de conceptos importantes como la de efectos crónicos, concentración mensual y anual, entre otros. Lo que se realiza sin seguir el procedimiento que la ley exige para su revisión.

c) El Decreto Supremo N° 594 de 1999, del Ministerio de Salud (D. O. 29/ 04/ 2000) que Reglamenta las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

Este Decreto sustituye el Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 745 de 1992, del Ministerio de Salud.

Gran parte de las vicisitudes que tuvo para entrar en vigencia el Decreto N° 594/ 1999 del Ministerio de Salud se pueden explicar si se toma en cuenta que al momento de su promulgación tuvo una gran oposición de la Sociedad de Fomento Fabril y la Sociedad Nacional de Agricultura. Esta situación provocó la modificación del artículo 119 del Reglamento que en

la práctica cambió la fecha de entrada en vigencia inicialmente fijada para el 28 de julio de 2000 por el 30 de abril de 2001⁸.

Básicamente el Decreto Supremo N° 594/ 1999 del Ministerio de Salud contiene una serie de medidas obligatorias que deberán acondicionarse en los lugares de trabajo con el objeto de impedir daños tanto a los operarios como al medio ambiente. Estos daños al medio ambiente son los que podrían ocasionarse por el uso de elementos químicos, estableciendo normas especiales para la disposición de residuos sólidos o líquidos que resulten de los procesos industriales. Igualmente, contiene disposiciones relativas a la protección de los trabajadores en materia de seguridad y sanidad, como son las referentes al equipo de protección personal, las medidas para prevenir incendios, tipo de instalación de inodoros, dotación de guardarropias y comedores, etc.

Como se ha señalado, este Decreto busca no sólo ordenar medidas de seguridad y de sanidad en el trabajo sino que también tiene por objetivo proteger a los trabajadores en cuanto personas humanas que no pueden estar expuestas a una serie de condiciones extremas que podrían atentar a su salud, así preceptúa desde el tiempo en que un trabajador puede exponerse a temperaturas bajas, los niveles máximos de ruido así como los “límites permisibles de exposición ambiental a agentes químicos y agentes físicos, y aquellos límites de tolerancia biológica para trabajadores expuestos a riesgo ocupacional” (artículo 2 inciso 2) o como lo señala el artículo 55 estableciendo aquellos agentes químicos y físicos capaces de provocar efectos adversos en el trabajador” (artículo 55), definiendo para estos efectos (artículo 59) una serie de conceptos que nos remiten a las normas primarias de calidad ambiental. Tales son:

a) El *Límite Permissible Ponderado* o “Valor máximo permitido para el promedio ponderado de las concentraciones ambientales de contaminantes químicos existente en los lugares de trabajo durante la jornada normal de 8 horas diarias, con un total de 48 horas semanales”.

b) El *Límite Permissible Temporal* o “Valor máximo permitido para el promedio ponderado de las concentraciones ambientales de contaminantes químicos en los lugares de trabajo, medidas en un período de 15 minutos continuos dentro de la jornada de trabajo. Este límite no podrá ser excedido en ningún momento de la jornada”.

⁸ Por Decreto Supremo N° 556/ 2000 del Ministerio de Salud (D. O. 28/ 07/ 2000), se modifica el artículo 119 del Título Final del Decreto Supremo N° 594 de 1999, del Ministerio de Salud, sustituyéndose la expresión “90 días” por “365 días”, con el objeto de conceder un plazo mayor a las empresas para que puedan realizar los acondicionamientos necesarios para dar cumplimiento con las nuevas exigencias que impone a estas entidades el Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

c) El *Límite Permissible Absoluto* o “*Valor máximo permitido para las concentraciones ambientales de contaminantes medida en cualquier momento de la jornada de trabajo*”.

De este modo, concordantemente con las definiciones anteriores se establecen:

i) Los límites permisibles absolutos de las concentraciones ambientales de las sustancias capaces de causar rápidamente efectos narcóticos, cáusticos o tóxicos, de carácter grave o fatal (artículo 61);

ii) Los límites permisibles ponderados y temporales para las concentraciones ambientales de las sustancias indicadas en el artículo 66;

iii) Los niveles de presión sonora al que pueden exponerse temporal o permanentemente los trabajadores (artículo 75); y

iv) Los niveles de exposición a vibraciones a que pueden estar sujetos los trabajadores (artículo 83 y siguientes)

Estas disposiciones que se han puntualizado responden en nuestra opinión a la definición de norma primaria de calidad ambiental, que como ya se anotó son aquellas que definen los “*valores de las concentraciones y períodos máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados, químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población*” (artículo 2, letra n) de la LBMA).

Este Decreto tiene un ámbito de aplicación nacional ya que sus condiciones deberán respetarse en todo lugar de trabajo de la República.

Este Decreto refleja que no obstante las disposiciones contenidas en la LBMA, en esta materia el Ministerio de Salud aún mantiene el ejercicio de sus competencias sin tener en cuenta los procedimientos especiales establecidos por la LBMA.

El Decreto Supremo N° 594/ 1999 del Ministerio de Salud, presenta problemas de falta parcial de competencia, porque debía ser el Ministerio Secretaría General de la Presidencia el que haya coordinado su dictación en estrecha colaboración con el Ministerio de Salud, y más aún, también se puede observar que padece un defecto de validez a consecuencia de la prescindencia del procedimiento prescrito por la LBMA relativo a las normas de calidad ambiental, el cual no se tuvo en cuenta para la aprobación de una serie de disposiciones que constituyen como se ha evidenciado en las líneas precedentes, verdaderas NCA y por ende el Decreto que se analiza padece de vicio de nulidad de derecho público tal como está configurada por el artículo 7 de la Constitución Política del Estado ⁹.

⁹ El artículo 7 de la Constitución Política preceptúa como dos de los requisitos de esencial importancia para la validez de la actuación de los entes públicos, la competencia y el procedimiento o forma establecida por la ley, sancionando al acto que no los

Para la reclamación de los Decretos Supremos que contienen normas primarias y secundarias de calidad ambiental y normas de emisión, entre otros, se establece un procedimiento de reclamo en el párrafo 7° del Título II de la LBMA, en su artículo 50¹⁰.

En estos casos, cualquier persona que considere que no se ajustan a la ley y a la que su cumplimiento le cause perjuicio puede recurrir al juez de letras, en un plazo máximo de 30 días contado desde la fecha de publicación en el Diario Oficial del Decreto recurrido o desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia. Este es un punto en el que se puede percibir la debilidad del sistema de protección del ciudadano frente a la actuación ilegal de la Administración, expresada en el ejercicio de su potestad reglamentaria, la que goza de una mayor protección que el propio legislador parlamentario. Sin tomar en cuenta, la reforzada presunción de legalidad que le proporciona la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Esta mayor protección del legislador reglamentario se basa en que el plazo para recurrir por ilegalidad, como es en este caso, contra los Reglamentos aprobados por Decreto Supremo son extremadamente cortos, computándose desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial. No es difícil reconocer que los probablemente afectados por la aplicación de estas normas no se hallen en la disyuntiva de reaccionar sino cuando se les aplique concretamente la norma y no cuando ésta se publique.

Por otra parte, la vía de la acción de nulidad de derecho público de naturaleza ordinaria y por ende de lata tramitación, no constituye un mecanismo de protección eficaz contra los actos ilegales de la Administración.

reúna con la nulidad de derecho público y el surgimiento de eventuales responsabilidades y sanciones. De este modo, textualmente este artículo establece: *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley./ Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes./ Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.*

¹⁰ El artículo 50 de la LBMA refiriéndose a las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión, aquellos que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, los que establezcan planes de prevención o de descontaminación, a la letra dispone: *“Estos decretos serán reclamables ante el juez de letras competente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 60 y siguientes, por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio. El plazo para interponer el reclamo será de treinta días, contado desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial o desde la fecha de su aplicación, tratándose de las regulaciones especiales para casos de emergencia../ La interposición del reclamo no suspenderá en caso alguno los efectos del acto impugnado.”*

Esta situación atenta contra la vigencia efectiva del Estado de Derecho, el cual debe contar con instrumentos que permitan ajusticiar el poder público de forma oportuna y así, garantizar la observancia del principio de legalidad por parte de éste.

Ello, nos trae a plantear nuevamente lo necesario que es, respetando el principio de unidad jurisdiccional, el establecimiento de una vía especial contenciosa-administrativa que permita un control pleno de la actuación administrativa que provea a los ciudadanos no sólo de remedios contra el poder sino también de mecanismos de protección del poder frente a impugnaciones infundadas o triviales. El cuestionamiento de las decisiones de los poderes públicos deberá estar sujeto, en efecto, a un procedimiento judicial especial, que no es el general del contencioso entre sujetos privados o con relación a situaciones jurídicas ordinarias.

Por último, no se puede dejar de plantear la vía del recurso de protección a efectos de evitar daños patrimoniales derivados de la afectación del derecho de propiedad del afectado por la aplicación de las exigencias establecidas en el cuestionado Decreto Supremo N° 594/ 1999 del Ministerio de Salud, que Reglamenta las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo.

IV. CONCLUSIONES

A la luz del análisis arriba expuesto se puede esbozar las siguientes conclusiones de la problemática abordada:

1° La vigencia de los instrumentos de Gestión Ambiental relativos a las Normas de Calidad Ambiental establecidos en la Ley de Bases de Medio Ambiente N° 19.300, no es plena en la práctica.

2° El procedimiento establecido por el Decreto Supremo N° 93/ 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, ha tenido una aplicación errática de acuerdo con los ejemplos presentados. En algunos casos, se ha utilizado su procedimiento para retardar la normación de estándares máximos de elementos “*conflictivos*”; en otros, se ha aplicado dicho procedimiento bajo la coordinación de la CONAMA, pero a su vez se ha procedido a modificar las normas de calidad ambiental obviando la disposición legal que obliga a aplicar el mismo procedimiento cuando éstas se revisen.

3° El obviar el procedimiento de aprobación de las normas de calidad ambiental constituye una vulneración de una garantía esencial para asegurar el cumplimiento del principio de legalidad por parte de la Administración Pública.

4° En los casos descritos relativos al Decreto Supremo N° 45/ 2.001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que modifica el Decreto N°

59/ 1998 sobre Material Particulado Respirable MP 10 y el Decreto Supremo N° 594/ 1999 del Ministerio de Salud, que Reglamenta las Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, la prescindencia del procedimiento establecido por el Decreto Supremo N° 93/ 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los vicia en su origen, configurándose una nulidad de derecho público conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política del Estado.

5° Los ejemplos aquí analizados, delatan una falla en la aplicación de principios vitales para la eficacia y eficiencia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, que son el de unidad de acción y de coordinación de la actuación administrativa, los que en materia ambiental son particularmente importantes para la eficacia de la protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que todos los ciudadanos tenemos.

6° Las situaciones aquí descritas denotan una falta de un eficaz control del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. La toma de razón por parte de la Contraloría proporciona a los reglamentos de la Administración una presunción de legalidad reforzada y los plazos para recurrir ante la vía ordinaria aplicando un procedimiento sumario, cuando existen, son sumamente breves.

7° Urge para garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho contar con vías eficaces de tutela judicial sobre la actuación (normativa y no normativa) de la Administración, para ello sería conveniente el establecimiento, dentro del marco del principio de unidad jurisdiccional, de una vía especial contencioso-administrativa, que otorgue protección a los derechos e intereses afectados de los ciudadanos como al poder público cuestionado, frente a pretensiones infundadas.