Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Legislación en materia de contaminación de olores: Evaluación crítica de una posible dispersión normativa

Serie Minutas Nº 54-24, 13/06/2024

Resumen

Solicitud realizada por el Área de Asesoría Técnica Parlamentaria para cumplir con petición de Diputado Diego Schalper. Analiza la regulación nacional en materia de olores, evaluando una posible dispersión normativa respecto a este tipo de contaminación.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: blopicich@bcn.cl, Anexo: 1784

I. Avances en medioambiente en los últimos años y la deuda en contaminación por olores

En los últimos años, la cartera medioambiental en nuestro país ha tenido bastante actividad normativa, contando con algunos avances significativos en materia legislativa. Entre las últimas iniciativas de medioambiente cabe destacar la Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada hace exactamente dos años, el 13 de junio de 2022; la Ley N° 20.920 sobre fomento al reciclaje, por ejemplo, que establece el marco para la Gestión de Residuos, Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje; la Ley 21.202 que protege los humedales urbanos; la Ley 21.100, que prohíbe la entrega de bolsas plásticas para el comercio, promulgada en julio de 2018, representa un gran avance reconocido a nivel latinoamericano; junto a grandes avances en la expansión de las áreas marinas protegidas y la Red de Parques de la Patagonia. Esto, por nombrar sólo a una parte de las regulaciones recientes en el ámbito de la protección al medio ambiente.

A pesar de los avances en materia ambiental descritos, hasta hace un corto tiempo el país estaba al debe en materia de legislación sobre olores. Pero el camino necesario para legislar sobre temas más novedosos, toma bastante más tiempo que la legislación sobre temas contingentes y más conocidos.

Para llegar a tener publicada la **primera norma de olores en Chile**, trámite que se concretó con la publicación del Decreto Supremo en el Diario Oficial el día 6 de febrero de 2023 (a la que se sumó la publicación de una Aclaración posterior, el día 20 de febrero del mismo año, por parte del Ministerio del Medio Ambiente[1]), hubo de recorrerse un largo trayecto desde las primeras voces que clamaban por un reconocimiento de este tipo de legislación desde comienzos de la década de 2010. Un primer paso tuvo que ver con la ampliación del concepto de "contaminación" y sus alcances, a diferencia de lo que se creía décadas atrás cuando se asociaba la contaminación a la mera "contaminación atmosférica" o de calidad del aire.

[1] Texto de la aclaración contenido en: https://planesynormas.mma.gob.cl/archivos/2023/proyectos/Aclaracion_en_D.O_D.S9_folio_1452-1452.pdf. Fecha de consulta: 13-06-2024.

La redefinición de dicho concepto ha sido central para considerar otros tipos de contaminación, en particular la lumínica y la de olores, como un factor relevante que puede llegar a afectar la calidad de vida de las personas y de los ecosistemas, y alterar de esta manera incluso la biodiversidad de nuestros territorios.

II. Construcción del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación por olores

El Derecho a un ambiente sano, de manera lenta pero segura, es ya una institución presente en el Derecho Internacional. Una serie de Declaraciones, comenzando por la de Estocolmo en 1972, y luego la Cumbre de Rio con el Principio 10 y el de Precaución; luego el Protocolo de Kioto, y más adelante el Acuerdo de París; posteriormente la Opinión Consuntiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce la relación entre ambiente sano y Derechos Humanos, son algunas de las instancias en que se ha consolidado el concepto de un medio ambiente libre de contaminación, tal como lo consagra el **numeral 8vo del Artículo 19 de la Carta Fundamental de la República**.

Con respecto a la Constitución de 1980 que actualmente nos rige, en su momento fue bastante pionera al incluir el Derecho a un Ambiente libre de contaminación, pues en su calidad de Derecho Fundamental éste puede limitar otros derechos y libertades en su favor, incluido el Derecho de Propiedad, según dispone el Artículo 19 N° 24 de nuestra Constitución vigente cuando señala que sólo la Ley puede establecer "*las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas* ***y la conservación del patrimonio ambiental***".

Todo esto que suena muy proteccionista del medio ambiente en la teoría, debe entenderse en el contexto de cómo la Constitución vigente aborda el medio ambiente y la relación del humano con su entorno, lo cual es más bien viendo a la naturaleza como un bien apropiable, careciendo el Constituyente de ese entonces de valoraciones ecológicas del espacio, sin haber establecido una necesidad de la preservación de la naturaleza como bien en sí mismo, y sin haber integrado, además, conceptos más abstractos, integrales y globalizados como son el clima,

la naturaleza, la biodiversidad, los hábitats, todos temas que no se mencionan en la CPR que actualmente nos rige.

Cabe destacar que al menos 155 Estados miembro de Naciones Unidas incluyen en sus Constituciones el Derecho a un Medio Ambiente Sano, lo cual da a entender que es un derecho ampliamente respaldado por una gran mayoría de las legislaciones vigentes.

Ahora bien, ¿cómo pasar del Derecho a un ambiente sano, hacia un Derecho a un ambiente libre de contaminación por olores?

Gracias a los avances de otros países en la materia, se ha llegado a una especie de consenso internacional en que el tema se ha ido posicionando lentamente en la agenda de foros medioambientales. Según señalan en la web institucional del Departamento de Ruido, Lumínica y Olores del MMA, en general, la legislación internacional sobre olores tiende a "comenzar con la prevención, y posteriormente, continuar con la corrección o remediación de los problemas de olores"[2]. Las diversas estrategias consultadas y estudio de casos de otros países[3] han dejado ver que principalmente contienen un marco legal basado en leyes que eviten molestias o de protección de la "calidad de vida", sumado a leyes de tipo genérico. En los reglamentos especiales se señalan aspectos tales como los siguientes: valores límite de concentración; normas de emisión e inmisión; frecuencia y duración de los episodios problemáticos; regulación sobre distancias mínimas de separación; un registro de denuncias; y criterios de utilización de mejores tecnologías disponibles para el tratamiento y/o control de olores.

Adicionalmente a estos criterios internacionales, para definir la "caracterización de los olores ofensivos", el Ministerio del Medio Ambiente tomó en cuenta la definición de la Organización Mundial de la Salud respecto a los olores. Así, la OMS define cuatro características para los olores: la intensidad, entendida como la fuerza de la sensación percibida; la calidad, que es el carácter diferenciador de un olor, lo que permite identificarlo; la aceptabilidad, como el grado de gusto o disgusto de

[2] Información extraída de https://olores.mma.gob.cl/otras-regulaciones/. Fecha de consulta: 13-06-2024.

[3] Para profundizar en los estudios de casos, ver: Torres, Harris, Vivanco, "Contaminación por olores: regulación y derecho comparados", Mayo 2022, Nº SUP: 134682. Documento disponible en: https://atp.bcn.cl.

un olor; y el umbral del olor, como la concentración mínima de un estímulo odorífico capaz de provocar una respuesta[4].

El hecho de haber trabajado con la definición de la OMS como base, implicó ampliar el rango de acción para las personas que se sientan afectadas por una contaminación por olores, pues según la OMS **un mal efecto en la salud es cualquier experiencia que provoque malestar a nivel, tanto físico como emocional o mental,** desde este punto de vista sin duda la contaminación odorífera genera molestias en la salud, las personas que se encuentran cercanas al desarrollo de actividades generadoras de malos olores, padecen insomnio, mal humor, dolor de cabeza, irritación en mucosa, sobre todo la tendencia a desarrollar situaciones de estrés, llegando hasta náuseas y vómitos. Por lo mismo, para la norma chilena sobre olores se consideró la calidad de vida en general, considerando que los malos olores afectan la calidad de vida y provocan un impacto en la salud del individuo.

Toda esta construcción normativa con una reevaluación del concepto "contaminación", entonces, es lo que permitió redefinir el derecho a un ambiente sano, hasta un derecho a un ambiente libre de contaminación por olores, razón por la cual, actualmente, podría darse la posibilidad de presentar un Recurso de Protección en Chile en caso de contaminación por olores.

III. Normas sobre olores en el país: ¿Hay dispersión normativa?

En nuestro país, más allá del Derecho Fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación antes expuesto, hay normas que podrían aplicarse a la regulación de olores que son aquellas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente. En su web institucional, las normas dictadas por el MMA son descritas señalando que la Estrategia para la Gestión de Olores en Chile, actualizada el año 2017 contiene dentro de sus pilares, el fortalecimiento regulatorio de olores de cinco sectores prioritarios, a saber:

(1) Plantas de celulosa

(2) Planteles porcinos

[4] Organización Mundial de la Salud. Indoor air quality: organic pollutants. Copenhague: EURO Reports and Studies; 2000.

(3) Sitios de disposición final de residuos
(4) Plantas de tratamiento de aguas servidas, y
(5) Plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos

En este contexto, a través del **Programa de Regulación Ambiental 2018 – 2019**, se indicó dentro de las prioridades programáticas la elaboración de una regulación de olores para el Sector Porcino y el Sector Pesquero. Así también, el Programa de Regulación Ambiental 2020-2021, se priorizó la revisión de la Norma de Emisión de Compuestos TRS, Generadores de Olor, asociados a la fabricación de pulpa kraft o al sulfato.

El proceso de elaboración de la primera norma de olores en Chile se encuentra finalizado con la publicación del Decreto Supremo en el Diario Oficial el día 6 de febrero de 2023[5]. La norma tiene por objeto proteger la salud de la población que vive cercana a planteles porcinos y mejorar su calidad de vida. Como resultado de su aplicación se espera prevenir y controlar la emisión de olores en planteles porcinos mediante el establecimiento de mejoras tecnológicas, siendo su ámbito de aplicación a lo largo de todo el territorio nacional.

"Respecto a la Norma de Emisión de Olores del Sector Pesquero, el Ministerio del Medio Ambiente inicio en septiembre de 2019 el proceso de elaboración de un Anteproyecto. Esta futura normativa incluye a Plantas de Aceite y Harina de Pescado y además a Plantas de Alimento para Peces. Cabe indicar que, para este sector, el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Coronel (PRAS) establece dentro de las medidas para el componente "Olores", proponer nueva normativa para Plantas Procesadoras de Productos del Mar, como un desafío a nivel nacional para disminuir la emanación de malos olores.

El proceso de Revisión de la Norma de Emisión de Compuestos TRS, generadores de olor, en la fabricación de pulpa kraft o al sulfato se inició el 11 de enero de 2021, y es la segunda revisión de esta normativa. En este proceso de revisión se

[5] DECRETO 9 del 6 de febrero de 2023, que establece norma de emisión de contaminantes en planteles porcinos que, en función de sus olores, generan molestia y constituyen un riesgo a la calidad de vida de la población. Disponible en: https://bcn.cl/3kirl. Fecha de consulta: 13-06-2024.

analizará la normativa internacional existente y otros antecedentes, como los informes de cumplimiento de la norma, lo que permitirá proponer una actualización de la normativa, de manera de minimizar la percepción de malos olores provenientes de las plantas de celulosa, mediante el control de la emisión de los compuestos TRS y de olores"[6].

Adicionalmente a las **normas dictadas por el MMA**, se reconocen otras regulaciones a nivel nacional, dictadas por organismos con competencia en materia odorífica, a saber:

- Las disposiciones establecidas en el **Código Sanitario y sus reglamentos**, que velan para que se eliminen o controlen los factores, elementos o agentes del medio ambiente que afecten la salud, la seguridad y el bienestar de los habitantes –como el caso de los olores–.
- La **Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)** fiscaliza y sanciona las infracciones a las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) Que hacen mención a medidas relacionadas a olores. Así como también fiscaliza la norma de emisión de compuestos TRS (generadores de olor) en planteles de celulosa. Además, la Superintendencia del Medio Ambiente reconoce las normas técnicas **NCh3190 Of.2010**[7], NCh3386, y NCh3431-2, que permiten la medición de la concentración de olor por olfatometría dinámica y que homologa la norma internacional UNE-EN 13725:2004.

  En particular, la norma NCh 3190 Of.2010 establece que el olor se mide en unidades por m3 (ou/m3), lo cual consiste en la mínima concentración en que los humanos detectan un olor específico.
- La **Superintendencia de Servicios** Sanitarios (SISS) regula las Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas (PTAS) de empresas concesionarias y posee facultades de control, fiscalización y sanción; encontrándose la generación de olores dentro del ámbito de su competencia, pues forma

[6] Información extraída de https://olores.mma.gob.cl/otras-regulaciones/, sitio web institucional del Departamento de Ruido, Lumínica y Olores del MMA.

[7] Dada su importancia en la legislación odorífera, la consulta de esta norma puede ser importante. **NCh3190.Of 2010** "Calidad del aire - Determinación de la concentración de olor por olfatometría dinámica". En: Olores, Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en: http://bcn.cl/1rcjy. Fecha de consulta: 13-06-2024.

parte de las exigencias impuestas a la calidad del servicio.

- Finalmente, algunos Municipios establecen restricciones genéricas a la generación de olores que signifiquen un riesgo para la salud o que molesten a la comunidad, mediante Ordenanzas Municipales[8] que establecen medidas sanitarias básicas en los territorios de su competencia, esto también en base a **la Ley Orgánica de Municipalidades** que las regula.

Nos parece que en lo referido a la contaminación odorífera no es posible encontrar una gran cantidad de normas que nos hagan concluir que existe una dispersión normativa importante en esta materia. De nuestro análisis tampoco resaltan contradicciones o antinomias entre las distintas normas que regulan este importante asunto. Creemos que nuevas legislaciones ambientales como la Ley N° 20.920, sobre Responsabilidad Extendida del Productor[9] (Ley REP), que en la actualidad continúa entrando en vigencia por etapas y estará plenamente operativa el año 2025, serán una contribución para la reducción de emisiones de olores, por ejemplo, en los grandes basurales, muchos de ellos ilegales, que contienen nuestros centros urbanos más poblados. La Ley REP es sin dudas uno de los puntos más sobresalientes ya que permite luchar contra el procesamiento ilegal de basura y contribuir a realizar mejoras en las plantas de tratamiento de residuos, por lo que sin dudas será un buen complemento para la legislación en olores que actualmente surge en nuestro país.

Tampoco creemos que la regulación constitucional del Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y que doctrinariamente ha sido extendida a la contaminación odorífera, esté en contraposición con las normas dictadas tanto por el Ministerio como por la Superintendencia de Medio Ambiente en la materia. Si bien la Constitución actual consagra dicho Derecho, no es menos cierto que en la práctica aquella regulación contenida en Reglamentos y Decretos permite salvaguardar de mejor manera la institucionalidad ambiental, más allá del principio contenido en la Carta Magna. Y, si bien se trata de un marco regulatorio con pocos

[8] Un ejemplo de Ordenanza Municipal de la I. Municipalidad de Temuco que regula olores, en https://transparencia.temuco.cl/g_resoluciones/ordenanzas/2016/Ordenanza_003_2016.pdf. Fecha de consulta: 13-06-2024.

[9] Disponible en https://bcn.cl/2f7b2. Fecha de consulta: 13-06-2024.

años de vida, indudablemente se está avanzando en la dirección correcta.