Al H.
Presidente
de la Cámara
de Diputados
de la
República

Modifica la ley N° 19.300, que Aprueba ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en lo que respecta a las definiciones contenidas en dicho texto legal y a la responsabilidad por daño ambiental

Boletín N°10827-12

Considerando:

Que nuestro planeta constituye un equilibrio medioambiental, donde la presencia del ser humano no es ajena a esta ecuación.

La existencia de problemas ambientales tales como la excesiva contaminación, la depreciación de los recursos naturales, el incorrecto tratamiento de los residuos, el calentamiento global, entre otras, ha mermado la armonía que caracterizaba a nuestro medio ambiente, dándole una importancia aún mayor a un tratamiento real y efectivo de la problemática ambiental.

Independiente de la opinión que se tenga a propósito de la seriedad del problema, constituye un hecho incuestionable que la mayoría de los estados en la actualidad incorporan el tratamiento de los problemas ambientales como una función propia de la que necesariamente hay que hacerse cargo.

La función pública ambiental ha encontrado como primera respuesta del Estado, la adjudicación de responsabilidades que en primera instancia ostentaban los particulares. Esto se tradujo en una política pública estatal, orientada hacia el logro de una sustentabilidad del medio ambiente y mecanismos de protección del patrimonio ambiental.

Este compromiso asumido por el Estado debe necesariamente concretarse en herramientas jurídicas eficaces que contribuyan de mejor medida a la persecución y sanción de quienes atenten contra el equilibrio ambiental.

Es enmarcado dentro de este contexto en que el rol que nos corresponde como legisladores cobra una vital importancia, pues el estándar ambiental, esto es, la valoración de los bienes jurídicos que se consideren como relevantes para construir una política ambiental adecuada, viene principalmente determinada por el marco jurídico vigente.

De la Normativa ambiental

El Derecho con toda la vaguedad conceptual y complejidad de contenido que le es característica y propia, se nos presenta como un fenómeno un tanto conocido, pero a la vez excesivamente complejo. Mucho de esta complejidad proviene de las diferentes ramas en las que se estructura, siendo el derecho ambiental una de ellas.

Como primera aproximación es pertinente señalar que la finalidad de protección ambiental no se encuentra circunscrito a una única normativa. Con esta última frase no solo hago referencia a la cantidad de normas presentes en nuestro ordenamiento jurídico, sino también a su rango o jerarquía.

En primer lugar, nuestra Constitución Política de la República contiene una referencia al compromiso adquirido por el Estado en relación a la protección de nuestros recursos naturales y el medioambiente. Dicho compromiso se encuentra contenido en el artículo 19 n° 8 inciso 1 de nuestra Carta Fundamental, el cual dispone que la Constitución asegura a todas las personas: ***“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”.***

El tenor del artículo precedente refleja la preocupación del Constituyente respecto de la problemática. Junto con esto, la redacción del artículo pareciera dejar implícita la intención del constituyente de establecer un marco jurídico que dé una solución al problema. A continuación, me referiré sucintamente al contenido de dicha regulación, haciendo hincapié en sus principales problemáticas.

En segundo lugar, la normativa ambiental vigente en nuestro país se compone de 3 cuerpos legales principalmente: la Ley n° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la Ley n° 20.417 que Creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente y la Ley n° 20.600 que creó los Tribunales Ambientales.

De la Ley n° 19.300

Este cuerpo normativo marcó un verdadero hito en la legislación ambiental, constituyendo la piedra angular sobre la que se estructura la regulación al medio ambiente a la luz de la normativa vigente.

Es así que el artículo primero de dicha ley contiene una referencia al ya citado 19 n°8 al disponer que *"El derecho a vivir en un 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 establezcan otras normas legales sobre la materia".*

Otro aspecto relevante de esta norma es que define una serie de conceptos relevantes en materia ambiental, destacando las definiciones medio ambiente, medio ambiente libre de contaminación, impacto ambiental, contaminación, entre otras.

Ley n°20.417

Dicha ley tuvo por finalidad de transferir competencias de la ya extinta Comisión Nacional del Medio Ambiente a dos servicios descentralizados, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Básicamente en esta transferencia de competencias se siguió un esquema de descentralización, esto es, se les otorgó a dichos servicios personalidad jurídica y patrimonio propio.

No obstante, esta idea de autonomía no se tradujo en ausencia de control. Por lo cual, dichos servicios vieron sometida su actividad al control o supervigilancia del ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, órgano desconcentrado, y carente de libertad decisional, esto pues se constituyó como un colaborador directo del Presidente de la República en materia de planificación y coordinación de las políticas ambientales.

Ley n° 20.600

Dicho precepto creó una jurisdicción especializada de naturaleza administrativo-ambiental, para controlar la legalidad de los actos de esta naturaleza. Nos referimos a los tribunales ambientales, ante el cual se interpondrán las acciones especiales consagradas en la ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Y se promoverán cualquier situación de infracción a la ya citada disposición legal.

1. **De las deficiencias en la ley n° 19.300**

- Artículo 2 letra c): este artículo contiene algunas definiciones de uso legal que la misma normativa señala. Dentro de dicho precepto existe un error de redacción en la letra c) donde se repite la palabra “concentraciones”. Además de esto dicha letra hace referencia a la frase “legislación vigente”, consideramos erróneo dicho tenor, pues puede llevar a la errónea consideración de que la única normativa aludida es la de rango legal. Siendo que al particular el Derecho Ambiental, solo es posible entenderlo y estudiarlo con referencia a normas técnicas de índole jurídico ambiental que poseen una naturaleza inferior a la legal.

- Artículo 2 letra e): El hecho de que se circunscriba el daño ambiental solo a la existencia de pérdidas, disminuciones, detrimentos o menoscabo significativos es una concepción errada. Esto ya que se pasan por alto situaciones en donde la fragilidad o vulnerabilidad del medio ambiente constituyen elementos que no pueden pasarse por alto. Así nuestra Exc. Corte Suprema ha señalado en la sentencia rol n° 5826-2009 que: “En efecto, el requisito de que el daño tenga un carácter significativo no está sujeto a un aspecto de extensión material de la pérdida, disminución o detrimento para el medio ambiente o para uno o más de sus componentes, sino que debe acudirse a una calibración de la significación de los deterioros infligidos a aquél”. Solo con un concepto de daño ambiental que realmente tome en consideración la fragilidad y vulnerabilidad de muchos ecosistemas, podremos consagrar legalmente una reparación integral.

- Artículo 2 letra m): Siguiendo el razonamiento del profesor y actual Contralor de la República Jorge Bermúdez Soto en su libro titulado Fundamentos de Derecho Ambiental, dicha letra contiene una limitación excesiva al referirse solo a la idea de un medio ambiente libre contaminación, como aquel en donde las concentraciones y períodos de contaminantes están en un umbral inferior al requerido para constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental. Con esta definición se pasa por alto la posibilidad de contemplar perturbaciones o amenazas al medio ambiente que en estricto rigor deberían ser incluidas dentro del concepto.

- Artículo 51 inciso 3: La idea de una remisión normativa de carácter genérica y supletoria a las reglas de responsabilidad civil extracontractual nos

parece peligrosa, pues se pasa por alto la trascendencia de la responsabilidad ambiental.

A nivel comparado los ordenamientos jurídicos tienden a evitar estas remisiones normativas tan amplias, por su la peligrosidad de las mismas y el bien jurídico comprometido en la regulación.

La responsabilidad ambiental va mucho más allá de ser una mera responsabilidad civil extracontractual, al punto que un tratamiento correcto de la problemática ambiental, implica una autarquía de sus normas, diferenciándolas de las normas comunes de derecho privado. Junto con esto, las principales problemáticas ya han sido dilucidadas por la Ley General de Bases del Medio Ambiente, por lo que esta remisión traería más complicaciones que beneficios.

- Artículo 52 inciso 2: Con respecto a la procedencia de la indemnización, la referencia a la acreditación de la relación de causalidad en atención al hecho dañoso, nos parece innecesaria, esto en atención que el artículo 51 inciso 2 fija un sistema de responsabilidad de naturaleza general y supletoria. Además, el artículo 53 de la presente ley consagra la posibilidad de interponer una acción civil indemnizatoria derivada de los perjuicios por responsabilidad extracontractual.

Es en base a todas las consideraciones anteriormente expuestas, que tengo el privilegio de someter a votación ante esta H. Cámara, el siguiente proyecto de ley:

Proyecto de Ley

Artículo Único. - Modifícase la ley 19.300, que aprueba ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en la forma que a continuación se indica:

1. En el artículo 2: Reemplácese la letra c) del artículo 2 de la ley n° 19.300 por una nueva letra c) que tenga la siguiente redacción: **"c) Contaminación: la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponde, a las establecidas en la normativa vigente o que pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental".**

2. Reemplácese la letra e) por una nueva que tenga el siguiente tenor:

"e) Daño ambiental: toda afectación infringida al medio ambiente que, atendida la vulnerabilidad o fragilidad del mismo, constituya un deterioro y un riesgo para la supervivencia o continuidad de cualquiera de sus componentes.

3. Reemplácese la letra m) por una nueva que tenga el siguiente tenor:

"m) Medio Ambiente sano: aquél exento de privaciones, amenazas, perturbaciones o cualquier tipo de contaminación que pueda constituir un riesgo inminente o eventual a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental;"

3.En el artículo 51: suprímase el inciso 3.

4. En el artículo 52: Reemplácese el inciso 2, por uno nuevo con la siguiente redacción:

“Con todo habrá lugar a la indemnización por el daño producido, en la eventualidad de que el daño provocado sea el que normalmente derive de dicha actividad o industria”.

5. Añádase un nuevo inciso 3 que disponga lo siguiente: **“En los demás casos, deberá probarse la responsabilidad conforme a las reglas generales”.**

Marcela Hernando Pérez
H. Diputada de la República