Boletín N° 10.184-15

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Girardi, Matta y Ossandón, para regular la circulación de vehículos motorizados por causa de congestión vehicular o contaminación atmosférica.

CONSIDERANDO

El aire en tanto componente del medio ambiente humano, y en su carácter de bien común ha gozado históricamente de protección en nuestro ordenamiento jurídico, en efecto el Código Civil de 1855 ya establece entre sus normas acción contra aquellas obras que corrompan el aire o lo hagan conocidamente dañoso[1]. No obstante ello, la magnitud del daño que se produce por obras antrópicas a la salud humana y ambiental por el cambio de la composición del aire es una cuestión que sólo en tiempos relativamente recientes ha comenzado a ser medido en sus diferentes escalas, esto es, desde niveles intradomiciliarios a la afectación global.

Actualmente la Organización Mundial de la Salud sostiene que la carga mundial de morbilidad, la contaminación del aire exterior e interior provoca unos siete millones de defunciones prematuras.[2] Este organismo internacional señala que, según estimaciones de 2012, la contaminación atmosférica en las ciudades y zonas rurales de todo el mundo provoca cada año 3,7 millones de defunciones prematuras; esta mortalidad se debe a la exposición a pequeñas partículas de 10 micrones de diámetro (PM10) o menos, que pueden causar cardiopatías, neumopatías y cáncer. Representando por ello uno de los mayores riesgos sanitarios mundiales, comparable a los riesgos relacionados con el tabaco, y superado únicamente por los riesgos sanitarios relacionados con la hipertensión y la nutrición.[3]

En nuestro país la contaminación atmosférica representa uno de los principales desafíos ambientales, cuestión que se refleja en datos nacionales sumamente alarmantes, ejemplo de ello es aquel que señala que 10 millones de personas en el país están expuestas a una concentración promedio anual de MP2,5 superior a la norma. Es decir más del 55% de la población se encuentra expuestos a niveles considerados por la autoridad nacional como riesgo directo a la salud, situación sumamente grave si se tiene en consideración que la norma nacional establece un valor de concentración diaria promedio dos veces más alta que la recomendada por la OMS, y que dicho valor conforme señala este organismo no evita consecuencias sobre la salud de las personas puesto la contaminación con partículas conlleva efectos sanitarios incluso en muy bajas concentraciones; no pudiendo identificarse ningún umbral por debajo del cual no se hayan observado daños para la salud, así, el nivel más bajo de la gama de concentraciones para las cuales se han demostrado efectos adversos no es muy superior a la concentración de fondo, que para las partículas de menos de 2,5 µ (MP2,5) se ha estimado en 3-5 µg/m3 tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental.

Entre los factores determinantes de los índices de contaminación atmosférica exterior registrada en Chile, se encuentra el que la totalidad de las ciudades chilenas se han

expandido aceleradamente durante las últimas décadas, sustituyendo usos y coberturas de suelos naturales y agrícolas por superficies urbanas, lo que ha derivado en la conformación de islas de calor, humedad y ventilación, así como en elevadas concentraciones de contaminantes atmosféricos, cuya cantidad y especificidad depende de factores geográficos, climáticos y de la presencia de fuentes productoras de gases y sustancias químicas que alteran la composición del aire. [4]

Respecto a las condiciones geográficas que en Chile condicionan la capacidad de sumidero del medioambiente para restablecer los impactos de las actividades humanas, se encuentra el hecho de emplazarse la población predominantemente al interior de las cuencas hidrográficas que son sistemas orográficos semicerrados que dificultan la circulación y ventilación del aire. Además climatológicamente el territorio chileno se encuentra mayoritariamente bajo la influencia semipermanente de un centro de altas presiones que hace descender el aire desde las capas altas de la atmósfera, generando inversiones térmicas de subsidencia, por las cuales las temperaturas aumentan antes que disminuir con la altura debido a la compresión del aire. Las capas de inversión térmica impiden así la elevación de las masas de aire contaminadas, que quedan atrapadas entre la superficie y los primeros niveles de altura.[5]

Por su parte, en cuanto a las principales fuentes antrópicas responsables de la contaminación atmosférica de las ciudades chilenas se encuentra el transporte, las industrias y el consumo de leña, por lo que el control de la contaminación atmosférica requiere avanzar en instrumentos para una disminución de estos factores en los territorios subnacionales que presenten condiciones atmosféricas nocivas para la salud, y calidad ambiental de la población. Cuestión que debe asumirse por la sociedad de manera transversal dado que abordar la problemática de la contaminación atmosférica trae consigo beneficios en salud valorizados en Chile 8.000 millones de dólares al año.[6]

Se torna, por tanto necesario redefinir los instrumentos y acciones mediante los cuales se está llevando la política pública en materia de protección frente a la contaminación atmosférica, dado que los planes de descontaminación dictados -si bien han logrado

---

[1] Art 937 del Código Civil “Ninguna prescripción se admitirá contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso.”

[2] A su vez la OMS estima que un 80% de las defunciones prematuras relacionadas con la contaminación del aire exterior se deben a cardiopatía isquémica y accidente cerebrovascular, mientras que un 14% se deben a neumopatía obstructiva crónica o infección aguda de las vías respiratorias inferiores, y un 6% a cáncer de pulmón.

[3]Disponible en Línea. < http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>

[4] Romero, Hugo, Irarrázaval, Felipe, Opazo, Dustyn, Salgado, Marcela, & Smith, Pamela. (2010). Climas urbanos y contaminación atmosférica en Santiago de Chile. EURE (Santiago), 36(109), 35-62. En línea <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612010000300002&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612010000300002.>

[5] Romero, Hugo, Irarrázaval, Felipe, Opazo, Dustyn, Salgado, Marcela, & Smith, Pamela. (2010). Climas urbanos y contaminación atmosférica en Santiago de Chile. EURE (Santiago), 36(109), 35-62. En línea <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612010000300002&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612010000300002.>

[6] Planes de descontaminación Atmosférica. Estrategia 2014-2018. Ministerio del Medio Ambiente

avances- hasta la fecha no han mostrado ser eficientes en alcanzar sus objetivos propuestos, pues no se ha logrado alcanzar los rangos bajo los cuales la normas de calidad primaria disponen que no nos encontramos viviendo en un medio ambiente contaminado. En la medida que evitar esta situación de riesgo a la salud y medio ambiente es una cuestión que debe ser garantizado por toda la organización estatal en el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Constitución Política. Es que se considera necesario avanzar legislativamente en el reforzamiento del marco normativo bajo el cual se dicta dicho plan.

En esta perspectiva el presente proyecto pretende avanzar en el establecimiento de instrumentos jurídicos supra reglamentarios en la Región Metropolitana, específicamente por ser esta la cuenca más poblada de nuestro país con seis millones de habitantes, y donde si bien encontramos en su historia el desarrollo de políticas públicas en orden a mejorar la calidad del aireque se remontan desde la década de los sesenta con la instalación de las primeras estaciones medidoras donados por la Oficina Sanitaria Panamericana, hasta la dictación de la actualización del primer Plan de Descontaminación[7] aprobado por el Decreto Supremo Nº 66 de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en la actualidad dichos instrumentos no han permitido disminuir los niveles de contaminación a los niveles que se entienden aceptables, exponiendo diariamente al 40,1% de la población de Chile a una situación vulneratoria de sus derechos.

Es probablemente una necesidad orgánica de la protección ambiental, el que no quede del todo entregada a instrumentos meramente adminsitrativos, puestos que los mismos han de respetar el principio de legalidad que inspira el derecho público y conforme a lo establecido en nuestra Constitución Política en el inciso segundo del artículo 19 N°8 es legítimo restringir derechos en orden a garantizar un medio ambiente adecuado[8], cuestión que debe realizarse siempre, de manera específica y determinada por medio de un cuerpo normativo con rango legal.

En relación a los factores que aporta la actividad humana en tanto fuente de contaminante a la Región metropolitana encontramos el producido por el parque vehicular como dentro de aquellas más relevantes. En efecto, conforme al Informe Final “Análisis Retrospectivo de los impactos en Calidad del Aire, Emisiones e Impactos en Salud de los 10 primeros años del Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana (1997-2007)” el transporte vehicular la fuente más relevante en la calidad de aire en la Región Metropolitana.

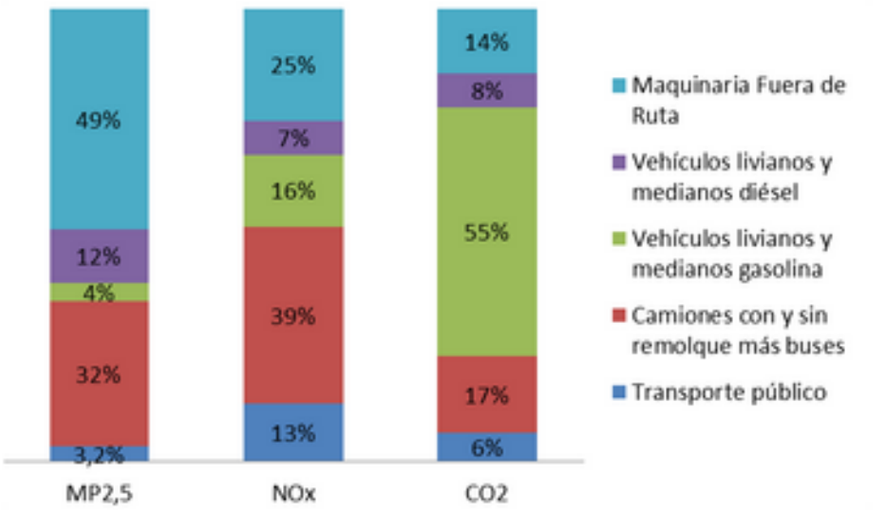
Conforme a datos del Ministerio del Medio del Ambiente, según el inventario de emisión del sector Transporte, la mayor cantidad de emisiones directas de MP2,5 provienen de la Maquinaria Fuera de Ruta y Camiones, aportando estas dos subfuentes más del 80% de las emisiones de MP2,5 primario del sector, lo que significa casi el 30% de las emisiones totales de MP2,5 primario de la región; esta contribución se repite para las emisiones NOx, aportando entre Maquinaria Fuera de

[7] Aprobado por el Decreto Supremo Nº 16 de 1998, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

[8] Artículo 19 N°8 inc. 2°. “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”

Ruta y Camiones casi el 65% de las emisiones del sector, lo que a nivel regional significa casi el 55% de las emisiones totales de este contaminante. Por su parte el parque automotriz de vehículos livianos que representan 1,7 millones en la Región Metropolitana representa un 55% del aporte en contaminación por Dióxido de Carbono.

Gráfico 3: Inventario de emisiones de partículas y gases para el sector transporte (*)



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2014) **(*)** Resultados Preliminares
Consecuentemente el presente proyecto propone establecer el marco normativo para que la autoridad competente establezca en razón de la contaminación atmosférica restricciones al parque vehicular.

Por estas consideraciones es que proponemos el siguiente,

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: En los casos en que se decrete la prohibición de circulación de vehículos motorizados, fundado en la congestión vehicular o contaminación atmosférica, ésta podrá ser permanente, distinguiendo por dígito o letra de la placa patente, tipo de vehículo, combustible que utilice, tecnología o antigüedad.

En la Región Metropolitana de Santiago, se podrá prohibir la circulación de manera permanente de vehículos motorizados livianos, hasta en dos dígitos, aún cuando cuenten con convertidor catalítico, cuando se sobrepasen las normas de calidad para aquellos contaminantes saturados. Adicionalmente a los dos dígitos señalados, se podrán agregar nuevos dígitos en casos de alerta, pre emergencia y emergencia ambiental.

Los dígitos o letras de las placas patentes sujetos a restricción, deberán ir variando periódicamente en su orden de aplicación diaria.