

Proyecto de ley, iniciado en moción del Honorable Senador señor Girardi, que modifica el Código Sanitario para prohibir el uso de leña y otros derivados de la madera o de la biomasa en la Región Metropolitana.

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 dañoso¹. 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 u (MP2,5) se ha estimado en 3-5 ug/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 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 aire que 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 Descontaminación⁷ aprobado por el Decreto Supremo N° 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 administrativos, 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 adecuado⁸, 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 fuentes de emisión residencial, compuesto básicamente por los sistemas de calefacción. En efecto, el factor residencial conforme a información del mismo Ministerio del Medio Ambiente la combustión de leña y otros dendroenergéticos es la mayor fuente de emisiones directas de MP2,5 representando un 95% de emisiones por este contaminante para este sector. Respecto del total de emisiones directas de todas las fuentes de la región, la contribución de la combustión residencial de leña llega al 32%. Lo determinante de este factor en el material particulado fino fue ya reconocido en iniciativas parlamentarias como el boletín 8350-12, presentado por los parlamentarios.

Consecuentemente el presente proyecto propone establecer la proscripción de la calefacción mediante leña o biomasa en la región metropolitana.

Por estas consideraciones es que proponemos el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Refórmese el Código Sanitario en la siguiente forma:

1- Incorpórese el siguiente tercer párrafo del letrado a) del artículo 89: En la Región Metropolitana de Santiago, prohíbase la utilización de leña para efectos de calefacción de viviendas, por consiguiente queda impedido el funcionamiento de todo tipo de calefactores que utilicen leña, pellets, broquetas u otros derivados de la madera o biomasa, estén o no provistas de sistemas de doble cámara de combustión.

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, Irrázaval, 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, Irrázaval, 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

⁷ Aprobado por el Decreto Supremo N° 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"