PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 19.300 QUE APRUEBA LA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, FORTALECIENDO LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN A PERSONAS AFECTADAS POR DAÑO MEDIOAMBIENTAL

BOLETÍN N° 9397-12

Fundamentos:

1. Existen numerosas actividades productivas que generan externalidades negativas para su entorno. Es, por ejemplo, el caso de la minería o de la termoelectricidad: en el primer caso, de las diferentes faenas productivas se desprenden diversos residuos o subproductos que son nocivos para el medio ambiente, como ciertos lodos o desechos provenientes de las fundiciones, sin contar las emisiones a la atmósfera, especialmente de gases y polvo; en el segundo, la termoelectricidad puede generar importantes emisiones de dióxido de carbono y otros componentes altamente tóxicos. Como estas dos, prácticamente toda actividad productiva genera externalidades que, directa o indirectamente, pueden ocasionar daños a las personas.

2. La relación entre las actividades productivas y el medio ambiente se encuentra regida por la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; sin embargo, esta ley no se hace cargo, explícitamente, de los daños concretos que puedan sufrir las personas. Ello se explica porque el ámbito de aplicación de la citada ley versa sobre "*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",* como Índica su artículo primero.

3. A su vez, la ley 19.300 contempla que las actividades o proyectos que deben presentar estudios de impacto ambiental durante su proceso de evaluación de impacto ambiental deben considerar, entre otras, *"las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de* ***reparación*** *que se realizarán, cuando ello sea procedente".* Dichas acciones de reparación se entienden, de acuerdo a las prescripciones de la ley como *""la acción de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas'";* y, para precisar aún más el concepto, estas acciones de reparación recaen sobre el medio ambiente, el cual es entendido como *"el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones".*

4. Por otro lado, en materia de responsabilidad, la ley 19.300 solamente contempla una acción especial para reparar el medio ambiente. Respecto del "directamente afectado", esto es, aquella persona que se ha visto menoscabada en su salud y calidad de vida, solamente se contempla una acción indemnizatoria civil ordinaria.

5. Respecto de dicha de acción civil ordinaria, la ley solo salva el plazo de prescripción, indicando que la acción prescribirá a los cinco años desde la manifestación evidente del daño cuando el daño provenga de la contaminación ambiental. Sin embargo, nada se dice respecto de la forma de probar la culpa o el dolo, que son elementos esenciales de la responsabilidad. De este modo, la ley deja abierta a la discreción judicial la determinación de la culpa o el dolo aun cuando los proyectos que pueden ser fuente de emisiones contaminantes cumplan con todo cuanto la ley exige.

6. Además, es importante que la ley establezca una forma de repartir los costos de la contaminación tanto entre el sector público y el privado. Así. aun cuando se reconoce el esfuerzo que ellos realizan en materia de protección al medio ambiente y su cumplimiento de la ley ambiental, es menester establecer mayores y mejores reglas para que cada cual responsa por sus hechos y no se produzcan situaciones de *free rider.*

7. También, es importante explicitar la responsabilidad del Estado en la prevención de los daños a la salud por contaminación ambiental, habida cuenta de que la estructura de la Administración del Estado cuenta con herramientas, recursos y personal suficiente para poder prever las situaciones que puedan derivar en daño a las personas.

8. En este sentido, no debe olvidarse que, de acuerdo al artículo 1° de nuestra Constitución *"El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".* La norma constitucional agrega, además, que "*El deber del Estado […] dar protección a la población [...) y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".*

9. De las normas precitadas se siguen, en general, obligaciones difusas y, en particular, aquellas que le determinan la Constitución y las leyes. Cuando dichas obligaciones se incumplen, el Estado incurre en responsabilidad. Así, por ejemplo, entre otras normas, el artículo 4° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado prescribe que *"El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado";* y el artículo 152 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual indica que *"Las municipalidades incurrirán en responsabilidad por los daños que causen, la que procederá principalmente por falta de servició".* Por último, la Constitución Política prescribe, en el inciso primero de su artículo 39, que *"Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño".*

10. Parece, pues, que la responsabilidad por los daños a las personas que emanan de actividades o proyectos que, habiendo superado el proceso de evaluación ambiental favorablemente, generan daños a las personas es de carácter mixto:

por un lado, las empresas, junto con la responsabilidad por daños que les quepa, tienen una innegable tarea en la mitigación de aquellos ocasionados con motivo de sus faenas. A su vez, la Constitución, visto lo previamente razonado, es clara respecto a las obligaciones del Estado que, en estos casos, debe actuar concretamente, sin perjuicio, por lo demás, de las acciones civiles que puedan ejercerse contra él, cuando corresponda. Si bien hay antecedentes de que estas acciones concretas se hayan tomado, como la promulgación de la ley 20.590 que estableció un programa de intervención en zonas con presencia de polimetales en la comuna de Arica, cuyo objetivo es resarcir los efectos negativos que trajo la presencia de metales contaminantes a los habitantes afectados en la comuna de Arica mediante programas de salud, educación, vivienda y subsidios habitacionales, no hay una política clara que pueda abarcar otras situaciones de daños a las personas por contaminación medioambiental.

11. Además, el referido programa de intervención reconoció lo complejo de los daños que
se ocasionan en estos casos: no solamente basta entregar una suma de dinero como indemnización, sino que atendida la realidad multidimensional del daño al medio ambiente que se genera, se hacen necesarios los traslados de las personas afectadas, programas de salud y, para igualar las condiciones con otros sectores, diversos programas de becas y subsidios que resarzan de algún modo la precariedad generada. Con todo, este programa, por su naturaleza particular, así como los antecedentes que se ofrecen ponen de relieve que, en esta materia, hay serios vacíos regulatorios.

12. Atendiendo lo previamente considerado es que el proyecto de ley establece dos grandes tipos de medidas: por un lado, aquellas que fortalecen la protección de las personas y el medio ambiente, incrementando los requisitos de los estudios de impacto ambiental y estableciendo obligaciones de prevención y detección de focos de contaminación para el Estado; y, por el otro, medidas que apuntan al fortalecimiento de la reparación para las víctimas de daños por contaminación medioambiental. Dentro de estas, se establece la responsabilidad objetiva de quien cause daño a las personas por contaminación medioambiental; pero también, se contempla una excepción para evitar la litis si la empresa realiza acciones de reparación que sean aprobadas por la Superintendencia de Medioambiente.

Por las razones expuestas, los diputados que suscribimos venimos en someter a vuestra consideración el siguiente

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 12, suprímase en el literal "d" desde la frase iniciada en *"cuando el proyecto deba..."*" hasta el punto final.

2.- Agrégase un nuevo artículo 12 bis, pasando el actual a ser 12 ter:

Artículo 12 bis.- Cuando el proyecto deba presentar un Estudio de Impacto Ambiental por generar alguno de los efectos, características o circunstancias señaladas en la letra a) del artículo 11 se considerarán en dicho estudio, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, las siguientes materias:

a) Una predicción y evaluación del impacto en la salud de las personas que pueda derivarse del transporte y acopio de materiales, sustancias o residuos, especialmente cuando ellos se hallen próximos a zonas habitadas.

b) Las acciones de reparación que se implementen a favor de las personas que puedan verse perjudicadas directamente en su salud en razón del transporte y acopio de materiales, sustancias o residuos cuando ellos se hallen próximos a zonas habitadas.

c) Las acciones de reparación que se deberían implementar a favor de las personas que puedan, en el largo plazo, ver perjudicada su salud y calidad de vida en razón del transporte y acopio de materiales, sustancias o residuos cuando ellos se hallen próximos a zonas habitadas.

d) En los casos en que no existiera Norma Primaria de Calidad o de Emisión en Chile o en los Estados de referencia que señale el Reglamento, el proponente deberá considerar un capítulo específico relativo a los potenciales riesgos que el proyecto podría generar en la salud de las personas.

3.- Reemplácese el artículo 56 por el siguiente:

Artículo 56.- Para los efectos del ejercicio de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado no será necesario probar la culpa o el dolo:

1.- En los casos en que la actividad o proyecto que causó el perjuicio por contaminación medioambiental haya contado con una resolución de calificación ambiental favorable;

2.- En los casos en que el responsable de fuentes emisoras sujetas a planes de prevención o descontaminación, o a regulaciones especiales para situaciones de emergencia, según corresponda, acreditaren estar dando íntegro y cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en tales planes o regulaciones.

4.- Reemplácese el artículo 57 por el siguiente:

Artículo 57.- Si los responsables de la actividad o del proyecto que ha causado la contaminación ambiental que es fuente de perjuicio a personas en su salud y calidad de vida propone planes de reparación que consideren todos los aspectos del daño y los hace ejecutar, a su costa; y siempre que dichos planes fueren aprobados por la Superintendencia de Medio Ambiente, podrá oponerse este hecho como una de las excepciones que contempla el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil.

Con todo, si la ejecución del plan no inicia o, habiendo iniciado su ejecución esta no concluye, en ambos casos por causa justificada, la acción indemnizatoria que se funde en el daño no reparado se tramitará según las reglas del juicio sumario y al monto que se otorgare como indemnización deberá recargársele un cincuenta por ciento.

5.- Reemplácese el artículo 58 por el siguiente:

Artículo 58.- Sin perjuicio de las disposiciones previas de este párrafo, el Estado, a través de sus organismos respectivos, tiene la obligación de ejecutar las acciones y tomar las medidas necesarias para garantizar una adecuada protección de la salud y calidad de vida de las personas, especialmente, en zonas donde se desarrollen actividades o proyectos a los que aluden los artículos 10 y 11 letras a), b), d) y e).

Cualquier persona que sea afectada en su salud y calidad de vida producto de un daño al medio ambiente podrá, ante el juzgado de letras respectivo, reclamar por la acción negligente de la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, por falta de servicio en la oportuna detección y prevención de dicho daño al medio ambiente, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar a el o los funcionarios que hubieren actuado negligentemente en la prevención del daño.

PAULINA NUNEZ URRUTIA
DIPUTADA DE LA REPÚBLICA