

# BOLETÍN 6810-12

22 de enero de 2010

ISSN 0787-0415

## I. DESCRIPCIÓN

---

REFERENCIA	: <b>Establece un programa de intervención en zonas con presencia de polimetales</b>
INICIATIVA	: Mensaje presidencial
MINISTERIOS	: De Hacienda y Secretaría General de la Presidencia
ORIGEN	: Cámara de Diputados
INGRESO	: 5 de enero de 2010
CALIFICACIÓN	: Sin urgencia
ARTICULADO	: 3 artículos permanentes y uno transitorio

## OBJETO DE LA INICIATIVA

---

- 1.- Facultar al Presidente de la República para que mediante uno o más decretos con fuerza de ley establezca las medidas adecuadas para solucionar el problema de contaminación por polimetales en Arica.
- 2.- Autorizar, entre otras medidas, que el fisco adquiera, por venta o permuta, las casas habitación afectadas por la contaminación, favoreciendo, a través del SERVIU, a las personas cuyas casa han resultado inhabitables y las reubique.

## CONTENIDO ESPECÍFICO

---

- Artículo 1º.-** Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de 180 días contados desde la fecha de publicación de la presente ley, establezca mediante uno o más decretos con fuerza de ley, expedidos a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los que también deberán ser suscritos por los Ministerios de Hacienda, de Salud, de Educación, de Vivienda y Urbanismo, y, de Bienes Nacionales, según corresponda, un programa de

**Artículo 2.-**

intervención en las zonas o terrenos específicos con presencia de polimetales en la comuna de Arica.

El o los decretos con fuerza de ley que se dicten deberán contener las normas necesarias para regular las siguientes materias:

- 1) La determinación de la zona geográfica o territorio específico que se encuentra contaminado con polimetales y aquellos que se encuentran en situación de riesgo de contaminación.
- 2) El conjunto de acciones medio ambientales que deban ser ejecutadas en la zona geográfica o territorio específico contaminado o en situación de riesgo de contaminación, para los efectos de su remediación, mitigación o recuperación;
- 3) El conjunto de acciones de salud destinadas a procurar la evaluación, diagnóstico, mitigación y tratamiento de los posibles daños ocasionados en la salud de la población afectada, a consecuencia de su exposición a metales en las zonas o terrenos específicos declarados con presencia de polimetales en la comuna de Arica. Dichas acciones deberán garantizar el acceso universal, gratuito, oportuno y continuo a todas las prestaciones de salud disponibles en los establecimientos del sistema público de salud.
- 4) El conjunto de acciones destinadas a procurar la atención en todos los niveles del sistema educacional, disponiendo, para tales efectos, de los recursos necesarios tanto del Ministerio de Educación como de sus servicios dependientes, para llevar a cabo su implementación, en favor de quienes sean declarados beneficiarios de las acciones del programa de intervención en la zona con presencia de polimetales en la comuna de Arica.
- 5) El conjunto de acciones habitacionales, ejecutadas a través del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Arica y Parinacota, en favor de quienes sean declarados beneficiarios de las acciones del programa de intervención en la zona con presencia de polimetales en la comuna de Arica.
- 6) Facultar al Fisco, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, para adquirir inmuebles cualquiera sea su destino, emplazados en la zona a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, vía compra o permuta, de conformidad a lo señalado en el Decreto Ley N° 1939, de 1977.

La facultad señalada con anterioridad sólo podrá referirse a la adquisición de inmuebles que deban ser remediados y para ser recuperados al uso urbano no habitacional, cuyos actuales propietarios sean personas naturales o bien personas jurídicas que no hayan causado todo o parte de la contaminación que impide actualmente el uso normal de dichos territorios.

- 7) Los instrumentos que se utilizarán para identificar a la población beneficiaria de las acciones a que se refieren los numerales anteriores, así como también los procedimientos que serán empleados para su selección.

**Artículo 3.-** El mayor gasto fiscal que irroque la aplicación de las acciones que sean implementadas de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley, será financiado con cargo a los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y, el Ministerio de Bienes Nacionales.

**Artículo transitorio.-** El Presidente de la República, dentro del plazo de 120 días contados desde la publicación de la presente ley, mediante decreto expedido por intermedio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el que deberá ser suscrito por el Ministerio de Salud, declarará como inhabitables las zonas o terrenos específicos ubicados en la comuna de Arica que se encuentren contaminados por la presencia de polimetales.

La declaratoria a que se refiere el inciso anterior quedará sin efecto, si mediante decreto expedido por los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y de Salud, se establece que la contaminación de las referidas zonas o terrenos específicos ubicados en la comuna de Arica ha sido remediada o recuperada en sus propiedades básicas.

## FUNDAMENTO, SEGÚN LA INICIATIVA

---

### **1.- Contaminación en Arica por polimetales.**

En la comuna de Arica existen sectores con presencia de polimetales que provocan una situación de exposición para la población que no puede mantenerse en el tiempo, ya que no resulta aceptable el nivel de dichos contaminantes en el suelo, existiendo un riesgo para la salud de las personas.

Esta situación de contaminación, que ha sido de conocimiento público y corroborada por estudios y muestreos realizados por organismos públicos y privados, así como la revisión de normas y referencias internacionales sobre la materia, tiene como principal fuente de exposición los alrededores del sector conocido como Sitio F, los acopios depositados e ingresados desde Suecia el año 1984 y el procesamiento de metales y relaves por parte de privados. En tanto, los minerales desechados o procesados, presentan altos contenidos de plomo y arsénico. Otra fuente de exposición ha sido el almacenamiento y tránsito de ferrocarriles y camiones con minerales con alto contenido de plomo.

### **2.- El plan maestro.**

Frente a esta situación el Gobierno dispuso la elaboración de un plan de maestro de intervención en Arica para afrontar la contaminación por polimetales, el que debía contemplar medidas en el ámbito de salud, educación y vivienda, incluyendo relocalización de viviendas si fuere necesario, entre otros ámbitos de acción.

El referido plan fue elaborado con el concurso de los Ministerios de Salud, Vivienda, Educación, Planificación y Hacienda, bajo la coordinación de la Ministra Presidenta de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, y enriquecido por los diálogos y opiniones vertidas por los dirigentes en los encuentros con representantes y especialistas de los Ministerios involucrados. En particular, en el ámbito sanitario, el Ministro de Salud conformó una Comisión Técnica, del más alto nivel, integrada por diversos especialistas de instituciones académicas y de salud del sistema público y privado.

Se definió como eje determinante de la intervención el sanitario y en dicha perspectiva se formularon recomendaciones desde el ámbito de la salud pública, se establecieron criterios orientadores para la intervención en los ámbitos de educación y vivienda y se definió un Programa de Salud para población expuesta a polimetales.

### **3.- Soluciones especialmente en el ámbito de la vivienda.**

El plan, denominado “Programa Maestro de Intervención Zonas con Presencia de Polimetales en Arica” ya ha comenzado a ejecutarse. Se ha actualizado información territorial y de eventuales beneficiarios, se han iniciado acciones en salud, educación y vivienda y se ha elaborado un plan de mitigación ambiental, en tanto se avanza en el diseño de medidas de mediano y largo plazo.

Esta iniciativa requerirá de varios años de implementación, especialmente en el ámbito de vivienda, y deberá ser monitoreada de modo de ir ajustando programas y acciones conforme se modifiquen las condiciones sanitarias y ambientales sobre las cuales se intervendrá.

## II. COMENTARIOS DE LIBERTAD Y DESARROLLO

---

### IMPLICANCIAS CONSTITUCIONALES

---

#### 1.- Materia de ley.

El proyecto faculta al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, materia que está regulada en el artículo 64 de la Constitución Política, que permite al Presidente solicitar autorización al Congreso para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año, sobre materias propias de ley.

Ciertas materias, sin embargo, no pueden ser objeto de delegación, entre las que cabe destacar las de quórum calificado, las de rango orgánico constitucional y las comprendidas en las garantías constitucionales.

Además, la ley delegatoria debe señalar las materias precisas sobre las cuales recae la delegación, como en este proyecto, los números 1 al 7 del artículo 2º.

Ahora bien, más allá de la delegación, el proyecto tiene por objeto establecer un programa de intervención en las zonas o terrenos específicos con presencia de polimetales en la comuna de Arica. Tal intervención, en misma, no requiere de ley, a menos que se demuestre que, por su naturaleza, la intervención comprende materias de ley. En este sentido, el aspecto que constituye una materia de ley es el del N° 6 del artículo 2º, que facultaría al fisco para adquirir inmuebles por compra o permuta, lo que tiene relación con el N° 5 del mismo artículo sobre acciones habitacionales a favor de quienes sean declarados beneficiarios del programa de intervención en la zona definida como afectada por la presencia de polimetales.

Ello se traduce, según puede deducirse, en que el fisco comprará las casas habitación contaminadas y que son de propiedad de los beneficiarios, y mediante programas habitacionales, les otorgará (se supone por un precio equivalente) un bien raíz habitacional en otro lugar (probablemente a través del SERVIU). También podrá efectuar esta medida mediante permuta de la casa habitación contaminada por otra emplazada en un lugar no contaminado, la que sería transferida en dominio al beneficiario.

*Iniciativa exclusiva presidencial.*

Para operar de esta forma se requiere ley. En efecto, es una materia de ley de iniciativa exclusiva presidencial, la fijación de las normas sobre enajenación de bienes del Estado (artículo 63, N° 10, en relación con el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución).

Adicionalmente, por la forma como está redactado el encabezamiento del artículo 64 de la Constitución, puede pensarse que una ley delegatoria de facultades legislativas solo podría ser de iniciativa presidencial: “El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional...”. No podría, entonces, un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, proponer delegarle facultades para legislar al Presidente.

Finalmente, cabe consignar que el proyecto no autoriza al Presidente para dictar normas expropiatorias y adquirir por esta vía (incluso contra la voluntad del particular expropiado), los inmuebles ubicados en la zona contaminada. El régimen expropiatorio está contenido en las garantías constitucionales (artículo 19, N° 24) y no podría ser materia de delegación. Por ese motivo este proyecto de ley permite adquirir los inmuebles solo por compra o permuta, mecanismos que excluyen la expropiación.

## COMENTARIOS DE MÉRITO

---

### **2.- Apreciación general.**

Los polimetales, como su etimología lo indica, son conjuntos amalgamados de metales distintos, que pueden encontrarse en forma natural, como la veta de una mina que contenga oro, plata y otros, o como resultado de la industria humana; en este caso resultan del procesamiento de un mineral que contiene también otros amalgamados en forma natural, y de lo cual pueden quedar residuos.

Los polimetales no son de por sí tóxicos, sino que ello depende de cómo se maneja el mineral. Así, mientras el mercurio puede absorberse a través de la piel y producir envenenamiento, no sucede lo mismo con el oro o la plata. La ingesta de agua y otros elementos puede contener o no materiales tóxicos, o incluso el aire que respiramos; es decir, la toxicidad proviene del contenido del mineral, del grado de concentración en que se encuentre y de la posibilidad de que la población tome contacto con ellos.

Lo que es válido para un mineral metálico o no metálico, individualmente considerado, es también válido para polimetales, en la medida que uno de los metales amalgamados se encuentre en concentraciones que, dependiendo del grado de exposición que experimente la población, pueden ser tóxicos o nocivos para la salud.

En lo que concierne al plomo contenido en el agua, por ejemplo, se sabe que el agua de mar, el fitoplancton, e incluso los peces de agua dulce, entre otros, contienen este mineral en distintos grados de concentración, pero que no resultan dañinos al organismo humano si al consumirse no superan las 50 partes por billón de plomo que estableció en 1995 la Organización Mundial de la Salud (y que baja a 10 ppm para el 2010).

El proyecto de ley, aunque se informa en el mensaje que se trata de superar el problema generado por altos contenidos de plomo y arsénico, que se encuentran en minerales desechados o procesados, sin embargo, el texto

legal propuesto solo se refiere a los polimetales sin otra especificación. Se ha decidido, entonces, generar un marco regulatorio amplio para el ejercicio de la potestad legislativa delegada.

Ahora bien, el proyecto de ley se enmarca en el Plan Maestro para intervención de zonas contaminadas con polimetales en Arica, que en parte, según informa también el mensaje, ya ha comenzado a ejecutarse en materia de educación, salud y vivienda, y se está efectuando un plan de mitigación ambiental.

Por lo tanto, autorización para legislar en la materia, mediante decretos con fuerza de ley, no parece ser una necesidad jurídica insoslayable, atendida la naturaleza de las medidas ya adoptadas. Lo que parece ser un requerimiento desde el punto de vista jurídico, es la posibilidad de que el fisco adquiera, mediante compra o permuta, las habitaciones contaminadas con plomo, y venda o adjudique en algún plan de vivienda, otras habitaciones no contaminadas a las personas seleccionadas como parte del plan habitacional. En las demás medidas indicadas en el artículo 2º del proyecto de ley, no parece tratarse de materias que requieran necesariamente el ejercicio de la potestad legislativa.

---

### **3.- No indica solución.**

No obstante lo anterior, se echa de menos que el proyecto no señale en su texto una solución concreta al problema de la contaminación, sin perjuicio de que, si fuere necesario, delegare facultades legislativas en el Presidente de la República.

Por tal razón es válida la pregunta sobre cuál es en concreto la medida, de carácter legal, que se va a impulsar, y que el proyecto debería expresar en forma precisa. La falta de una proposición concreta puede hacer pensar que se trató más bien de una señal de buena disposición, para anunciar soluciones a los habitantes afectados de la ciudad de Arica; pero dejando su concreción al actual o al futuro gobierno. Ello pone al proyecto más bien en el plano político que en el específicamente ambiental, que debería ser su carácter propio.

---

### **4.- Conclusión.**

Se trata de una facultad legislativa que se delega en el Presidente de la República para paliar los efectos de la existencia de plomo y arsénico en sectores de la ciudad de Arica, proveniente del acopio de diversos minerales que han generado un grado de contaminación importante en perjuicio de la población de las zonas directamente afectadas.

El marco de la delegación, referida a polimetales es, entonces, más amplio de lo que en realidad se necesita; y no se propone una solución legislativa en particular, sino que todo queda entregado al ejercicio de dicha potestad delegada, ya sea por el actual gobierno y por el próximo según corresponda.

Por lo anterior, el proyecto presenta un sesgo más bien político, ya que las medidas anunciadas en el proyecto de ley se han venido poniendo en práctica, según se expresa en el mensaje, sin necesidad de dictar normas de rango legal, y si fuera forzoso dictar una, habría que precisar exactamente de qué se trata.

---