

EFFECTOS DE LA DEROGACIÓN DE LA LEY SOBRE NEUTRALIZACIÓN DE RESIDUOS DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

ALBERTO CORTÉS NIEME

Abogado*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I - ÁMBITOS REGULATORIOS DE LA LEY N° 3.133, DE 1916, SOBRE NEUTRALIZACIÓN DE RESIDUOS DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES. A) Prohibición de vertimiento y sistema de neutralización de residuos líquidos; B) Clasificación de los establecimientos industriales; C) Revocación de autorización concedida; D) Prohibición de vertimiento de residuos o materias sólidas; E) Ubicación de tranques de relaves mineros; F) Interdicto posesorio especial y legitimación de acción; G) Imprescriptibilidad de obras que corrompan las aguas. II - ALCANCES DE LAS MODIFICACIONES LEGALES DE CONTROL DE RESIDUOS INDUSTRIALES LÍQUIDOS. 1- Aspectos generales de la modificación legal; 2- Derogación de la Ley N° 3.133, de 1916. III - ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA DEROGATORIA. A) Discordancia con el régimen jurídico ambiental; B) Competencia pública restringida; C) Omisiones normativas; D) Supresión de la imprescriptibilidad de obras que corrompen las aguas; E) Supresión del interdicto posesorio especial. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 19.821, publicada en el Diario Oficial de 24 de agosto de 2002, junto con establecer ciertas normas complementarias del sistema de fiscalización atinente a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, dispuso la derogación expresa y completa de la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales, que regía en Chile desde el 7 de septiembre de 1916.

Esta ponencia tiene por finalidad estudiar y analizar los efectos que en el sistema jurídico vigente tiene la derogación de la referida ley; asimismo, identificar y determinar las consecuencias específicas de esta intervención legislativa en la legislación aplicable al control de los residuos provenientes de establecimientos industriales, y demostrar los eventuales vacíos que pudieren considerarse a estos respectos.

Para abordar la materia, se expondrán los contenidos fundamentales que detentaba la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos Industriales y sus reglamentos; enseguida, se revisará los alcances de la legislación es-

tablecida en la nueva ley e incorporada al régimen de los Servicios Sanitarios, encontrando los fundamentos e historia fidedigna de su establecimiento; para luego realizar un análisis crítico de esta intervención legislativa y precisar los alcances y efectos jurídicos de ella.

Como suelo advertir en este tipo de seminarios, y en atención a su naturaleza, este trabajo no se extenderá a aquellas materias básicas del Derecho de Aguas y Derecho Sanitario, cuyo conocimiento y aplicación se supone para su comprensión; ni a aspectos generales del Derecho Ambiental, por exceder su finalidad específica. Se recurrirá a ellos, sin embargo, cuando fuere necesario para explicitar aspectos concretos de la materia objeto de estudio.

I. ÁMBITOS REGULATORIOS DE LA LEY N° 3.133, DE 1916, SOBRE NEUTRALIZACIÓN DE RESIDUOS DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

Resulta oportuno mencionar que este régimen jurídico estuvo complementado por dos Reglamentos dictados para la aplicación de la referida Ley, uno después del otro.

El primer Reglamento se contuvo en el Decreto Supremo N° 2.491, de 13 de noviembre de 1916, del Ministerio de Industria y Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 30 de noviembre de 1916 (en adelante, "reglamento de

(*) Abogado. Secretario Ejecutivo Asociación Chilena de Derecho Ambiental. Asesor Legal Colegio Médico Veterinario de Chile. Asesor Legislativo Presidencia Comisión Medio Ambiente del Senado. Consultor Privado.

1916"); este reglamento rigió entre esta fecha y el 23 de febrero de 1993. El segundo Reglamento de la Ley, se contuvo en el Decreto Supremo N° 351, de 26 de noviembre de 1992, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1993 (en adelante, "reglamento de 1993").

De la revisión y análisis del contenido de la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales, y sus reglamentos complementarios, se puede sistematizar el contenido de sus disposiciones, distinguiendo los aspectos regulatorios que se identifican a continuación.

A) PROHIBICIÓN DE VERTIMIENTO Y SISTEMA DE NEUTRALIZACIÓN DE RESIDUOS LÍQUIDOS

De conformidad como se disponía en el artículo 1 de la Ley 3.133, los establecimientos industriales, de cualquier especie, no podían "vaciar los residuos líquidos de su funcionamiento que contengan sustancias nocivas a la bebida o al riego" en los acueductos, cauces artificiales o naturales, vertientes, lagos, lagunas o depósitos de agua, "sin previa neutralización o depuración de tales residuos por medio de un sistema adecuado y permanente". Tratándose de establecimientos ubicados en poblaciones o vecindades (equivalente a las actuales "áreas urbanas"), la Ley imponía esta exigencia de neutralización cuando los residuos "contaminen el aire o puedan dañar las alcantarillas u otro sistema de desagüe en que se vacíen", aunque no tengan sustancias nocivas a la bebida o al riego.

A estos respectos, la legislación clasificaba los establecimientos industriales en la forma que se dirá luego, e imponía expresamente la necesidad que los titulares de estos establecimientos debían "someter a la aprobación del Presidente de la República el sistema de depuración y neutralización que se propongan adoptar", especificándose que si ese sistema contempla la construcción de estanques o depósitos, se debía hacer "en forma que no ofrezcan peligro alguno de contaminación de las aguas o terrenos de la región vecina". Se explicitaba que "no se podrá poner en servicio el sistema que se adopte sin previa autorización del Presidente de la República", entendiéndose concedida la autorización si no se denegaba dentro de cien días desde la solicitud (especie de permiso tácito por no pronunciamiento de la Administración). Disposiciones estas que eran complementadas por el Reglamento de 1916, en cuanto se exigía que "para proceder a la instalación de establecimientos

industriales (...), los interesados deberán presentar al Presidente de la República una solicitud de permiso, por intermedio del Gobernador del departamento en que hubieren de ubicarse"; y se reglamentaba luego los contenidos y antecedentes técnicos de la solicitud, las medidas de publicidad a la comunidad, un plazo para que los afectados con los residuos pudieren reclamar, su traslado, informe y resolución, debiendo informar el Gobernador acerca de "la conveniencia o inconveniencia de la evacuación de los residuos", elevando los antecedentes al Ministerio de Industria y Obras Públicas. En todo caso, tratándose de establecimientos cuyos residuos sean evacuados en alcantarillas de una población, se les exigía "ser sometidos a un procedimiento especial de neutralización a fin de evitar la destrucción de las cañerías" o en caso que "dificulten la explotación del sistema de tratamiento de aguas servidas" (Cfr.: artículo 3 de Ley 3.133; y artículos 4, 5, 6 a 9, y 27 del Reglamento de 1916; y en términos análogos con un lenguaje más moderno, artículos 3, 4, 5 a 15, 17 y 28 del Reglamento de 1993). Se exigía siempre, no obstante aquella autorización, que el interesado, antes de poner en explotación el sistema de tratamiento, debe dar aviso por escrito a la autoridad fiscalizadora (antes la Oficina de Control del Ministerio de Industria y Obras Públicas; después, la Superintendencia de Servicios Sanitarios), para autorizar ahora la "esta en explotación" (Cfr.: artículos 12, del reglamento de 1916; y 20 del Reglamento de 1993).

B) CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

En cumplimiento de lo que disponía el artículo 9 de la Ley 3.133, en orden a que el reglamento determinaría la clase de establecimientos industriales a que se referían las regulaciones, el Reglamento de 1916 (artículos 1 y 2) fijó una clasificación de tales establecimientos, en base a cinco categorías que se refieren a continuación:

- 1ª Categoría. "Establecimientos cuyos residuos hagan nociva el agua para la bebida de las personas y animales".
- 2ª Categoría. "Establecimientos cuyos residuos hagan perjudicial el agua para el riego".
- 3ª Categoría. "Establecimientos cuyos residuos sólidos perjudiquen a la agricultura".
- 4ª Categoría. "Establecimientos cuyos residuos dañen el aire de las poblaciones".
- 5ª Categoría. "Establecimientos cuyos residuos dañen las alcantarillas u otros desagües".

El Reglamento de 1993, cambió el sistema de clasificación fijando una correspondencia de los establecimientos industriales, aplicando y ordenándolos según el denominado "Clasificador Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas", de las Naciones Unidas (con la sigla "C.I.I.U."); donde indicó un listado de dígitos de división, agrupación, grupo, código y la especificación de la actividad económica respectiva. En este último aspecto, se actualizó la nomenclatura utilizada; pero perdiéndose la terminología precisa que empleaba el reglamento anterior (artículo 2 Reglamento de 1993).

C) REVOCACIÓN DE AUTORIZACIÓN CONCEDIDA

Las reglamentaciones en examen, se preocuparon de dejar claramente establecido que en el evento que el establecimiento industrial autorizado cambie el sistema de explotación o se faltare a las condiciones con que se había otorgado el permiso, el Presidente de la República podía disponer la cancelación de la autorización concedida, de oficio o a solicitud de cualquier persona interesada (Cfr.: artículo 16 del Reglamento de 1916; artículo 25 del Reglamento de 1993).

D) PROHIBICIÓN DE VERTIMIENTO DE RESIDUOS O MATERIAS SÓLIDAS

La Ley N° 3.133 (en su artículo 1, inciso segundo) había dispuesto que "en ningún caso se podrá arrojar a los cauces o depósitos de agua las materias sólidas que puedan provenir de esos establecimientos (industriales)"; lo que fue complementado por el Reglamento de 1916 (artículo 24) al repetir esta prohibición, y disponer que tales residuos solo se permitirá almacenarlos en sitios convenientes que no haya peligro de arrastre hacia quebradas vecinas que conduzcan agua para la bebida o para el riego. El Reglamento de 1993 (artículo 18), mantuvo estas mismas directrices, agregando que esos residuos "tampoco podrán ser depositados en zonas donde puedan contaminar las napas subterráneas", precisando que solo se permitirá almacenarlos en sitios autorizados por el servicio de salud respectivo, imponiendo esta autorización como una condición, relacionada con la resolución de aprobación de la fijación de caudal de efluentes (líquidos, se entiende, si lo hubiere), los parámetros y valores máximos y rangos de tolerancia (artículo 15 y 18 de ese último Reglamento). Condición, valga decir, que parece ser impertinente, pues aquella autorización era para residuos líquidos.

E) UBICACIÓN DE TRANQUES DE RELAVES MINEROS

Esta es una materia diametralmente distinta a la autorización de un sistema de tratamiento de residuos. El Reglamento de 1916, estableció una regulación precisa aplicable al emplazamiento de tranques de relaves, en el sentido que se disponía que "los establecimientos mineros o metalúrgicos que necesiten construir tranques para la decantación de los relaves, no podrán utilizar con tal objeto, los cauces naturales o artificiales que conduzcan agua para la bebida o para el riego"; en caso de quebradas que accidentalmente conduzcan aguas, debe desviarse ese caudal accidental. Asimismo, sometió a la aprobación del Presidente de la República el proyecto de embalse y sus antecedentes técnicos, que demostraran que "la obra no ofrezca peligro alguno de contaminación de las aguas y terrenos vecinos" (artículos 22 y 23, Reglamento de 1916).

El Reglamento de 1993, desconociendo esta regulación, la simplificó repitiendo la prohibición que dichos establecimientos "no podrán utilizar para tal objeto (construir tranques para decantación de relaves) los cauces naturales o artificiales que conduzcan agua para la bebida o para el riego" (artículo 27).

Esta prevención es necesaria, por cuanto la instalación de un tranque para la decantación de relaves no constituye un sistema de tratamiento de los residuos, sino simplemente una forma de disposición final de tales residuos, que no implica neutralización ni depuración de los mismos.

F) INTERDICTO POSESORIO ESPECIAL Y LEGITIMACIÓN DE ACCIÓN

El artículo 5 de la Ley N° 3.133, declaraba que "el ejercicio a que diere lugar la infracción de esta ley, corresponderá a las municipalidades respectivas y a los particulares interesados". Es decir, que cualquier persona interesada podía interponer la acción tendiente a denunciar y reparar los efectos de la infracción de la ley.

A este respecto, en el artículo 6 de la Ley N° 3.133, consagraba un interdicto posesorio especial, mediante el cual se declaraba como "obras denunciabiles (...) las que se mantuvieran o se realizaren en contravención a esta ley".

En cuanto al procedimiento mismo, la disposición agregaba que cuando en el juicio iniciado se pidieren medidas precautorias, "el juez practicará inmediatamente una inspección personal, asesorado de un ingeniero"; y en cuanto a las medidas de prevención, se le facultaba para que "si hubiere mérito, decretará en el acto la inco-

municación del estanque que se estuviere desaguando en alguna corriente o depósito de aguas y la suspensión del desagüe"; de la misma manera, y no obstante esta atribución, el tribunal estaba expresamente facultado para "ordenar la suspensión de los trabajos del establecimiento industrial que produjere residuos nocivos, si no hubiere otro medio de evitar daños y perjuicios, mientras en dicho ingenio no se observen las prescripciones legales". En el plano procesal, se declaró que la resolución del juez que ordene la incomunicación del estanque era apelable en el solo efecto devolutivo; en tanto que la que ordene la suspensión de los trabajos del establecimiento, lo era en ambos efectos, pero en este caso, al concederse el recurso el juez estaba facultado para "decretar desde luego las medidas urgentes de precaución que considere necesarias y que estas se ejecuten sin apelación".

Como se puede apreciar, estas atribuciones otorgadas a un tribunal de justicia, poseían un altísimo grado de eficacia para dar cumplimiento a la ley.

G) IMPRESCRIPTIBILIDAD DE OBRAS QUE CORROMPAN LAS AGUAS

En el artículo 6 de la Ley N° 3.133, se contenía una disposición categórica y armónica con el sistema regulatorio vigente: "Ninguna prescripción se admitirá a favor de las obras que corrompan las aguas o las hagan conocidamente dañosas".

Esta declaración (que tenía su símil respecto del aire en el artículo 937 del Código Civil, en que se dispone que "Ninguna prescripción se admitirá contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso"; que, transcrito literalmente, se repite en el artículo 124 del Código de Aguas, pese a referirse al aire), había permitido, como se verá más adelante, la intervención de los tribunales y la admisibilidad de acciones respecto de actividades contaminantes de las aguas, cualquiera haya sido el tiempo que se hubieren iniciado.

De lo expuesto precedentemente, se revela que el régimen jurídico de regulación y control de residuos provenientes de establecimientos industriales establecido por la Ley N° 3.133, de 1916, y sus reglamentos, ofrecía todo un escenario de legislación, en que se comprendía la prohibición de vertimiento de residuos líquidos sin purificación; la obligación de instalar y obtener autorización para el sistema de tratamiento o neutralización que se implemente; la posibilidad de revocar la autorización concedida; la prohibición absoluta de vaciar en cauces de agua los residuos o materiales sólidos provenientes de ta-

les establecimientos; la fijación de reglas preventivas para la ubicación y emplazamiento de tranques de relaves mineros; la consagración de una acción judicial posesoria especial y atribuciones específicas de los tribunales en caso de infracción; imprescriptibilidad de las acciones respecto de obras que corrompan las aguas. Todo lo cual, como se dijo, se mantuvo vigente en Chile desde septiembre de 1916 al mes de agosto de 2002; en que se derogó dicha ley, y por consiguiente, sus reglamentaciones complementarias, mediante la dictación de la citada Ley N° 19.821, de 24 de agosto de 2002.

Resulta necesario, entonces, revisar el contenido de esta nueva ley, las incorporaciones legislativas que establece, haciendo un análisis integral, acorde a los objetivos de este trabajo.

II. ALCANCES DE LAS MODIFICACIONES LEGALES DE CONTROL DE RESIDUOS INDUSTRIALES LIQUIDOS

Como se mencionó, la referida Ley N° 19.821, derogó expresa y completamente la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales; y modificó la Ley N° 18.902, sobre Superintendencia de Servicios Sanitarios, incorporando al texto de esta última ley una serie de regulaciones, cuya revisión se ofrece a continuación, con el fin de poder apreciar el alcance de la intervención legislativa realizada.

Para entender algunos aspectos de esta modificación de la Ley N° 19.821, se recurrirá también a la historia fidedigna de su establecimiento, consistente en las Actas e Informes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados y del Senado, sus constancias y declaraciones.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA MODIFICACIÓN LEGAL

En términos prácticos, las modificaciones que dicha ley incorporó al texto de la Ley N° 18.902, de Superintendencia de Servicios Sanitarios, se pueden presentar resumidamente en los siguientes tópicos regulatorios:

a) *Establecimientos industriales.* Se explicita que el ámbito de aplicación de las regulaciones sobre residuos industriales líquidos es respecto de todos los establecimientos (industriales), para lo cual se eliminó la referencia que contenía la ley a las actividades "industriales o mineros". A este respecto, en las Comisiones Legislativas se dejó constancia que la

expresión “establecimientos industriales” se definió “de acuerdo a los conceptos contenidos en el numeral 3.6 del artículo primero del decreto N° 609, de 20 de julio de 1998, del Ministerio de Obras Públicas, pudiendo comprenderse dentro de esa definición a las personas naturales que descarguen afluentes con una carga contaminante media diaria superior en al menos un parámetro, a la carga contaminante de aguas servidas domésticas correspondientes a 100 habitantes”; y que “en cada caso, habrá que remitirse al concepto de “establecimiento” que contempla la normativa¹”.

b) Clausura de establecimientos. Se incluye una especificación de las causales por las cuales la Superintendencia de Servicios Sanitarios puede aplicar la medida de clausura de los establecimientos, según los casos, cuando no cumplan las normas de emisión, o la evacuación en redes de alcantarillado provoque rebalse, o se dañe o interfiera el funcionamiento de plantas de tratamiento, o se afecte la captación de agua potable, o se ponga en peligro o afecte gravemente la salud de la población o se provoque graves perjuicios pecuniarios a actividades económicas establecidas; señalándose criterios para aplicación de las multas o clausura según la gravedad y circunstancias de la situación que se produzcan. No corresponde en este estudio analizar esta materia.

c) Aviso administrativo para control. Se incorpora en la legislación aplicable a los establecimientos industriales que generan residuos líquidos, una forma de control, consistente en un aviso que den aquellos a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, con a lo menos noventa días de anticipación a la entrada en operación de los sistemas de tratamientos, en que se consigne antecedentes sobre los insumos, procesos y sistemas productivos, de tratamiento y control, aviso que tendrá como único objeto que esa entidad pueda fijar, mediante resolución, un plan de monitoreo e informes periódicos al fiscalizador. Esta modificación de la modalidad de fiscalización se fundamentó en los antecedentes de la ley, en el sentido que se pretende incorporar algunos usos y costumbres generados entre la autoridad fiscalizadora y las industrias generadoras de residuos líquidos, a la ley que rige la Superintendencia de Servicios Sanitarios; imponiendo al mismo generador de residuos asumir por sí el sistema que considere eficaz y resolver

las obligaciones que le impone la normativa ambiental respecto a las descargas de residuos en cursos o masas de agua y en redes de alcantarillado público².

d) Muestreos y análisis. Se especifica que la Superintendencia de Servicios Sanitarios puede requerir, en casos calificados, la realización de muestreos y análisis adicionales a los que se habrían fijado en el plan de monitoreo anterior, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas de emisión.

e) Requerimiento de fuerza pública. Se explicita que la Superintendencia de Servicios Sanitarios pueda también requerir el auxilio de la fuerza pública para obtener el cumplimiento íntegro de las órdenes, resoluciones e instrucciones que se dicten para el control de los residuos líquidos; lo que se justificó en su estudio legislativo, en cuanto el artículo 19 de la Ley N° 18.902 había considerado únicamente la facultad de requerir dicho auxilio para el cumplimiento de medidas que garanticen la seguridad del público y derechos de los usuarios (de los servicios sanitarios).

2. DEROGACIÓN DE LA LEY N° 3.133, DE 1916

De la revisión de los antecedentes legislativos de la Ley N° 19.821, se puede apreciar claramente que los fundamentos que se manifestaron para presentar y llevar a efecto la derogación de la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos proveniente de Residuos Industriales fueron, por una parte, simplificar los trámites o exigencias administrativas que se aplicaban a los establecimientos generadores de residuos líquidos industriales; y por otra, concordar –según esos fundamentos– el control y fiscalización de las normas sobre residuos líquidos industriales con la nueva legislación ambiental imperante en el país, concerniente tanto al sistema de evaluación de impacto ambiental como a formulación y aplicación de normas de calidad ambiental y normas de emisión.

En efecto, de estas justificaciones se dejó claro y reiterado testimonio en el estudio y debate de las Comisiones Legislativas encargadas de proponer el texto definitivo del respectivo proyecto de ley.

¹ Cfr.: Informe de Comisión de Obras Públicas del Senado, de 7 de mayo de 2002, p. 10 y 22.

² Ver Informe Comisión de Obras Públicas del Senado, de fecha 7 de mayo de 2002, p. 6 y 15.

Así, se señaló que se proponía la derogación de la Ley N° 3.133 del año 1916 a fin de simplificar las acciones del aparato estatal, *"eliminando la dualidad de trámites y autorizaciones que se produce actualmente debido a que además de la obligación de cumplir con la normativa del mencionado cuerpo legal, con la dictación de la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente se reguló un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que obligó a los interesados a obtener la autorización previa a la ejecución de determinadas actividades que pudieran repercutir en el medio ambiente, dentro de las cuales se encuentra el tratamiento de los residuos industriales líquidos, que se consideran un tipo de proyectos de saneamiento ambiental"*.

Se agregó que se justificaba dicha derogación, *"pues al tenor de la Ley N° 19.300 y sus reglamentos, subsisten los principios que prohíben descargar residuos industriales líquidos en cursos o masas de agua y en redes de alcantarillado público"*; de manera que se *"pretende eliminar la dualidad de trámites y autorizaciones, contribuyendo con ello al objetivo de simplificar las acciones del aparato estatal"*; *"suprimiendo el procedimiento de aprobación de los proyectos de tratamiento, radicando de esta forma, en el propio industrial, la necesidad de asumir y resolver las obligaciones que le impone la normativa ambiental y en particular aquella que le prohíbe descargar riles en cursos o masas de agua y en redes de alcantarillado público"*; y se agrega que *"un industrial cuando elabora su proyecto de inversión que somete al sistema de evaluación de impacto ambiental, si el proyecto generará descargas a alcantarillados o a cursos de masas superficiales tiene que acomodarse a las normas de emisión respectivas; y será la resolución de calificación ambiental la que fijará las condiciones con las cuales el proyecto tendrá que cumplir con la normativa, tales como la necesidad de construir una planta de tratamiento y las características de la misma"*.

Se indicó que en la actualidad *"la tramitación de los permisos ante el Estado, se obliga al industrial a tramitar dos permisos que se consideran innecesarios, puesto que basta con el permiso de la resolución de calificación ambiental mediante el cual se analiza el proyecto completo, por todas las instituciones estatales"*. Entonces se concluyó que el proyecto *"propone la eliminación de un permiso que se considera innecesario porque están protegidos los bienes jurídicos- medio ambiente- y - normas de emisión - por el sistema de evaluación de impacto ambiental y concentrar en un solo proceso la autorización de descarga y las con-*

*diciones de cumplimiento de las normas legales"*³.

Del análisis de la historia fidedigna del establecimiento de esta derogación legislativa, no se advierte que se hayan consignado otras consideraciones relativas a cuestiones diferentes que podrían haberse planteado o debatido al decidir sobre la derogación de aquella antigua ley.

Como se examinará luego, nada se dijo acerca de la integración que debe reconocerse entre el sistema jurídico que conforman las normas de relevancia ambiental, sino que, como se acaba de demostrar, las argumentaciones se limitaron a ahondar sobre la simplificación de los trámites respectivos y lo innecesario de la existencia de la autorización, en consideración a la aplicación en Chile de un sistema de evaluación de impacto ambiental e implementación de normas de emisión y calidad ambiental.

Resulta necesario a continuación, en consecuencia, someter esta intervención legislativa a un estricto análisis jurídico desde la perspectiva de la dogmática jurídica y desde la perspectiva de la eficacia de las normas.

III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA DEROGATORIA

Efectuada una revisión de los ámbitos regulatorios que establecía la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos provenientes de Establecimientos Industriales, y sus reglamentaciones; y una revisión del contenido y fundamentos de la Ley N° 18.821, de 2002, que impuso la derogación de aquel sistema normativo, corresponde ahora considerar un análisis de esta intervención legislativa, con el fin de poder precisar sus alcances y efectos en el ámbito normativo pertinente a la materia sobre la que versa; desde luego, con un enfoque integrador del sistema jurídico aplicable.

A) DISCORDANCIA CON EL RÉGIMEN JURÍDICO AMBIENTAL

Para la referida ley derogatoria se tuvo en vista, en este particular, que la existencia de una autorización especial para la implementación de un sistema de tratamiento, neutralización o puri-

³ Ver Informe de Comisión de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, de 16 de marzo de 2001; e Informe de la Comisión de Obras Públicas del Senado, de 7 de mayo de 2002 y 27 de junio de 2002.

ficación de residuos industriales (como se contemplaba en la Ley N° 3.133 y sus reglamentos), era innecesario, pues la legislación contempla la existencia de un sistema de evaluación de impacto ambiental, donde el tratamiento de residuos industriales se considera un proyecto de saneamiento ambiental, sometido a dicho régimen evaluatorio.

A este respecto deben tenerse presente las siguientes consideraciones:

1. No debe confundirse el objeto del régimen de sistema de evaluación de impacto ambiental, que como he sostenido de manera invariable en otras oportunidades, constituye simplemente un mero procedimiento administrativo que tiende a detectar y prevenir los efectos adversos o impactos ambientales que determinado proyecto o actividad tendrá en el medio ambiente. No debe confundirse esto con la regulación ambiental sustantiva de las actividades de que se trate. Es decir, el solo sistema de evaluación de impacto ambiental no se basta así mismo, sino que, en el estricto ámbito jurídico, se sustenta en la existencia de legislación ambiental sectorial o no que sea aplicable a determinado proyecto.

Lo anterior, además de obvio, queda jurídicamente demostrado, si se considera lo previsto en el artículo 12, letra g) de la Ley N° 19.300, de 1994, en donde se establece como requisito básico de un Estudio de Impacto Ambiental, la consideración específica de "un plan de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable", que en términos del Reglamento de ese sistema se explicita en "la indicación de la normativa de carácter general aplicable al proyecto o actividad, las normas de carácter específico asociadas directamente con la protección del medio ambiente (...), la fiscalización y los permisos ambientales sectoriales que requiera para su ejecución o modificación" (artículo 12, letra d). En tanto que tratándose de una declaración de impacto ambiental, su propia definición de tal alude a la existencia de una legislación ambiental subyacente y anterior, al expresarse que ese documento descriptivo debe permitir si el impacto ambiental del proyecto "se ajusta a las normas ambientales vigentes" (artículo 2, letra f) de Ley N° 19.300, de 1994); de manera que en estas declaraciones consisten en una "declaración jurada en la cual se expresa que estos (los proyectos o actividades) cumplen con la legislación ambiental vigente" (artículo 18, de la misma Ley, y artículos 14 y 15 del Reglamento del Sistema).

Por consiguiente, queda de manifiesto que para el régimen legal que establece el sistema de

evaluación de impacto ambiental, la existencia de una legislación ambiental aplicable al proyecto es algo que subyace, que se supone existente, de manera que no puede sostenerse que esa legislación aplicable es innecesaria porque existe el sistema de evaluación de impacto ambiental mismo. Sería como tratar de justificar algo en sí mismo.

Precisamente esta discordancia es la que se aprecia en la ley que derogó la Ley N° 3.133, de 1916; pues hizo desaparecer, absolutamente y sin mayor consideración, todo el régimen jurídico aplicable específicamente a la neutralización de residuos industriales, sólidos y líquidos, en todos los ámbitos que expuse precedentemente; con aquella justificación de simplificar el trámite de obtención de permisos o autorizaciones.

Sobre este último aspecto específico, la existencia de autorizaciones independientes del sistema de evaluación de impacto ambiental, es connatural con el mismo, como se demuestra en la letra de la ley al considerarse las condiciones para el otorgamiento conjunto de todos los permisos ambientales sectoriales que deban pronunciarse para la ejecución del proyecto o actividad, junto a la resolución que califica ambientalmente el proyecto (Cfr.: artículos 15, 24 y 25 de la Ley N° 19.300; y artículos 37 y 38 del reglamento del sistema).

La discordancia se manifiesta de forma explícita también, en lo relativo a los permisos ambientales sectoriales que se consideran para ese sistema de evaluación ambiental, donde se consulta expresamente "el permiso para vaciar residuos líquidos que contengan sustancias nocivas a la bebida o al riego, provenientes de establecimientos industriales (...) a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 3.133/16... y su reglamento" (artículo 89 del Reglamento del sistema).

Por consiguiente, no guarda correspondencia con este contexto legal el fundamento sostenido en este punto para derogar la Ley N° 3.133. Por último, si se hubiese querido realmente suprimir el permiso o autorización de aprobación del sistema de tratamiento, se podría haber derogado solo el artículo 3° de la Ley N° 3.133, dejando las demás normas vigentes. Pero no fue así, sino que se le hizo desaparecer absolutamente, con las consecuencias que se verán luego.

2. Relacionado con la discordancia anterior, al derogarse completamente la Ley N° 3.133, de 1916, se hizo desaparecer también, la prohibición de vertimiento establecida en su artículo 1°: prohibición sin depuración tratándose de los residuos líquidos; prohibición absoluta tratándose de los residuos sólidos, dejando a la actividad sin esta legislación aplicable específica.

3. A tales respectos, por su parte, en los fundamentos de la ley derogatoria se consideró que las normas aplicables a los establecimientos industriales que deban verter residuos líquidos en cauces o masas de agua, lo constituyen las normas de emisión, contenidas en el Reglamento que establece norma de emisión para regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos industriales líquidos a sistemas de alcantarillado, contenido en el Decreto Supremo N° 609, de 1998, del Ministerio de Obras Públicas; o bien, en el Reglamento que establece norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales, contenido en el Decreto Supremo N° 90, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Sin embargo, la discordancia con el sistema jurídico resulta desde luego manifiesta, si se constata que, dentro de las consideraciones legales que se tuvieron en vista para la dictación de tales normas de emisión, se especificaban, precisamente, las normas de la Ley N° 3.133, de 1916, y su reglamento.

Más aún, la existencia de estas normas de emisión en nada contradecían a lo previsto en las regulaciones de la Ley N° 3.133, pues aquellas se tratan de normas que fijan parámetros o tolerancias máximas, que permitían hacer aplicables criterios de depuración con sistemas "adecuados y permanentes", en términos del derogado artículo 1° de dicha ley.

4. De otra parte, la circunstancia que la Ley N° 19.300, de 1994, consulte como una especie de instrumento de gestión ambiental a las denominadas "normas de calidad ambiental" y "normas de emisión" (ver sus artículo 2, letra n), ñ) y o); y artículos 32, 33 y 40), que se establecen mediante decreto supremo del ministerio coordinador y del respectivo, tampoco era contradictorio con la existencia de la Ley N° 3.133, de 1916; por el contrario, ese sistema de generación de normas de calidad o emisión, reconoce la existencia de regulaciones sectoriales a los cuales han de aplicarse: de ahí que, por ejemplo, las normas secundarias de calidad ambiental deben promulgarse llevando además la firma "del ministro competente según la materia de que se trate" (artículo 32); o que "correspondan a un determinado ministerio" (artículo 40).

Esta especificación de "según la materia de que se trate" o que "correspondan a un determinado ministerio", vuelve a ratificar lo que he señalado antes, que la circunstancia que esa ley contemple la existencia de tales normas, no le concede por sí misma independencia regulato-

ria a esas normas, tanto por que se liga y relaciona siempre con el ministerio que corresponda, según la materia de que se trate, como por que no debe olvidarse que esas normas poseen, en el fondo, la naturaleza jurídica de reglamento, en el ordenamiento jurídico administrativo, y, por consiguiente, deben poseer una norma legal que habilite para regular la materia de que se trate, más aún tratándose de actividades económicas industriales, como sucede en la materia que se analiza⁴.

Por consiguiente, será necesario y aun legitimará con propiedad la existencia de normas de calidad o emisión, la consideración en la legislación ambiental de disposiciones específicas que se refieran a materias sobre las que dichas normas recaerán, no bastando, por sí sola, la posibilidad administrativa de promulgarlas.

5. Queda demostrado, entonces, que jurídicamente la sola existencia de un sistema de evaluación de impacto ambiental; o la posibilidad normativa de calidad ambiental o emisión, no podrían haberse considerado como fundamento bastante para sustentar la derogación de la Ley N° 3.133; y que si de simplificar la tramitación administrativa de permisos se trataba, debería, en caso extremo, haberse simplificado o derogado solo aquella disposición que establecía la aprobación presidencial del sistema de tratamiento, sin necesidad de derogar la referida ley.

B) COMPETENCIA PÚBLICA RESTRINGIDA

Al derogarse la Ley N° 3.133, de 1916, y su reglamento, se dejó sin efecto las regulaciones ambientales que establecían la competencia de un órgano del Ministerio de Obras Públicas con respecto a las prohibiciones de vertimiento de los residuos provenientes de establecimientos industriales.

En efecto, de la revisión de las normas vigentes de la Ley N° 18.902, de 1990, Orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, corresponde a este entidad, en lo pertinente a este estudio, "dar cumplimiento a las normas relativas (...) al control de los residuos líquidos industriales"; como también "velar por el cumplimiento, por parte de los entes fiscalizados, de las disposiciones legales y reglamentarias, y

⁴ Cfr. SILVA CIMMA, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Introducción y Fuentes. Cuarta Edición. Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 156; y Tribunal Constitucional, sentencia de 28 de febrero de 1994, en R.D.J. Tomo XCI, N°1, 2, sec. 6, p. 5.

normas técnicas, instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte relativas a (...) descargas de residuos líquidos industriales" (Cfr.: sus artículos 2 y 4, letra c).

En tanto que le corresponde también sancionar a "los establecimientos que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos industriales líquidos o incumplimiento de las órdenes que dicte", en caso que los responsables de descargas de residuos industriales "no cumplan con la normativa vigente"; o sean "infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población o la generalidad de los usuarios de los servicios"; o cuando "no cumplan las normas de emisión vigentes"; "provoque el rebalse en las redes de alcantarillado"; o cuando la descarga de efluentes en redes de alcantarillado público dañe o interfiera el funcionamiento de una planta de tratamiento asociada"; o cuando la descarga "en cursos o masas de agua superficiales o subterráneas afecte las captaciones de agua potable"; o cuando esas mismas "pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población o provoquen graves perjuicios pecuniarios a actividades económicas establecidas"; teniendo la facultad para requerir el auxilio de la fuerza pública para obtener el íntegro cumplimiento de las órdenes, resoluciones e instrucciones que dicte para el "control de los residuos líquidos" (Cfr.: artículo 11 y 19 de Ley N° 18.902).

De estas apreciaciones se advierte que la competencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en lo pertinente a la materia, versa siempre en torno al "control de descargas", "efluentes", "residuos líquidos industriales"; y que la atribución se ejerce para hacer cumplir las "disposiciones legales y reglamentarias" relativas a ese particular y "las normas técnicas, resoluciones e instrucciones" que esa misma entidad dicte; pareciendo encasillar dentro de aquellas, las referencia a la "normativa vigente" y "normas de emisión vigente", a las que genéricamente también alude.

Queda manifiestamente fuera de la competencia de esta entidad pública, en consecuencia, todo lo relativo al control de los residuos sólidos industriales que pudieren verterse en los cauces o masas de agua; en efecto, se ha derogado la prohibición legal y reglamentaria que se hacían cargo de este punto.

De la misma manera, al derogarse todas las demás normas reglamentarias que contenía el sistema de la Ley N° 3.133, la competencia de la mencionada entidad parece circunscribirse, en alusión a la "normativa vigente" sobre la materia, a la comprendida en los Decretos Supremos

que han establecido normas de emisión para descargas de residuos líquidos en alcantarillado público y en aguas continentales, según el caso.

En efecto, las demás normas de incidencia ambiental susceptibles de aplicar a los casos de vertimientos de residuos industriales en cursos o masas de agua, corresponden a la competencia pública de otros Organos de la Administración, respecto de cuya regulación, paradójicamente, en ningún momento de las presentaciones y debate legislativo se reparó. Dichas regulaciones vigentes otorgan facultades a una diversidad de reparticiones, como consecuencia natural de emanar de regulaciones específicas⁵.

La existencia y aplicación de estas normas a los establecimientos industriales, confirma la apreciación jurídica que expresé arriba, en orden a que la derogación de la Ley N° 3.133, era inconducente para la pretendida simplificación administrativa que se consideró; y que la Superintendencia de Servicios Sanitarios tiene una competencia pública no exclusiva en la materia.

Así, si legislativamente se quería simplificar la instalación de plantas de tratamiento de residuos industriales, subsumiendo la revisión y calificación de su incidencia en el medio ambiente al sistema de evaluación de impacto ambiental, como expresamente se sostuvo para la derogación de la Ley N° 3.133, debería haberse proce-

⁵ De esta normativa específica de incidencia ambiental, cuyo análisis escapa al objeto de este estudio, menciono la que sigue: 1- Prohibiciones de vertimiento de residuos industriales: a) Artículos 15 y 16 del Reglamento General sobre Higiene y Seguridad Industriales, contenido en el Decreto Supremo N° 655, de 1940, del Ministerio del Trabajo (D.O. 7 marzo 1941); b) Artículos 16 y 17 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, contenido en el Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud (D.O. 29 abril 2000); c) Artículo 73 del Código Sanitario; d) Artículo 142 del Decreto Ley N° 2.222, de 1978, Ley de Navegación; e) Artículos 2, 136 y 139 del Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, contenido en el Decreto Supremo N° 1, de 1992, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina (D.O. 18 noviembre 1992); f) Artículo 8 del Decreto con Fuerza de Ley N° 208, de 1953, del Ministerio de Agricultura (D.O. 3 agosto 1953), sobre Consejo Consultivo de Pesca y Caza; g) Artículo 20 del Reglamento de ley sobre Industria Pesquera y sus Derivados, contenido en el Decreto Supremo N° 1.584, de 1934, del Ministerio de Fomento (D.O. 12 septiembre 1934). 2- Autorización de sistema de tratamiento y disposición final de residuos industriales: Artículo 71, letra b), del Código Sanitario; en relación también con el Artículo 91 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, contenido en el Decreto Supremo N° 30, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (D.O. 3 abril de 1997).

dido también a declarar la derogación del artículo 71, letra b), del Código Sanitario, en cuanto a la necesidad de obtener autorización del respectivo servicio de salud para la instalación de sistemas de tratamiento y disposición final de residuos industriales; lo que no se hizo. Entonces se advierte una lamentable inconsistencia en la intervención legislativa que se ha hecho a través de la Ley N° 19.821, de 2002, que no guarda armonía con el régimen jurídico ambiental aplicable a la materia.

Se puede sostener que en materia de control y fiscalización de establecimientos generadores de residuos líquidos industriales, pese a lo categórico con que se declara la competencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la aplicación del principio de derecho administrativo que se conoce como "legalidad de las competencias", relativo a que "ninguna autoridad administrativa puede exorbitar la competencia que la ley le asigna en virtud de la especialidad de las funciones de los distintos órganos", pierde nitidez⁶.

C) OMISIONES NORMATIVAS

Ninguna apreciación hubo en el análisis tendiente a derogar el régimen regulatorio de la Ley N° 3.133, en cuanto a los distintos ámbitos que ella comprendía, y que expuse precedentemente en este estudio.

1. Ubicación de tranques de relaves. Se puso atención en la norma que imponía la necesidad de una autorización especial para la instalación del sistema de tratamiento de residuos; pero no se reparó en que había otros aspectos complementarios y de gran importancia para la eficacia y eficiencia del régimen normativo que se suprimía. En efecto, como dije antes, no debe confundirse el sistema de tratamiento de residuos con un simple mecanismo de disposición final de tales residuos.

De esta manera, por ejemplo, un depósito o tranque de relaves mineros (e incluso el simple vertimiento directo de ese residuo en un río) no constituye ningún sistema de tratamiento de tales residuos, sino que una simple forma de acumular o depositar esos residuos en un sitio. Por lo mismo, no se le pueden aplicar las normas sobre instalación de sistema de tratamiento de residuos ni las normas de emisión o calidad am-

biental para descargas líquidas, por razones obvias.

A esta actividad le era aplicable específicamente lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del Reglamento de 1916; y luego, imperfectamente, en los artículos 17 y 27 del Reglamento de 1993. Según lo cual los establecimientos que necesiten construir tranques para la decantación de los relaves no podían utilizar con tal objeto los cauces naturales o artificiales que conduzcan agua para la bebida o para el riego; y que se debía someter a aprobación del Presidente de la República el proyecto de embalse, con antecedentes que permitan juzgar "que la obra no ofrezca (representa) peligro alguno de contaminación de las aguas y terrenos vecinos". Todo esto quedó derogado con esta intervención legislativa.

Las referidas normas tenían un tremendo significado preventivo, mucho más allá de la sola existencia de un sistema de tratamiento de residuos, pues era aplicable a los requisitos de ubicación o emplazamiento de los establecimientos industriales (no a aquellos de calidad de efluentes), de manera que su consideración era previa a cualquier otro análisis, y obviamente constituía una norma de aquellas a las que el sistema de evaluación de impacto ambiental califica como "aplicable al proyecto o actividad" de que se trate⁷.

Sin embargo, sin mayores consideraciones, la intervención legislativa de la Ley N° 19.821, hizo desaparecer este régimen preventivo. Recientemente tuvo ocasión de representar este particular punto a la comunidad jurídica nacional⁸.

2. Residuos sólidos. Por otra parte, como también ya adelanté, al derogarse íntegramente la Ley N° 3.133 y sus reglamentos, y establecerse toda una regulación de las descargas de los residuos líquidos industriales, se hizo desaparecer las prohibiciones específicas que existían en dicha ley y reglamentos en orden a que "en ningún caso se podrá arrojar a los cauces naturales o depósitos de agua las materias o residuos sólidos provenientes de los establecimientos industriales".

⁶ Sobre competencia administrativa y el principio señalado, ver: SILVA CIMMA, Enrique. Obra citada en nota 4, p. 35; y El Mismo: Tomo El Servicio Público. Editorial Jurídica de Chile, 1995, p. 87.

⁷ Sobre aplicación de esta regulación, independiente del sistema de tratamiento de residuos, ver: CORTÉS NIEME, Alberto. Protección jurídica del suelo frente a la actividad minera. Memoria de Licenciado (Universidad Católica de Valparaíso, 1993), p. 105.

⁸ Ver CORTÉS NIEME, Alberto. Derechos sobre desmontes, escorias y relaves de frente a las reglas de policía ambiental. En V Jornadas de Derecho de Minería. Santiago, octubre 2002, p. 12.

En efecto, tratándose de residuos sólidos proveniente de establecimientos industriales, el régimen normativo establecía una prohibición absoluta, a cuyo respecto no correspondía considerar un posible sistema de tratamiento de neutralización o depuración, pues no podían arrojarse a las aguas "en ningún caso". Nada de esto se ponderó al revisarse la intervención legislativa derogatoria.

De no ser por la existencia de otras normas reglamentarias vigentes, que habían repetido en términos análogos aquella prohibición legal respecto de los residuos sólidos, se habría originado un vacío en la legislación ambiental respecto a este tópico⁹.

Desde luego, ni siquiera esta justificación jurídica que expongo parece haberse tenido presente, pues lo único que pareció preocupar a los legisladores de dicha ley derogatoria fue perfeccionar el control de residuos líquidos industriales, sin ninguna visión integral de la legislación ambiental y de sanidad pública aplicable ni la incidencia de la derogación.

D) SUPRESIÓN DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE OBRAS QUE CORROMPEN LAS AGUAS

En este punto mi grado de desconcierto como jurista llega a grado extremo, ante la constatación de la absoluta falta de razonamiento jurídico en los legisladores por los efectos que la derogación en comento podía tener en el régimen legal pertinente.

El artículo 6 de la Ley N° 3.133, de 1916, como se expuso antes, establecía una imprescriptibilidad especial, en cuanto se declaraba que "Ninguna prescripción se admitirá a favor de las obras que corrompan las aguas o las hagan conocidamente dañosas".

Como es evidente, esta declaración también fue derogada con la intervención legislativa de la Ley N° 19.821.

El efecto jurídico de esta supresión es delicado, pues la mencionada declaración de imprescriptibilidad (a la par con su análoga respecto del aire, en artículos 937 del Código Civil, y 124 del Código de Aguas) era tomada en consideración por todos los agentes intervinientes en las actividades relacionadas con las aguas, tanto públicos como particulares, administrativos y judiciales; y se había empleado para poder sostener que cualesquiera obras que afectare la calidad o consistencia de las aguas, "corrompién-

dolas o haciéndolas conocidamente dañosas", en términos que usaba la ley, no podía alegarse en su favor ninguna prescripción, haciendo valer el interés nacional involucrado en esa situación.

La jurisprudencia aplicó este principio invariablemente, en casos de contaminación de las aguas, incluso cuando en el procedimiento o acción ejercida pudiera haber tenido una prescripción especial. Así, la Corte de Copiapó, en sentencia de 23 de junio de 1988, conociendo de un recurso de protección relativo a la contaminación de las aguas de un río por vertimiento de relaves mineros en su cauce natural, determinó que "el derecho de recurrir de protección no precluye mientras la acción contaminante continúa produciéndose", agregando que "refuerza lo dicho la Ley N° 3.133, de 1916 (...) al disponer en su artículo 6, inciso primero, "ninguna prescripción se admitirá a favor de las obras que corrompan las aguas o las hagan conocidamente dañosas", norma que resulta inmodificada hasta hoy en día y aplicable plenamente en la especie, en lo relativo a la prescripción¹⁰".

Las demás acciones que para eventos de contaminación de las aguas fueren susceptibles de aplicarse, no contemplan una excepción de prescripción como la que se acaba de derogar. No puede tampoco esgrimirse como posible argumento justificatorio de esta supresión, la circunstancia que la acción ambiental consagrada en la Ley N° 19.300, de 1994, prescriban "en el plazo de cinco años contado desde la manifestación evidente del daño (ambiental)" (artículos 53 y 63 de esa ley), por cuanto esta alude al ejercicio de una acción en particular, mientras que aquella aludía a la afectación misma de las aguas y su circunstancia de haber sido corrompidas o su conversión en dañosa, en amplio sentido de esas expresiones, no únicamente relativo al daño ambiental; y también, por cuanto en esta se restringe el acceso a la justicia para solo algunos de los legitimados activos, mientras que en aquella no había semejante restricción.

E) SUPRESIÓN DEL INTERDICTO POSESORIO ESPECIAL

El artículo 6 de la ley N° 3.133, de 1916, también contemplaba un interdicto o acción posesoria especial, como una especie de denuncia de obra nueva, mediante la cual se declaraba que eran "obras denunciabiles (...) las que se mantuvieron o se realizaren en contravención a esta ley"; y otorgaba al juez una se-

⁹ Cfr.: Artículo 16 del Reglamento General de Higiene y Seguridad Industriales; y Artículo 17 del Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo, ambos citados en nota 5.

¹⁰ Ver Corte de Copiapó, sentencia de 23 de junio de 1988. En R.D.J. Tomo LXXXV, 2, sec. 5, p. 191.

rie de atribuciones específicas para resguardar los derechos de las personas que podían verse afectadas y adoptar las medidas de precaución necesarias, según expuse en la sección inicial de este estudio.

Pues bien, esta acción judicial fue suprimida por la intervención legislativa que derogó dicha ley; y nuevamente, esta incidencia jurídica no objeto de ninguna consideración en el debate y estudio del respectivo proyecto de ley, pese a que se estaban suprimiendo atribuciones específicas que se otorgaban a los tribunales de justicia. Para este jurista, esta constatación vuelve a ser desconcertante.

No se divisa cuál pudo haber sido la intención de derogar esta acción judicial y atribución que se le concedía a los particulares para salir en defensa de sus propios derechos, cuando se vieran afectados por obras o ingenios industriales que generasen residuos. Por qué se privó a las personas privadas de esta acción judicial; y por qué, en cambio, en la referida ley derogatoria N° 19.821, se introdujeron modificaciones a la Ley N° 18.902 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ampliando las facultades fiscalizadoras y sancionatorias de esta.

Pareciera ser que los legisladores de esta derogación estimaron que era más eficaz la sola intervención de un servicio público en vez de las personas afectadas; en circunstancias que para el funcionamiento del sistema jurídico es bueno que se le otorguen a los privados los medios para defender por sí mismos sus derechos, cuando estimen que ello les perjudica.

Por ello es que esta supresión legal no guarda de nuevo correspondencia con el régimen jurídico imperante.

Aún más, la especie de acción que se acaba de suprimir era de aquellas que han sido ampliamente reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia como instrumento eficaz para los intereses de las personas privadas, requiriendo la movilización inmediata de los tribunales cuando se les requiere.

En efecto, se ha señalado que este tipo de acciones posesorias especiales tienden en general a "mantener el orden, previendo o reparando las injusticias por medios rápidos y expeditos" o bien establecen limitaciones al ejercicio de ciertos derechos "a fin de evitar los daños o conflictos que la libertad de goce de los propietarios pudiera ocasionar"¹¹.

En tanto que la jurisprudencia ha tenido ocasión de destacar la importancia y utilidad práctica de estas acciones, al declarar que "encuentran su razón de ser en la paz social, impidiendo que los hombres se hagan justicia por sí mismos alterando situaciones de hecho relacionadas con bienes inmuebles"; para cuyo efecto la legislación les concede las acciones o interdictos posesorios donde debe "acreditarse la realización de actos materiales, sin necesidad de demostrar algún período de posesión de algún bien raíz para ejercerla"¹².

Trátese, en fin, esta acción posesoria especial que se contenía en la Ley N° 3.133, de 1916, de esa clase de acciones que se les denominó "interdictos prohibitivos", esto es, de aquellos "que tiene por objeto el que se impida a otro hacer alguna cosa que puede perjudicar"; o que estorba y afecta ciertas operaciones necesarias para la sanidad¹³.

Entonces, como jurista no puedo comprender que en el estudio de la ley derogatoria no se haya tomado en cuenta ninguna de estas consideraciones jurídicas, antes de hacer desaparecer la referida acción judicial y las atribuciones específicas que se otorgaban a los tribunales.

Tampoco podría sostenerse que la supresión de este interdicto especial que contemplaba la Ley N° 3.133 no era esencial, en atención a que existirían las acciones previstas en la Ley N° 19.300, de 1994, cuyo procedimiento se encuentra regulado en sus artículos 60 a 62, sin perjuicio de las atribuciones que prevé su artículo 56. Sin embargo, resultaría sencillo desvirtuar jurídicamente semejante postura, bastando señalar que esta acción y procedimiento judiciales son de naturaleza distinta: en efecto, se rigen por el procedimiento sumario, con posibilidad de convertirse en ordinario; y que las atribuciones otorgadas al juez se refieren a caso en que se haya infringido los planes de prevención o descontaminación, regulaciones especiales de emergencia o los planes de manejo (Cfr.: sus artículos 56 a 59).

Para suplir el vacío judicial que se acaba de crear con la ley derogatoria, podría tal vez recurrirse a la acción prevista en el artículo 12 del Decreto Ley N° 3.557, de 1980, sobre Protección Agrícola, conforme a la cual "los afectados por alguna fuente de contaminación derivada de

¹¹ Ver ALESSANDRI, A.; SOMARRIVA, M.; VODANOVIC H., Antonio. Curso de Derecho Civil. Los Bienes y los Derechos Reales. Editorial Nascimento, Santiago, 1974, p. 859 y 936.

¹² Cfr.: Corte Suprema, sentencia 3 mayo de 1967. En R.D.J., Tomo 64, secc. 1, p. 109; Corte de Santiago, sentencia de 28 agosto 1937. En R.D.J., Tomo 36, secc. 1, p. 348.

¹³ Ver ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. París, 1852. Reimpresión, Editorial ConoSur, Santiago, 1995, p. 906.

las actividades de empresas (...) industriales que afecten la agricultura, podrán demandar ante el juez del lugar en que se encuentren el o los predios afectados, las medidas tendientes a evitar la fuente contaminante"; pero del análisis de esta legislación especial, se aprecia que las atribuciones del juez no podrían llegar a disponer, por ejemplo, la paralización de las actividades, pues en tal caso esa facultad se encuentra reservada para ser ejercida únicamente a través del ministerio respectivo por el Presidente de la República, a cuyo efecto, al juez se le encomienda que "cuando la contaminación afectare en forma grave a la agricultura de una zona o región, el juez de la causa pondrá los antecedentes del proceso en conocimiento del Ministro de Agricultura", para los efectos de que este pondere si corresponde el ejercicio que se le otorga para "ordenar la paralización total o parcial de las actividades y empresas industriales (...) que vacíen productos y residuos en las aguas, cuando se comprobare que con ello se perjudica la salud de los habitantes, se alteran las condiciones agrícolas de los suelos o se causa daño a la salud, vida, integridad o desarrollo de los vegetales o animales"; es decir, que el juez no podría decretar nada de esto, pues debe poner en conocimiento de aquel los antecedentes del proceso¹⁴.

Por consiguiente, tampoco esta acción puede ser considerada para suplir el vacío que deja la Ley N° 3.133, de 1916, derogada por la que se comenta.

No corresponde siquiera intentar justificar dicha supresión argumentando la existencia del denominado recurso de protección, acción constitucional aplicable al caso de contaminación del medio ambiente, pues, como se sabe, este se trata de una acción extraordinaria, con objetivos específicos, para casos en que se compruebe la afectación de derechos constitucionales determinados.

De esta manera, la intervención legislativa derogatoria refleja en este punto, una vez más, lo ligero que fueron los razonamientos jurídicos tenidos en cuenta al propiciar la derogación de la Ley N° 3.133, de 1916. De lo que lamentablemente se puede dar fe, si se revisan los testimonios atestados y debate habidos con ocasión de la tramitación legislativa del proyecto de Ley respectivo; en ninguno de cuyos antecedentes hay constancia alguna de que se haya reparado en todas estas consecuencias jurídicas.

Parece ser que el legislador ha olvidado que, pese a las buenas intenciones que puedan demostrar los funcionarios de organismos públicos, la única forma de asegurar el debido respeto a los derechos de las personas, a las empresas industriales y a la comunidad en general, es confiar en ellas mismas y en la transparencia y objetividad de los tribunales; y disminuir la discrecionalidad de los organismos públicos. Sin embargo, en la intervención legislativa derogatoria y regulatoria que se comenta, se ha hecho todo lo contrario.

Y lo que nos resulta desconcertante a los juristas es que semejante intervención se realizó sin haber reparado en los breves y modestos razonamientos que aquí he ofrecido a la comunidad jurídica nacional.

CONCLUSIONES

1. El régimen jurídico de regulación y control de residuos provenientes de establecimientos industriales establecido por la Ley N° 3.133, de 1916, y sus reglamentos, ofrecía todo un escenario de legislación, en que se comprendía la prohibición de vertimiento de residuos líquidos sin purificación; la obligación de instalar y obtener autorización para el sistema de tratamiento o neutralización que se implemente; la posibilidad de revocar la autorización concedida; la prohibición absoluta de vaciar en cauces de agua los residuos o materiales sólidos provenientes de tales establecimientos; la fijación de reglas preventivas para la ubicación y emplazamiento de tranques de relaves mineros; la consagración de una acción judicial posesoria especial y atribuciones específicas de los tribunales en caso de infracción; y la imprescriptibilidad de las acciones respecto de obras que corrompan las aguas.

2. Todo este régimen se mantuvo vigente en Chile desde septiembre de 1916 al mes de agosto de 2002; en que se derogó mediante la dictación de la Ley N° 19.821, de 24 de agosto de 2002.

3. La Ley N° 19.821, junto con derogar expresa y completamente la Ley N° 3.133, de 1916, sobre Neutralización de Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales; modificó la Ley N° 18.902, sobre Superintendencia de Servicios Sanitarios, incorporando al texto de esta última ley una serie de regulaciones tendientes a hacer más eficaces la intervenciones de esa entidad en cumplimiento de sus funciones específicas.

4. En lo que respecta a la derogación de la Ley N° 3.133, de la revisión de los antecedentes

¹⁴ Ver Decreto Ley N° 3.557, de 1980 (D.O. 9 de febrero de 1981), sobre Protección Agrícola. Artículos 11, 12 y 13.

legislativos de la Ley N° 19.821, se puede apreciar claramente que los fundamentos que se manifestaron para presentar y llevar a efecto la derogación de dicha ley fueron, por una parte, simplificar los trámites o exigencias administrativas que se aplicaban a los establecimientos generadores de residuos líquidos industriales; y por otra parte, concordar –según esos fundamentos– el control y fiscalización de las normas sobre residuos líquidos industriales con la nueva legislación ambiental imperante en el país, concerniente tanto al sistema de evaluación de impacto ambiental como a la formulación y aplicación de normas de calidad ambiental y normas de emisión.

5. El análisis jurídico de los argumentos que se tuvieron en consideración para sustentar la intervención legislativa derogatoria, permite advertir las siguientes apreciaciones, que en el texto precedente se explicitan determinadamente:

a) Discordancia con el régimen jurídico ambiental. En lo que respecta al sentido y alcance del sistema de evaluación de impacto ambiental, revelando una aparente confusión de conceptos jurídicos básicos; y en lo que respecta a la existencia de legislación ambiental aplicable a cada proyecto y actividad; y, en especial, al sentido y naturaleza de las normas de calidad y emisión. De todo lo cual se demostró que la derogación de la Ley N° 3.133, de 1916, fue innecesaria para los mismos fines que se perseguían en la nueva ley.

b) Competencia pública restringida. En cuanto se suprimen las normas relativas a residuos sólidos industriales; y no se lleva a cabo en su integridad el principio administrativo de la legalidad de las competencias; subsistiendo la existencia de diversas normas y órganos competentes en la materia.

c) Omisiones normativas. De la intervención legislativa derogatoria de la Ley N° 19.821, sin perjuicio de lo que se expresa más adelante, arroja al menos dos omisiones normativas serias: lo relacionado con las prohibiciones

de vaciamiento de residuos sólidos industriales; y las normas sobre ubicación de tranques de relaves mineros.

d) Supresión de la imprescriptibilidad de obras que corrompen las aguas. Al derogarse la Ley N° 3.133, se suprimió la imprescriptibilidad contenida en su artículo 6, respecto de las obras que corrompan las aguas y las hagan conocidamente dañosas; instrumento legal que la doctrina y la jurisprudencia habían empleado con efectos prácticos y eficaces.

e) Supresión del interdicto posesorio especial. Al derogarse la Ley N° 3.133, se suprimió la acción posesoria o interdicto especial que contenía su artículo 6, que hacía denunciabile cualquier obra que se ejecutara o mantuviera con infracción a la ley, y permitía a los afectados recurrir al juez, a quien se le otorgaban atribuciones específicas para adoptar las medidas y precauciones eficaces para solucionar la situación que se planteaba. Ninguna otra acción actualmente vigente permite suplir el vacío que se ocasiona con esta derogación.

6 Asimismo, de la revisión de todos los antecedentes legislativos e historia fidedigna del establecimiento de aquella ley derogatoria, no se advierte que en pasaje alguno de ellos se haya reparado siquiera en estos razonamientos jurídicos básicos.

7 Resulta desconcertante para el jurista constatar que en un proyecto de ley que, según antecedentes se estudiaba desde el año 1998 (es decir, durante cuatro años), y en el que se proponía derogar una legendaria ley ambiental de reconocido y alto grado de eficacia normativa, resulte un escenario tan desaprensivo, donde se suprimen acciones de que disponían las personas privadas y, en cambio, paradójicamente, se refuerzan las atribuciones de los entes públicos; todo ello con un análisis jurídico deficiente, que no se merece ni guarda correspondencia con las pretensiones de nuestro actual Poder Legislativo nacional.