



SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, CON EL OBJETO DE FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL Y MEJORAR SU EFICIENCIA

FICHA Nº 1

Proyecto de Ley	modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia
Cómo citar esta publicación	Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático (DACC), Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, Ficha N°1, Universidad de Concepción, Concepción, enero 2024.
Boletín	16552-12
Etapa	Primer Trámite Constitucional/Senado
Comisión	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
Fecha de la sesión	16-01-2024
Tema	Iniciar el estudio del Proyecto de Ley
Senadores Asistentes	Senadora Isabel Allende; Senadora Paulina Núñez y el Senador Matías Walker.
Invitados a exponer	SOCIEDAD CIVIL: no hubo.
	ACADEMIA: no hubo.
	SECTOR PRIVADO: no hubo.
	SECTOR PÚBLICO: Del Ministerio del Medio Ambiente, la Ministra, señora Maisa Rojas y la Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, señora Valentina Durán.
Asistentes	Del Ministerio del Medio Ambiente, la Ministra, señora Maisa Rojas Coloma, el Subsecretario, el señor Maximiliano Proaño y de la Oficina de Evaluación Ambiental, el señor Sebastián Aylwin; del Servicio de Evaluación Ambiental, su Directora Ejecutiva, señora Valentina Durán y su jefe de gabinete, el señor Matías Ortiz.

Enlace sesión	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-01-15/163341.html
Enlace tramitación	https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12
RESUMEN de la sesión	TEMAS TRATADOS: Presentación del Proyecto de Ley por parte del Ejecutivo
	ACUERDOS DE LA SESIÓN: Continuar la discusión del proyecto de ley.

Detalle de la discusión

Tras los saludos del presidente de la comisión, se otorga la dirección de la sesión a la Senadora Isabel Allende quien da pie a la exposición del Ministerio.

La **Ministra Maisa Rokas** inicia su presentación con la historia del Proyecto de Ley (PDL), comentando es parte del programa de gobierno respecto a realizar reformas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cambios que se han intentado en gobiernos anteriores sin mayores avances debido a falta de consenso en el Congreso. Teniendo esto en mente, continúa la Ministra, resulta importante plantear una reforma equilibrada que si logre un acuerdo.

La Ministra continúa señalando los tres pilares del proyecto: 1) Fortalecimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental; 2) Participación ciudadana (PAC) y 3) Certeza y disminución de plazos. Estos tres ejes van a permitir cumplir con el objetivo de dar mayor certeza y disminuir los plazos en la tramitación de proyectos de inversión, lo que es la razón de que este PDL forme parte del Pacto Fiscal.

Continúa la exposición por parte del Ejecutivo, profundizando las partes más importantes de la propuesta. En primer lugar, señala el Fortalecimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a través del fortalecimiento del procedimiento y del rol del Ministerio de Medio Ambiente; la eliminación de ciertas restricciones para usar la EAE y a su vez mejora la coordinación entre este instrumento y los procedimientos de los órganos sectoriales. Junto a esto, establece reglas de disminución de plazos para proyectos planificados previamente con EAE.

Con respecto al sistema de responsabilidad por daño ambiental, la Ministra indica que la propuesta otorga legitimidad al Consejo de Defensa del Estado con independencia de quién sea el demandante de la acción. Además, se propone una carga dinámica de la prueba y se establece un plazo de prescripción de 5 años desde la última manifestación evidente e íntegra del daño, modificando lo actualmente establecido.

Posteriormente, el Ejecutivo pasa a exponer lo referente al SEIA, iniciando con ejemplos gráficos que demuestran que los plazos de tramitación de un proyecto se alargan debido a los días de suspensión,

lo que es objeto de la reforma como se señalará más adelante. Pasa, luego, a referirse a la certeza del procedimiento comentando que hoy en día las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) las otorgan las Comisiones de Evaluación Ambiental (COEVAS), una comisión política que crea un cierto nivel de incertidumbre. La propuesta a esto último se centra en la eliminación de este órgano y en entregarle la facultad decisoria Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Junto a esto se crea un Comité Técnico previo a la calificación, donde ciertas autoridades como SEREMIS o Jefes de Servicio que hayan participado en la evaluación, puedan evaluar el proceso.

En cuanto al recurso de reclamación, la propuesta es crear un recurso único de reclamación para la parte administrativa. Además, se elimina el Comité de Ministros y se deja la decisión de la Reclamación a la Dirección Ejecutiva del SEA. También se establecen plazos claros y también silencio negativo que permite recurrir directamente a Tribunales Ambientales trascurrido el plazo. Esta reforma trae consigo el efecto de reducir los plazos de tramitación actuales del recurso, en un 57% en los casos en que la evaluación sea a través de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y un 68% en los casos de que sea por medio de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

La Ministra Rojas continúa su exposición refiriéndose a la Consulta de Pertinencia (CP). Hace hincapié en el hecho de que el Servicio utiliza una gran cantidad de recursos en las CP que finalmente se traducen en una cantidad muy baja de proyectos que efectivamente deben entrar al Sistema de Evaluación. La propuesta ante esto es reemplazar esta consulta, solo en el caso de las modificaciones, por una Declaración Jurada que se sube al expediente y es fiscalizable por parte de la Super Intendencia de Medio Ambiente.

Con respecto al fortalecimiento de la participación pública, la propuesta permite PAC en todas las DIA mediando solicitud y se establece PAC temprana voluntaria, creando un registro de facilitadores y una presentación de alternativas de diseño del futuro proyecto, todo esto financiado por el titular.

Finalizando, la Ministra presenta la propuesta de establecer una Rectoría Técnica del SEA sobre evaluación de impacto ambiental. Este órgano tendría la facultad de instruir el procedimiento, asegurando que se cumplan los plazos legales; revisar mérito, competencia y fundamentación de las observaciones formuladas por los OAECA; calificar los proyectos conforme al expediente de evaluación, entre otras. Todo esto en resguardo de reducir los plazos de tramitación.

También señala el Ejecutivo, la propuesta de un Registro de Consultores que debiera impactar en la calidad de los proyectos y el Programa y subprogramas de evaluación ambiental que el propio SEA podrá establecer de acuerdo a necesidades que organismo detecte.

La presidenta de la Comisión le otorga la palabra a la **Directora Ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, señora Valentina Durán**, quien comienza señalando que el PDL refuerza las potestades del SEA del artículo 81, en el sentido de que ahora no solo se administra el Sistema de Evaluación de

Impacto Ambiental, sino que se reconoce además la función de evaluación. Continúa mencionando la función de dictar instrucciones generales, y determinar programas y subprogramas de fiscalización, y luego destaca que el SEA pasa desde una institucionalidad coordinadora que administra, a otra que se reconoce su rectoría técnica exclusiva y excluyente en la evaluación de impacto ambiental.

Posteriormente, recuerda que el SEIA es un instrumento que permite determinar si un proyecto cumple con la normativa ambiental vigente y los requisitos de permisos sectoriales operando como una ventanilla única, y que los proyectos se aseguren de mitigar, compensar o reparar los potenciales impactos ambientales significativos. Indica que en este punto lo que modifica el PDL es el órgano que califica los proyectos, dejando de ser la Comisión de Evaluación Ambiental y pasando a ser los Directores Regionales; y por otra parte en cuanto a los recursos administrativos deja de conocer el Comité de Ministros, y en su lugar resolverá la Dirección Ejecutiva del SEA.

Luego, refiriéndose al flujograma de una DIA, menciona que en el PDL se amplía el plazo para poder poner término anticipado a un proyecto que se incorporó con la modificación del año 2010. Además, según señala, se otorgan herramientas para dar término anticipado, por ejemplo, cuando existe incompatibilidad con la localización, y como ha dicho anteriormente, ya no son las Comisiones quienes califican sino los Directores Regionales. Seguidamente indica que en los EIA se aplicarían las mismas modificaciones, agregando la posibilidad también que en el caso de las DIA la PAC sigue siendo a solicitud de 2 organizaciones o 10 personas naturales, pero sin tener que demostrar el cumplimiento de requisitos de cargas ambientales, lo que ha generado bastante judicialización.

Continúa la Directora haciendo una revisión a las diferencias que ya existen entre la DIA y la EIA. En cuanto a los plazos legales de evaluación, la DIA es de 60 días ampliables en 30 días hasta 90 días, mientras que en la EIA este plazo es de 120 días ampliables hasta 180 días. Recalca que en las DIA cumpliendo con los requisitos ya no será necesario demostrar cargas ambientales en las DIA, y que ahora en el sistema recursivo resuelve la Dirección Ejecutiva, y que en este punto ocurrirá lo mismo en el caso de los EIA.

Luego aclara la Directora que en virtud del silencio administrativo los plazos legales siempre son cumplidos y su promedio se ha mantenido, pero estos se suspenden por la necesidad de los titulares de ajustarse y contestar a la información que se solicita complementar por el SEA y por los organismos con competencias ambientales. Agrega que el SEA cuenta con indicadores, en un esfuerzo para cumplir con los plazos, así en caso de las DIA la evaluación se desarrolla en 80 días hábiles y en las EIA en 170 días hábiles.

La Directora hace posteriormente hincapié en que el número de proyectos evaluados y calificados es un reflejo de la economía y de los proyectos de inversión que ingresan, y que sin necesidad de caer en mitos, la realidad es que se mantiene el porcentaje aproximado de proyectos que una vez calificados

son aprobados, existiendo un porcentaje de 93,4% de aprobados y de 6,59% rechazados desde 1993 a 2023, añadiendo que los proyectos que son judicializados son una minoría que bordea el 5% del total.

Indica en cuanto a las consultas de pertinencia, que la mayoría de las respuestas son en el sentido de que el proyecto no ingresa a evaluación, y en este punto existiría un desafío importante, ya que según la jurisprudencia de la Contraloría y el mismo Servicio, una consulta de pertinencia es un acto administrativo de opinión que no modifica una RCA, no siendo realmente una evaluación de impacto ambiental, por lo que mediante el mecanismo de las declaraciones juradas se puede declarar que el proyecto o la modificación no debía ingresar a sistema, bajo riesgo de que la Superintendencia considere finalmente lo contrario.

Refiriéndose ahora al acceso a la justicia ambiental, menciona que bajo el contexto del Acuerdo de Escazú y de las mayores certezas que necesita el Sistema al tener la Ley N° 19.300 con la Ley N° 20.600 combinadas en un sistema que solo habilita la presentación de recursos administrativos ciudadanos a quienes han formulado observaciones, se limita finalmente este requisito que resulta en una barrera al acceso a la justicia, y aquellos ciudadanos interesados en el resultado de una RCA podrán también ahora reclamar sin necesidad de haber formulado observaciones, cumpliéndose así con los estándares del Acuerdo de Escazú sin necesidad de judicialización futura, agregando que el SEA tiene actualmente 132 litigios pendientes. Finalmente, menciona que las solicitudes de invalidación se tramitan ante las Comisiones de Evaluación Ambiental, ya que son estas las que dictan las RCA, y esto es coordinado actualmente por la Dirección Ejecutiva del Servicio pero no permite ejercer la rectoría técnica, y se debe dar confianza a los administrados conforme al objetivo del PDL.

Luego, la Directora apunta a que en cuanto a la administración del SEIA, este hace un uso completo de la facultad del artículo 81 de unificación de criterios, mediante criterios de evaluación, guías, capacitaciones abiertas y gratuitas, instructivos y reportes estadísticos. Hace énfasis en la técnica exclusiva y excluyente, y asegura que necesitan más herramientas para consolidarla desde el punto de vista de la evaluación de impacto ambiental. Con las guías, criterios, e instructivos, explica se apunta a dar mayor certeza a la evaluación, y se espera que, con la nueva facultad de emitir instrucciones, deban ser acatadas tanto por titulares de proyectos como por organismos con competencia ambiental. Añade que las guías y criterios de evaluación son priorizados en función de políticas públicas, jurisprudencia de tribunales superiores y Contraloría, entre otros que buscan unificar criterios y generar confianza. Termina este punto mencionando que existe hoy en la ley un Registro de Consultores, pero con carácter meramente informativo y no tiene mayor valor, pero el PDL le entrega ahora dicho valor acreditando a los participantes que deben presentar estudios y declaraciones.

Enumerando otras mejoras que hace el PDL al SEIA, postula que las herramientas avanzan en los tres ejes de asegurar una evaluación de impacto ambiental técnica y de excelencia, implementar el Acuerdo de Escazú e incorporar el cambio climático en la evaluación. En cuanto a este último eje, señala que

está apunto de publicarse el Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático en relación con la evaluación de impacto ambiental, y que el SEA cuenta también con una guía metodológica en este punto y un reciente nuevo criterio en relación con el recurso hídrico. Destaca que el SEA ha ido avanzando en cuanto a las herramientas geográficas, y que cuenta actualmente con un sistema de geoinformación que ha mejorado.

Para finalizar su exposición, menciona que con el apoyo de la Ley de Presupuesto han avanzado en un proyecto de modernización del SEIA electrónico, que si bien el SEIA se tramita electrónicamente actualmente, son conscientes de que dicho sistema podría incorporar mayores herramientas como la inteligencia artificial, cruces de datos o interoperabilidad con múltiples beneficios.

Culminada la presentación de la Directora del SEA, se le otorga la palabra a la **Senadora Paulina Núñez**, quien manifiesta que han surgido críticas transversales al PDL de distintos sectores orientadas a que fija objetivos menos ambiciosos a los que se había comprometido, ya que se esperaba que se redujeran aun más los plazos haciendo más expedita la evaluación de los proyectos. Cita como ejemplo de crítica que una planta desalinizadora se demora 6 años, siendo esta necesaria para mitigar la sequía, y menciona que la reforma en definitiva disminuiría en un 24% los plazos.

Luego asegura la Senadora que está de acuerdo con que se reemplacen o eliminen las Comisiones de Evaluación Ambiental y el Comité de Ministros, pero opina que si el objetivo es que no se politicen las decisiones, no se pueden llevar las decisiones a un organismo que tiene un solo foco primordial, vale decir, el medio ambiente en caso de la Dirección Ejecutiva, debiendo lograrse un equilibrio en ese punto.

Posteriormente manifiesta que a su criterio el recurso de reclamación es un aspecto positivo, sin embargo, tiene dudas en cuanto a la carga de la prueba, puesto que sería muy dificultoso para quien presente el recurso, el hecho de contar con la totalidad de la prueba necesaria, ya que por regla general detrás de quien reclama no existe un estudio jurídico o asesores y esto podría ser discriminatorio en cuanto al acceso a la justicia por lo que sería necesario buscar un equilibrio.

Estima la Senadora que siendo la consulta de pertinencia otro aspecto positivo, le merece dudas el hecho de que solo baste presentar la declaración jurada, y consulta sobre los requisitos para que opere esa declaración.

Finalizado el uso de la palabra de la Senadora Núñez, la Presidenta le da autorización para hablar al **Senador Urresti**, que comienza consultando sobre como se podría vincular el recurso de reclamación con la ley que establece el recurso de casación, y menciona la importancia de tener un solo sistema recursivo general, debiendo integrarse en la presente reforma y no en una ley separada para evitar contradicciones e incertezas.

En segundo lugar, el Senador se refiere a si los Proyectos de Ley previamente mencionados, sobretodo a si las plantaciones forestales podrían someterse a impacto ambiental con patrocinio del Ejecutivo con relación a los suelos frágiles a los que se ha hecho alusión en el Mensaje, ya que su magnitud e impacto ambiental son importantes.

Por último, consulta sobre la visión del Ejecutivo sobre el daño ambiental y si habrán innovaciones en ese sentido, puesto que opina que las sanciones al daño ambiental deberían radicarse en el terreno y no pasar a los fondos del Fisco, produciendo así un beneficio en el lugar donde se produjo el daño; para finalmente indagar si la persecución de daño ambiental por el Consejo de Defensa del Estado traerá efectivamente mayor capacidad, puesto que no ha tomado conocimiento de que se le hayan entregado mayores fondos en el informe financiero dado la carga que ya tienen el día de hoy.

La **Senadora Allende** espera que estas modificaciones permitan tener el mejor sistema posible de evaluación y los impactos medioambientales. Además, agrega que el proyecto incorpora dos tipos de declaraciones juradas, una que reemplaza las pertinencias y otra con modificación a las RCA que no comprendan “cambios de consideración”, y sobre esto pregunta como conversarán estas declaraciones juradas con los titulares como, por ejemplo, con el delito de elusión al SEIA de la ley de delitos económicos ambientales y si va a funcionar como una eximente de responsabilidad. Pregunta cómo se van a determinar los criterios para los “cambios de consideración” si son criterios generales o en relación al proyecto en sí.

Asimismo, pregunta qué mecanismo se va a incorporar para trasladar al SEIA el hecho de eliminar el componente político del Comité de Ministros por un componente técnico. Solicita tener una información más detallada de las comisiones regionales.

Pregunta por qué se decidió no incluir a los proyectos sin RCA, previos a la institucionalidad ambiental. Sin perjuicio de las modificaciones y la intervención de la Superintendencia del Medio Ambiente, pero no todos los proyectos en esta situación llegan a la SMA, cree que en este punto existe un vacío que el proyecto podría abordar. También preguntar sobre cuál es el uso se le ha dado a la norma para calificar proyectos urgentes y la disminución de los plazos con la misma norma vigente.

En relación a la participación temprana, que constituye una categoría importante, cuestiona como asegurar a las comunidades que tendrán acceso a toda la información necesaria disponible. Respecto a la participación de los municipios, debería quedar más explícito. Sería importante ver como se cumplen los plazos, esto debería tener un refuerzo en las direcciones regionales.

Lo central es evitar el daño ambiental, también se debe tener presente el principio de no regresión y encontrar el equilibrio en el desarrollo sostenible, con principios de conservación y dando certezas respecto de los procedimientos de calificación o de reclamación a quienes van a invertir.

Finalmente le preocupa la figura de la declaración jurada , expone que debe tener requisitos específicos, además, podría generar efectos adversos al pasar proyectos que no deberían necesariamente eximirse.

El **Senador De Urresti** expone que uno de los objetivos, para que el proyecto no parezca un traje a la medida para los empresarios, debe ser mejorar la institucionalidad ambiental, al respecto menciona: la industria forestal; las casaciones respecto del sistema recursivo y, el boletín que modifica los tribunales ambientales para el nombramiento y duración del cargo, a fin de eliminar cuestiones anacrónicas y lo largo del proceso, expone que se podría eliminar la etapa de la alta administración pública. Solicita si lo expuesto se puede incorporar.

La **Ministra Rojas** recuerda respecto de la génesis del proyecto, esto es parte de un pacto fiscal, por tanto, independiente de muchas cosas que se quisieran modificar, está acotado a temas que permitan dan certezas y disminución de plazos, para esto los tres pilares son importantes. No está todo lo que se quisiera ni todas las mociones que están en el Congreso, por ejemplo lo de los tribunales ambientales y los proyectos previos RCA. Para ver estas cuestiones se deberían ingresar otros proyectos.

Existen cosas que si se contemplan como eliminar la palabra “suelo frágil”, que va a permitir que proyectos forestales si puedan ingresar al Sistema.

Respecto de los plazos, a modo de ejemplificar se expone un gráfico respecto del tiempo total de un proyecto minero, existen distintos plazos y tiempos pero hay otro proyecto que se hará cargo de permisos sectoriales. A la vez, recalca que los plazos del SEA se cumplen. Respecto de la suspensión, no se puede obligar al titular a no disponer de ella, pero si agregar medidas cualitativas que se espera tengan como efecto que no sean necesarias dichas suspensiones. Se busca reducir los plazos pero sin bajar los estándares ambientales

La **Directora Ejecutiva del SEA, Valentina Durán**, señala que hicieron una encuesta a los funcionarios cree que es importante que fueran considerados en otro momento. Asimismo, llama a hacer una reflexión, respecto al principio de no regresión, llama la atención que la industria reconoce uel sistema como exigente, realiza una pequeña referencia histórica. Hoy una empresa chilena para tener una RCA debe cumplir con las exigencias, no se podría retroceder en exigencias ambientales, en virtud del principio de no regresión que se encuentra consagrado en distintos instrumentos tanto nacionales como internaciones, por esto cuando exista una medida regresiva debe tener una fundamentación importante.

El **Subsecretario Maximiliano Proaño**, se refiere a los plazos y explica que cuando se comenzó el diseño del proyecto, aparte de hacerse cargo de temáticas relacionadas a la ley N°19.300 y en el marco de los permisos con el pacto fiscal, se hace un análisis de cómo disminuir plazos sin afectar la protección ambiental ni ser regresivos, identificaron que más que enfocarse en la reducción de plazos, en virtud

de que el SEA cumple con sus plazos, el enfoque debía ser en las suspensiones que solicitan los titulares, por que con esto los plazos excedían el período de evaluación de los proyectos. Creen que un sistema de participación temprana puede contribuir a esto, como el término anticipado, es mejor que salgan del proceso y vuelvan a ingresar, esto contribuye a un mejor sistema y otorga certezas. Disminuir plazos y la calidad de la evaluación podía terminar influyendo en mayor número de observaciones y de judicialización, lo que iría en contra con el objetivo del presente proyecto.

Respecto a la eliminación del Comité de Ministros, esta fue una discusión abordada en la evaluación del proyecto, se fortalece la Rectoría técnica del Sistema y en el rol de uniformar criterios de los recursos o reclamaciones, esto asegura coherencia y congruencia respecto a las decisiones y criterios del Servicio.

Se fortalece la figura de las direcciones regionales, respecto a remuneración, aumento de grados (por la calidad técnica), esto va en coherencia con la participación de los organismos de la administración del Estado con competencia ambiental con la congruencia de los informes y pronunciamientos durante el proceso, esto quedaría cubierto y asociado coherencia y congruencia durante todo el proceso de evaluación.

En cuanto a las declaraciones el SEIA no fue pensado como un sistema de pertinencia, sino con tipologías claras que los titulares deben ponderar donde ingresar y esto debe ser fiscalizable. Esto no se altera con las declaraciones juradas, las que son fiscalizados por la Superintendencia del Medio Ambiente, por tanto, se puede configurar una posible elusión.

Sebastián Aylwin, expone que como visión general del proyecto se tiene al principio de no regresión, el que señala que no se puede disminuir un estándar ambiental pero si hay una carga de fundamentación cuando estan las circunstancias para disminuir cuando la regulación ambiental general relativa a un ámbito específico si ha aumentado cuando si ha aumentado, por ejemplo, se reduce la tipología referida a estación de servicios o al transporte de sustancias peligrosas, materias que han tenido mucha regulación

Respecto de las declaraciones juradas y el “cambio de consideración” es un cambio que cumple con alguna de las tipologías de ingreso al SEIA, que modifica significativamente o sustantivamente un impacto ambiental o modifica una medida de mitigación, compensación o reparación. En estos tres casos no hay lugar a la declaración jurada, la que se da por aumento de exigencias, requisitos y reciben consultas de pertinencias que no tienen una connotación ambiental relevante.

La sesión se da por terminada por haberse cumplido el objeto de la misma.

Ficha confeccionada por: Elizabeth Flores, Felipe Perry, Florencia Guerrero, María Ignacia Sandoval y Verónica Delgado.

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Enero, 2024.