

## SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

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

#### FICHA N°6

<b>Proyecto de Ley</b>	Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia
<b>Cómo citar esta publicación</b>	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°6, Universidad de Concepción, Concepción, Marzo 2024.
<b>Boletín</b>	16552-12
<b>Etapa</b>	Primer Trámite Constitucional/Senado
<b>Comisión</b>	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
<b>Fecha de la sesión</b>	11-03-2024
<b>Tema</b>	Continuar el estudio del Proyecto de Ley
<b>Senadores Asistentes</b>	Senador Juan Ignacio Latorre, Senador Sergio Gahona, Senadora Isabel Allende.
<b>Invitados a exponer</b>	SOCIEDAD CIVIL: Red Plurinacional de Humedales.
	ACADEMIA: La académica e investigadora del Centro de Derecho Ambiental, señora Ximena Insunza.
	SECTOR PRIVADO: no hubo.
	SECTOR PÚBLICO: no hubo.
<b>Asistentes</b>	Del Ministerio del Medio Ambiente: El subsecretario, señor Max Proaño; el jefe de la Oficina de Evaluación Ambiental, señor Sebastián Aylwin; la abogada, señora Constanza Pelayo, y el asesor legislativo, señor Ignacio Martínez. De la Universidad de Chile: La académica e investigadora del Centro de Derecho Ambiental, señora Ximena Insunza. De la Red Plurinacional de

	<p>Humedales: Los representantes de la organización señoras Lorena Parra, Gladys Sánchez y Jimena Sanhueza, y señores Leandro Moya, Vicente Bardales y Rodrigo Vallejos.</p> <p>Del Ministerio de Hacienda: El asesor, señor Gabriel Fliman. Del Instituto Nacional de Derechos Humanos: La abogada, señora Katia Aguilera. De la Sociedad Nacional de Minería: El abogado, señor Marco Riveros. ASESORES: El asesor de la Honorable Senadora Allende, señor Javier Bravo. El asesor del Honorable Senador Gahona, señor Benjamín Rug. El asesor del Honorable Senador Latorre, señor Jorge Díaz.</p>
<b>Enlace sesión</b>	<a href="https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-03-11/080250.html">https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-03-11/080250.html</a>
<b>Enlace tramitación</b>	<a href="http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12">http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12</a>
<b>RESUMEN de la sesión</b>	<b>TEMAS TRATADOS:</b> Audiencias para el análisis del proyecto de ley.
	<b>ACUERDOS DE LA SESIÓN:</b> Seguirá su estudio en la próxima sesión.

### Detalle de la discusión

Comienza la sesión la **profesora Ximena Insunza**, quien aclara que se referirá a los temas más importantes, sin perjuicio de entender que hay otros temas que igualmente deben tratarse pero en virtud del tiempo no lo hará. Así las cosas, no se referirá a las tipologías de ingreso (pero cree necesario citar a una sesión al efecto especialmente para ver el tema forestal, con la eliminación de la expresión suelos frágiles y el artículo transitorio), ni a la evaluación ambiental estratégica, ni tampoco respecto del Consejo de Ministros, respecto a la modificación del artículo 25 relativo a la municipalidad y a los permisos de recepción definitiva, ni requisitos de consultores ni el de facilitadores, al respecto cree que se debe hacer ciertas mejoras a nivel legal y no reglamentario.

En primer lugar hace referencia a la eficiencia y a la reducción de los plazos, tema que debe tener un para qué, un por qué y un cómo. De hecho, no debería ser un fin en si misma, considerando lo que dice el SEA, respecto a que los plazos legales se cumplen. En efecto, si el problema estaría en la etapa de la “reclamación”, la pregunta es cómo se tratan de reducir estos plazos, y si bien ha habido discusiones al respecto, en su opinión no se abordan los nudos críticos. Expone que en relación a la suspensión de los titulares, se suele señalar que esto se produce por preguntas inconvenientes o temas que no

corresponden, pero en realidad no hay evidencia seroa al respecto. Si se ven los proyectos en general se debe hacer un mejor estudio al respecto. Celebra la rectoría técnica, sin perjuicio de las dudas respecto a la encomendación de traer el modelo de la Super Intendencia.

Cree necesario hacer propuestas, expone las siguientes:

- 1.- Creación de unidad especializada para grandes proyectos de inversión al interior del SEA
- 2.- Fortalecimiento de la unidad de reclamaciones del SEA (sólo 8 abogados y 6 técnicos, en el caso de las reclamaciones están por un lado los mejores abogados y por otro una unidad menor, que podría constituir una “desigualdad de armas”)

En segundo lugar se refiere a la eliminación del agotamiento de la vía administrativa – sistema de reclamación: no es partidaria de eliminarla, pues si se ven la cantidad de reclamaciones, no constituyen un gran número y de éstas en su mayoría se resuelven administrativamente sin necesidad de judicialización. Por ello, es partidaria de replicar el modelo alternativo (del agotamiento de la vía alternativa) de la SMA y dejar el recurso jerárquico obligatorio para las Declaraciones de Impacto Ambiental.

En tercer lugar, relacionado a las pertinencias – declaraciones juradas, que si bien tienen beneficios también han traído efectos negativos, explica la complejidad del tema y el problema de fondo. Además se crea una infracción de la SMA sin armonizarlo con el requerimiento de ingreso e introduce elemento volitivo, motivo este último por el cual, la norma no prosperará, pues acreditar el “maliciosamente” constituye un estándar muy alto que acreditar. Propone lo siguiente:

- 1.- Las pertinencias deben transitar hacia un procedimiento ad-hoc de modificaciones de las Resoluciones de Calificación Ambiental con plazos acotados y que permitan ser posteriormente recogidas en la autorización ambiente.
- 2.- Se debe garantizar la posibilidad de impugnación.
- 3.- Declaraciones Juradas solo para modificaciones que impliquen mejoras ambientales con informe de consultor registrado
- 4.- Eliminar referencia a eximente penal de la declaración jurada pues el acto administrativo que se pronuncia al respecto es una eximente penal y esto sin etapa de contradicción.

En cuarto lugar, referente a la modificación de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), expone que la inmutabilidad e invariabilidad de las Resoluciones de Calificación Ambiental las ha rigidizado y causado muchos problemas en la operación de las mismas. El punto es qué tipo de modificaciones serán por pertinencia o entrar al SEIA. Propone una cláusula de actualización de las RCA de cada 5 años,

oportunidad en la que se podrá recoger modificaciones menores y cambios de tecnología que no generen impactos ambientales o, incluso representen mejoras.

En quinto lugar, respecto la participación ciudadana, no entiende que tipo de entregable es esto del informe del facilitador que hable sobre lineamientos técnicos. Propone un fondo para creación de capacidades de facilitadores registrados.

Por último, respecto al daño ambiental, concuerda con la presentación de la profesora Delgado, se debe ser parte y no un tercero. La carga dinámica es una mejora. El tema de la prescripción sería una mejora, pero cree que no se abordan los temas críticos respecto a la ejecución de la sentencia que es cómo se despliegan las medidas de reparación, además de modificaciones procesales como eliminar la frase “que hayan sufrido el daño o perjuicio”). Agrega que lo que se consigna en el artículo 44 no habla de la integridad del daño.

De la **Red Plurinacional de Humedales, Leandro Moya**, de la Fundación Batuco Sustentable, señala que tienen observaciones generales y dudas al ser usuarios del sistema en términos de representación ciudadana.

**Rodrigo Vallejos**, expone que presentarán respecto a la necesidad las tipologías de ingreso, participación ciudadana y al recurso de reclamación.

Proponen que en la reforma al SEIA se incluya la definición de humedales protegidos al artículo 2 de la ley 19.300 o al decreto 40: “Humedales Protegidos: todos los humedales ubicados en o próximos a poblaciones protegidas de pueblos indígenas; humedales ubicados en o próximos a recursos protegidos, como especies en categoría de conservación, especies declaradas monumento natural o zonas declaradas como reservas de agua; humedales ubicados al interior o próximos a un área protegida; humedales de importancia internacional o sitios Ramsar; humedales urbanos declarados por el MMA; humedales declarados sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad; acuíferos que alimentan vegas, pajonales y bofedales de las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo; y los glaciares que alimenten humedales.”Y que se modifique el art. 11 letra d) incluyendolos.

Critica la eliminación del ingreso de las estaciones de servicio y el transporte de sustancias peligrosas, ejemplifica con el caso de Villarica, pregunta qué pasará con las que se encuentran en humedales y qué norma pondera la que dice que no ingresan al SEIA o la que dice que si ingresa.

Respecto a la tipología de ingreso de los proyectos de producción o almacenamiento de hidrógeno verde, no queda claro que se entiende por carácter industrial, también existen dudas sobre si los proyectos ya ingresados que se modifiquen, deben ingresar igualmente al SEIA con una RCA o ingresan de otra forma. Se propone que los proyectos de hidrogeno verde a una evaluación ambiental

estratégica, toda la tipología relativa a inversión. Se hace la misma pregunta respecto de plantas de desalinización de carácter industrial y proyectos de extracción intensiva de agua de mar, que se entiende por carácter industrial, asimismo, que pasa con las plantas desalinizadores con fines sanitarios.

Igualmente consideran que debería tenerse en cuenta en la reforma el historial del titular, las sanciones administrativas y también judiciales, que se consideren en la evaluación ambiental.

Se propone una nueva tipología, esto por los nuevos tipos de proyectos que están ingresando, como los centros de datos utilizados por la inteligencia artificial que consumen mucha agua y energía para funcionar.

También que los proyectos que pretendan ingresar en una zona saturada o latente, sea obligación que entren a través de un EIA, asimismo que se revisen proyectos anteriores al SEIA y también que exista mayor seguimiento a los planes de mitigación y compensación para que sean efectivos, implementar una línea de base pública, para no esperar que los titulares ingresen el proyecto.

Continúa **Vicente Bardales**, segundo representante de Red Plurinacional de Humedales, indicando que el recurso de reclamación que se interponga ante el director ejecutivo del servicio en contra de la resolución que califique ambientalmente favorable o desfavorable una DIA, tiene puntos positivos como la universalidad, el silencio negativo, es decir, que se entiende rechazado el recurso en un plazo corto, que permite recurrir a tribunales ambientales, lo que genera mayor rapidez, y por último, viene a unificar el recurso de reclamación e invalidación en relación al art. 21 de la ley 19.980 ampliando las personas que tienen la capacidad de impugnar. Aun así, queda la interrogante respecto al plazo establecido de 30 días para las DIA y 60 para EIA, porque 30 días es un plazo breve, un punto intermedio sería aumentar el plazo a 90 días, otro punto es la casación de forma y fondo, la Corte Suprema sigue fallando en ese sentido.

Sigue **Gladys Sánchez**, tercera representante de Red Plurinacional de Humedales, incluyendo una modificación en el art. 15 bis y 18 bis, que es que un tercero también pueda solicitar el término anticipado, no solamente el servicio; sobre la calificación de los proyectos queda duda respecto de las obligaciones de la DOM y se solicita que las obras previas y el permiso de edificación requieran RCA favorable, asimismo que quede establecido la responsabilidad de la DOM si no se informa a la Superintendencia.

En cuanto a la declaración jurada del art. 25 septies, queda la duda de si se puede judicializar o cual va a ser la impugnación o denuncia para la ciudadanía.

Con la participación ciudadana, es importante que sea vinculante, que tenga una ponderación igual a uno de los organismos o un mecanismo de ponderación directa, también que la PAC sea obligatoria en

la ADENDA, que la participación temprana sea obligatoria para los organismos públicos, igualmente que el tema de los facilitadores sea totalmente externo al proyecto, y que, para ambas participaciones, que sea obligatorio para el municipio informar el proceso de participación y sus plazos.

Toma la palabra la **Senadora Isabel Allende**, indicando que el objetivo siempre fue disminuir plazos y dar certezas, pero los plazos tienen que mayormente con los organismos sectoriales más que propiamente el SEA, que aparentemente cumple con los plazos. También señala que es interesante tener un subsistema con gente más especializada para tener un trato diferenciado por el volumen de la inversión.

Respecto de las pertinencias, expresa que ha facilitado en algunos casos que el proyecto modifique una parte sin tener que seguir con todo el procedimiento siendo positivo, siempre que no sea una excusa por eximente penal.

Finalmente, señala que es interesante saber cómo el proyecto aborda a los tribunales ambientales, esto porque se hace muy largo el proceso de integración.

Respecto a las zonas saturadas y latentes, señala que ya se ha incorporado este tema, en el sentido de que, no deberían presentarse proyectos al SEA estando ya en condiciones de saturadas y latentes. Señala también que es importante qué entendemos por impacto crítico.

Toma la palabra el **Senador Sergio Gahona**, preguntando sobre el proceso de actualización de RCA que se plantea, porque mayormente los proyectos de inversión de mayor envergadura requieren de un plazo mayor, pueden ser incluso de 20 años, por lo que, las actualizaciones cada 5 años podrían significar una modificación sustancial al proyecto que no haya estado considerada en la evaluación del proyecto por imprevistos o circunstancias no consideradas, que obliguen a reevaluar el proyecto no solo ambientalmente, sino también económicamente, desde esa perspectiva, porque la pertinencia no es suficiente para esto, porque tiene que ser una actualización de la RCA y no una pertenencia, cual es la diferencia.

También si está la posibilidad de solicitarle a la biblioteca del congreso legislación comparada respecto de la legislación ambiental en estos temas, para tener referencias de estos cambios.

A continuación, toma la palabra el **Presidente de la comisión, Juan Ignacio Latorre**, preguntando si hay legislación comparada respecto de unidades especializadas evaluando proyectos, si se puede profundizar cómo esto ayudaría a reducir los plazos. También, una pregunta para la Red de humedales, sobre su propuesta de aumentar el plazo dejándolo en 90 días para la reclamación, para profundizar.

Toma la palabra nuevamente el **Senador Sergio Gahona**, preguntando sobre los dichos de las reiterativas suspensiones por parte de los titulares de proyectos, no hay claridad sobre si la evaluación

es demasiado rigurosa o si la calidad de las presentaciones de los proyectos es baja, o si es excesiva la cantidad de preguntas de los órganos sectoriales.

Igualmente queda la duda de si con el tema de las declaraciones juradas, se va a llenar después el sistema de ellas si funcionan como eximente penal.

Retoma la **Senadora Isabel Allende** con una pregunta para los representantes de Red de humedales, sobre que los representantes de la comunidad se hagan parte en las consultas tempranas, cuál sería el representante de la comunidad.

Toma la palabra **el Ejecutivo**, Sebastián indica que por la manera en que están establecidas las tipologías, siempre debiese primar la tipología de ingreso por impacto, por estar dentro de un humedal urbano, incluso si no estuviese la tipología de las estaciones de servicio. Se agrega que, las estaciones de servicio son una actividad que implica mucho riesgo, pero los riesgos no son la materia central de evaluación en el SEA, y a su vez hay regulación sectorial, en el caso del Ministerio de Energía, que ha ido evolucionando desde que nace el SEA, el que permite hacer dicho reemplazo. Añade, que se está trabajando en un Reglamento de Compensaciones en Biodiversidad, el que va se va a referir a los humedales, también se está trabajando en líneas de bases públicas regionales, en el Reglamento de Impactos Críticos, todo esto se menciona con el propósito de mirar al SEA dentro de un sistema normativo. Por su parte, se habla sobre una Unidad de Proyectos Complejos, en torno a que la existencia de esta unidad no constituye dar un trato privilegiado a ciertos proyectos que obtengan una evaluación de mayor estatura, en este sentido, se indica que sería importante discutirlo, dándole elementos objetivos que permitan dar seguridad y certeza a todas las partes de que dicha calificación es porque el proyecto requiere de una evaluación mayor.

La Senadora Isabel Allende ha solicitado al Ejecutivo pronunciarse acerca del desincentivo en la utilización de recursos administrativos, para pasar directamente a los tribunales ambientales, respecto de lo cual manifiesta dudas sobre su conformidad con ello. El ejecutivo señala que si en el tiempo que se requiere para hacer la reclamación administrativa nadie reclama, es decir, ni la comunidad ni el titular del proyecto, se podrá ir directo al tribunal ambiental, solo si en el tiempo para reclamar administrativamente nadie lo hace, agrega que esto puede ser discutible sobre todo ante la tendencia en el derecho administrativo acerca del agotamiento de las vías administrativas, pero tanto titulares como comunidades en general prefieren la reclamación administrativa, pero en el caso en que un titular o una comunidad vea que el caso de todas maneras va a llegar a los tribunales ambientales, y si ninguna parte considera pertinente pasar por la vía administrativa, pueda tener la opción de hacerlo y, en ese caso, ahorrar los tres meses de una declaración de impacto ambiental, y los seis meses de un estudio de impacto ambiental, esa es la propuesta que el Ejecutivo realiza.

Toma la palabra la abogada **Ximena Insunza**, quien sostiene que lo que acaba de señalar el Ejecutivo no está establecido de esa manera en el proyecto, sino que todo lo contrario, *indica que se tiene que esperar ese plazo para poder ir a los tribunales ambientales*, siempre y cuando no se hubiesen interpuesto los recursos, respecto de lo cual no se ve una reducción de plazo, y agrega que el agotamiento de la vía administrativa en el caso de la evaluación parece ser más pertinente justamente por las razones que acaba de señalar el ejecutivo, no así en el caso del sancionatorio, en donde es correcto según la abogada que exista un derecho alternativo entre el recurso de reposición ante la Superintendencia, o bien, sino, dirigirse directamente ante los tribunales ambientales, porque en ese caso ya hubo una infracción, pero en el caso de la evaluación la posibilidad de la enmienda de aspectos técnicos por la administración, y no tener que ir a los tribunales, que no tienen hoy en día la posibilidad de sustituir la decisión de la administración, es sólo más tiempo.

Por otra parte, sobre la actualización de las resoluciones de la calificación ambiental, existen diversos tipos de modificaciones que podría sufrir una RCA, en este sentido, tiene que haber un procedimiento acotado ad-hoc, porque hoy en día se ingresa una consulta de pertinencia, muchas veces sin muchos antecedentes, y la autoridad solo con dicha solicitud tiene que definir, sin siquiera tener que consultarle a otros servicios, de manera que al final, la consulta de pertinencia puede jugarle en contra al titular, por lo que es mejor normar aquello, y que implique una modificación a la RCA, porque ello también involucra las otras etapas del ciclo del proyecto, dando mayor certeza.

Relativo a la suspensión de los plazos por parte de los titulares, plantea su posición en base a la interrogante de qué es más conveniente, que el error de tipo sea por un resguardo excesivo del medioambiente o que el error de tipo sea porque se fue laxo con los permisos ambientales, la postura de la abogada es la primera.

Por su parte, respecto a la judicialización, agrega que la subsistencia de la invalidación, que es el artículo 17 N°8 de la ley de tribunales ambientales, puede ser compleja, y en este sentido, manifiesta que sería mejor acercarse a un modelo como el que tiene la Superintendencia. En el PDL se habla de un recurso de invalidación, pero la invalidación del artículo 53 de la ley 19.880 no es un recurso, es la autotutela de la administración, y en realidad, hay un recurso de ilegalidad común y corriente respecto de los actos del SEA y de otros organismos con competencia ambiental, luego, lo que la invalidación ha hecho es forzar ese derecho administrativo, crear categorías de terceros absolutos, etc, por lo que si se desea menor judicialización, no solo se debe ordenar respecto de las DIA y de las evaluaciones del SEIA, sino que también respecto de todo lo mencionado.

Continúa **Vicente Bardales**, representante de Red Plurinacional de Humedales, indicando que desde su experiencia, relativo a los plazos, tomando en cuenta la dificultad de aquellos proyectos que no son documentos de fácil análisis, sino que extensos y complejos, y que es difícil acceder a especialistas



ambientales, un plazo de 90 días es mucho más factible entendiendo todas estas dificultades que se tienen que sortear para abordar los casos y el tema del acceso a la justicia ambiental.

Finalmente, toma la palabra **Gladys Sánchez**, representante de Red Plurinacional de Humedales, quien respecto de la consulta sobre cómo funcionaría el representante de la comunidad, indica que la idea es tener dicho representante en el municipio por dos motivos, primero para conciliar las opciones que existan dentro de la comunidad, y segundo, para que la información de la participación ciudadana sea efectiva cuando ingresen proyectos, poniendo dicha información a disposición de las comunidades impactadas frente a la presentación del proyecto.

**Ficha confeccionada por:** Florencia Guerrero, Constanza Ayala, Antonia Villablanca, María Ignacia Sandoval y Verónica Delgado.

**Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.**

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Marzo, 2024.