

SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

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

FICHA N°7

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°6, Universidad de Concepción, Concepción, Marzo 2024.
Boletín	16552-12
Etapa	Primer Trámite Constitucional/Senado
Comisión	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
Fecha de la sesión	12-03-2024
Tema	Continuar el estudio del Proyecto de Ley
Senadores Asistentes	Senador Juan Ignacio Latorre, Senador Sergio Gahona, Senador Matías Walker, Senadora Isabel Allende, Senadora Paulina Núñez.
Invitados a exponer	SOCIEDAD CIVIL: ONG Oceana Chile, y del Instituto Libertad y Desarrollo.
	ACADEMIA: De la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: El exministro del medio ambiente y profesor titular de la Escuela de Ingeniería Bioquímica, doctor Marcelo Mena.
	SECTOR PRIVADO: no hubo.
	SECTOR PÚBLICO: Del Ministerio del Medio Ambiente: La ministra, señora Maisa Rojas; el jefe de la Oficina de Evaluación Ambiental, señor Sebastián Aylwin; la abogada, señora Constanza Pelayo, y el asesor legislativo, señor Rodrigo Pérez.

Asistentes	De la Biblioteca del Congreso Nacional: El asesor, señor Enrique Vivanco. De la Asociación Chilena de Municipalidades: El director de seguimiento legislativo, señor Miguel Moreno. 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. La asesora de la Honorable Senador Núñez, señora Johana Godoy. El asesor del Honorable Senador Walker, señor Ignacio Ortega. De la Fundación Jaime Guzmán, la asesora, señora Bernardita Valdés.
Enlace sesión	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-03-12/094609.html
Enlace tramitación	http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12
RESUMEN de la sesión	<p>TEMAS TRATADOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar el estudio del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia. 2. Comentar la Evaluación de Desempeño Ambiental ante la OCDE. <p>ACUERDOS DE LA SESIÓN: Continuar el análisis del proyecto en la próxima sesión.</p>

Detalle de la discusión

Comienza su exposición el **Sr. Marcelo Mena**, dirigiendo unas primeras palabras para valorar positivamente la iniciativa que busca fortalecer la institucionalidad ambiental, para luego proceder a presentar un policy brief sobre descarbonización, presentado el año pasado.

Presenta como eslogan que los problemas ambientales en Chile no se encuentran en la tramitación ambiental actual, sino son aquellos que ya existen, y que fueron aprobados bajo otro tipo de condiciones, por lo que de ahí deriva la importancia de instrumentos como los planes de contaminación.

Opina favorablemente en cuanto a la eliminación del Comité de Ministros y las COEVAS, pues a su consideración constituyen instancias políticas que llevan a la dilación de la decisión. En este sentido, señala que los tribunales ambientales pocas veces se ciñen al acta del Comité de Ministros, sino que prefieren remitirse a los informes técnicos que se llevaron a cabo durante el proceso mismo, lo que la convierte en una instancia redundante, que de suprimirse reduciría el tiempo de trámite en forma significativa. En un sentido similar, las COEVAS, dado que muchas veces sus votaciones contradicen los

mismos informes técnicos de los servicios que representan y por lo tanto, sería mejor dejar el informe de Consolidado de Evaluación (ICE) como base para una resolución ambiental.

En otro orden de ideas, destaca que la problemática de la demora en evaluación ambiental fruto de la gran cantidad de proyectos que se están discutiendo también sucede en Estados Unidos o Europa, lo que ha llevado incluso a una reforma de la Unión Europea para facilitar la evaluación ambiental de proyectos renovables.

Luego, destaca la creación de guías de evaluación ambiental por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) como un camino a la certidumbre, con miras a la reducción de la arbitrariedad. Esto, pues, cuando en 2005 la OCDE hizo su primera evaluación de desempeño ambiental indicó que carecer de normas y criterios para cada región causaba incertidumbre. Por tanto, en ese contexto, el trabajo actual de anticiparse a los proyectos de evaluación de desalinizadoras o de hidrógeno verde le parece un paso en la correcta dirección.

En cuanto a la participación ciudadana, valora positivamente permitir la evaluación ambiental cuando lo requieran las personas que se sientan afectadas, lo que evitará una excesiva judicialización. Señala como ejemplo el caso de Mina Invierno, donde fue solicitada, pero a partir de la misma definición de carga ambiental que contempla beneficios económicos y externalidades negativas, al solo generar externalidades negativas y en una interpretación muy restringida, se dejó fuera a la comunidad. Posteriormente, esta decisión fue objeto de reclamación ante el Tribunal Ambiental, cuya decisión fue ratificada por la Corte Suprema de manera que, por negar la participación ciudadana, se rechazaba la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). En conclusión, todo este conflicto, se hubieran podido evitar si hubiera habido participación ciudadana desde el comienzo.

En otro sentido, plantea sus dudas respecto a eliminar umbrales de ingreso en cuanto a energía (actualmente la ley señala que aquellos que sobrepasan los 3 megawatt entran a Evaluación Ambiental). En su opinión, esta medida generará desconfianza en proyectos más pequeños, y es una medida apoyada por los desarrolladores de energía renovable.

En cuanto al silencio administrativo, que se asuma una respuesta negativa frente a la solicitud en la reclamación y se vaya de inmediato al tribunal ambiental, lo ve como una posible debilidad política de la autoridad al no resolver a tiempo este tipo de solicitud. Le parece que algo similar se vio en el proyecto Dominga cuando el titular amenazó con recurrir directamente ante el tribunal ambiental, sin esperar la resolución del Comité de Ministros.

Para finalizar su exposición, valora positivamente la figura de la Declaración Jurada en reemplazo de las consultas de pertinencia y hace un llamado a revisar el informe financiero, por cuanto, si se espera

una mayor eficiencia en el trabajo que desarrolla el SEA, es necesaria una dotación que se condiga con este desafío.

Toma la palabra el **Senador Gahona**, quien consulta qué otro mecanismo podría ofrecerse para ir regulado los plazos y que estos no se excedan, frente al rechazo al silencio negativo.

Luego, la **Senadora Allende**, en primer lugar, recalca la necesidad de dotar de mayor personal humano y financiero para cumplir los objetivos de la ley, y que no quede en una simple declaración de intenciones. Luego, frente al consenso de que hay un desborde de consultas de pertinencia en el sistema, y cuál es la razón para acelerar o evitar entrar al sistema de evaluación: ¿es una manera de sustraer una sanción penal, o busca adelantarse para saber que se puede de verdad mitigar? Finalmente solicita si es posible que desarrolle la idea de eliminar los umbrales de ingreso para las energías.

A continuación, el **Senador Latorre** señala que en sesiones anteriores se ha reiterado la relevancia de eliminar la instancia política, pero con dudas de poner todo el peso en una persona, ya sea el director regional o el director ejecutivo del sistema de evaluación ambiental, versus tener instancias más colegiadas. Por ende, quiere consultar su opinión como ex ministro, conocedor de la institucionalidad.

Se le ofrece la palabra a la **Ministra Maisa Rojas**, quien aclara que la agilización de la evaluación ambiental en caso de descarbonización se recoge en el proyecto, al establecer ventajas en tiempos de evaluación cuando existan beneficios medioambientales. Al mismo tiempo precisa que la dificultad de homologar beneficios ambientales con descarbonización, es que este tipo de proyectos podrían tener impacto en biodiversidad, y en tales casos no sería deseable hacer evaluaciones incorrectas. Destaca por su parte que el Ministerio de Medio Ambiente se encuentra actualmente enfrentando una crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad, y contaminación. Pero existen dos aspectos en el proyecto que denota y hace efectiva la urgencia acción climática; por un lado habrá menos plazos en los proyectos de urgencia, como los que aporten a la descarbonización; y además el caso de los umbrales, en que proyectos de energía que previamente eran considerados de gran envergadura hoy con el desarrollo tecnológico se consideran pequeños, permitiéndose la entrada de energías renovables y bajando la presión de la evaluación ambiental.

Posteriormente comienza a exponer el **Sr. Sebastián Aylwin**, que posterior a los respectivos saludos y agradecimientos, se refiere al origen del silencio administrativo que tiene lugar con la Ley de Procedimientos Administrativos, pero relata que la tendencia actual es establecer reglas especiales de silencio administrativo en procedimientos administrativos particulares, apartándose de la regla general del transcurso de 6 meses desde el inicio de un procedimiento que concluye con un acto administrativo. Considera que lo que se propone a través del Proyecto es una modernización de la regla del silencio administrativo aplicado al SEIA.

En cuanto a las consultas de pertinencia, expresa que tras las 2.700 consultas presentadas cada año la respuesta se encuentra fuera de la institucionalidad ambiental, puesto que existen casos como consultas solicitadas por los bancos para otorgar créditos a proyectos de tipo inmobiliario; o la venta de determinados proyectos en donde se solicitan consultas de pertinencia para cada modificación o elemento desarrollado distinto de una Resolución de Calificación Ambiental; o también el Estado contribuye a través de los Servicios que solicitan consultas como parte de requisitos de un trámite que requiere la obtención de un permiso determinado.

Luego, hace alusión a las energías renovables no convencionales, valorando positivamente el hecho de no revisar únicamente el procedimiento del SEIA, sino también que tipos de proyectos se evalúan en él. En el mismo sentido, señala que los proyectos vinculados a energías representan el 40% de aquellos sometidos a evaluación, lo que le parece excesivo y llama a analizar si es justificado. Estima que este exceso de proyectos energéticos sometidos a evaluación tienen su explicación en que la ley dispone que todo proyecto que genere 3 o más MW debe ingresar al Sistema, siendo esta norma del año 1994 obsoleta, ya que en dicho año el país estaba proyectando su generación eléctrica con hidroelectricidad y los impactos ambientales de este umbral en caso de la hidroelectricidad son significativos. Por otra parte, hace hincapié en que actualmente el desarrollo tecnológico permite que solo un aerogenerador genere más de 3 MW, y por ello se deben ajustar los cambios que han ocurrido en el tiempo en relación a las energías. Concluye que lo importante es en realidad el impacto que generan los distintos proyectos, debiendo ser distinto el umbral según la clase de cada uno.

Explica que se pretende favorecer el desarrollo de los proyectos energéticos en los casos que conlleven una planificación estratégica realizada por el Ministerio de Energía, que se puede realizar a través de los estudios de franja de transmisión eléctrica o de los polos de desarrollo de generación eléctrica. Estima que en estos casos debe existir de la misma forma una aceleración del proceso de evaluación ambiental, porque existe un proceso previo de planificación.

Nuevamente se le ofrece la palabra al **Sr. Marcelo Mena**, quien a propósito del aspecto del silencio administrativo expuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y la pregunta del Senador Gahona, argumenta que cree positivo reglar los plazos máximos, aclarando que lo que critica es que si ello llega a ocurrir se cuestionaría a la autoridad política por no tomar una decisión en el tiempo debido.

De forma posterior se refiere a las consultas de pertinencia, estima que los intentos previos de institucionalizarlas teniendo un sistema de evaluación paralelo causan incertidumbre, y el SEA no se encuentra preparado para enfrentar un hecho de tal dimensión, por lo que podría ser una solución para proyectos de menor envergadura. Procede a criticar entonces el hecho de la falta de carácter vinculante de las pertinencias, y por ello los Tribunales Ambientales revocan al no poder declarar el cambio como parte de la RCA. Es por ello que concluye que el cambio aumenta la certidumbre y sería positivo en conjunto con la modificación del artículo 25 quinquies de la Ley.

Con respecto a la descarbonización, manifiesta que el SEIA no tiene en su tramitación grandes proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos como ocurría en el pasado, sino que lo que se encuentra vigente dice relación con expansión minera que debe entregar minerales críticos requeridos para la descarbonización. Así por ejemplo, explica que para cumplir con las metas del Acuerdo de París se requiere el doble de cobre, y que la institucionalidad ambiental es mucho más potente que en tiempos pretéritos, siendo mucho mayores las exigencias requeridas y la fiscalización en los proyectos mineros de la actualidad.

Opina a su vez que la calificación de turbinas eólicas o paneles solares como zona de sacrificio sería una exageración, si se toman en consideración zonas de sacrificio en donde existen fundiciones o termoeléctricas de carbón. Por ello, le parece que la oposición que existe en las reclamaciones de proyectos de inversión renovables no se revisten realmente de razones ambientales, sino de intereses particulares que se confrontan.

Refiriéndose a otro punto, estima que debiera reducirse el pronunciamiento de Servicios con competencia ambiental dentro del procedimiento, debiendo existir un SEA con experiencia propia y fortalecerse la institucionalidad ambiental. En este contexto, manifiesta que los Directores del SEA son funcionarios públicos altamente especializados, diferenciándose de los integrantes de las COEVAS.

Finalmente en cuanto a los umbrales, expresa que existen proyectos que se encuentran por debajo de los umbrales, como hidroeléctricas bajo los 3 MW que han sido altamente conflictivas, por lo que estima favorable la solución del Ejecutivo de revisar cada caso particular de umbral dependiendo del tipo de proyecto. No obstante lo anterior, argumenta que debe existir la excepción de desarrolladores solares, quienes debieran tener un proceso institucional para diálogos con la ciudadanía, considerándose la participación ciudadana como un aspecto positivo en ese contexto.

Se concede la palabra a la Senadora **Sra. Isabel Allende**, quien solicita al Sr. Mena referirse a la complementación entre el desarrollo del hidrógeno verde con una correcta evaluación ambiental.

El **Sr. Sebastián Aylwin** inicia la respuesta comentando que en este PDL se busca incorporar lo relativo a la producción de hidrógeno verde y que si bien no existe una tipología como tal, dentro del SEIA se encuentran incorporadas otras tipologías como la generación eléctrica y los puertos o almacenamiento de sustancias peligrosas (como es el hidrógeno verde). En este sentido, existen dos situaciones muy distintas: la de Magallanes, donde los productores de hidrógeno verde optaron por crear grandes parques de generación eléctrica que ingresarán al SEA; y el caso de la Región de Antofagasta o Valparaíso donde los productores están optando por comprarle a terceros que ya tienen proyectos de generación eléctricas cuyo destino está aún decidiéndose.

Ahora bien, el Servicio ha generado dos guías tanto para la producción de hidrógeno verde como para la descripción del proceso de evaluación de tales proyectos, por lo que, en cierto sentido, el tema se

dejó bastante cubierto en el SEIA; no obstante, aún queda pendiente lo referente a la información sobre Líneas de Base que se utilizarán sobre todo en la Región de Magallanes y con todo lo que tiene que ver con ordenamiento territorial. Por lo tanto es un trabajo en conjunto que se está viendo, por ejemplo, con el Ministerio de Energía y que corresponde a una etapa anterior al Servicio.

El **Sr. Mena** realiza un último comentario referente a las problemáticas ambientales que tiene la Región de Magallanes. Señala que ellos serían causa de la extracción de petróleo y gas, de la salmonicultura, entre otras, y por lo mismo es injusto comparar dichas actividades con el desarrollo eólico de hidrógeno verde. De la misma forma, considera bastante arbitrario hablar de zonas de sacrificio cuando aún no se saben dónde se emplazarán estos proyectos. Comenta de igual manera que sería un error estratégico de parte del movimiento ambiental enfrentarse a una industria que aún no tiene desarrollo y que se centra en un recurso renovable que puede sentar las bases del desarrollo económico de este siglo para el país, a diferencia de actividades como la minería.

Finalizando, el presidente de la Comisión le otorga la palabra a la **Ministra Rojas** para explayarse sobre la Evaluación de Desempeño Ambiental ante la OCDE. De esta forma, el ejecutivo comienza comentando que es la tercera vez que Chile se somete a este examen, resaltando la importancia y trascendencia de dichas evaluaciones.

Relata de igual forma que esta vez fue un examen más acotado y que, centrándose en lo que es aguas, la evaluación reconoce la reforma al Código de Aguas pero considera que se debe seguir trabajando en la reasignación de este recurso, señala la implementación incompleta de las normas de calidad, sugiere seguir trabajando a nivel de cuencas, entre otros comentarios. Junto a esto, la Ministra recalca lo dicho por la OCDE en relación a Cambio Climático, donde se señala que los avances en desvincular las presiones ambientales del crecimiento económico han sido limitados. En este sentido, reflexiona la importancia de compartir esta clase de documentos con los Senadores presentes en la Comisión.

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

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Marzo, 2024.