



SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

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

FICHA N°11

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°11, Universidad de Concepción, Concepción, Abril 2024.
Boletín	16552-12
Etapas	Primer Trámite Constitucional/Senado
Comisión	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
Fecha de la sesión	08-04-2024
Tema	Continuar el estudio del Proyecto de Ley
Senadores Asistentes	(Presidente) Senador Sergio Gahona, Senador Alejandro Kusanovic, Senador Ricardo Lagos Weber, Senadora Isabel Allende.
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; el Jefe de la Oficina de Evaluación Ambiental, señor Sebastián Aylwin; la abogada, señora Constanza Pelayo, y los asesores legislativos, señores Tomás Monsalve e Ignacio Martínez. Y de manera on line: Verónica Delgado, como asesora del SEA para este proyecto de ley.

Asistentes	Del Ministerio de Hacienda: El asesor, señor Gabriel Fliman. Los asesores de la Honorable Senadora Allende, señores Javier Bravo y Claudio Hurtado. El asesor del Honorable Senador Chahuán, señor José Manuel Parra. El asesor del Honorable Senador Gahona, señor Benjamín Rug. La asesora del Honorable Senador Lagos, señora Valeska Ponce. El asesor del Honorable Senador Kusanovic, señor Tomás Matheson. El asesor del Comité Renovación Nacional, señor Eduardo Méndez. La asesora del Comité UDI, señora Cristina Pinochet. La asesora de la Fundación Jaime Guzmán, señora Bernardita Valdés.
Enlace sesión	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-04-08/085704.html
Enlace tramitación	http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16552-12
RESUMEN de la sesión	TEMAS TRATADOS: Continuar la presentación del Ministerio de Medio Ambiente.
	ACUERDOS DE LA SESIÓN: Continuar la discusión del proyecto en una próxima sesión.

Detalle de la discusión

Toma la palabra el señor Sebastián Aylwin, Jefe de la Oficina de Evaluación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, quien continúa con la presentación pendiente iniciada la sesión pasada, retomando desde la diapositiva 21, sobre las Consultas de Pertinencia. En este sentido, indica que esta es una de las instituciones, de las modificaciones más importantes o estructurales que se está haciendo en el sistema, destacando algunos elementos de diagnóstico, a saber, cuando se habla del SEIA siempre se piensa en las DIA, en los EIA, que en conjunto estos dos instrumentos son aproximadamente 600 proyectos al año que ingresan al sistema, pero cuando se habla de consultas de pertinencia el año pasado se llegó a la cifra de 2.700, por lo que es un instrumento que hoy en día es parte muy importante del trabajo que realiza el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental y también de lo que los titulares y desarrolladores de proyectos conciben como parte de los permisos ambientales que tienen que adquirir para llevar adelante un proyecto. En el caso de las consultas de pertinencia, de estas 2700 aproximadamente el 48% corresponden a modificaciones de proyectos, esto es, proyectos que ya tienen una RCA, que están realizando una modificación de no consideración (porque cuando es de consideración tiene que ingresar nuevamente al sistema), y otra cifra a destacar, es respecto a que de

los últimos cinco años sólo al 3% de estas consultas de ingreso se le ha dicho que tienen que ingresar, lo cual nos habla del verdadero valor de protección que están teniendo estas consultas de pertinencia. En este sentido, explica que la propuesta que se hace es que en el caso de las modificaciones de proyecto, es decir, de aquellos proyectos que ya ingresaron al sistema porque ya tienen una RCA, en vez de pasar por una consulta de pertinencia, tengan que presentar una Declaración Jurada, en la que informen la modificación, informen el por qué no es un cambio de consideración, y con eso, el trámite se completa y no es necesario un acto del SEA que verifique o que confirme que puede seguir adelante con su modificación. Así, la importancia de la protección ambiental se traslada a la fiscalización que hace la Superintendencia del Medio Ambiente que va a poder fiscalizar esta declaración jurada, lo cual es un avance respecto de las actuales consultas de pertinencia, las cuales al no estar en la ley, al no ser un instrumento formal, en estricto rigor, no son fiscalizables, no son parte de los actos que modifican o que acceden a una RCA, no obstante, la Superintendencia del Medio Ambiente las ha fiscalizado pero con la modificación se regularizaría la situación en la que se encuentra un proyecto que ha decidido modificar aspectos de no consideración de su RCA.

Toma la palabra el Senador Ricardo Lagos, quien pregunta sobre qué ocurre cuando se hace esta declaración jurada que no es real, porque si bien respecto a ella hay una fiscalización, de qué naturaleza son las sanciones como para generar un real desincentivo a declaraciones juradas que en realidad no se ajustan a la realidad u objetivo. En este sentido, añade que en otras legislaciones el tema de las declaraciones juradas son muy recurrentes pero si ésta no se ajusta a la realidad una vez fiscalizado, las penas no son menores porque se está faltando a la fe pública, entonces, la pregunta versa sobre si estas sanciones están contempladas o no.

Toma la palabra la Senadora Isabel Allende, quien basándose en la pregunta del Senador Ricardo Lagos, pregunta quién establece la magnitud o las consecuencias de esa modificación de la RCA, indica que allí podría haber un resquicio en el cual se pretenda, teóricamente, presentar algo que no va a tener mayor consecuencia o mayor impacto negativo, y en realidad sí lo tiene o tendrá, y se hace una declaración jurada que de ahí a que la fiscalice la Superintendencia del Medio Ambiente, se duda de la capacidad real para hacer aquello.

Sobre el mismo punto, toma la palabra el Senador Sergio Gahona, quien consulta sobre el verdadero incentivo sobre que se hagan o no las declaraciones juradas, explica que cuando efectivamente existe la posibilidad de una sanción penal importante, nadie querrá hacer una declaración jurada sin tener ciertas certezas, lo cual implica estudios y una serie de otras cosas, en este sentido, la pregunta se orienta sobre si realmente se tendrán estas declaraciones juradas en las condiciones que se establecen aquí o si con la consulta de pertinencia es mucho más viable y mucho más ágil y rápido, a pesar de la cantidad que es, para los titulares de los proyectos.

Toma la palabra la Ministra de Medio Ambiente, señora Maisa Rojas, quien respondiendo las consultas indica que existe un elemento relativamente nuevo y es que ahora tenemos la Ley de Delitos Económicos y Medioambientales, y por lo tanto, explica que esto tiene que conversar con la consulta de pertinencia y con la declaración jurada. Por su parte, indica que actualmente está en discusión en la cámara de diputados un proyecto de ley que moderniza la Superintendencia del Medio Ambiente, visto que hay que ajustar ciertamente ciertos procedimientos para que pueda actuar de manera más ágil y rápida ante temas que deben ser fiscalizados, por tanto, hay otras opciones para asegurarse de que una vez que queda en el expediente efectivamente sea fiscalizable en la práctica que ello se concrete.

Retoma la palabra Sebastián Aylwin, quien explica que esta es una de las reformas más estructurales que se está introduciendo, y señala a modo de ejemplo, el caso en que el titular de un proyecto entrega información falsa en su consulta de pertinencia, respecto a lo cual hay más espacio que ello ocurra cuando son modificaciones de proyectos, en este sentido, indica que actualmente el sistema no tiene ninguna respuesta frente a esa situación, así, por un lado, la consulta de pertinencia no pasa a ser inválida porque ésta se aprobó en los términos que dijo el titular que la presentó, ya que hay una ausencia de regulación de las consultas de pertinencia (son un artículo en el Reglamento), y por otro lado, presentar información falsa no es una infracción, no hay una tipología de infracción, por lo que si la Superintendencia detecta ello, el titular lo único que hace es reconocer ello y hacer la regularización o el trámite correspondiente, pero no hay ninguna consecuencia jurídica, por lo que señala que los incentivos están mal puestos en las consultas de pertinencia. Ahora, indica que de todas formas lo anterior no es un ejemplo representativo toda vez que se sostiene que la mayoría de las consultas de pertinencia de modificación o las nuevas se ajustan probablemente, pero lo que ha pasado con las consultas de pertinencia es que se han vuelto exigibles para operaciones entre privados, y los servicios públicos la están solicitando para permisos asociados diversos, entonces ello está teniendo un crecimiento exponencial en diversos lugares, por lo que lo que se quiere es poner la carga en el titular, es el titular quien tiene que entregar información verídica, que los informes técnicos sean bajo un determinado estándar, etc. Así, se está creando la infracción correspondiente a nivel de la Superintendencia, por lo que presentar información falsa va a ser ahora fiscalizable, infraccionable y sancionable por la Superintendencia de Medio Ambiente. Así, se le está dando al titular que entrega información correcta y hace todo conforme a la regla, un trámite mucho más sencillo, y por otro lado, también se tendrá mejores instrumentos para fiscalizar y sancionar a aquellos que hagan un mal uso del instrumento.

Por otro lado, agrega, que respecto a la exención de responsabilidad la nueva Ley de Delitos Económicos y Ambientales, se introdujo en términos tales que el hecho de tener una consulta de competencia es por sí misma una exención de responsabilidad. Aquí se crean problemas que ya identificamos antes, como que no se verifica la información con reportes en terreno. Respecto de la declaración jurada, no solo estamos poniendo el mismo estándar respecto al incentivo a presentar

éstas por su efecto eximente, sino que se agrega que sea verídica y completa. Por ejemplo, si en el curso de una investigación penal por elusión ambiental se descubre que la declaración jurada no era verídica, ya no se tendrá el eximente de responsabilidad.

Toma la palabra la Senadora Isabel Allende para comentar que ella entiende que la carga se da al titular, pero puede ocurrir que él falsee datos o que plantee que la modificación no es tan sustantiva. Encuentra un problema no saber quién verifica aquello. Junto a lo anterior, cuestiona hasta dónde libera de carga al SEA.

Al respecto responde Sebastián Aylwin comentando el carácter de no consideración, que es lo que define qué iría en una declaración jurada y el modo de ingreso de un proyecto a través de DIA o EIA, está en el reglamento y se define básicamente como cumplir una tipología de ingreso para poder ingresar una declaración jurada. La otra consideración importante es que se modifiquen de manera sustantivas los impactos ambientales, mientras que la tercera consideración es una modificación sustantiva de las medidas de mitigación, compensación o reparación que estén aprobadas en la RCA base. De todas formas siempre habrá espacios de mejoras tanto en el reglamento o lo que se pudiese discutir en esta Ley.

Respecto de la fiscalización, lo primero sería señalar que algo positivo que se agrega en este PDL es que la SMA tiene el SNIFA que se encuentra en alguna medida conectado al SEA toda vez que si un proyecto obtiene una RCA inmediatamente ingresa al sistema de fiscalización ambiental de la Superintendencia; sin embargo no pasa lo mismo con las consultas de pertinencia. Lo que se intenta incorporar acá es una medida de publicidad, puesto que hoy la consulta de pertinencia de un determinado proyecto se encuentra en un expediente separado al expediente del proceso de evaluación general, lo que produce un problema de acceso a la información importante para la fiscalización que realiza la comunidad; se intenta añadir a la reforma que las consultas de pertinencia queden en el expediente consolidado del proyecto, de tal forma que se pueda corroborar que lo que se aprobó en la RCA coincide con la declaración jurada, de tal forma que si una persona de la ciudadanía corrobora alguna disconformidad entre ambas, se podrá denunciar a la Superintendencia para que ésta fiscalice esta situación siguiendo los cursos propios.

El Ministerio continúa señalando que, paralelamente, se está tramitando otro PDL específico para fortalecer la Superintendencia, sin embargo los aspectos específicos señalados anteriormente se encuentran en este PDL.

Por otra parte, otro de los temas que se han debatido en este PDL son los impactos acumulativos y sinérgicos. Al respecto, este tópico ha causado discusiones en todo el mundo y por lo mismo la pregunta es cómo el Sistema reconoce y ayuda a solucionar este problema, sin embargo se debe dejar en claro que el Sistema no es la respuesta definitiva a esta situación pues se requiere de ordenamientos territoriales junto a otros instrumentos. La redacción que se propone señala que los proyectos deberán

incorporar la información sobre otros impactos de proyectos que tengan RCA o se encuentren actualmente en evaluación, sin embargo no se agrega una causal de rechazo específico por esta situación.

El senador Gahona realiza una intervención para preguntar sobre quién recae la responsabilidad de entregar esa información como aporte a la línea base, especialmente de proyectos que van simultáneamente. Se le responde desde el ministerio que recaería sobre el titular solo desde que ingresó su proyecto al SEIA, pues esa información se encuentra incorporada el expediente de evaluación que es información pública.

El Senador Ricardo Lagos W. y Sergio Gahona realizan diversas intervenciones preguntando sobre la carga del titular a lo exigido anteriormente, enfatizando en la labor del titular de revisar e informarse sobre los impactos señalados en la RCA de otro proyecto alterno y del comentario interpretativo por parte del titular de la existencia o no efectos sinérgicos.

El Sr. Aylwin responde que no existiría una interpretación, puesto que es una suma acompañada de datos concretos. Comenta que es un procedimiento que se encuentra regulado.

La Senadora Allende comenta que le parece extraño que finalmente sea el titular de un proyecto el que determine si existe o no sinergia de impactos. Piensa que debería ser una carga del SEA: que el titular solo entregara la información pero que la decisión de si se produce o no fuera del Servicio.

El Ministerio le da la razón a la Senadora y comenta que en la práctica eso es lo que ocurre, el titular proporciona la información pero finalmente son todos los Servicios, incluyendo tanto al SEA como a otros servicios dependiendo del caso, la DGA por ejemplo. Señala que la norma en comento solo se refiere a la información que debe entregar el titular al momento de presentar su proyecto.

Los Senadores Gahona, Allende y Lagos intervienen nuevamente cuestionando que sea el titular el que deba presentar y evaluar la información sobre los impactos sinérgicos, pues no tiene la capacidad técnica y predisposición. La Senadora agrega que debería ser carga del Servicio.

Se le otorga la palabra a la Ministra Maisa Rojas quien agradece los detallados comentarios y menciona que esta discusión deberá ser llevada por los asesores para que la idea detrás de incluir formalmente los impactos acumulativos y sinérgicos quede clara y pueda ser implementada en la práctica.

El Sr. Sebastián Aylwin continua con lo referente al término anticipado. Comenta que la intención de esta institución es una comunicación más eficiente de problemáticas iniciales en el DIA o EIA de un proyecto para evitar una prolongación innecesaria de la evaluación, además de darle al titular la opción de poder reingresar nuevamente su proyecto son los defectos subsanados. Señala que actualmente la normativa otorga al SEA un plazo de 40 y 30 días para determinar que el proyecto carece de información relevante u esencial para la evaluación, lo que significa que no se presentaron todas las obras y partes

del proyecto para la evaluación o no se presentaron todos los antecedentes para realizar la evaluación de impactos significativos. El problema que se identificó y se trata de subsanar es que en estos primeros 30 o 40 días, el titular no tiene la opción de responder a las observaciones de falta de información. Se propone ampliar este plazo de presentar este término anticipado hasta la presentación de la primera adenda, otorgando al titular la posibilidad de subsanar las observaciones críticas y evitar un término anticipado. Comenta que la finalidad de este instrumento no es variar la tasa de uso de este instrumento, sino evitar que un proyecto al que le falta información significativa desde un inicio, pase por todo el proceso de evaluación.

Posteriormente, se refiere al Registro de Consultores, indicando que se ha visto que el principal motivo de demora en la evaluación de proyectos está referida a las suspensiones que solicitan los titulares para responder a las observaciones. En este sentido, distingue dos categorías para clasificar las suspensiones: por un lado, observaciones de los servicios que podrían no ser suficientemente claras, para lo cual se está creando la rectoría técnica del SEA, para que de alguna manera pueda fiscalizar el proceso de observaciones que realizan los servicios. Mientras que, por otro lado, están los proyectos que no fueron presentados de la manera más adecuada, para los cuales estarán destinados los consultores, entendiendo que muchas veces los titulares no tienen las competencias para verificar ámbitos relacionados con el levantamiento de información y por ende, se le entrega a la consultora. En este sentido, se estima necesario comunicar apropiadamente la calidad de los consultores. Y advierte que el fin no es sancionar, sino que registrar que determinado consultor ha hecho cierta cantidad de EIA, de DIA, cuántas de éstas se han aprobado y cuántas han sido rechazadas, en qué regiones, entre otros, conservando el titular la decisión soberana respecto de qué consultor utilizar.

El Senador Gahona interviene consultando si no sería mejor establecer categorías de consultores, similar al existente en el Ministerio de Obras Públicas y si existirá algún tipo de postulación y evaluación para incorporarse al referido registro.

Al respecto, Sr. Aylwin responde que se ha planteado una institución ligera, que no se establece como un ranking, sino que más bien pretende contener todos los datos relevantes para que el titular tome la decisión más apropiada.

Agrega que se está pensando en la posibilidad de que existan proyectos que no requieran un consultor registrado, por ejemplo existen proyectos de miticultura en la región de Los Lagos que se hacen con un antropólogo que vive en la localidad, y exigirle una inscripción a dicha persona sería una exigencia excesiva.

Como último punto, en cuanto al SEA, el Sr. Aylwin se refiere a la incorporación de programas y subprogramas de evaluación. Esto, en el fondo significa darle un fondo al SEA, contenido en el informe financiero y que con eso pueda planificar la evaluación, de tal manera que pueda decir, por ejemplo: ahora se vienen los proyectos de hidrógeno verde en la región de Magallanes, donde existía muy poca

actividad y pasará a tener una muy alta actividad, que por lo demás, será muy compleja, y por lo tanto, se busca la posibilidad de planificar y dedicar ciertos recursos a mejorar la oficina regional.

Procede a referirse al sistema de responsabilidad por daño ambiental, señalando que existen tres materias en que se buscan mejorar: La primera referida a que el Consejo de Defensa del Estado siempre tenga legitimidad activa frente a un caso de daño ambiental y que ésta no se pierda porque alguno de los otros legitimados iniciaron primero la acción.

Luego, se reconoce que en ocasiones pueden existir asimetrías entre el demandado, que probablemente sea el dueño de alguna empresa o actividad presuntamente contaminante, y el demandante que puede ser una comunidad que no esté en condiciones de probar efectivamente el estándar necesario para que se verifique el daño ambiental. Para esto, se configura la carga dinámica de la prueba, que permite al tribunal ambiental determinar que ciertos puntos de prueba deberán ser probados por el demandado y no por el demandante, como es la regla general en nuestro derecho.

Finalmente, el tercer elemento dice relación con el plazo de prescripción, el cual se contará desde la última manifestación evidente e íntegra del daño, es decir, cuando el daño deja de ser apreciable comenzará a computarse el plazo, con lo cual se pone fin a las discusiones que suscitaba la anterior redacción de la norma y se recoge la interpretación que los Tribunales Ambientales han reconocido como la más apropiada.

Una tercera institución que se busca fortalecer es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que es aquella evaluación ambiental que ya no es de proyectos, sino de planificación de instrumentos de ordenamiento territorial y de políticas que realizan el Estado.

Dentro de las modificaciones introducidas, se busca una mayor flexibilidad, lo que quiere decir que hoy en día para aplicar EAE a una política o instrumento que no esté expresamente señalado en la ley, se requiere pasar por el Consejo de Ministros para la sustentabilidad y el cambio climático, y de un oficio del Presidente de la República que ratifique dicha decisión. En este punto se busca reducir la burocracia existente en el proceso, exigiendo solo un acuerdo entre el Ministerio pertinente y el Ministerio de Medio Ambiente.

Para finalizar se refiere al Consejo de Ministros para la sustentabilidad y el cambio climático, aclarando que en el proyecto se están modificando dos instituciones, una es el Comité de Ministros (que está en el SEIA), y el Consejo de Ministros, que se diferencian en composición y ámbito de atribuciones.

Explica que la regulación legal del Consejo de Ministros implica que es un Consejo para el Ministerio del Medio Ambiente, lo que conlleva a que cualquier proyecto de ley (por ejemplo, el que se discute en esta instancia), cualquier norma de calidad, de emisión, entre otras, debe pasar el mismo, por lo tanto se evidencia una duplicidad, dado que en la formación de los proyectos de ley se incluyen a los demás

ministerios, de modo que para brindar un poco más de eficiencia al sistema, se propone que sea el propio Consejo quien determine qué normativa se van a tratar dentro de su competencia, dentro de las contenidas en el listado regulatorio del Ministerio de Medio Ambiente, para lo cual se contempla la elaboración periódica de un reglamento.

Se observa por parte de la Senadora Allende que la figura del Consejo de Ministros pretendía que se pudiese escuchar la voz de los distintos ministerios, desde una mirada sectorial y ambiental, sin que se convierta en una tutela del Ministerio del Medio Ambiente, por lo cual se valora que en la ley de Cambio Climático se incorporara que sus sesiones fueran públicas, al igual que el trabajo que realizan las comisiones en el Congreso, en favor de la transparencia con la ciudadanía.

A continuación, el Senador Kusanovic regresa sobre el tema del registro de consultores, expresando que no le parece que sea obligatorio publicar la información relativa a cuántos proyectos realizó una persona, por cuanto se crearía un pseudo ranking o pseudo certificación indirecta, y que toca los temas privados de cada individuo o empresa. Además, expresa preocupación por el relativismo en que ha caído la temática del Medio Ambiente.

Habiéndose cumplido con el objeto de la citación, se levanta la sesión.

Ficha confeccionada por: Antonia Villablanca, Elizabeth Flores y Gloria Campos. Revisada por Verónica Delgado.

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Abril, 2024.