

## SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

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

#### FICHA N°15

<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°15, Universidad de Concepción, Concepción, abril 2024.
<b>Boletín</b>	16552-12
<b>Etapas</b>	Primer Trámite Constitucional/Senado
<b>Comisión</b>	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
<b>Fecha de la sesión</b>	23-04-2024
<b>Tema</b>	Continuar el estudio del Proyecto de Ley .
<b>Senadores Asistentes</b>	Senador Sergio Gahona (Presidente), Senador Rafael Prohens, Senador Ricardo Lagos Weber.
<b>Invitados a exponer</b>	SOCIEDAD CIVIL: No hubo.
	ACADEMIA: Del Servicio de Evaluación Ambiental: La asesora y académica de la Universidad de Concepción, señora Verónica Delgado.
	SECTOR PRIVADO: De Generadoras de Chile: El Director Ejecutivo, señor Camilo Charme y la Directora de Asuntos Comunitarios y Buenas Prácticas, señora Macarena Álvarez. De Carey Abogados: El abogado, señor Manuel José Barros, y la señora Josefina Iglesias.
	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, señora Rocío Fondón y señores Tomás Monsalve y Rodrigo Pérez.
<b>Asistentes</b>	De la Biblioteca del Congreso Nacional: El asesor, señor Enrique Vivanco. ASESORES LEGISLATIVOS: El asesor del Honorable Senador Gahona, señor Benjamín Rug. El asesor del Honorable Senador Kusanovic, señor Tomás Matheson. La asesora del Honorable Senador Lagos, señora Valeska Ponce. De la Fundación Jaime Guzmán, señora Bernardita Valdés.
<b>Enlace sesión</b>	<a href="https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-04-22/160231.html">https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-04-22/160231.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> La Comisión siguió la ronda de audiencias para el estudio del proyecto de ley.
	<b>ACUERDOS DE LA SESIÓN:</b> Continuará su análisis en la próxima sesión.

Detalle de la discusión	
<p>Inicia la sesión con la exposición Asociación de Generadoras de Chile, el Director Ejecutivo, señor <b>Camilo Charme</b>, señalando que es la tercera vez que Chile intenta actualizar y ponerse al día con el sistema de evaluación de impacto ambiental y otras instituciones parte de la gestión ambiental. En la presentación, primero va a dar el contexto de como la industria generación está construyendo una transición energética, Chile está efectivamente haciendo un cambio radical en la matriz energética de generación eléctrica, una segunda etapa está enfocada a aspectos puntuales del proyecto de ley, y en la tercera etapa se proponen ideas que no están en el proyecto de ley.</p> <p>Generadores de Chile representa un 73% del sistema eléctrico nacional, el 100% del sistema de baterías que está operando en Chile y todos los proyectos que están en los SEIA son 100% renovables, además son el principal usuario del SEIA, efectivamente están haciendo cosas, se están retirando las centrales en base a carbón y se están instalando centrales a base solar y eólica, y viene una inversión en sistema de baterías que va a permitir gestionar mejor la energía variable solar y eólica.</p> <p>El año pasado el 63,8% de la energía del sistema eléctrico fue producido por energía renovable, también ha habido logros importantes en la reducción de emisiones, respecto al 2022, en 2023 las emisiones disminuyeron 20%, en los últimos 10 años se ha logrado un abatimiento del 56% de las emisiones de CO2, contextualizándolo en un país como el nuestro, que el retiro de las plantas a carbón no es parte</p>	

del compromiso fiscal, tampoco está cobrado en la cuenta de los clientes. Estamos avanzando en la transición energética.

Chile además tiene una Ley Marco del Cambio climático que ha fijado condiciones específicas de reducción de gases de efecto invernadero, de acuerdo a la planificación energética de largo plazo del ministerio de energía, la inversión en infraestructura y almacenamiento tiene que continuar, y para lograr los desafíos para 2040 se necesitaría duplicar la capacidad solar, sextuplicar la capacidad eólica y quintuplicar la capacidad de almacenamiento, lo bueno es que la industria está comprometida con ello, esto en cálculos representaría una inversión de 45.000 millones de dólares, en los últimos años se han invertido 30.000 millones de dólares, esta nueva generación se está dando en las regiones.

Los últimos años, la aprobación de proyectos en este sector ha decaído un 70% y los plazos de evaluación han aumentado un 32%.

En cuanto a las observaciones al proyecto de ley, para esta asociación debería haber tres focos del proyecto, primero la coherencia regulatoria, es decir, este proyecto debe ir hermanado y en la misma línea que el proyecto de ley marco de autorizaciones sectoriales, debe haber correlación, en segundo lugar, el SEA debe tomar efectivamente el control de evaluación de los proyectos, para ello el SEA debe tener los recursos adecuados para hacerse cargo de este sistema, y junto a ello, el fortalecer instituciones, dejando más claro las potestades y atribuciones al SEA para tener la dirección técnica en los procedimientos. Son tres ideas que deben ser profundizadas en la discusión parlamentaria.

Yendo a temas específicos, son siete aspectos del proyecto que se pueden mejorar en el ángulo o en la redacción.

1. La modificación del artículo 9 bis, la evaluación según expediente, si la idea es que el SEA efectivamente lidere técnicamente el procedimiento, consideramos que la redacción de la ley es un poco débil y podría ser más clara de que el SEA no va a ser un simple buzón de los informes sectoriales y de la información que está en el expediente, sino que va a tener la capacidad adecuada a través de una técnica de discrecionalidad reglada de poder ponderar como vienen los informes, porque va a tener una mirada 360° de todo el proyecto y no solo una visión.

2. La eliminación de los 3 MW para ingreso a evaluación, artículo 10 literal c, consideramos que lo más importante es poder separar lo que son proyectos nuevos donde efectivamente se puede eliminar el umbral, pero es distinto a los proyectos que ya están operando y requieren modificación, y ahí incluso el umbral podría subir, de otra forma, cada vez que hubiera una mejora tecnológica tendría que entrar al sistema y el SEA debería tener esa flexibilidad de reconocer las mejoras y no dejar estricto el sistema.

3. Sobre impactos acumulativos, artículo 11 quáter, no se entiende por qué se debería incluir el impacto acumulativo de proyectos que estén en evaluación, porque los proyectos en evaluación son

simplemente un proceso, aun no hay título habilitante, no se sabe si se va a terminar la evaluación o se va a rechazar, y le estamos dando una carga a todos los titulares, hay proyectos curiosos que entran y salen cada cierto tiempo. También, relacionado a esto, el artículo 25 quinquies debería profundizarse, más que incluir meras expectativas de un proyecto que entra y sale.

4. Declaración jurada: esta institución es interesante y puede ser un gran avance en los proyectos referidos a modificaciones que no sean de gran envergadura pero la redacción que está en la propuesta no deja tan claro ciertos elementos como que el titular se hace responsable a través de la declaración jurada basado en el principio de la buena fe, si no cumple está la SMA que tiene todas las facultades para revisar, pero como está redactada la propuesta pareciera que se creó un procedimiento nuevo al señalar la palabra “considere”, la SMA podría tener un conflicto de competencia con el servicio, porque el que evalúa es el servicio entonces por qué la SMA va a considerar si la declaración jurada está completa, en el caso de que se determine que la información no es veraz ni completa, ahí la SMA debe entrar. Nosotros creemos que la SMA debe actuar lo menos posible pero lo mejor posible, se debe dar una señal de que el servicio es serio, creemos que la ley debe ser mejor redactada en el sentido de que las declaraciones juradas sí modifican las RCA y la competencia de la SMA es solo para el caso de que se infrinja las normas de la ley por información no verídica o incompleta. Se sugiere eliminar que la SMA va a considerar las declaraciones juradas.

5. Participación anticipada temprana, estamos de acuerdo que debe haber participación temprana, es el estándar en la industria de generación, hablar con las comunidades y plantear el proyecto, la sutileza es que creemos que tanto la participación anticipada como la reglada del procedimiento debería ser ejecutada por el titular del proyecto. Proponemos que la ley deje claro los criterios de cómo debe ser la participación, que tanto la anticipada como la obligatoria sea ejecutada por el titular, esto va a ayudar a agilizar el sistema, porque si no al SEA vamos a tener que abrirle una ventanilla de lista de espera de participación anticipada y de participación obligada. Así el titular va a ser responsable de la participación y va a poder gestionar riesgos, va a saber enfrentarse de mejor manera en las reclamaciones administrativas, así el SEA solo verifica que se cumpla la ley.

6. Registro de consultores, parece buena idea, pero proponemos que el registro no sea otro cuello de botella, si solo es el ministerio el que hace el procedimiento vamos a caer en problemas de burocracia, el ministerio va a tener que estar acreditando, por eso, démosle la oportunidad a las universidades y centros técnicos para que puedan acreditar y certificar a los consultores, el SEA válida que las universidades sean adecuadas para acreditar, las universidades van a poder cooperar con información.

7. Sobre la eliminación de COEVA y el Comité de Ministros, tenemos algunas preguntas como ¿cuál es el fundamento para estas instancias?, ¿por qué no basta la revisión del tribunal ambiental? y si ¿un órgano unipersonal brinda suficientes garantías?, es complejo darle toda la responsabilidad a solo una persona si el proyecto es complicado, nosotros consideramos que bajo la regulación actual lo mejor es

que reglemos de mejor manera la discrecionalidad técnica de la administración, que se establezca de mejor manera en la ley y el reglamento el cómo se toma la decisión, cuándo se toma y la trazabilidad de la información, no se saben los motivos que se llevaron a esa decisión, el procedimiento sí importa, da confianza y legitima la decisión. Consideramos necesaria la reglamentación de la discrecionalidad y si quien es el órgano puede ser una discusión de segundo orden.

En conclusión, estamos a favor de este proyecto y queremos seguir trabajando, tiene muchos aspectos positivos, pero proponemos cambios en redacción. Igualmente, proponemos ideas que no están en el proyecto, pero son interesante como fortalecer los instrumentos de gestión, para ello el SEA debe ser reforzado en capacidades tecnológicas y humanas, los funcionarios deben ser constantemente actualizados, en segundo lugar, rediseñar el SEA como órgano colegiado, que sea unipersonal quedó en el pasado, ahora los proyectos tienen muchos caracteres, como se hizo recientemente con la creación de la CMF, para que el SEA igual sea trascendente, también profundizar en proyectos urgentes, estas normas deberían tener conceptos de proyectos estratégicos, necesitamos institucionalidad que reconozca que no todos los proyectos son iguales. Consideramos contemplar incentivos reales para proyectos que se acojan a políticas de planificación, para ver efectos positivos. Y, por último, tener una ventanilla única real y efectiva, lo que ha sido siempre el anhelo del sistema, consolidando la RCA como el permiso ambiental integral incidiendo efectivamente en la obtención optimizada de los permisos sectoriales posteriores.

Continúa, don **Manuel José Barros** y la señora **Josefina Iglesias**, por parte de Carey Abogados. Señala que este proyecto busca modificar dos instrumentos de alta relevancia, como la evaluación ambiental estratégica y el SEIA, y propone modificaciones muy relevantes al régimen de responsabilidad por daño ambiental y algunas propuestas de cambio al Consejo de ministros para la sustentabilidad. Bajo el contexto de la problemática “permisología”, de las dificultades para desarrollar nuevos proyectos y adaptarlos a los nuevos desafíos, este proyecto de ley debiera considerarse bajo ese contexto. Señala que la nueva ley de delitos económicos y contra el medio ambiente no aporta a superar la problemática, al ser tipos muy amplios que no dan certeza sobre la conducta exigible. El proyecto de ley sobre modificación a la SMA incrementa sustantivamente las atribuciones en aspectos que son discrecionales, aumentando a un más sus penas. En cambio, el Proyecto sobre permisos sectoriales, aún siendo preliminar, sí colabora en hacernos cargo de esta problemática.

Este proyecto si trae aportes, como el recurso único ante el tribunal ambiental, el recurso jerárquico ante el director ejecutivo, a pesar de que este último podría generar ciertas dificultades cuando se trate un proyecto inter-regional. Bueno es que este proyecto elimine las declaraciones de impacto ambiental con carga, que se entregue una legitimación activa permanente al Consejo de Defensa del Estado y el fortalecimiento del aspecto del SEIA.

**Tipología de ingreso.** Los proyectos entran al SEIA por el riesgo ambiental que generan, o por cuadrar

en el listado taxativo de proyectos? En el momento de su dictación era claro, hoy ya no. La Jurisprudencia señala que no es taxativo, y el criterio es la susceptibilidad de generar un impacto ambiental. Esta es la oportunidad para cerrar esta discusión. Propone modificar el encabezado para saldar la discusión. La importancia de la claridad respecto a que proyectos deben ingresar al SEIA viene de la mano con los nuevos tipos penales (305 CP) y la obscuridad que estos presentan respecto a las acciones que se penalizan.

**Declaración jurada sobre modificación de proyectos con RCA.** Es la dirección correcta. El dinamismo que se presenta en los proyectos es importante, y las consultas de pertinencia se dispararán. Señala que sólo debiera caer en el tipo penal una conducta con Dolo Directo, no cualquier error de buena fe. Además, la conducta típica debe ser mas acotada, en caso contrario se inundará el sistema con consultas de pertinencia, toda vez que ahora constituyen una eximente de responsabilidad penal.

**Plazos de proyectos de actividades urgentes.** En este caso las grandes demoras son del titular del proyecto, no del SEA. Algunos servicios formulan observaciones que son muy difíciles y largas de resolver, lo que provoca atrasos. La rectoría técnica es una gran solución, pero para darle sustancia, hay que tener certeza que ésta será respetada y que no viciará el procedimiento más adelante. Debe reforzarse.

**Responsabilidad por Daño Ambiental.** Difiere del proyecto del Ministerio. Dos cuestiones centrales que no justifican cambios de esta envergadura. La primera es la carga de la prueba, el tratado de Escazú se menciona la carga dinámica, que es razonable, pero no bajo estas circunstancias. En este proyecto corresponde a un traslado de la carga de prueba hacia el demandado, promoviendo litigios y acciones judiciales frívolas, temerarias y por otra parte, la presunción de legalidad, en caso de que el presunto autor de daño ambiental haya incumplido una norma ambiental, será él quien deba probar la falta de su responsabilidad, por ende ya contamos con una presunción. Inversión carga de la prueba es un error. Segundo error, dejar el régimen de prescripción de la responsabilidad ambiental en los términos que está, se encontraría en carácter de imprescriptible. Dificultad para saber desde cuando se cuenta el plazo.

**Otras materias. Plazo de caducidad de las RCA.** Caducidad en 5 años si no se ejecuta, bien. Sugiere agregar una interrupción civil al plazo de caducidad, en caso de encontrarse las partes litigando respecto de la legalidad de aquella RCA. Sucede que se dictan, se impugnan, y durante 5 años se está litigando, por ende no es razonable que al terminarse un juicio luego de 5 años, se declare la caducidad de la RCA.

**Fiscalización y sanciones de las RCA.** Es el momento para definir las verdaderas atribuciones que tiene la SMA respecto a la fiscalización y sanción de esta. *Medidas, normas y condiciones*, no las RCA completas. Tema pendiente desde siempre.

Ventajas de dividir algunas RCA. Las que tienen unidades que son perfectamente distinguibles como una planta de energía solar con una línea y una subestación. La unidad de estas infraestructuras en una misma RCA trae aparejada muchos problemas financieros, comerciales y de responsabilidad administrativa.

Régimen recursivo post-sentencia de tribunal ambiental. Distintos criterios para determinar si la casación funciona en sede CS, cuando es apelación, cuando es invalidación impropia. Buena oportunidad para arreglar esto. Tal como se hace de las reclamaciones ante este mismo tribunal.

La **Ministra** reconoce que se puede ir más allá sobre el reconocimiento de la rectoría técnica del servicio. Sobre intervención de Generadoras, el hecho de que se saque de la tipología los 3 MW, el resultado debiera ser la disminución de los proyectos que entren al sistema. Mejora la eficiencia de los recursos del servicio. Recuerda la intervención del Prof. Gonzalo Cortez, sobre como evitar las denuncias temerarias.

Toma la palabra el ejecutivo, don **Sebastián Aylwin**, quien precisa sobre el umbral de la generación eléctrica que hoy tiene una restricción de 3 MW en la ley, siendo la voluntad del ministerio que dicho umbral suba, que pueda reconocer diferencias tecnológicas, el estado del proyecto (si está ejecutado o no), y en ese sentido, hay disposición para incorporar que el umbral no es para reducirlo sino para aumentarlo, lo cual queda entregado al reglamento.

Por otra parte, respecto de los impactos acumulativos y sinérgicos, indica que el PDL es claro respecto a que dichos impactos solo se deben considerar para efectos de informarlos, no para efectos de ser considerados como impactos del proyecto, al momento de presentar el proyecto a evaluación, por lo tanto, cualquier proyecto que ingrese después, o se retire, o vuelva a ingresar después de que el proyecto ya entregó su EIA, no es parte de los deberes de información que tiene un proyecto que ingresó al SEIA, el PDL fija un momento claro desde el cual el proyecto debe informar otros proyectos que existen en el área de influencia, y respecto de los cuales simplemente su deber de información cesa.

Otros instrumentos de gestión que en materia de energía son muy relevantes son los polos de desarrollo de generación eléctrica, que son instrumentos del Ministerio de Energía que determinan áreas geográficas en las cuales el país debiese privilegiar la instalación de proyectos de generación de energía renovable, y el PDL recoge ese instrumento de gestión beneficiándolo con una reducción de un tercio de los plazos de evaluación.

Posteriormente, indica que una definición de carácter político-estratégica del PDL es no hacer modificaciones a proyectos de ley que recientemente han sido aprobados, como la ley marco de cambio climático, o la ley de delitos económicos y ambientales.

Respecto a la tipología de ingreso del artículo 10 del PDL, ésta es taxativa, porque esa es la manera en que está redactado dicho artículo, lo que no obsta a que el Congreso ha incorporado tipologías que son de riesgo, como la tipología de afectación a áreas protegidas (letra P), o más recientemente, la de humedales (letra S), así, es una atribución que tiene el congreso en definitiva, pero el listado se mantiene de carácter taxativo.

Toma la palabra la senadora **Isabel Allende**, quien manifiesta que sería de ayuda para la continuación de la tramitación de este PDL, una exposición sobre lo que es el proyecto de permisos sectoriales, para ver la compatibilidad o el cruce con este proyecto. Indica que pareciera ser que hay una cierta coincidencia en la inquietud que puede haber entre los permisos sectoriales y RCA.

Toma la palabra el senador **Sergio Gahona**, quien formula una pregunta al abogado Manuel José Barros, respecto del problema sobre la “musculatura” del SEA, lo que también se ve en la Superintendencia con la cantidad de facultades y atribuciones que se entregan a los servicios, lo cual no tiene un correlato con la “musculatura” que se les da, en ninguno de los dos proyectos a juicio del senador. Indica que hace falta aquello porque se tiene la dificultad de la fiscalización en la Superintendencia, y con la cantidad de fiscalizadores que hay no posibilidad de fiscalizar adecuadamente, y lo mismo ocurre con el tema de las evaluaciones, así, la consulta es: la figura de los revisores externos, que se emplea en los proyectos de edificación y construcción para la ley de urbanismo y construcción, podría ser una figura interesante a implementar (los revisores externos) en alguna tipología de proyecto o en las DIA.

El senador formula una segunda pregunta, en relación a la carga dinámica de la prueba, plantea que en base a las opiniones que ha consultado, la posición general en el mundo del derecho es que no se comparte lo que ésta planteado en el PDL sobre dicho tema, sin embargo, explica que hay una asimetría respecto de las comunidades o reclamantes versus los titulares frente a un determinado proyecto, y porque además en el Acuerdo de Escazú que Chile suscribió, habla del acceso a la justicia ambiental, por lo que debemos cumplir con esa obligación, por tanto, si ello no es posible por la vía de la carga dinámica de la prueba, qué otros mecanismos tenemos para terminar con esa asimetría, qué se sugiere.

El abogado **Manuel José Barros**, respondiendo a la primera pregunta del senador Gahona, señala que podría ser interesante explorar la posibilidad de un revisor, indica que de alguna manera los certificadores que están en el proyecto respecto de las DIA, están en ese ámbito, así, hay tipologías de proyectos, como por ejemplo, los proyectos de saneamiento, la letra o) del artículo 10 referida a plantas de tratamientos de aguas servidas, podría tener allí un rol un tercero independiente, también señala que hay que pensar en el problema de la “permisología”, que no es solo durante la EIA sino que también después, así, que legitimidad o que licencia social va a tener un proyecto que tenga un revisor externo que no sea del Estado, así, también hay que hacerse cargo de eso para no volcar el problema a la judicialización. Por su parte, respecto a la segunda pregunta sobre el tema de la carga dinámica de la prueba, explica que a su juicio hoy en día sí contamos con mecanismos para equilibrar la asimetría que

hay entre una comunidad que no tiene expertos ni recursos, y una gran empresa que sí tiene los recursos y expertos, a través del tribunal, ya que el tribunal tiene las facultades para ordenar medidas para mejor resolver, tales como por ejemplos, los informes periciales, inspecciones personales del tribunal con sus expertos a los lugares donde están los proyectos, quizás eventualmente uno podría incluso darle un presupuesto mayor a los tribunales para que tengan una mejor capacidad para aclarar el caso, pero la inversión de la carga de la prueba puede resultar en un riesgo consistente en llenarnos de litigios temerarios.

Toma la palabra **Camilo Charme**, quien comparte materialmente el resumen de estadísticas del sector de generación eléctrico al año 2023, donde se indica que se ha avanzado a un 63,3% de energía renovable, reducción de gases de efecto invernadero. Por su parte, con respecto al SEA, indica que éste debería ser un órgano colegiado que tenga mayor visión periférica, integrado con diferentes profesionales, con visión medioambiental, visión económica y una visión social en la dirección ejecutiva, y también, añade, se debería capacitar a los funcionarios, quienes se ven frustrados frente a la llegada de nueva tecnología, frente a nuevos modelos constructivos. Y junto con ello, indica que hay que crear equipos especializados para reducir los ICSARA.

Toma la palabra, la Ministra **Maisa Rojas**, quien se refiere al fortalecimiento del SEA dentro del proyecto, señala que con el cambio en las tipologías se espera descargar un poco de trabajo al SEA, sacando cierto tipo de proyectos más pequeños, se robustece a la rectoría técnica, y se le permite, de una manera similar a lo que hoy en día hace la Superintendencia, tener programas y subprogramas dependiendo de las cargas que se vayan dando en ciertos plazos. Por su parte, con respecto al proyecto de los permisos sectoriales del Ministerio de Economía, la Ministra adhiere a la idea de invitar al Ministro para explicar que son proyectos complementarios.

**Ficha confeccionada por:** Constanza Ayala, Vicente Ferrando, Antonia Villablanca. Revisada por Verónica Delgado.

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

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Abril, 2024.