



SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

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

FICHA N°18

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°18, Universidad de Concepción, Concepción, Mayo 2024.
Boletín	16552-12
Etapa	Primer Trámite Constitucional/Senado
Comisión	De Medio Ambiente, Cambio Climático y Bienes Nacionales.
Fecha de la sesión	29-05-2024
Tema	Continuar el estudio del Proyecto de Ley.
Senadores Asistentes	Senador Sergio Gahona Salazar (presidente), Senador Francisco Chahuán Chahuán y Senador Rafael Prohens Espinosa.
Invitados a exponer	SOCIEDAD CIVIL: Asociación de Transmisoras de Chile y Asociación Chilena de Desalinización.
	ACADEMIA: no hubo.
	SECTOR PRIVADO: De la Asociación de Transmisoras de Chile: El Director Ejecutivo, señor Javier Tapia, y la Directora de Comunicaciones y Asuntos Públicos, señora Alejandra Sepúlveda. De la Asociación Chilena de Desalinización, ACADES: El Vicepresidente Ejecutivo, señor Rafael Palacios, y el Director, señor Agustín Martorell.

	SECTOR PÚBLICO: El Jefe de la Oficina de Evaluación Ambiental, señor Sebastián Aylwin; la abogada, señora Constanza Pelayo.
Asistentes	Del Ministerio del Medio Ambiente: 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. De la Asociación de Transmisoras de Chile: El Director Ejecutivo, señor Javier Tapia, y la Directora de Comunicaciones y Asuntos Públicos, señora Alejandra Sepúlveda. De la Asociación Chilena de Desalinización, ACADES: El Vicepresidente Ejecutivo, señor Rafael Palacios, y el Director, señor Agustín Martorell. Del Servicio de Evaluación Ambiental: La asesora y académica de la Universidad de Concepción, señora Verónica Delgado.
Enlace sesión	https://www.youtube.com/watch?v=LBCbvQYynD0
Enlace tramitación	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-cambio-climatico-y-bienes/2024-05-29/144014.html
RESUMEN de la sesión	TEMAS TRATADOS: -
	ACUERDOS DE LA SESIÓN: Continuar la discusión del proyecto en una próxima sesión.

Detalle de la discusión

Inicia la sesión con la exposición de la Asociación Chilena de Desalinización, a cargo de su vicepresidente ejecutivo, el **Sr. Rafael Palacios**, quien menciona que los recursos hídricos del país se están agotando debido a los efectos del cambio climático y el déficit de precipitaciones. En ese contexto, existen 20.000 plantas desaladoras operando en el mundo, y aunque Chile es un referente en la materia, aún está muy lejos de los países con mayor capacidad. Sin embargo, la desalación no es una tecnología desconocida en nuestro país, pues contamos con plantas desde 1872 y actualmente tenemos 24 plantas desaladoras de mar de magnitud industrial, que equivalen a una capacidad instalada de 9.482 litros por segundo.

Posteriormente, se refieren a puntos concretos del PDL y señalan algunas propuestas. En primer lugar, sugieren establecer un umbral para el ingreso al SEIA, similar a otras tipologías, dado que se incorporará una tipología específica para las plantas desaladoras. Además, proponen analizar y profundizar sobre cómo viabilizar el mecanismo de urgencia que se planea modificar en el marco de esta reforma, de manera que pueda ser un mecanismo utilizado y no subutilizado.

En cuanto a la tipología de ingreso, actualmente las desaladoras no ingresan al Sistema como tipología

principal, sino por partes, obras o acciones del proyecto que coinciden con otra tipología. Esta situación genera una falta de certeza en algunos casos, dificultando el desarrollo de la industria. Por ello, regular esto en el marco de la reforma es favorable y una buena noticia para la industria.

En cuanto a las oportunidades de mejora, se sostiene que es necesario definir un umbral de ingreso en la misma ley para otorgar certeza. Se propone un umbral de 20 litros por segundo, equivalente al suministro de agua para 10.000 habitantes. La idea es que los proyectos de menor envergadura no deban ingresar al Sistema, evitando así sobrecargar la figura de la consulta.

Pasando al tópico de la calificación de urgencia, se menciona que es un mecanismo poco utilizado y con poca regulación más allá de la reducción de plazos, lo cual no necesariamente repercute en la disminución del tiempo de evaluación. Además, se diagnostica que la calificación de urgencia no tiene incidencia en eventuales impugnaciones judiciales. Por último, se señala que los OAECA deben responder en un tiempo acorde a la calificación de urgencia, por lo que se necesita una mayor dotación y recursos. Ante esto, la propuesta del PDL se considera positiva, ya que incorpora proyectos que pueden generar efectos positivos sobre el medio ambiente, incluye las DIA en el mecanismo de urgencia y reconoce la falta de densidad normativa, entregando a un reglamento la regulación específica.

Como propuestas concretas, se sugiere ampliar y confiar en la administración para calificar los proyectos como urgentes. También se propone permitir que otras autoridades previas al SEIA validen la calificación de urgencia solicitada por el titular, incorporar mecanismos que administren el riesgo una vez obtenido la RCA, si esta es impugnada, y fortalecer la rectoría técnica, permitiendo al SEA discriminar las observaciones de los OAECA sin que esto implique una posterior invalidación.

Posteriormente, se concede la palabra a la Asociación de Transmisoras de Chile, representada por su director ejecutivo, el **Sr. Javier Tapia**. Él comenta que la transmisión eléctrica es fundamental para lograr las metas del país en torno a la descarbonización. Sin embargo, las energías renovables no están llegando a los centros de consumo debido a problemas de transmisión e infraestructura. Además, menciona la meta de mejorar la calidad del servicio reduciendo los cortes de energía a 4 horas en 2025 y a 1 hora en 2050, comparando los estándares europeos que se miden en minutos.

Tapia señala que la transmisión eléctrica es mandatada por el Estado y es un servicio público para el bien común. Sin embargo, el Estado no ha fomentado la construcción de redes e infraestructura, y las redes que se están construyendo están atrasadas por diversas razones. Los proyectos eléctricos están tardando entre 6 y 10 años en construirse, y 2/3 de ese tiempo se destinan a permisos y evaluación ambiental. Además, comenta que hay una inflexibilidad en la RCA para proyectos dinámicos, lo que retrasa la celeridad con la que se necesita la infraestructura.

Finalmente, realiza tres propuestas centrales en torno al PDL. La primera es robustecer la

institucionalidad ambiental con decisiones técnicas imparciales. Aunque el PDL sigue una línea correcta, comenta que el Comité de Ministros es reemplazado por el Director Ejecutivo del SEA y que las Comisiones de Evaluación Ambiental son reemplazadas por directores regionales, es decir, de organismos dependientes de la confianza del presidente a otros organismos de la misma naturaleza. Sugiere un gobierno corporativo colegiado separado de los ciclos políticos.

La segunda propuesta es atender a las características específicas de los proyectos y que la evaluación priorice ciertos proyectos. También se propone una mayor flexibilidad durante la evaluación ambiental, permitiendo que las consultas de pertinencia puedan modificar una RCA sin exigir ingeniería detallada en los casos en que aún no se necesita.

La tercera propuesta es implementar una verdadera ventanilla única, ya que los PAS no se entregan dentro del SEIA. La propuesta es que esta labor recaiga también en el SEIA. Además, se sugiere definir un periodo de aplicación de las guías emitidas por el SEA, de manera que los proyectos ingresados a evaluación ambiental no se vean afectados por nuevas guías, estableciendo un periodo de vacancia para su aplicación.

Luego de esto, interviene brevemente el **Senador Francisco Chahuán** para solicitar un comparado de las propuestas que podría tenerse a la vista al momento de votar, además de los articulados a los que se ha hecho énfasis en las presentaciones.

Se le otorga entonces la palabra al **Señor Sebastián Aylwin**, quien posterior a sus saludos y agradecimientos, se refiere en específico a la materia relativa a la tipología de desalación, señalando que las tipologías en la ley no indican umbrales específicos de ingreso y sólo excepcionalmente hace esto la de generación eléctrica en 3 MW, y lo que se propone es eliminar este umbral para permitir que el Reglamento genere distinciones apropiadas de acuerdo a las tecnologías de generación eléctrica, entendiéndose que este umbral es al día de hoy restrictivo, y manifiesta temor ante la idea de que generar más umbrales con numerales específicos en la ley pueda generar esta misma inflexibilidad y rigidez, al contrario de lo que se podría lograr en un reglamento en el sentido de adaptar distintas situaciones de desalación, poniendo en relieve que además existe la extracción intensiva de agua de mar sin desalación y se deben identificar de forma apropiada los umbrales para cada una de ellas.

Así mismo, enfatiza que en la ley se señalan únicamente las desalaciones de carácter industrial las que deben ingresar, mencionando que un ejemplo del valor de que el Reglamento tenga umbrales específicos (en lugar de la ley) es que la tipología de transmisión eléctrica está en el Reglamento, y en ese punto se propone una modificación a aquel para permitir que ciertas líneas de transmisión que conectan subestaciones, data centers o líneas de transmisión de menor tamaño no deban ingresar al SEIA, lo que lográndose a través de una modificación al reglamento no requeriría una alteración legal.

En cuanto al procedimiento de urgencia, explica que en la práctica es una forma de priorización, y lo

que ocurre con los organismos sectoriales que participan de la evaluación cuando un procedimiento se decreta de urgencia es que los proyectos tendrán un menor plazo para evaluarse respecto de los que no la tengan, y así los distintos organismos como la DGA, SAG, CONAF tendrán conocimiento de dicha priorización de urgencia establecida en la ley.

Abordando otro asunto, menciona que respecto a la ventanilla única, si bien el proyecto de ley no contempla originalmente una modificación, producto del debate que se ha producido en la comisión el Ejecutivo está trabajando comprometidamente en una propuesta de indicación para que los permisos sean entregados en la tramitación ambiental.

A continuación, el **Senador Rafael Prohens** participa haciendo una reflexión sobre el tiempo de demora de los proyectos, relatando que las consultoras ambientales que intervienen son siempre las mismas, por lo que los proyectos ingresan mal evaluados y el SEA debe devolver, paralizar y otras acciones, para que los proyectos ingresen de forma correspondiente y se disminuya el tiempo de tramitación. Ante esto, su consulta al Ejecutivo es si existe la posibilidad de elaborar una especie de ranking en el que se pueda indicar las empresas con menor o mayor tiempo de tramitación, lo que según señala ayudaría a mejorar a quienes tengan desempeño deficiente, así como a contratar a los mejor evaluados.

Pasando a otro punto, consulta a los representantes de las sociedades desaladoras por las fotografías de estrellas de mar adosadas a rocas, suponiendo que estas se encuentran en el lugar en que se vierte la sal, si es que conocen la cuantificación de impacto en el área del fondo marino y si es que crece flora y fauna en dicho fondo. Realiza esta consulta porque, según señala, en muchos países han propuesto la creación de arrecifes artificiales como una forma de compensar y mejorar el fondo marino, lo que no se contempla en ley alguna en Chile, y al menos en Caldera existen arrecifes artificiales y existe flora y fauna. Explica que esto no solo se relaciona con plantas desaladoras sino con cualquiera otra y, en relación al cambio climático, se ha comprobado que las algas son uno de los productos que más capturan y emiten oxígeno al ambiente, y si se empieza a hacer arrecifes artificiales en el fondo marino se podría contrarrestar el cambio climático como efecto de lo producido de manera local.

Nuevamente interviene el **Senador Francisco Chahuán**, indicando que las nuevas críticas planteadas le parecen atingentes, debiendo establecerse un sistema flexible para el otorgamiento de las aprobaciones de los estudios, y existe un caso particular en que la instalación de torres el proyecto demoró largamente a pesar de existir un caso de urgencia. Estima que en este tipo de proyectos de gran envergadura la flexibilidad es necesaria y se debe incorporar la posibilidad de las ubicaciones finales porque ello implica una parte del proceso de participación ciudadana, siendo muy posible que los trazados se modifiquen para disminuir los impactos tanto ambientales como sociales. Relata que así fue como ocurrió en su región con Cardones Polpaico en que se trabajó con la comunidad para mejorar los trazados, no obstante esto produciría un retraso importante si es que no se encuentra ajustado a la norma.

De forma inmediata, manifiesta de igual manera sus inquietudes el **Senador Sergio Gahona** sobre el ingreso de los umbrales en las desaladoras, ya que estima que podría ser conveniente dejar al Reglamento el umbral producto de los cambios en la tecnología, puesto que ha ocurrido ya previamente en el caso de los aerogeneradores que comenzaron con 2 MW y actualmente se encuentran en un número bastante mayor, y le gustaría saber si han considerado eso respecto de la opinión de los 20 litros por segundo que no parece razonable al dotar, por ejemplo, de agua desalada a localidades como Quilimarí o Pichidangui en que se necesitaría de 80 litros por segundo solo para la población en un sistema de agua potable rural.

En segundo término, se refiere a la calidad del servicio en España en que la tolerancia es de 12 minutos, y desde la perspectiva de la sostenibilidad consulta cuanto costaría llegar a 1 hora en el año 2050, es decir, su consulta apunta a qué costo económico estaríamos dispuestos a llegar en esa fecha respecto al incremento marginal asociado, y que se ve reflejado en el incremento en la tarifa de los consumidores.

Por otra parte, consulta a ambos consumidores sobre su opinión acerca de la participación ciudadana temprana, puesto que detalla que lo que ha ocurrido en el ámbito de la transmisión es que al desarrollar proyectos como Cardones Polpaico, Eletrans, entre otros, la gente se enteraba al momento de que instalaban una torre en las cercanías de su casa, y concluye que allí faltaría una participación ciudadana temprana. En este sentido, expresa que su consulta apunta sumada a la opinión que tengan sobre el tema, a si esta participación debe ser vinculante.

Luego, aborda el tema de los registros públicos de consultores, en donde le parece que debiese existir un registro en que los titulares sepan el desempeño en función de proyectos aprobados, dificultades y tiempo, e insta a los expositores a manifestar su opinión sobre el tema.

Sucesivamente, le parece de suma importancia adentrarse en el tópico de la carga dinámica de la prueba y lo estima como complejo, ya siente que el proyecto de ley, si bien se contempló en un inicio para disminuir los tiempos, pareciera que intenta acomodarse al Acuerdo de Escazú y corregir ciertas asimetrías relacionadas con la judicialización de proyectos respecto de comunidades y titulares. Desde esta perspectiva, le parece jurídicamente compleja la alteración de la carga dinámica de la prueba, e invita a buscar una solución distinta sin dicha alteración. Explica que si bien es cierto se incluye al Consejo de Defensa del Estado, a este le corresponde defender al Estado y las comunidades no quedan protegidas, por lo que enfatiza en consultar por la forma de lograr que la defensa sea simétrica respecto de los titulares en términos de evaluación del proyecto o judicialización sin alterar los aspectos probatorios de una causa.

Relativo a la rectoría del SEA, le parece positivo la eliminación del Consejo de Ministros, sin embargo le parece preocupante la concentración de todo en el Servicio de Evaluación Ambiental y en Medio Ambiente. Describe como una de las ventajas del Consejo de Ministros es tener una mirada de todos

los sectores y también desde la sostenibilidad, no obstante lo anterior menciona que han existido ejemplos fatales en el Consejo de malas decisiones sobre proyectos específicos que han culminado con renuncias de ministros por un claro intervencionismo en la evaluación del proyecto, o casos en que Presidentes de la República recién electos han anunciado su oposición a algún proyecto específico no podría existir posteriormente confianza sobre la independencia de los ministros. Por ello, pregunta a los expositores si pudiesen profundizar sobre el tema, y si les parece que la evaluación ambiental estratégica no ha sido suficientemente robusta, sobre todo en proyectos de transmisión en que pareciera que poco se usa.

Culminada esta intervención, hace uso de la palabra el **Senador Francisco Chahuán** aseverando que le parece importante saber cómo ha avanzado la conversación con el Ejecutivo sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, por ejemplo en el proyecto del mega puerto de San Antonio hay 3000 observaciones y se cuenta con 2 funcionarios, por lo que según indican a ese ritmo en 10 apenas lograrían terminar con la permisología y comenzar su proceso de operación. De tal forma, manifiesta la importancia de fortalecer las plantas profesionales en la institucionalidad, inquiriendo si han podido avanzar en esa conversación porque es necesario tener funcionarios calificados para complementar la ley. Para terminar, apunta como otro tema de importancia el silencio administrativo, relatando cómo en un caso personal en que no existía silencio administrativo tardó 8 años en que prosperara un proyecto.

El **Señor Rafael Palacios** respondiendo al Senador Prohens, respecto al efecto de la salmuera señala que la imagen que existe hoy tiene origen en las plantas desaladoras de hace 30 o 40 años que iban asociadas a las plantas termoeléctricas, en las que el agua evaporada era restituida al océano sin difusores y caliente, esto no tiene relación con lo que ocurre el día de hoy, la salmuera se devuelve en la misma temperatura pero con el doble de concentración de sal, que si se hace en sitios específicos adecuados no existe ningún impacto ambiental, hoy existe evidencia científica al respecto.

Concuerda con el presidente respecto a que la participación anticipada es un nudo muy importante del proyecto, consideran que lo que se propone es tímido y una pequeña aproximación a la necesidad de mirar el Sistema de Evaluación Ambiental en dos etapas, en el cual son distintas las tipologías, se debe robustecer. Respecto a la vinculación en la participación señala que es difícil si se quieren reducir los plazos de tramitación en esta modificación. Creen que no aplica los umbrales de ingreso, respecto a que la tipología va a dejar obsoleto el umbral y señala que debe haber un equilibrio con la certeza jurídica. Señala que queda pendiente el umbral apropiado para la toma de agua de mar no desalada.

Por su parte, el **Señor Agustín Martorell** respecto de la tipología hay una discusión respecto a cuál es la técnica idónea desde el punto de vista regulatorio, si debe hacerse vía reglamento o en la ley, señala que la desalación es urgente y se debe traer a discusión en el corto plazo, si bien cree que el reglamento podía ser adecuado hoy debe traerse a la discusión legislativa. Hoy lo que se mide es el agua producto

y la tecnología que se utilice va a seguir siendo para 10.0000 habitantes, no sería la misma discusión de los 3M, esto es cuanto puede señalar respecto de las tipologías.

En cuanto al registro de consultores es fundamental, llevar la discusión a la rectoría técnica del SEA es fundamental, se debe acotar la información necesaria para la evaluación técnica y los consultores deben tener certeza de esta información. Hoy esto se hace a través de las guías, estas exigen un nivel de información que no se condice con el nivel de desarrollo del proyecto, pero entiende que se busca mayor precisión, se debe buscar un equilibrio en cuanto a lo que se busca por el SEA.

En cuanto a la carga dinámica de la prueba, el riesgo es un incremento en la judicialización de proyecto, existe un incentivo a demandar el daño y que la prueba recaiga en el demandado. El Tribunal bien diseñado podría discernir quién está en mejores condiciones de probar. Debe estar sujeto a un control adecuado de la decisión sobre a quién se le asigna la carga de la prueba, existe un riesgo y la pregunta sería si políticamente estamos dispuestos a esto.

Analiza que la rectoría técnica del SEA es la posibilidad de que el SEA tome definiciones sobre cómo debe evaluarse un proyecto y esto debe potenciarse. Por su parte el comité de ministro tiene que ver con la etapa final y con la impugnación de la RCA, estadísticamente en su opinión es irrelevante, esto no va al grueso de los proyectos, pero ya que se refuerza una comisión técnica se debe revisar lo que hace. Cree que se debe enfocar en la rectoría técnica y no en la impugnación administrativa.

Finalizando, en cuanto a la evaluación ambiental estratégica cree que es un tema de transmisión.

El Señor Javier Tapia comienza señalando respecto de la institucionalidad, cree que el Consejo de Ministros se podría reemplazar en la medida de que se fortalezca institucionalmente al SEA, cree que se puede reemplazar Consejo político por un organismo técnico, esto es fundamental.

Respecto al registro de consultores, cree que se debe tener cuidado por un posible monopolio.

Concuerda respecto a la carga dinámica, el gran problema es el aumento de la discrecionalidad judicial y de la judicialización, que depende mucho de la composición y forma del tribunal, cree que presenta mas problemas que beneficios.

Respecto a la participación ciudadana temprana encuentra peligrosa que sea vinculante y se debe estudiar la formalización, si se habla de información mientras más temprano fluya hacia las comunidades, esto sería lo que se busca. Señala que están comprometidos a que los niveles de información sean lo más temprano posible.

En cuanto a evaluación ambiental estratégica, están de acuerdo con esto, está contemplado las franjas. El problema es que el único ejemplo ha demorado cuatro o cinco años y todavía no tiene consulta indígena. Es una idea buena pero no existe experiencia, debe afinarse el instrumento, se debe estudiar

cómo perfeccionar tal instrumento.

El Señor Sebastián Aylwin señala que el estudio de franjas se ha demorado alrededor de cuatro años pero no ha sido la evaluación estratégica la que ha realizado esta demora. Respecto del umbral en la tipología desalinación, señala que lo indicado por los invitados es un buen argumento para regular esto en el reglamento. El cambio y mejoras en el tiempo refuerza la idea de que se regule en el reglamento, por que con el avance de la tecnología se pueden cambiar los umbrales, entendiendo la premura de la discusión, cree que dejarlo en la ley podría ser contraproducente en el largo plazo.

Respondiendo al Senador Prohens respecto del rol de las consultoras, en el caso del SEIA el dueño del proyecto es el titular quien debe diseñar su proyecto y elegir su consultor para la EIA, lo que se quiere es un registro que diga quienes son y que diga en qué proyectos han trabajado y qué resultado han tenido, esta es la única intención no se quiere que el SEA fiscalice o valore el trabajo de un consultor pero si entregar datos de cómo se ha comportado en datos objetivos, esta información es pública pero quieren sistematizar la información en un registro.

Por otra parte, en respuesta al senador Chahuán, en cuanto a fortalecer la institucionalidad, el informe financiero contempla un fortalecimiento del SEA y cuando llegue la discusión en particular, es un debate que el ejecutivo debe reabrir al ver las indicaciones al respecto y cuál es el impacto en el presupuesto.

El **Senador Prohens** aclara que no hacía referencia al registro de consultores, sino a un ranking de tiempo de lo que se demora cada proyecto, que sea una ayuda a las personas.

El Presidente da por terminada la sesión.

Ficha confeccionada por: Elizabeth Flores, Felipe Perry y Florencia Guerrero. Revisada por Verónica Delgado.

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático.

Universidad de Concepción.

Concepción, Chile.

Mayo, 2024.